

**iai** istituto affari internazionali  
88, viale mazzini • 00195 roma  
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

Stesura provvisoria

Si prega di non citare

Nicola Acocella

L'IRI NEI PAESI SOTTOSVILUPPATI

Terza parte della ricerca su

"L'impresa a partecipazione statale e la dimensione  
multinazionale"

Roma, dicembre 1979

INDICE

Premessa alla parte III	pag.	1
3.1. <u>Gli investimenti diretti</u>	"	8
3.1.1. Investimenti diretti ed operazioni alternative	"	8
3.1.2. Gli investimenti delle multinazionali nei paesi sottosviluppati	"	9
3.1.3. Gli investimenti diretti dell'IRI nei paesi sottosviluppati	"	13
3.2. <u>Le richieste di Nuovo ordine economico inter- nazionale e le multinazionali</u>	"	21
3.2.1. Le richieste di un Nuovo ordine	"	21
3.2.2. L'ordine delle imprese multinazionali	"	25
3.2.3. Le politiche dei paesi sottosviluppati verso le multinazionali	"	27
3.3. Un ordine economico internazionale alterna- tivo e la cooperazione fra enti e imprese pubbliche	"	29

3.4.	<u>Le imprese pubbliche dei paesi sottosviluppati</u>	pag.	34
3.4.1.	Le ragioni specifiche della costituzione di imprese pubbliche	"	34
3.4.2.	Breve analisi delle esperienze concrete	"	—
3.5.	<u>Gli accordi finora stipulati dall'IRI con imprese pubbliche dei paesi sottosviluppati</u>	"	37
3.5.1.	Premessa	"	37
3.5.2.	Le forme di cooperazione	"	38
3.5.3.	Gli accordi settore per settore	"	43
3.5.4.	Portata e limiti degli accordi	"	64
3.6.	<u>Una strategia per la cooperazione con i paesi sottosviluppati: il ruolo dell'IRI</u>	"	68
3.6.1.	Aspetti generali e settoriali della strategia	"	68
3.6.2.	Aspetti geografici	"	78
3.6.3.	I problemi interni all'IRI e i rapporti con altri operatori	"	81

(Il paragrafo 3.4.1. è stato scritto dal dottor Enzo Petralia e viene presentato a parte)

Premessa alla parte III

Il termine "internazionalizzazione" può essere inteso in senso ampio, come coinvolgimento sul piano internazionale in forme varie, che comprendono, fra l'altro, le esportazioni, la cessione di brevetti, gli accordi di consulenza, l'investimento diretto.

Negli anni più recenti, le esportazioni dalle aziende IRI sono aumentate in misura considerevole, raggiungendo talvolta quote elevatissime del fatturato complessivo (nel 1977, 45% per la meccanica).

Non è, peraltro, di queste semplici operazioni internazionali - che pure sono indicative di situazioni ed orientamenti dell'IRI - di cui intendiamo occuparci. L'analisi che sarà svolta in questa parte e nelle successive ha lo scopo di esaminare la convenienza, da un punto di vista aziendale e nazionale, ad effettuare altri tipi di operazioni internazionali. Non che queste altre attività siano state del tutto assenti finora nell'ambito del gruppo IRI, che, pure, per ragioni storiche e tecniche, è caratterizzato da un minor grado di internazionalizzazione rispetto all'ENI.

Il settore della progettazione e costruzione dell'IRI, ad esempio, è ampiamente presente all'estero (60% del fatturato del gruppo Italstat nel 1977, per citare solo il ramo delle opere pubbliche) e questa attività è piuttosto simile a quella d'investimento diretto che a quella di esportazione. Anche nel campo minerario il gruppo Finsider effettua da tempo consistenti..

operazioni nei paesi esteri. Non mancano altri esempi ancora di internazionalizzazione delle aziende IRI; ci ripromettiamo di esaminarli in profondità nei paragrafi 3.1 e 3.5.

Si tratta, peraltro, di casi finora abbastanza circoscritti, e relativamente poco noti nelle loro articolazioni ed implicazioni. Le esigenze di riconversione dell'apparato produttivo del nostro paese impongono che vi sia una esplicita ed approfondita considerazione dei costi e dei benefici della internazionalizzazione del gruppo IRI, nonché di altre aziende italiane, nelle varie forme che essa può assumere.

La rilevanza del problema per l'IRI deriva da svariate considerazioni. Una, di carattere essenzialmente pratico e di prima approssimazione, concerne la dimensione del gruppo IRI nell'ambito del sistema produttivo italiano, che fa sì che ogni esigenza di ricerca di una maggiore presenza internazionale per quest'ultimo si applichi, almeno, in termini quantitativi, al primo.

Sono, invero, prevalenti considerazioni di carattere sostanziale e qualitativo. Un sistema economico che sembra avviarsi verso una fase post-industriale o che, comunque, risente di alcune esigenze tipiche di questa fase, come quelle relative alla creazione di occasioni di lavoro qualificate, ha bisogno di trovare una più adeguata collocazione internazionale. Questa deve consentire di potenziare alcuni settori produttivi e di abbandonarne altri a favore dei paesi nei quali il costo del lavoro (non qualificato) sia più basso o che vogliano dotarsi di certe industrie di base capaci di facilitare il loro sviluppo. (Dei problemi relativi al-

l'internazionalizzazione rispetto ai paesi sviluppati si tratterà nella parte IV). Al tempo stesso ci si deve porre il problema di, ciò che il nostro paese può fare per superare il circolo vizioso della povertà nei paesi sottosviluppati (Pss), venendo incontro ai reali bisogni di quelle popolazioni.

L'analisi della internazionalizzazione del gruppo IRI va vista in questo ambito, come un aspetto del più generale problema di una efficace politica industriale italiana tendente ad assicurare sufficienti margini di competitività al nostro sistema produttivo e, nello stesso tempo, a contribuire alla soluzione dei problemi del sottosviluppo con un approccio originale e alternativo rispetto al modello delle relazioni economiche internazionali imposto dalle imprese multinazionali (IM).

Svariate remore possono aver impedito finora non solo che si concretizzasse una più ampia presenza delle imprese IRI sul piano internazionale, ma anche che lo stesso problema dei costi e benefici di una tale presenza venisse chiaramente affrontato e dibattuto nelle competenti sedi politiche.

In materia vengono sinteticamente enunciate due posizioni, di contenuto formalmente opposto, ma che partono dalla stessa ipotesi implicita che varrebbe la pena di verificare: un maggiore grado di internazionalizzazione (in forme diverse dall'esportazione di beni e servizi) comporta una riduzione dell'investimento e dell'occupazione in patria. La prima è una tesi tanto comune che se ne fa portavoce lo stesso ex Presidente dell'IRI (1): essa sostiene che sia compito delle PP.SS. investire

---

(1) "Sarebbe interesse del gruppo creare aziende di questo tipo

all'interno e che si possano esportare beni e servizi, ma non capitali e posti di lavoro. La seconda afferma che "l'impresa pubblica riceve l'investitura che la legittima ad agire dal potere politico. Si crea un legame che vincola l'impresa ad operare prevalentemente nel campo nazionale. Se così non fosse verrebbero a mancare quei presupposti che ne hanno fino ad ora costituito il fondamento ideologico: basti citare l'incremento dell'occupazione e lo sviluppo delle aree arretrate. Ma, soprattutto, mancherebbe l'interesse della classe politica ad impiegare, consistenti risorse finanziarie in una direzione non suscettibile di immediata remunerazione politica" (1).

Lasciando da parte considerazioni che qui non interessano specificamente, concentriamoci per un attimo sulla indicata ipotesi che sta dietro alle due affermazioni ricordate.

La sua validità va, anzitutto, verificata con riferi-

---

././ per lo sfruttamento all'estero di condizioni di particolare favore, ma ciò non può avvenire, dato l'assetto istituzionale del gruppo e l'impegno ad operare in Italia". Cfr. G. Pettrilli, Il pianeta IRI, Intervista di S. Sterpi, Vita e Pensiero, Milano, 1978, pp. 97-9.

(1) Cfr. R. Prodi, Sistema industriale e sviluppo economico in Italia, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 26.  
In modo simile argomenta F. Forte. Secondo questo Autore "la logica del potere porta di conseguenza l'impresa pubblica a trascurare la dimensione internazionale". Cfr. Intervento di F. Forte, in G. Cottino (a cura di), Ricerca sulle partecipazioni statali, Einaudi, Torino, 1978, vol. I, p. 283.

mento sia alle forme sia al contenuto delle operazioni internazionali (1). Si raggiungerebbe certo un facile accordo con il dire che cessioni di know-how, vendite di licenze, accordi di management, studi di fattibilità e simili hanno effetti positivi sull'intervento e sull'occupazione all'interno del nostro paese. Si sarebbe ancora d'accordo sul fatto che investimenti all'estero in attività commerciali abbiano effetti simili. Investimenti nel settore primario sarebbero, infine, quasi unanimamente giudicati come complementari rispetto agli investimenti interni.

Ci sono, peraltro, operazioni internazionali nelle quali il vantaggio netto non è così evidente, ma esiste, se si fa riferimento ad una situazione alternativa che comporterebbe la rinuncia al mercato estero a favore di concorrenti locali o stranieri (questo punto verrà trattato più ampiamente nel par. 1.3).

L'attività nei Pss, o almeno in alcuni di essi, viene assumendo sempre più dei contorni vincolati, in quanto quei paesi non accettano di essere serviti attraverso importazioni di certi beni dai paesi industriali (si veda più ampiamente il par. 3.2) e richiedono la produzione in loco dei beni stessi, con varie modalità e forme di partecipazione locale.

In queste condizioni la stessa sopravvivenza di talune produzioni in Italia richiede che le imprese italiane cooperino nelle attività produttive dei Pss. A questo compito non può

---

(1) Non intendiamo qui riferirci all'ovvio caso in cui queste siano rappresentate da esportazioni di beni.

sottrarsi - pur con modalità da precisare - l'impresa pubblica italiana. Ciò sia perché essa può essere direttamente interessata in quanto gestisca in Italia le produzioni minacciate sia perché, ove ne venga dimostrata la convenienza, potrebbe essere anche chiamata ad agevolare o sostenere un processo di ristrutturazione generale della nostra economia (Si tenga presente che una nuova posizione del nostro paese nell'ambito dell'economia mondiale può essere ottenuta mediante il controllo sia delle operazioni in entrata nel sistema produttivo sia di quelle in uscita e che le une condizionano le altre, e viceversa).

Indubbiamente, le operazioni internazionali nei Pss non sono tutte del genere al quale si è finora accennato; ve ne sono alcune che possono trovare giustificazione soltanto nell'ambito di un'impresa che agisca a fini e con criteri privatistici. Ma il numero di quelle vantaggiose, oltre che sul piano aziendale, anche per la collettività, non è trascurabile ed è, comunque, necessario cercare di individuare con chiarezza le une e le altre.

Nel par. 1.4 si tratta più ampiamente dei criteri di politica industriale che devono guidare le operazioni internazionali. Mentre si rinvia a quel paragrafo, è opportuno precisare che in questa sede ci interessa, anzitutto, puntualizzare lo stato attuale di internazionalizzazione del gruppo IRI, con riferimento ai Pss. Distingueremo le operazioni che rendono il coinvolgimento internazionale dell'IRI simile a quello di una grande impresa privata (investimenti diretti) dalle varie forme di accordi con enti e imprese pubbliche dei Pss.

Mostreremo, poi, come le richieste di un Nuovo ordine

economico internazionale (NOEI) siano difficilmente compatibili con la divisione internazionale del lavoro attuata attraverso le IM. Si vedrà, infine, come ciò apra prospettive notevoli ed interessanti per le operazioni internazionali del gruppo IRI, nel quadro di una strategia di cooperazione con i Pss e di un'attiva politica governativa.

Converrà, ora, delimitare il campo dell'indagine, in termini geografici e settoriali.

I paesi (1) dei quali ci occupiamo sono scelti fra quelli sottosviluppati (ad esclusione, quindi, dei paesi OCSE, di quelli facenti parte del Comecon, nonché della Cina), sulla base di svariate considerazioni: importanza politica ed economica; esistenza di qualche precedente rapporto di cooperazione e di condizioni minime per un suo rafforzamento. Si è escluso l'Iran a causa dell'incertezza derivante dall'attuale fase politica.

Come si vede dall'elenco riportato in nota, la molteplicità dei criteri non ha sempre portato a scelte pienamente coerenti sul piano di ogni singolo criterio e non pochi sono i paesi che si sono dovuti escludere.

I settori considerati sono quelli di prevalente interesse dell'IRI; si esclude, peraltro, il settore bancario, che necessiterebbe di una indagine ad hoc.

---

(1) Si tratta di Algeria, Argentina, Brasile, Colombia, Egitto, Filippine, India, Iraq, Israele, Libia, Marocco, Messico, Mozambico, Nigeria, Peru, Siria, Somalia, Tunisia, Turchia, Venezuela e Zaire.

### 3.1. Gli investimenti diretti

#### 3.1.1. Investimenti diretti e operazioni alternative

In questo paragrafo intendiamo occuparci degli investimenti diretti effettuati dall'IRI, nei Pss e nei settori indicati, più o meno alla stessa stregua di una impresa privata. Considereremo anche alcune operazioni alternative all'investimento diretto (ID), compiute dall'IRI ancora una volta alla stregua di un'impresa privata, senza sollecitazioni esterne, ma per semplici calcoli di convenienza aziendale. Ci riferiamo in particolare, alla cessione di brevetti, cui anche le imprese private ricorrono in alternativa all'ID in particolari condizioni di mercato o finanziarie.

Poiché anche nei paragrafi 3.3. e 3.5. ci occuperemo di operazioni alternative all'ID classico, è necessario chiarire la linea distintiva. Le operazioni internazionali di cui ci interessiamo qui sono quelle tipiche delle IM; le operazioni che esaminaremo successivamente - pur nella loro ampia tipologia, che comprende anche la costituzione di joint-ventures - riguardano tutte accordi di cooperazione con enti o imprese pubbliche dei Pss.

Pertanto, le operazioni di ID saranno considerate in questo paragrafo se comportano nella impresa costituita all'estero, una partecipazione dell'IRI, totalitaria o anche una partecipazione di maggioranza o di minoranza, se i partners sono imprese private o persone fisiche.

Se invece, i soci esteri sono enti o imprese pubbliche,

l'ID. viene considerato alla stregua di un accordo di cooperazione con operatori pubblici dei Pss.

Va fatto rilevare che la distinzione non è del tutto netta, in quanto potrebbero esserci casi nei quali ad un accordo dell'IRI con enti pubblici dei Pss si accompagna, a latere, un'operazione tipica e tradizionale di ID. Ciò avverrebbe, ad esempio, se un accordo per la formazione professionale e la fornitura di materiale per telecomunicazioni ad un Pss prevedesse la produzione in loco di alcune parti componenti di tali apparecchiature e questa comportasse un investimento dell'IRI per il quale il paese ospite lascia libertà di scelta delle modalità o prevede, comunque, l'effettuazione di un ID di tipo classico.

Casi del genere potrebbero verificarsi - e l'associazione dei due tipi di operazioni sarebbe allora importante - ma in linea di massima ci sembra conveniente seguire la distinzione operata, con la precisazione già fatta, per motivi che saranno evidenti nel seguito dell'analisi.

### 3.1.2. Gli investimenti delle multinazionali nei paesi sottosviluppati.

Negli anni settanta si è assistito ad una ulteriore crescita della presenza delle IM a livello globale, anche se non si sono verificate le apocalittiche previsioni di alcuni secondo le quali le IM avrebbero in breve tempo acquisito circa

i due terzi della produzione industriale mondiale (1).

In termini di valore contabile degli ID vi è stata una crescita di più dell'80% nel quinquennio 1971-76. Se si tien conto del fatto che le vendite delle IM crescono normalmente a tassi più elevati dell>ID e che vanno diffondendosi rapidamente operazioni che non comportano partecipazioni azionarie da parte delle IM, si comprende come l'aumento dell' ID sottostimi la reale crescita delle IM.

Se, poi, si considera che le vendite all'estero di queste imprese aumentano a tassi più elevati che all'interno del paese di origine, si può dedurre che sono cresciuti alcuni fattori di internazionalizzazione delle varie economie (2).

Quale è stato, in questo ambito, il ruolo dei Pss? A prima vista si direbbe che ci sia stata una concentrazione dell'attività delle IM nei paesi sviluppati (Ps). E questo è vero, in un certo senso, in quanto la quota dello stock di ID nei Pss sul totale mondiale è scesa dal 31%, alla fine del 1967, al 26%, alla fine del 1975 (3).

---

(1) Queste previsioni, formulate da H.V. Perlmutter e H.W. Ball, sono ricordate in C. Vaitsos, *Transnational enterprises and the Lima target*, *Journal of World Trade Law*, May-June 1979, p. 224.

(2) *Ibidem*, p. 225.

(3) Cfr. United Nations, *Transnational corporations in world development: A re-examination*, New York, 1978, p. 237.

Con riferimento, peraltro, ai soli settori manifatturiero e dei servizi la quota di ID detenuta nei Pss dai maggiori paesi di origine delle IM era leggermente aumentata: dal 20 al 22% e dal 26 al 30%, rispettivamente (1).

La caduta della quota complessiva - in presenza di ID relativamente trascurabili in agricoltura e in altri comparti dell'industria, è imputabile, quindi, al settore minerario, dove ampie sono state le nazionalizzazioni ed espropriazioni negli ultimi anni, in particolare, dopo il 1973 (2).

La maggiore presenza delle IM nelle attività manifatturiere dei Pss si ha nelle attività di lavorazione delle materie prime, in quelle di sostituzione delle importazioni e nei servizi connessi. La produzione per l'esportazione effettuata dalle IM nei Pss, pur essendo rilevante, è stata probabilmente esagerata, almeno se la si misura in termini di quota sul totale delle esportazioni dei Pss.

- 
- (1) Cfr. Vaitsos C., op. cit., pp. 226-7. Si confrontino queste cifre e quella relativa alla quota degli ID globali con la percentuale della popolazione residente nei Pss sul totale mondiale (47,5% nel 1973), del PNL (11,6% nello stesso anno), delle esportazioni (22,7% nel 1975). Cfr. Guelfi C., L'industrializzazione dei paesi sottosviluppati e il nuovo ordine economico internazionale, in Verso un nuovo ordine economico internazionale, Ipalmo, 1977, p. 182.
- (2) Cfr. D.G. Bradley, Managing against expropriation, Harvard Business Review, luglio-agosto 1977.
- (3) Cfr. Vaitsos C., op. cit., p. 230 e la bibliografia ivi menzionata.

Si avrebbe un quadro falsato della situazione se non si notassero alcune ulteriori caratteristiche dell'ID nei Pss. Ci riferiamo, anzitutto, alla concentrazione territoriale : 4 Pss (Brasile, Argentina, Messico e India) ricevono il 27% degli ID mondiali e i Paesi OPEC un altro 20%, a fronte del 40% degli investimenti che si dirigono verso 4 Ps (U.S.A., Canada, R.V., Rft). In secondo luogo, va rilevata una concentrazione degli ID anche a livello settoriale (1), pur essendo questa molto diversa a seconda dei paesi e delle regioni geografiche.

Quali sono le prevedibili tendenze future? La risposta dipende da numerose considerazioni. L'andamento delle economie nei Ps, la capacità dei Pss di tradurre in atto, sia con politiche nazionali sia attraverso azioni collettive, le aspirazioni verso un Nuovo ordine economico internazionale (cfr. par. 3.2.), la flessibilità di comportamento delle IM a fronte di limitazioni imposte dai Pss e, al tempo stesso, la loro capacità di mantenere il controllo delle operazioni-chiave nel processo di internazionalizzazione delle varie produzioni; la possibilità che altre imprese, come quelle pubbliche dei Ps introducano canali di internazionalizzazione diversi da quelli delle IM e più coerenti con le richieste di NOEI; questi sono i principali fattori dai quali dipende l'andamento futuro dell'attività multinazionale nei Pss e degli stessi rapporti fra Ps e Pss.

Ad avviso di alcuni, almeno a giudicare da quanto è

---

(1) Cfr. Vaitzos C., op. cit., pp. 225-6.

avvenuto negli ultimi anni, c'è da attendersi per il futuro che le IM conservino un ruolo importante nei Pss, pur con adattamenti alle mutevoli condizioni ed ai vincoli che potranno loro essere imposti, (che dovrebbero ridurre il ruolo dell'ID), ma con il mantenimento di un notevole e sostanziale grado di controllo sulle attività dei paesi ospiti. Da ciò potrebbero scaturire conseguenze negative sulla capacità dei Pss di raggiungere alcuni obiettivi qualificanti del Nuovo ordine (1).

Siamo lungi dal credere che le IM non riescano a trovare nuove forme di penetrazione e controllo nei Pss e che, d'altro canto, i Pss abbiano, salvo che in alcuni casi specifici, la forza e talvolta la stessa volontà di procedere linearmente nella ricerca di un NOEI. D'altra parte vanno riconosciuti i grossi problemi che affliggono le imprese pubbliche (II.PP.), quelle italiane in particolare. Ciononostante, ci sembra che valga la pena di studiare più a fondo la possibilità che le II.PP. dei Ps e dei Pss creino circuiti di internazionalizzazione della produzione alternativi a quelli delle IM.

### 3.1.3. Gli investimenti diretti dell'IRI nei paesi sottosviluppati (2)

Il quadro attuale degli ID dell'IRI nei Pss è abba-

---

(1) Ibidem, pp. 223-4 e p. 237.

(2) Si ricordi che abbiamo deciso di non considerare in questo paragrafo, ma in quello relativo agli accordi con II.PP. dei Pss, le j.v. costituite dall'IRI con soci pubblici locali.

stanza limitato sia come numero sia come dimensione di operazioni; si tratta in molti casi di iniziative alquanto recenti principalmente nei settori meccanico, siderurgico e delle telecomunicazioni.

Dopo la cessione alla Fiat della consociata brasiliana dell'Alfa Romeo le attività direttamente produttive dell'IRI all'estero sono le seguenti:

1. Italtractor ha costituito in Brasile la società mista Italtractor-Picchi (ITP), con una partecipazione italiana al 30%, per la produzione di componenti "undercarriage"; in questo caso, l'operazione è stata inizialmente facilitata dalla concessione di facilitazioni del governo brasiliano alle nuove iniziative estere nel settore ed ha, poi, guadagnato momento.
2. Il raggruppamento Ansaldo ha acquisito, sempre in Brasile, una partecipazione del 43% nella COEMSA, al fine di avere accesso a forniture locali.
3. Lo stesso gruppo ha costituito recentemente in Brasile la Ansaldo Solar do Brasil, in società con la COSINOR per lo sviluppo di impianti di energia solare. Per l'iniziativa, la prima nel settore in Brasile, sono previste facilitazioni governative, ma non sembra che essa abbia ancora concretamente decollato.
4. In Venezuela, è in corso di realizzazione, in associazione con un partner locale (la partecipazione della VM del grup-

po Finmeccanica è del 40%), uno stabilimento per la produzione di motori diesel ad aria, destinati al mercato locale e di altri Pss.

5. La Innocenti Santeustachio (che partecipa alla realizzazione dell'impianto siderurgico di Tubarao) ha costituito a San Paolo del Brasile un'azienda di produzione meccanica, la INNOCENTIA, con l'obiettivo di aumentare la presenza sul mercato locale, conseguendo discreti risultati nell'ambito del piano siderurgico brasiliano.
6. La società Ponteggi Dalmine ha costituito in Venezuela una società mista con partecipazione privata locale maggioritaria, la Andamios Tubulares Dalmine de Venezuela. Questa ha realizzato uno stabilimento, da poco entrato in servizio, per la fabbricazione di svariati prodotti per l'edilizia e l'industria.
7. La consociata Auso Electronica e Telecomunicacões (Amsoel-tel) costituita nel 1973 da Italtel in Brasile svolge attività commerciale e di produzione di apparecchiature su licenza Italtel per il comparto trasmissione. La maggioranza azionaria è attualmente italiana, ma una più larga partecipazione locale potrebbe aversi nel quadro di più stretti rapporti di affari con il gruppo Telebras.
8. Finsider possiede da tempo varie consociate estere per l'estrazione e commercializzazione di minerali di ferro, da sola

o in associazione con altre imprese siderurgiche.

Ad esempio, essa possiede - attraverso Finsider International - dal 1963 in India le società SESA GOA e MINGOA, con partecipazione maggioritaria indiana (60%); parte del minerale viene ritirato da Italsider, mentre la quota principale è destinata al mercato indiano e giapponese.

9. La SME possiede, attraverso la Star, alcune consociate in Somalia (la Sopral S.p.A. e la Kandala S.p.A.) e in Etiopia, per la produzione e la commercializzazione di carni, tonno e vegetali.

Molte decine sono, poi, gli investimenti all'estero di natura strettamente commerciale. Fra essi più di una dozzina sono quelli di pertinenza Alfa Romeo, quasi tutti con partecipazione totalitaria della casa di Arese. Fra gli altri sono da segnalare quelli compiuti dall'Ansaldo in Brasile (nell'Ansaldo do Brasil, oltre a quelli direttamente produttivi già citati), in Venezuela (Electromecanica Anseven), in Messico (Ansaldo Mexicana) e in Nigeria (Ansaldo Nigeria), per facilitare i flussi di forniture per vari programmi locali.

In molti casi considerazioni di carattere finanziario o inerenti alla ridotta dimensione del mercato locale hanno indotto a ricorrere ad operazioni alternative all'ID "produttivo", che non sono, peraltro, di tipo puramente commerciale.

Il caso più vicino a quello della pura e semplice esportazione è quello della vendita di kit completi di auto che

vengono montati all'estero da terzi. Vi sono 2 o 3 casi di rapporti stabili ed altri occasionali di questo genere, che, peraltro, non riguardano i Pss dei quali ci occupiamo.

Vi sono, poi, accordi di assistenza tecnica spesso connessi con la vendita o la costruzione di macchine, impianti, ecc., che si configurano come accordi per la cessione di know-how. E' questo, ad esempio, il caso del contratto della SGS Ates per la realizzazione in Iraq di una fabbrica di semiconduttori, con cessione di know-how.

Infine, in alcuni casi l'IRI cede l'uso dei propri brevetti per la fabbricazione in loco del prodotto, come nel caso della produzione in Kenya di candele per auto.

I progetti di operazioni internazionali del genere finora menzionato sono numerosi e spesso si intrecciano vari tipi di iniziative.

Si va dalle proposte di Italtel per la realizzazione in un paese africano di un centro di formazione per le telecomunicazioni e l'elettronica e di un'attività di fabbricazione di apparati, al fine di accrescere la penetrazione commerciale, alla proposta di Italtrafo per la cessione di know-how relativo alla fabbricazione di trasformatori in un paese asiatico, dalla previsione di vari accordi di collaborazione tecnica fra Termomeccanica e aziende di un paese asiatico (fra l'altro, per la costruzione in loco di pompe di circolazione per centrali termiche e di pompe per uso agricolo e industriale) agli studi e trattative da parte della VM per la realizzazione in paesi del Nord Africa di una catena di montaggio per alcuni tipi di moto-

ri diesel o di uno stabilimento per l'assemblaggio in loco di gruppi elettrogeni e motopompe; dalle trattative di Spica e Italtractor per la creazione con soci africani di stabilimenti di montaggio e magazzini deposito (al fine di soddisfare i requisiti della legislazione del paese "ospite" e per servire il mercato locale) alle proposte per la cessione di know-how e la costruzione in loco di alcune parti di aereo da parte di Alitalia nei confronti di paesi latino-americani ed asiatici.

Come si può desumere da questa rapida rassegna, le iniziative di penetrazione di tipo "classico" (ID totalitari o con soci privati in attività produttive o commerciali, cessione di know-how, licenze, contratti di assistenza tecnica, tutti con controparti private) sono abbastanza limitate, anche se la relativa numerosità dei progetti può denotare una loro tendenza a crescere (1).

Dalle informazioni disponibili, e salvo correzioni, ci sembra che la gran parte delle operazioni considerate sia catalogabile nelle seguenti tre categorie:

1. Operazioni destinate direttamente o indirettamente all'approvvigionamento del sistema economico italiano, come nel caso delle aziende estrattive e in talune iniziative agro-alimentari.
2. Operazioni con le quali si intende facilitare l'esportazione

---

(1) Ciò può essere, peraltro, dovuto al semplice fatto che molti di essi sono destinati a non essere realizzati.

di beni prodotti in Italia o la cessione di tecnologia, senza acquisizione di partecipazioni azionarie in attività estere da parte dell'IRI

3. Operazioni tendenti a servire i mercati esteri, facilitando l'esportazione di beni o parti componenti prodotte in Italia e acquisendo partecipazioni sulle attività estere.

Sono assenti, almeno nei Pss considerati, ID del tipo di quelli compiuti dalle "runaway";, ossia ID tendenti a sfruttare più bassi costi del lavoro (1).

Sulle operazioni del primo tipo non pare che vi possa essere alcun dubbio che si tratti di attività necessarie per un sistema economico come il nostro. Sono, peraltro, legittime perplessità circa la <sup>loro</sup> possibile continuazione nel futuro. Già le norme dei paesi ospiti hanno, infatti, <sup>in alcuni casi</sup> abbassato/la quota di partecipazione dell'IRI, accrescendo quella locale. Non è escluso, come è avvenuto in molti casi recenti, che gli ID vengono del tutto proibiti in tali settori e che si passi ad una gestione parzialmente o totalmente pubblica locale (cfr. par. 3.5.3.).

---

(1) Vi è qualche raro caso di ID del genere in Pss diversi da quelli da noi considerati.

Alludiamo a quelli compiuti dalla SGS-Ates nel Sud-Est asiatico (Malesia e Singapore); ma si tratta di casi assolutamente atipici, non riconducibili ad una deliberata strategia. Gli stabilimenti asiatici furono, infatti, acquisiti al gruppo insieme alla S.G.S., che ne era titolare, nel momento in cui questa entrò a far parte del gruppo per le vicende ricordate in Antonelli C. e Lamborghini B., Impresa pubblica e tecnologie avanzate. Il caso della Stet nell'elettronica, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 78.

Anche le operazioni del secondo genere sono da considerarsi non soltanto utili, ma necessarie, in quanto si traducono in aumento di esportazioni di merci e servizi senza comportare impegni finanziari e manageriali che qualcuno potrebbe considerare come alternativi a simili impegni in patria. L'unica controindicazione di alcune attività che rientrano in questo gruppo consiste nella minaccia che potrebbe derivare nel futuro alle nostre merci dalla creazione di capacità produttiva nei Pss. Si tratta, peraltro, di un falso problema, se si considera che la partecipazione dell'IRI a tali attività è praticamente obbligata, potendo in ogni caso i committenti o clienti esteri far ricorso ai concorrenti.

Per il terzo gruppo di attività gli effetti dell'ID per il nostro paese, a parte i problemi finanziari<sup>e</sup> manageriali, dipendono dal volume di vendite locali attivato dall'investimento stesso, nonché dal contenuto di valore aggiunto prodotto all'estero e dalla parte prodotta in Italia. Anche qui, peraltro, va considerato il vincolo derivante dalla possibile sostituzione della nostra attività da parte di imprese concorrenti (1).

Il problema che emerge chiaramente dal discorso svolto finora - quello degli indirizzi strategici ai quali si ispira la condotta dei Pss, che si traducono in vincoli all'operare dei Ps e, quindi, anche delle aziende IRI - richiede un approfondi-

---

(1) Su questi problemi si veda più ampiamente la parte I (paragrafo 1.3).

mento. Ce ne occupiamo nel paragrafo successivo.

### 3.2. Le richieste di Nuovo ordine economico internazionale e le multinazionali.

#### 3.2.1. Le richieste di un Nuovo ordine

Possiamo sintetizzare il senso di queste richieste, qualificandole come un tentativo da parte dei Pss di passare da una posizione di subordinazione (1) ai Ps ad uno sviluppo delle proprie economie, innescato da impulsi autonomi e non derivati e autonomamente gestito.

Questo non esclude affatto la continuazione di rapporti economici con i Ps, ma soltanto una modifica del loro contenuto e delle loro modalità che tenga conto di quelle finalità che ispirano la posizione attuale dei Pss (2).

Ove non si considerassero queste finalità, scarso o nullo significato avrebbero alcuni traguardi concreti fissati dai Pss, come quello contenuto nella Dichiarazione di Lima del.

---

(1) A questo termine possono darsi contenuti svariatissimi, che vanno dall'esistenza di un sottosviluppo funzionale per lo sviluppo dei paesi del "centro" allo sviluppo dei Pss distorto dall'influenza delle "metropoli".

(2) Questo discorso sarà ripreso e approfondito nel prosieguo del paragrafo.

1975, secondo il quale la quota della produzione industriale mondiale di pertinenza dei Pss dovrebbe raggiungere il 25% entro l'anno 2000.

La consapevolezza che i rapporti tradizionali con il "centro" hanno indirizzato e vincolato lo sviluppo dei paesi "periferici", (consentendo, fra l'altro, soltanto ad alcuni di essi di uscire dal circolo vizioso del sottosviluppo (1) ), induce i Pss a cercare di evitare tali rapporti.

Si sono rivelati largamente insufficienti a innescare uno sviluppo generalizzato dei Pss la crescita iniziale del settore primario, l'industrializzazione, poi, attraverso la sostituzione delle importazioni, e l'espansione, infine, delle esportazioni di manufatti standardizzati ad alto contenuto di lavoro.

In tutti e tre i casi gli impulsi e i vincoli provenivano dai paesi del centro ed erano trasmessi ai Pss essenzialmente attraverso l'effettuazione di ID e l'operare di IM (2). In particolare, il carattere totalizzante delle attività di queste imprese, mentre provocava la crescita nei settori indicati dei Pss, la costringeva nei limiti di tali settori, esercitando-

---

(1) In realtà, questi paesi si stanno soltanto "industrializzando", come è opportunamente sottolineato dal termine creato dall'OCSE, ossia "Newly-Industrialising Countries" (NICs).

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

si con le modalità sperimentate e valide per i Ps. (quindi, con scarso sforzo di adeguamento alle realtà e alle esigenze locali) e provocando limitati effetti di "spillover".

Si comprendono, quindi, le raccomandazioni - pur talvolta espresse in modo generico e contraddittorio - contenute nel programma di azione di Lima: i Pss "dovrebbero formulare piani e strategie di industrializzazione a lungo termine che si fondino in primo luogo sullo sforzo nazionale e che rispettino le caratteristiche di ciascun paese secondo le sue strutture sociali ed economiche; dovrebbero essere inoltre realizzati: un'equa distribuzione dei benefici dell'industrializzazione fra tutti i settori della popolazione; un uso intensivo delle risorse nazionali, in particolare attraverso la trasformazione in loco delle materie prime e con un processo di industrializzazione diffuso, con la formazione cioè di industrie di base nei settori siderurgico, metallurgico e della petrolchimica, nonché con la creazione di altre attività industriali manifatturiere e di trasformazione, ferma restando la necessità di salvaguardare l'attività delle piccole e medie imprese, con il ricorso anche a forme cooperative; il conseguimento di una maggiore efficienza nel processo di sostituzione delle importazioni e la formulazione di adeguati incentivi per incoraggiare la esportazione dei prodotti manufatti e semimanufatti; lo sviluppo delle istituzioni finanziarie... e l'intensificazione dei programmi di formazione professionale...; la definizione, infine, di un ruolo adeguato delle istituzioni statali nel governo dell'industria e l'elaborazione di misure idonee a far sì che l'investimento privato straniero sia effettuato in coerenza con i piani

di sviluppo economico nazionali" (1).

Anche i Ps dovrebbero adottare appropriate misure te se a facilitare il progresso economico e sociale dei Pss (2). Un punto sul quale <sup>questi</sup> insistono particolarmente concerne la ricerca di "nuove istituzioni e mezzi per produrre e rendere disponibili la tecnologia" (3), adeguata alle loro esigenze.

Non soltanto a livello di enunciazione della strategia ma anche nella sua concreta attuazione sia nelle sedi collettive sia al livello nazionale dei singoli Pss, come vedremo fra poco, non vi è sempre chiarezza di linee né piena coerenza; e ciò può essere attribuito a varie cause, fra le quali lo scarso potere negoziale di cui gode la gran parte dei Pss.

Tuttavia, è probabile che in futuro essi si muovano sempre di più nella direzione prima indicata, anche se molti sono i fattori dai quali dipende un tale risultato.

---

(1) Cfr. Guelfi C., L'industrializzazione dei paesi sottosviluppati e il nuovo ordine economico internazionale, cit., pp. 188-9.

Sono, poi, formulate varie richieste nei confronti dei Ps e fra esse va sottolineata quella di adottare misure di riconversione e risfrutturazione tali da rendere possibile un trasferimento di industrie nei Pss. Ibidem, pag. 189.

(2) Cfr. Guelfi C., op. cit., p. 189.

(3) Cfr. Helleiner G.K., International technology issues: Southern needs and Northern responses, in Bhagwati J.N. (ed.), The new international economic order: The North-South debate, MIT Press, Cambridge, Mass, 1977, p. 297.

### 3.2.2. L'ordine delle imprese multinazionali

La misura delle operazioni svolte dalle IM nei Pss, anche in relazione al loro coinvolgimento nelle economie sviluppate, è stata brevemente considerata nel par. 3.1.2.

Qui vogliamo occuparci altrettanto brevemente della natura del sistema di relazioni economiche internazionali che si costituisce attraverso l'operare delle IM.

Per comprenderla è necessario considerare che si tratta di imprese oligopolistiche private le cui operazioni (anche al livello internazionale) sono guidate da una strategia unitaria

In quanto imprese private esse sono guidate dalla ricerca del massimo profitto; l'orizzonte temporale non è certo tanto breve da indurle a compiere operazioni puramente speculative o "di rapina", nel campo reale, finanziario e valutario; ma è probabilmente più breve di quello di organi ed imprese pubbliche, con i quali esse <sup>possono</sup> pertanto, entrare in conflitto.

In quanto imprese oligopolistiche, le IM sono indotte ad attribuire scarsa o notevole rilevanza a certi mercati non tanto, o non solo, con riferimento a certi parametri "oggettivi" (ad esempio, PIL complessivo e pro-capite, suo saggio di crescita, costo del lavoro, ecc.), ma sulla base di considerazioni connesse con la posizione globale di ognuna di esse a fronte delle sue concorrenti. Inoltre, una volta che le IM siano entrate in certi mercati e vi abbiano acquisito posizioni di forza - il che è relativamente facile nei Pss - esse sono portate a sfruttare il potere di mercato di cui dispongono, con mezzi più o

meno leciti, il che può colpire particolarmente la struttura produttiva dei Pss, caratterizzata dalla presenza di piccole e medie aziende, la cui perdita distruggerebbe l'humus stesso dello sviluppo (1).

In quanto le operazioni delle varie consociate dell'IM vengono guidate da una strategia unitaria, programmata dalla casa-madre, possono sorgere conflitti, quando questo sistema di piano entri in contatto con un sistema statale anch'esso programmato, ma con orizzonti, obiettivi e regole di comportamento diversi.

Non che le IM non possano assumere atteggiamenti flessibili di fronte a politiche degli stati nazionali che impongano vincoli e limitazioni. Questo può avvenire, anche se le IM preferiscono - ovviamente - il massimo di atteggiamento liberale nei loro confronti o, addirittura, la concessione di sussidi, agevolazioni, ecc. Ma il potere economico di cui esse dispongono consente loro non soltanto di non uniformarsi a vincoli e limitazioni, ma anche di condizionare le stesse decisioni e gli orientamenti di politica dei paesi ospiti, tanto più quanto mi-

---

(1) L'importanza delle imprese pubbliche e private dei Pss - oltre che delle piccole imprese dei Ps - ai fini dello sviluppo di nuove tecnologie adatte alle condizioni dei Pss (Cfr. Helleineir G.K., op. cit., p. 312 in particolare") ha indotto qualche economista a suggerire la protezione dell'industria locale di quei paesi dalle IM nella fase del suo sviluppo nascente. Cfr. J. Baranson, Technology and the multinationals: Corporate strategy in a changing world economy, Lexington Books, Heath and Company, Lexington,

nore la capacità di resistenza. e di organizzazione del paese ospite. Gli strumenti sono svariati e ben noti.

A parte ciò, la divisione internazionale del lavoro che si instaura nell'ambito dell'IM, mentre può portare ad una maggiore efficienza per il gruppo nel suo complesso, può dimostrarsi svantaggiosa per i Pss, in quanto comporta o rafforza la tendenza ad <sup>accentuare nei Ps le</sup> attività più "pregiate", l'adozione anche nei Pss delle tecniche usate nei Ps, o di tecniche molto vicine a queste, senza riguardo alle esigenze locali, l'introduzione nei paesi periferici di modelli di vita e di consumo non sempre rispondenti alle reali esigenze delle popolazioni di quei paesi.

### 3.2.3. Le politiche dei paesi sottosviluppati verso le multinazionali

Si comprende, così, l'atteggiamento generale di ostilità dei Pss verso gli ID o, più in generale, i movimenti privati di capitale, come strumento capace di risolvere i problemi economici e sociali del sottosviluppo. Questo atteggiamento può essere chiaramente individuato nelle iniziative collettive dei Pss, anche se non sempre trova riflesso nelle legislazioni na-

---

./ Mass, 1978, p. 155.

Il suggerimento trova ampie applicazioni negli atteggiamenti di politica dei Pss.

zionali dei singoli P~~V~~s e nelle loro concrete applicazioni (che sono in genere ancora meno incisive (1) ), e, quindi, nell'andamento effettivo degli ID.

Che la priorità per l'indicazione della linea di tendenza degli atteggiamenti di politica dei Pss debba essere data alle loro decisioni collettive, anziché alle posizioni individuali di ognuno o all'evoluzione effettiva degli ID, ci sembra sia giustificato se si considera che in concreto e a livello indi-viduale i P~~V~~s sono costretti a mediare le proprie aspirazioni con i condizionamenti reali. Ove questi si attenuassero, per circostanze obiettive o per incisive azioni collettive dei P~~V~~s, prevarrebbe senz'altro la linea di fondo alla quale si è accen-  
nato.

Concordiamo, pertanto, con l'affermazione secondo cui nei prossimi anni i P~~V~~s manifesteranno una accentuata tendenza "a rivendicare un maggior controllo a livello internazionale sulla attività delle multinazionali" (2), mentre il tentativo dei P~~V~~s sarà ancora quello di allargare il campo di azione di queste imprese e, quindi, il ruolo delle relazioni economiche internazionali private, sostenute, ma in modo surrettizio, dai governi nazionali dei P~~V~~s stessi.

Ci sembra che attualmente lo scontro fra queste due

---

(1) Cfr. Vernon R., Storm over the multinationals: problems and prospects, "Foreign Affairs", 1977.

(2) Cfr. Guelfi C., op. cit., pp. 191-2.

opposte visioni sul ruolo delle IM si esprima in sede delle più prestigiose organizzazioni internazionali, Nazioni Unite, con l'appendice dell'UNCTAD, da un lato, ed OCSE, dall'altro.

Poiché in seno alle Nazioni Unite sembra prevalere - o, meglio, è probabile che prevalga, in quanto vi è attualmente una sostanziale situazione di stallo - la tendenza a controllare in modo alquanto rigido l'attività delle IM, vi è la tendenza a ritardare l'adozione di concrete decisioni e a mettere lo stesso organismo di fronte al fatto compiuto di codici di condotta abbastanza tiepidi e, comunque, volontari, decisi in sede OCSE.

### 3.3. Un ordine economico internazionale alternativo e la cooperazione fra enti ed imprese pubbliche

L'analisi delle richieste di NOEI e dell'atteggiamento di ostilità dei Pss verso l'ID come canale di trasferimento di capitali, tecnologia e capacità manageriali dal centro alla periferia porta a ricercare nuove basi per impostare le relazioni economiche fra Ps e Pss, in particolare per quanto concerne il ruolo del nostro paese.

---

(1) Cfr. Rules for firms and governments, The Economist, 31.3.1979, p. 61; OECD guidelines on multinational accounts, Financial Times, 22.3.1979, p. 20.

Relazioni economiche internazionali non fondate sulla logica esclusiva del profitto, ma su principi di cooperazione - ovvero un deciso temperamento del carattere totalizzante e privatistico dell'ID effettuato dalle IM - sarebbero certo gradite ai Pss e, a nostro avviso, lo saranno sempre più nel futuro, se si verificheranno le condizioni di un rafforzamento della loro capacità negoziale.

D'altro canto, simili relazioni non dovrebbero riuscire svantaggiose per un sistema come il nostro, non soltanto perché questo è caratterizzato da una presenza relativamente scarsa di grandi IM private e da quella invece, molto accentuata di II.PP. specialmente nei settori di base che sono strategici per la crescita dei Pss, ma anche perché riteniamo che, con opportune condizioni e cautele, le operazioni internazionali delle II.PP. italiane possano servire gli interessi della nostra economia meglio dell'ID all'estero delle imprese private (1).

Si tratterebbe, in termini diversi, di concludere ac-

---

(1) Qualcuno, pur in un diverso contesto, pone più l'accento sul primo aspetto. L'importanza delle PP.SS. deriva dal fatto che esse "coprono ormai, in modo quasi totalitario, l'area della grande impresa, cosicché non è pensabile dare nuovi contenuti all'inserimento della nostra economia nel contesto internazionale senza dover far perno sull'impresa pubblica". In questo senso si tratta "più di una necessità storica che di una scelta di tipo ideologico". Cfr. P. Genco, Internazionalizzazione delle imprese a partecipazione statale: problemi e limiti, *Economia e Politica Industriale*", n° 10, 1975.

cordi fra Ps e Pss, ovvero fra organi ed imprese pubbliche degli uni e degli altri, che siano di mutuo interesse, facilitando, da un canto, la riconversione dei primi e l'acquisizione di nuovi settori produttivi nei secondi e, dall'altro, l'ideazione e il trasferimento di nuove, adeguate tecnologie ai Pss, in modo da consentire l'emergere in questi di capacità autonome di sviluppo, tali da soddisfare le reali esigenze delle popolazioni locali.

I soggetti che dovrebbero dar vita a simili relazioni economiche alternative sarebbero essenzialmente le imprese pubbliche dei Ps e dei Pss. Ciò sembra giustificato dalla natura cooperativa dei rapporti; il fatto, che si tratta di operazioni economiche che necessitano di strutture specializzate e in qualche senso autonome esclude che quelle relazioni possano scaturire in via normale dell'attività convergente di organi delle pubbliche amministrazioni dei paesi interessati.

Il coinvolgimento di imprese pubbliche, mentre, da un canto, dovrebbe assicurare il rispetto di certi canoni di efficienza produttiva, dovrebbe, dall'altro, consentire una qualche misura di elasticità nei confronti della insorgenza di problemi squisitamente politici che esulino o siano molto distanti dal quadro generale, che pure è politico, della cooperazione.

Quest'ultimo punto ci sembra particolarmente importante. Come si vedrà allorquando proporremo alcuni progetti di cooperazione di ampio respiro (cfr. par. 3.6.), mentre certe iniziative economiche internazionali devono avere il sostegno governativo di una politica attiva e lungimirante nei confronti dei Pss, è opportuno che, almeno ad un certo livello o in certe

fasi, la precisazione del contenuto e delle modalità delle iniziative stesse avvenga tramite imprese pubbliche e non organi della P.A. Ciò anche per la stessa difficoltà di rapporti politici che divide spesso i Pss. sul piano delle iniziative concrete.

Simili progetti dovrebbero poter essere attuati anche in via bilaterale, ossia non dovrebbero, a nostro avviso, pesare remore circa questo modo di organizzare i rapporti economici internazionali, qualora se ne manifesti la necessità e la convenienza, anche sulla base di iniziative analoghe di altri paesi (1).

Piuttosto, va rilevato il ritardo con il quale il nostro paese si accingerebbe ad una simile politica.

Nonostante alcune lodevoli iniziative, che restano, peraltro, geograficamente localizzate, come si vedrà, in Italia siamo indietro rispetto ad altri paesi, almeno per la prospettiva generale internazionale nella quale alcuni si pongono (2). Può darsi che, paradossalmente, abbiano agito da remora certi facili e superficiali discorsi sulla esportabilità della formula IRI. Non che questa formula non sia stata presa a modello in

---

(1) Dovrebbero, peraltro, essere attentamente valutati i riflessi di tali accordi, a cui spesso si associano formule "buy-back", sul nostro sistema economico. Ecco perché è indispensabile una politica industriale comprensiva, che concerna i nostri rapporti economici internazionali così come la nostra struttura produttiva.

(2) Valga per tutti il caso del centro internazionale per l'im-

vari paesi esteri, sia Ps sia Pss, alcuni dei quali hanno chiesto e continuano (1) a chiedere la collaborazione dell'IRI per costruire o riformare il loro settore pubblico (2). Si tratta, piuttosto, del contenuto che si deve dare alla collaborazione. Non basta fornire la propria consulenza attendendosi un compenso specifico o generico al di fuori di una precisa strategia che coinvolga le finalità e il contenuto della cooperazione. Una volta decisa questa strategia, dovrebbe essere possibile un miglior sfruttamento della natura pubblica delle aziende del gruppo IRI, che non sempre ha giocato un ruolo favorevole nei rapporti con i Pss (3).

La definizione di una strategia di cooperazione con i Pss sufficientemente chiara e comprensiva dovrebbe agire nel du plice senso di facilitare i rapporti con imprese ed enti pubblici di quei paesi e di stimolare le imprese IRI a seguire le direttive del gruppo e a presentarsi come aziende pubbliche, chiarendo il quadro di riferimento delle loro operazioni.

---

././ presa pubblica nato dall'Università di Lubiana e finanziato dalle Nazioni Unite.

- (1) E' il caso recente del Venezuela.
- (2) A fronte di ciò stanno, peraltro, alcuni casi di collaborazione fallita, o notevolmente ridimensionata rispetto alle iniziali aspettative, che possono essere dovuti alla superficialità della impostazione.
- (3) Anche le II.PP. di questi paesi si comportano talvolta con criteri privatistici o, peggio, in modo illegale, stipulando contratti contra legem.

### 3.4. Le imprese pubbliche dei paesi sottosviluppati

#### 3.4.1. Le ragioni specifiche della costituzione di imprese pubbliche nei Pss

Non è, ovviamente, questa la sede per affrontare un discorso né sulla ragion d'essere dell'impresa pubblica in generale, né sulla sua più appropriata veste giuridica (1).

Può essere, invece, opportuno fare un breve cenno di una ragione particolare a sostegno della presenza dell'impresa pubblica nei Pss che ci torna utile nell'ambito della nostra proposta di un accordo di cooperazione fra imprese ed enti pubblici di Ps e Pss.

E' stato fatto notare (2) che, particolarmente nei Pss, alcune opportunità di crescita non possono essere sfrutta-

---

(1) Su questi problemi valga il riferimento ad un qualsiasi manuale di scienza delle finanze per gli aspetti generali (Cfr., ad es., S. Steve, *Lezioni di Scienza delle finanze*, Cedam, Padova, 1964); Gli aspetti relativi all'economia italiana sono, invece, più controversi. La teorizzazione "classica" del sistema delle PP.SS., anche con riferimento ai problemi concreti dell'economia italiana, è - come è ben noto - contenuta in P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nella esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 1975. Accenti critici sono contenuti in A. Shonfield, *L'impresa pubblica: modello internazionale o specialità locale?* in F.L. Cavazza e S.R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano, 1974.

(2) Cfr. J.B. Sheanan, *Public enterprise in developing countries*,

te dalle imprese private a causa delle imperfezioni di mercato e delle distorsioni nei prezzi e che ciò richiede l'intervento di imprese pubbliche. Eventuali correzioni delle distorsioni non risolverebbero il problema, in quanto vi sono differenze di comportamento fra imprese pubbliche e imprese private non riconducibili a diversità nei metodi di calcolo ma a differenze di obiettivi e motivazioni. Queste comportano, nei Pss in particolare, un bias degli investitori privati locali a favore delle piccole dimensioni; al contrario, l'impresa pubblica è incline a muoversi nel campo delle grandi dimensioni e a sovradimensionarsi. Quindi, nei Pss, il problema con le imprese private è quello di farle "partire"; con le imprese pubbliche è quello di ridimensionarle.

In molti settori, specialmente quelli di base propulsivi dello sviluppo, la scelta concreta è, pertanto, fra capitale estero e impresa pubblica, almeno, è stata sinora percepita in questi termini in molti Pss.

Molti di essi hanno deciso di costituire II.PP., magari dotandosi di capacità produttiva eccedente. Ciò pone ulteriori problemi per i Ps in generale e per le IM in particolare, in quanto, non solo si riduce la penetrazione di queste nelle aree periferiche, ma si minacciano - o si possono minacciare, se certe condizioni di efficienza sono rispettate <sup>nei Pss</sup> - le posizio-

---

././ in W.G. Shepherd, Public enterprise: Economic analysis of theory and practice, Lexington Books, Heath & Co., Lexington, Mass., 1976, pp. 206-212.

ni consolidate delle stesse e i loro equilibri oligopolistici in altri paesi.

Vi è, quindi, un'area molto ampia di conflitto fra II.PP. dei Pss e IM. Il conflitto si risolve a favore delle une o delle altre a seconda delle situazioni e della capacità negoziale che ne scaturisce. Anche da questo punto di vista, comunque, sembra esserci spazio per accordi di cooperazione dell'IRI con le II.PP. dei Pss,

La capacità produttiva di cui i Pss si dotano e ancor più si doteranno in futuro in alcuni settori è allo stesso tempo una minaccia e un'opportunità per il nostro paese. Le imprese pubbliche italiane potrebbero essere chiamate, da una parte, ad agevolare la formazione di quella capacità produttiva, con il trasferimento di tecnologie opportunamente adattate alle esigenze dei Pss e, dall'altra, ad attivare nuove iniziative in patria sostitutive delle attività che vengono decentrate.

Il paragrafo 3.4.2. viene presentato a parte (Petralia)

### 3.5. Gli accordi finora stipulati dall'IRI con imprese pubbliche dei paesi sottosviluppati

#### 3.5.1. Premessa

Gli accordi che intendiamo qui esaminare, sono, come si è già anticipato nel paragrafo 3.1.1., quelli fra imprese IRI ed imprese pubbliche ovvero organi della P.A. dei PSS. Salvo contrario avviso, trascureremo gli accordi con imprese private, già visti nel paragrafo 3.1.3.

Quanto alla natura delle relazioni considerate, escludiamo quelle di natura episodica e, pertanto, i rapporti di pura e semplice fornitura di beni o di servizi. Rientrano, invece, nell'analisi le forniture di beni o servizi che comportino anche assistenza tecnica o, comunque, contatti successivamente al momento della fornitura. Queste forniture sono molto frequenti per i beni strumentali di una certa complessità che richiedono una "coda" di assistenza tecnica o specifiche di produzione per processi non brevettabili.

La progettazione e la costruzione di impianti ed opere varie sono sempre incluse nell'analisi perché spesso ad esse segue una fase di assistenza, per avviamento o per manutenzione degli stessi.

### 3.5.2. Le forme di cooperazione

Gli accordi possono essere, anzitutto, bilaterali o multilaterali, questi ultimi essendo promossi da esistenti organi internazionali o da iniziative ad hoc.

Quanto all'oggetto della cooperazione, pur con l'avvertenza che è difficile tracciare distinzioni nette fra le varie forme di cooperazione, per la loro molteplicità, derivante anche da numerose combinazioni delle forme semplici, possiamo individuare le seguenti come le più importanti:

1. Accordi di formazione tecnica e manageriale.
2. Accordi di consulenza e assistenza tecnica.
3. Accordi di fornitura e/o costruzione di impianti con cooperazione nell'avviamento e nell'esercizio.
4. Società miste in attività specifiche.
5. Accordi di collaborazione globale.

L'attività di formazione tecnica e manageriale svolta dall'IRI nei confronti dei PSS attraverso l'Ufficio Cooperazione Tecnica Internazionale (UCTI), l'Istituto per la Formazione

e l'Aggiornamento Professionale (IFAP) e l'Associazione Nazionale dei Centri IRI per la Formazione e l'Addestramento Professionale (ANCIFAP), singolarmente o in collaborazione fra loro, si concreta in Corsi annuali realizzati autonomamente dall'IRI e corsi realizzati nel quadro di accordi con PSS o con organismi internazionali, con il concorso finanziario di questi ultimi.

I corsi annuali realizzati autonomamente dall'IRI sono rivolti al perfezionamento tecnico professionale di quadri di aziende ed enti di PSS e si articolano in una fase teorico-introduttiva, in stages in aziende normalmente nel gruppo IRI e in una fase finale di valutazione. I partecipanti vengono designati dalle aziende ed enti di appartenenza, con il consenso del loro Governo. Hanno finora preso parte ai corsi oltre 2.000 quadri provenienti da 87 PSS.

I settori di perfezionamento sono: banche, cantieristica, elettromeccanica, elettronica professionale, impiantistica, infrastrutture, istruzione professionale, meccanica, organizzazione aziendale, produzione del cemento, programmazione industriale, radiotelevisione, commercio con l'estero, siderurgia, telecomunicazioni, trasporti aerei e marittimi.

Se questi corsi hanno avuto una rigorosa impostazione formativa, è, <sup>peraltro,</sup> indubbio che il loro proposito principale è di natura promozionale (1). Da questo punto di vista vi sarebbe scag

---

(1) Tuttavia, la formazione tecnica e manageriale sta diventando sempre più un campo autonomo di attività dell'IRI, ossia va acquistando rilevanza in sè (cfr. par. 2.2.) e come tale

so fondamento per preferire accordi con II.PP., anziché private, dei PSS. Nonostante ciò e l'assenza di una specifica strategia di cooperazione con le II.PP., i partecipanti ai corsi sono stati in gran parte dipendenti di tali imprese, a causa della pratica coincidenza dei settori in cui esse operano con quelli gestiti dall'IRI.

Gli effetti promozionali dei corsi concernono prodotti e metodi di produzione delle aziende IRI e, più in generale, dell'intera economia italiana. Mentre, da un canto, la formazione è spesso il necessario complemento della fornitura di impianti e simili, può, d'altra parte, costituire anche la premessa per allacciare rapporti ed accordi con i PSS sia in termini di migliore conoscenza delle aziende del gruppo sia in quanto canale di contatti con singole imprese od organi pubblici dei paesi stessi.

Gli effetti promozionali sono, tuttavia, di difficile valutazione. Varrebbe forse la pena di tentare qualche verifica circa i costi e i benefici di varie forme e modalità dei corsi stessi, partendo, comunque, dalla premessa che la formazione professionale costituisce, da sola o in associazione immediata con operazioni di fornitura di impianti, un potente canale di penetrazione nei PSS. Si ritornerà su questo punto nel cap. 4.

Altri corsi, come si è detto, sono stati realizzati

---

./.. potrebbe anche aspirare ad essere dotata di una adeguata struttura aziendale nell'ambito del gruppo.

in via bilaterale, per incarico e con finanziamento di governi o enti dei PSS. Ce ne occuperemo più ampiamente nel par. 2.2.

Un cenno va fatto qui ai corsi di management commissionati dall'Unido, che ripetono taluni aspetti organizzativi dei corsi IRI e ai quali hanno finora partecipato più di 200 borsisti provenienti da oltre 50 paesi.

Un altro esempio di attività di formazione professionale derivante da accordi fra IRI ed organismi multilaterali è quello dell'istituzione di una sede sussidiaria del CLAD nell'area dei Caraibi; in tale quadro l'IFAP realizzerà nell'ottobre 1979 due seminari sulla gestione delle II.PP.

Gli accordi di consulenza e assistenza tecnica possono riguardare studi e ricerche preliminari di progetti industriali o di opere civili ovvero l'avviamento della gestione di attività economiche, come pure il loro eventuale risanamento.

Oltre al loro valore intrinseco - che giustifica l'ordinamento aziendale di certe attività di consulenza ed assistenza nell'ambito del gruppo IRI - essi sono importanti perché spesso precedono o seguono forniture di beni o di altri servizi. In altri termini, anche l'attività di consulenza e di assistenza tecnica ha fini promozionali, come quella di formazione professionale.

In taluni casi le forniture di beni e servizi vengono associate in un unico pacchetto con attività di consulenza ed assistenza - nonché di formazione professionale - specialmente ove si tratti di forniture di impianti.

Una cooperazione di natura più completa si ha con la costituzione di joint ventures (j.v.) per l'esercizio di speci-

fiche attività in comune, sia nel campo della produzione primaria sia in quella manifatturiera e dei servizi.

Questo è un tipo di cooperazione che si addice particolarmente ai casi in cui ognuno dei partners apporta alcuni fattori necessari per il buon fine dell'iniziativa (lavoro, capitale, risorse di materie prime, management, tecnologia) (1) ovvero quando vi siano almeno inizialmente, delle sezioni di attività che hanno diverso contenuto e richiedono diverse competenze.

A parte ciò, possono essere le politiche adottate dai PSS che richiedono la formazione di j.v. con partners pubblici o privati locali, ai quali deve essere spesso riservata una partecipazione di maggioranza.

Come si è già avuto modo di precisare nella parte I della ricerca, i risultati che possono ottenersi dalle j.v. dipendono spesso dalla validità del contributo del socio locale, oltre che, naturalmente, dagli stimoli che questo riceve dal partner estero. Se la prima condizione non è sempre soddisfatta nei PSS, dove anche sotto l'etichetta dell'impresa pubblica in alcuni casi si nascondono fenomeni di corruzione, incapacità, ecc., il fatto che il partner estero sia rappresentato da un'impresa pubblica piuttosto che da un'IM o da un'impresa comunque

---

(1) Di questo tipo sarebbero le proposte di iniziative congiunte fra Italia, paesi arabi e paesi latino-americani, scaturite dal Convegno di Roma dell'aprile 1979.

privata, dovrebbe avere un positivo effetto di stimolo dell'iniziativa locale e, al tempo stesso, rappresentare una garanzia di comportamento corretto. Il problema sarà ripreso successivamente nel ~~par. 3.6~~ <sup>par. 3.6</sup> anche con specifico riferimento all'IRI.

Gli accordi di collaborazione globale, riferendosi ad un complesso di attività collegate fra loro, rappresentano la forma più ampia possibile di cooperazione. Essi possono coinvolgere varie iniziative nello stesso settore (è il caso, come si vedrà, delle proposte di collaborazione fra l'Argentina e l'industria elettronucleare italiana; cfr. par. 3.5.3.) o in settori diversi (come per le proposte di collaborazione dell'IRI con il Venezuela per lo sviluppo minerario e industriale della regione Zulia (v. par. 3.5.3.)).

Questo tipo di accordo sembra particolarmente adatto alle soluzioni di taluni problemi settoriali o regionali; nel primo caso, quando un PSS parta praticamente da zero e voglia dotarsi di un moderno settore industriale; nel secondo caso, quando le strutture ordinarie del PSS siano insufficienti, almeno inizialmente, per affrontare problemi su vari fronti.

Questo tipo di collaborazione trova nell'IRI un partner qualificato, data la sua natura di gruppo polisetoriale e per i problemi di sviluppo regionale che esso ha dovuto affrontare in patria.

### 3.5.3. Gli accordi settore per settore

Un esame degli accordi di cooperazione può ispirarsi

a due diversi criteri-guida:

- 1) si può voler mettere in rilievo l'aspetto geografico-economico, analizzando tutte le iniziative di cooperazione fra le aziende IRI e le imprese pubbliche dei PSS, paese per paese; questo criterio consentirebbe di riportare meglio le attività intraprese ai caratteri generali dell'economia e della politica economica di ogni PSS e di individuare le eventuali carenze di penetrazione e le prospettive di futura collaborazione, principalmente con riferimento alle esigenze e alle possibilità del paese ospite;
- 2) in alternativa, l'accento può cadere sul settore e allora si esaminerebbero gli accordi di cooperazione con tutti i PSS, settore per settore; in tal caso, mentre, da un lato, sarebbe facilitato il collegamento con le esigenze dell'IRI così come vengono percepite a livello settoriale (e da qui anche il collegamento con gli studi settoriali presentati a latere di questa ricerca), dovrebbe essere più agevole anche rapportarsi ai problemi più generali della struttura e delle tendenze della internazionalizzazione della produzione, settore per settore; in definitiva, questo angolo visuale consentirebbe di tener conto delle esigenze dell'IRI e dei gruppi settoriali che lo formano, nell'ambito dello stato e della evoluzione del settore a livello internazionale.

Come si vede, entrambi i criteri hanno fondamento e, d'altra parte, ognuno fornisce una visione parziale del problema. In questo paragrafo seguiremo il secondo criterio, ossia quello settoriale. Nel seguito, sia nel par. 35.4. sia nel par.

3.6, emergerà anche l'aspetto geografico-economico degli accordi attuali e delle prospettive di loro rafforzamento.

I settori nei quali sono stati conclusi accordi di cooperazione sono i seguenti: formazione professionale, impiantistica e opere civili, siderurgia, telecomunicazioni, energia.

Vi sono poi alcune proposte di collaborazione globale non settoriale .

In linea di massima, ad ognuno di questi settori di attività corrisponde un raggruppamento di imprese nell'ambito dell'IRI, salvo che per la formazione professionale. Tuttavia, ci siamo talvolta allontanati da un continuo riferimento alle finanziarie o ai raggruppamenti così come sono attualmente configurati nell'IRI, comprendendo, ad esempio, fra gli accordi in materia di costruzione di impianti ed opere civili non solo quelli conclusi dal gruppo Italstat ma anche taluni di quelli stipulati da Italimpianti (del gruppo Finsider), quando l'attività di costruzione non era specificamente rivolta alla siderurgia.

#### 1) Accordi di formazione professionale e consulenza

Oltre ai corsi IRI di formazione tecnica e manageriale e all'iniziativa IRI-CLAD, per l'istituzione di una sede sussidiaria del CLAD nei Caraibi - già ricordati - bisogna far menzione dell'accordo Iri-Università Simon Bolivar del Venezuela concluso nel 1977, che comporta un impegno dell'IFAP e varie iniziative di formazione tecnica e manageriale fino al 1979.

Inoltre, l'ANCIFAP ha curato nel 1976-77 per conto del CNR la formazione di addetti alla manutenzione di impianti

delle fregate elicotteristiche fornite alla Marina peruviana. L'IRI, attraverso l'UCTI, ha raggiunto intese per collaborare nel campo della formazione professionale con enti e società del Mozambico.

L'Ancifap ha realizzato per il Ministero del lavoro libico un primo ciclo di formazione per 75 istruttori di durata annuale; è poi stata presentata dall'Ancifap un'offerta per la fornitura - chiavi in mano - di 26 centri di formazione professionale alla Libia. Ancifap, Ifap ed Ucti hanno, poi, realizzato vari corsi di formazione a beneficio di quadri tecnici egiziani.

L'IRI ha anche collaborato dal 1973 al 1975 con l'ente pubblico industriale peruviano INDUPERU con consulenze in Perù e missioni peruviane in Italia e nel 1971 con la Corporation Financera de Desarrollo (COFIDE) dello stesso paese. Più di recente, nel 1977, una missione peruviana del Ministro dei Trasporti e Telecomunicazioni ha visitato l'IRI.

Come si è visto, alcune iniziative di formazione sono svolte direttamente nei PSS. Nel quadro di un progressivo trasferimento delle attività di formazione negli stessi PSS, con possibilità di loro utilizzazione a livello regionale sono in via di definizione alcuni progetti che prevedono lo svolgimento in paesi dell'America Latina e dell'Area Mediterranea (1) di seminari sui problemi della innovazione industriale nel processo

---

(1) Dovrebbero essere interessate una istituzione di formazione dell'IRI (ossia l'IFAP) e due istituzioni locali di PSS operanti su base regionale (per l'Egitto la EIDDC; per la Colombia un centro locale di formazione al management).

di trasferimento di tecnologie.

Questi seminari dovrebbero assumere una struttura molto interessante che prevede una progressiva cessione di know-how formativo e poi una sua valutazione e rielaborazione comune, a conclusione dei corsi. Nell'arco di tre anni le istituzioni locali dei PSS dovrebbero essere in grado di gestire l'iniziativa interamente per proprio conto.

#### B) Impianti ed opere civili

Anche in questo campo la cooperazione con i PSS è abbastanza ampia, riflettendo i tentativi da parte di questi paesi di dotarsi di infrastrutture ed opere civili necessarie allo sviluppo.

Negli ultimi anni, dopo una fase di cospicue commesse provenienti soprattutto dai paesi produttori di petrolio, vi è stata una contrazione del flusso di nuove iniziative. Vi sono stati anche ritardi nell'esecuzione o ridimensionamenti delle iniziative già decise, nonché ritardi nelle procedure di assegnazione degli appalti o nel perfezionamento dei contratti.

Le ragioni di ciò sono molteplici e vanno da quelle di carattere politico (mutamento di indirizzo connesso con mutamenti governativi; inefficienze amministrative; problemi finanziari).

Tuttavia, l'attività delle aziende IRI in questi campi è proseguita con una certa vivacità.

Limitandoci ai tempi più recenti vanno segnalati:

a) l'aggiudicazione nel maggio 1979 di un appalto pubblico da par

- te di Italimpianti per la realizzazione "chiavi in mano" della prima fase del complesso portuale e industriale di Sepetiba (Rio de Janeiro) per un valore di circa 100 milioni di \$. Altre opere di Italimpianti riguardano più specificamente la industria siderurgica e ne parleremo in quella sede;
- b) la progettazione e direzione dei lavori per l'anello ferroviario di Baghdad, incluse la stazione centrale e lo scalo merci effettuate dalla Sotecni del gruppo Italstat. La stessa società è impegnata insieme ad Italconsult in una gara internazionale per la progettazione della linea ferroviaria Baghdad-Mosul;
  - c) la costruzione delle dighe Agua de Toro e Quabrada de Ullum e un impianto idroelettrico sul Rio Grande, oltre a lavori di viabilità, in Argentina, iniziati da alcuni anni ad opera del gruppo Condotte;
  - d) la commessa aggiudicata alla Italstrade-Torno per la costruzione della diga e dell'impianto idroelettrico di Karakaya sull'Eufrate, in Turchia, per circa 410 miliardi di lire, che comporterà un impegno per circa 10 anni, a partire dal 1977; esistono, peraltro, problemi finanziari per il prosieguo dei lavori; numerose altre commesse sono state aggiudicate dal gruppo Italstrade in paesi qui non considerati, come Iran, Kuwait, Tanzania;
  - e) la commessa acquisita dall'Italedil nel 1977 per la costruzione di 2700 alloggi e opere aggiuntive in Algeria per un valore di circa 120 miliardi di lire;

f) la costruzione di due grandi "shopping centres" in Libia, da parte del gruppo Italstat.

Infine, sono in corso numerose offerte da parte dei diversi gruppi, come ad esempio, quelle di Italimpianti per una cementiera, della IpiSystem, per infrastrutture e costruzioni, alla Libia; quelle per la progettazione, fornitura e costruzione di 2.800 Km. di acquedotti per la zona di Pampas-Paraná, per la costruzione di autostrade e per lavori pubblici, in Argentina; di sistemi ferroviari e alloggi, in Nigeria.

### C) Siderurgia e miniere

E' il settore in cui più ampie sono le intese con aziende ed organi pubblici dei PSS, non soltanto come numero ed importanza, ma anche come gamma di accordi: si va, infatti da quelli di pura e semplice consulenza o assistenza alle joint ventures.

La siderurgia è uno dei settori cosiddetti di base di cui i PSS cercano di dotarsi al fine di agevolare il processo di sviluppo, affidandone spesso la gestione ad imprese pubbliche. Questo contribuisce a spiegare la numerosità degli accordi di cooperazione nel settore. In definitiva, anche per la scarsa multinazionalizzazione delle imprese siderurgiche (a parte gli investimenti minerari), gli accordi con le II.PP. dei PSS costituiscono il canale principale di trasferimento della tecnologia nel settore.

A parte qualche studio e consulenza di poca rilevanza,

come lo studio Italimpianti del mercato siderurgico peruviano a suo tempo compiuto per incarico dell'Unido, il quadro dei principali rapporti di collaborazione è il seguente:

- a) Contributo dell'Italsider all'avviamento e all'esercizio dello stabilimento della Sosider di Maluku nello Zaire, con partecipazione del gruppo Finsider del 44,15%;
- a) Accordo fra la S.N.S. algerina ed Italsider per avviamento ed assistenza all'esercizio di una linea di stagnatura elettrolitica dello stabilimento di Annaba;
- c) Accordo "quadro" S.N.S.-Italsider di assistenza tecnica a tutta l'area di stabilimento;
- d) Accordo S.N.S.-Italsider per l'assistenza nell'approvvigionamento di carboni da coke;
- e) Accordo Italimpianti-Società egiziana Copper Works per stages di tecnici di un'acciaieria Martin presso l'Italsider;
- f) Una consociata egiziana di Italimpianti, la Egitalec, collabora, poi, con gli enti egiziani competenti per la riorganizzazione della industria siderurgica;
- g) Accordo Italimpianti-Sicartsa (Messico) per uno studio del programma di rifacimento AFO;
- h) Accordo Italsider-Cosipa (Brasile) per uno stage per 4 tecnici;

i) Assistenza tecnica dell'Italsider alla direzione e all'esercizio della fonderia per getti di acciaio Dedini S.A.-Piracicaba (Brasile), con una produzione annua di circa 10.000 t.;

l) Joint venture della Finsider International con la Kawasaki e la Siderbras, <sup>le quali</sup> insieme hanno costituito la Companhia Siderurgica de Tubarao (la partecipazione italiana è del 24,48%) che gestisce un centro siderurgico avente la capacità di 3 milioni di t./a. L'apporto italiano concerne sia la costruzione, eseguita in parte da Italimpianti, sia la gestione, sotto il profilo amministrativo, mentre gli aspetti tecnici saranno curati dai giapponesi. Alla vendita di impianti corrisponderà l'acquisto di semi-prodotti che verranno poi lavorati negli stabilimenti italiani. Al di là della forma societaria, l'accordo di collaborazione con il governo brasiliano si configura come un rapporto abbastanza esteso che coinvolge, oltre all'attività siderurgica in sé, anche alcune operazioni a monte e a valle di essa.

Per vari versi il caso della Companhia de Tubarao è emblematico di certi atteggiamenti di politica dei PSS (o almeno dei più forti fra essi), come pure delle opportunità e dei problemi che ne scaturiscono per i PS e per l'Italia in particolare (1). Se ne parlerà più diffusamente in seguito;

---

(1) Oltre all'accordo di cui si parla alla lettera seguente, un altro accordo simile è quello del Centro Siderurgico di Bandar Abbas, del quale, peraltro, non ci occupiamo in questo lavoro per i motivi detti nell'Introduzione.

- m) Costituzione nel 1973 della Companhia Italo-Brasileira de Pelotização (Itabrasco) realizzata dalla Finsider International (partecipazione del 49,1%) e dalla Companhia Vale do Rio Dos (CVRD) per la "pellettizzazione" del minerale di ferro, con una capacità di 3 milioni di t./a. di produzione. L'impianto è entrato in funzione da circa 3 anni. Questa joint venture, mentre assicura all'Italia l'approvvigionamento del minerale, soddisfa la richiesta del paese ospite, tendente ad accrescere il valore aggiunto della estrazione attraverso una prima lavorazione in loco;
- n) Accordo di assistenza all'esercizio di un laminatoio a freddo, fra Italsider e Propulsora Siderurgica di Buenos Aires;
- o) Realizzazione delle fasi di riscaldamento e trattamento termico per il Centro Siderurgico di Altos Hornos Zapla in Argentina, a cura di Italimpianti;
- p) Assistenza tecnica fornita da Italsider alla società argentina Adabor. Terni e Terninoss esamineranno con la stessa società la possibilità di fornire su base continuativa i propri prodotti;
- q) Le forniture di forni per impianto siderurgico della Sidor venezuelana per acciai speciali che risultano aggiudicate da Italimpianti e Tagliaferri; va, peraltro, confermata la decisione di realizzare l'impianto da parte del governo venezuelano;
- r) Accordo, tramite la Techint, per l'avviamento di una nuova acciaieria elettrica della Sidor venezuelana, che comporta prestazioni di tecnici Italsider.

Fra le opportunità dell'immediato futuro (1), pur in stadi diversi di avanzamento, vanno segnalati:

1. Il progetto per un impianto siderurgico a ciclo integrale in Venezuela, che interesserebbe in particolare Italimpianti.
2. Il progetto di un centro siderurgico a ciclo integrale indetto dalla società statale (regionale) venezuelana Corpozulia, per il quale si è prequalificato un consorzio Italimpianti-Italsider.
3. La gara indetta dalla società statale (regionale) venezuelana Carbozulia per la progettazione di impianti minerari, alla quale è interessata l'Italsider, che fa parte di un consorzio misto italo-tedesco.
4. La gara per la realizzazione di un tubificio in Brasile, in comune fra Dalmine-Italimpianti, un partner locale (la Cosim facente parte del gruppo Siderbras) e Vallourec. Lo studio relativo è stato presentato nel 1976. La proposta di consorzio e l'assegnazione dell'incarico sembrano essere ora prossime alla realizzazione.
5. Il progetto di allargamento dell'impianto siderurgico del Chimbote, in Peru, slittato per carenza di fondi, al quale è interessata Italimpianti. L'IRI aveva partecipato alla realizzazione del nucleo attuale dell'impianto (nonché delle centrali elettriche del Mantaro 1 e 2, nello stesso paese).

---

(1) In alcuni casi si tratta di decisioni a lungo rinviate da parte degli organi competenti dei PSS, per ragioni politiche.

6. Le trattative in corso da parte di Italimpianti con alcune società argentine fra cui la Somisa e la Sidinsa per un altoforno, un treno di lamiera a caldo, uno stabilimento a ciclo integrale per la produzione di acciaio, ecc.;
7. Le trattative di Italimpianti per la fornitura di un altoforno nel quadro del programma messicano di ampliamento dell'industria siderurgica, che è, peraltro, oggetto di revisione;
8. L'offerta di Italimpianti per laminatoi e per uno stabilimento di acciaio speciali da costruire in Algeria;
9. L'assistenza tecnica offerta da Italsider alla S.N.S. algerina in materia di approvvigionamento dei carboni;
10. L'offerta di Italimpianti per la costruzione dell'acciaiera di Misurata, che costituirebbe la più importante realizzazione del genere nel bacino del Mediterraneo; il valore del progetto supera, infatti, i 2 miliardi di dollari;
11. La disponibilità di Italimpianti per la realizzazione di un impianto siderurgico a ciclo integrale in Marocco per un valore globale di circa 1,5 miliardi di dollari.

#### D) Telecomunicazioni

Anche questo è un settore di base, di cui si vanno dotando i PSS, che normalmente ne affidano la gestione ad imprese pubbliche.

A causa della rivoluzione tecnologica che lo interessa, principalmente per il passaggio dalla commutazione elettromeccanica a quella elettronica nella telefonia, il settore è aperto alla concorrenza di numerose imprese pubbliche e private dei PS. Ciò lascia spesso pochi spazi, particolarmente all'operare del-

le imprese IRI-Stet, quando le IM decidano di sfruttare tutta la loro potenza finanziaria e tecnologica. Qualche difficoltà è stata creata negli ultimi anni, dal ridimensionamento dei programmi di investimento di alcuni paesi, come il Brasile, che costituisce, come si vedrà fra breve, il nostro maggiore partner nel settore.

Tuttavia, come dimostrano i casi di accordi che verranno esaminati fra poco, degli spazi restano aperti e opportune politiche potrebbero allargarli.

La collaborazione esistente riguarda principalmente i paesi dell'America Latina e comprende:

1. L'assistenza tecnica fornita tramite la Consultel del gruppo Stet alla Corporacion Venezolana de Guyana (CVG) sotto forma di consulenza per la riorganizzazione del settore commerciale. Lo studio è stato elaborato dalla Finsider con supervisione dell'IRI ed è stato presentato nel 1978. L'accordo CVG-Consultel prevede anche una consulenza della Stet all'ente venezuelano per un progetto di accentramento delle operazioni di tesoreria.
2. L'accordo di cooperazione tecnica fra Consultel e l'ente telefonico venezuelano CANTV, per la fornitura di assistenza in materia di pianificazione e formazione professionale; l'accordo potrebbe essere ampliato.
3. La consulenza fornita dalla Stet all'ente telefonico argentino ENTEL per collaborare alla scelta del sistema di commutazione.

4. La predisposizione da parte di Consultel-Montubi del progetto di massima per il sistema di telecomunicazioni di servizio per l'acquedotto Paranà-Pampas in Argentina. Questo progetto prevede anche la possibilità di integrazione nel sistema di telecomunicazioni pubbliche.
5. La consulenza fornita agli enti colombiani Telecom e Protelecom per la formazione di quadri e per studi di fattibilità relativi ad una fabbrica di apparati per telefonia rurale.
6. Gli studi preliminari compiuti da Telespazio per un sistema di prestazioni multiple basato su un satellite nazionale e per un sistema ridotto di sola telecomunicazione attraverso un satellite Intelstat in Argentina. Allo sviluppo dei sistemi sarebbe interessata, poi, la S.T.S.
7. La fornitura di sistemi radaristici militari e civili da parte di Selenia all'Iraq, alla Turchia, all'India e al Messico. A tali forniture si sono accompagnati spesso accordi di licenza e assistenza.
8. L'accordo Consultel-Telebras del 1976 per un programma di collaborazione tecnica riguardante un centro di ricerca e un centro di addestramento di personale tecnico per telecomunicazioni. Il valore del contratto è di circa 600 milioni di lire.
9. La riprogettazione in Messico di un sistema di telefonia rurale progettato da Stanford, con l'ausilio di tecnici della Stet, richiesto a seguito di contatti a livello governativo.
10. Il programma Telebras-Gruppo Stet sorto nel quadro del pro-

toocollo intergovernativo italo-brasiliano del 1976, che prevede l'assistenza tecnica alla progettazione di un sistema brasiliano di telecomunicazioni e il trasferimento di tecnologia per la realizzazione degli apparati telefonici. Il contratto è del valore di 1,5 miliardi di dollari e c'è la possibilità di future parziali forniture. Inoltre la SIT-Siemens ha creato in Brasile nel 1973, tramite la società controllata Italtel, la consociata Auso Electronica e Telecomunicacões (Amsoeltel), che svolge attività commerciale e industriale su licenze Italtel e potrebbe essere ammessa a fornire apparecchiature per il progettando sistema brasiliano di telecomunicazioni.

11. I rapporti fra la SGS-Ates e la brasiliana Transit del gruppo Telebras, che concernono la fornitura di macchinari, know-how e assistenza tecnica per la produzione di semiconduttori. Questa costituisce la premessa per la fabbricazione in Brasile di componenti elettronici da utilizzare nel sistema di commutazione che sarà adottato in quel paese. Si tratta, quindi, di rapporti complementari a quelli di cui si è detto al punto precedente.
12. I numerosi rapporti di Italcable con enti di PSS per l'utilizzo in comune di cavi o attrezzature per collegamenti intercontinentali. Ad esempio, l'Italcable possiede circuiti sul cavo Columbus per i collegamenti Venezuela-Europa e collabora con Embratel del gruppo Telebras sia per i cavi sottomarini (è prevista anche l'installazione di un nuovo cavo) sia per le comunicazioni via satellite. Si tratta, in sostanza, di j.v., molto diffuse nel settore.

Non vi sono praticamente altri casi importanti di collaborazione al di fuori della zona latino-americana, salvo che nel caso del contratto per la fornitura di una rete in cavo coassiale stipulato dal consorzio Sirti-Telettra-Pirelli-Ceat con la Libia per un valore di 450 miliardi, che prevede anche un accordo per la formazione professionale.

Fra i numerosi progetti di cooperazione esistenti, va menzionata la gara (non ancora assegnata) per la fornitura di apparecchi telefonici alla Nigeria, la quale prevede anche la disponibilità a produrli in loco in tempi successivi.

Tuttavia, anche a livello di progetti, nel momento attuale, l'America Latina resta sempre il campo più promettente sia per le trattative cui si è già avuto modo di accennare in Venezuela sia per il contributo che il gruppo Stet potrà dare ai programmi di telefonia rurale in Colombia e Messico. In Colombia la Sit-Siemens tramite Italtel ha fornito propri sistemi di telefonia rurale e sono in corso trattative per ulteriori forniture di impianti e di assistenza tecnica nel quadro dei programmi colombiani di sviluppo dei sistemi di radiotelefonia rurale e di telecomunicazioni via satellite. In Messico, come si è detto, si è ancora alla fase di riprogettazione del sistema e a questa dà il suo contributo la Stet. Inoltre, Telespazio concorre alla gara relativa alla progettazione della rete argentina di telecomunicazioni per via satellite e la Sirti è in contatto con l'ENTEL argentino per l'eventuale creazione di una società mista. La Sit-Siemens è interessata ai programmi argentini nel settore dei ponti radio, in concorrenza con Telettra. Sirti è in contatto con altre imprese dell'IRI e con

l'EFIM per fornire la propria collaborazione, per quanto di propria competenza, all'ammodernamento delle ferrovie argentine. Selenia potrebbe collaborare al sistema messicano di controllo del traffico aereo. Sempre con il Messico sarebbe possibile qualche accordo per la messa a punto di progetti di automazione postale.

#### E) Energia

Come è ben noto, alcuni PSS sono stati duramente colpiti dalle crisi petrolifere succedutesi dal 1973. Quelli fra essi che hanno un'economia un po' più solida tentano ora di potenziare le fonti energetiche alternative a quelle tradizionali, con l'aiuto dei PS.

Ciò spiega alcune iniziative intraprese da soci privati o pubblici dei PSS non petroliferi con aziende pubbliche del gruppo IRI operanti nel campo energetico.

E' stata, ad esempio, costituita di recente in Brasile la Ansaldo Solar do Brasil in società con soci privati, fra i quali la COSINOR, per lo sviluppo di impianti per la produzione di energia solare (cfr. par. 3.1.3.).

Sempre in questo settore è stato anche concluso un accordo di collaborazione tecnica nel comparto dei trasformatori ad altissima tensione fra l'Italtrafo del raggruppamento Ansaldo e la COEMSA, consociata brasiliana della stessa Ansaldo (con partecipazione al 49,8% del capitale, la residua parte del capitale stesso essendo in mano privata). E' allo studio la realizzazione in Venezuela di uno stabilimento congiuntamente con so-

ci locali. Sono, poi, state acquisite recentemente da Italtrafo commesse elettromeccaniche.

L'Argentina ha manifestato un forte interesse iniziale per una collaborazione di tipo globale con l'industria elettronucleare italiana. Dopo la negativa conclusione della gara per la realizzazione della centrale nucleare di Atucha II resta forse ancora qualche possibilità di cooperazione allo sviluppo del piano nucleare e più in generale ai programmi energetici argentini da parte delle aziende IRI. L'Ansaldo ha effettuato varie forniture e montaggi di turbine ed equipaggiamenti per la centrale di Cordoba, attualmente in fase di montaggio da parte di Italimpianti ed è interessata ai progetti idroelettrici di Alicurà e di Yaciretà. Parti degli impianti idroelettrici di El Cochon e di Salto Grande sono poi state fornite da A.T.B., interessata anche ad altre iniziative.

Anche nei PSS petroliferi si è assistito negli anni recenti ad una crescita del settore energetico, come effetto del processo di sviluppo innescato dagli aumenti del prezzo del petrolio. Le II.PP. italiane del settore hanno contribuito al trasferimento di tecnologia anche nei confronti di questi paesi per la costruzione di centrali sia termoelettriche sia idroelettriche e nucleari.

Così, in Venezuela la AMN ha partecipato in consorzio con 4 società di ingegneria locali ad una gara indetta dall'ente elettrico della regione Zulia, Edelven, per la progettazione di una centrale termoelettrica da 500 MW; l'Italtrafo e l'Ansaldo hanno allo studio la realizzazione in Venezuela di uno stabilimento per la produzione di trasformatori ed equipaggiamenti

elettrici, congiuntamente con soci locali.

In Algeria, la realizzazione della centrale di Mers el Hajardi con la formula "chiavi in mano" per un valore di 158 milioni di \$ sarà effettuata dall'AMN per conto dell'Ente elettrico Sonelgar. Alla realizzazione dell'opera concorreranno Ansaldo, Breda Termomeccanica e Italtrafo. L'Ansaldo collaborerà anche ad altre iniziative algerine nel settore energetico con le forniture di motori, ricambi di turbine, ecc.

Iniziative simili sono prossime ad essere realizzate in altri paesi: ad esempio, da parte di Ansaldo e Italtrafo in Egitto, dell'AMN in Turchia, in Nigeria e in Iraq. E' infine da menzionare la collaborazione offerta dall'IRI - tramite l'An cifap - all'ENEL libico per la formazione di personale destinato ad operare le centrali elettronucleari ed altri impianti forniti da aziende italiane.

#### F) Altri settori

La cooperazione del gruppo IRI con enti ed imprese pubbliche dei Pss è relativamente poco importante in altri settori.

In alcuni, come nel caso della meccanica /essa è quasi del tutto assente, sia per la scarsa rilevanza della iniziativa pubblica dei PSS in questo comparto sia forse anche perché il processo di internazionalizzazione delle aziende IRI è relativamente nuovo ed assume la forma della pura e semplice esportazione di prodotti. Eppure si tratta di un comparto produttivo soggetto<sup>a</sup> a notevoli flussi in entrata e in uscita nei paesi non elettrica,

sviluppati (in particolare, molte attività produttive meccaniche vengono continuamente decentrate verso i PSS).

Qualche iniziativa è, peraltro, all'orizzonte, sul piano della assistenza tecnica, spesso collegata alla fornitura di impianti, macchine ed aerei, come ad esempio nel caso della Libia.

Programmi di cooperazione simili riguardano anche il settore cantieristico, relativamente vivace per ciò che concerne le forniture militari.

Nei trasporti aerei vigono accordi bilaterali fra l'Alitalia e le compagnie nazionali dei PSS, quando esistono. Nei trasporti marittimi esistono talvolta accordi simili, ma sono più frequenti i casi in cui i PSS tendono a denunciare tali accordi, riservando, legislativamente o amministrativamente, posizioni di preminenza alle compagnie di bandiera, come nel caso di Egitto, Libia, India, Israele, Turchia, Argentina.

Un campo di un certo interesse si va dimostrando quello dell'agroindustria. In Somalia un'Unità di Assistenza Tecnica è stata fornita da Ifagraria nel periodo 1976-1979 per la messa a punto di un progetto agro-industriale per la produzione di conserve di pomodoro. Ifagraria e Sicai hanno, poi, compiuto studi di fattibilità tecnica per la creazione di un "centro di finissaggio" zootecnico, per la valorizzazione della regione di Bardera e per lo sviluppo dell'attività peschiera somala. Ifagraria ha anche in corso studi per conto del governo marocchino per la bonifica agricola.

La Tecnal segue le iniziative che interessano l'agroindustria argentina ed è interessata alle iniziative connesse

alla realizzazione di grandi progetti agricoli, quale quello per l'utilizzazione delle acque del Paranà nello stesso paese.

Buone prospettive potrebbe avere la collaborazione con altri paesi, come ad esempio il Messico, nel settore dell'industria agro-alimentare.

#### G) Collaborazione di tipo globale

Si è visto alla lettera precedente un progetto (non realizzato) di collaborazione integrata a carattere settoriale.

Esiste anche un progetto di collaborazione globale in tersettoriale per lo sviluppo della regione Zulia, in Venezuela.

Nel luglio 1977 fu presentata alla Corpozulia una proposta Finsider-Finmeccanica-Italstrade che prevedeva, da un lato, lo sfruttamento dei giacimenti carboniferi della regione e la realizzazione di una centrale termoelettrica e delle infrastrutture connesse; dall'altro, la costruzione di un impianto siderurgico a ciclo integrale da 1,2 milioni di t./a.

La proposta pare superata dall'approccio adottato dal Venezuela, tendente a separare le varie fasi e i differenti oggetti del piano. Sono state così indette finora gare di appalto distinte per la centrale da 500 MW (alla gara indetta da Edelven, come si è detto, ha partecipato AMN, che si è prequalificata) e per l'impianto siderurgico (a questa gara si è prequalificato il gruppo Italimpianti/Italsider).

### 35.3. Portata e limiti degli accordi

In questo paragrafo intendiamo dare una valutazione generale della portata, in termini geografici e settoriali, degli accordi di cui si è parlato nel par. 35.3., degli obiettivi che sembrano averli ispirati, nonché dei fattori che ne hanno facilitato la conclusione e degli ostacoli che si sono dovuti superare o che hanno impedito di stipularne altri. Anche se verranno individuate talune carenze strategiche ed organizzative, la proposta di un nuovo indirizzo della attività internazionale dell'IRI nei PSS potrà scaturire soltanto alla fine della presente ricerca, dopo che si saranno esaminate sia le strategie dei PSS stessi sia i caratteri dell'internazionalizzazione della produzione prodotta dalle IM sia, infine, gli elementi di preferibilità degli accordi fra II.PP. e le condizioni della loro efficacia.

Il panorama geografico degli accordi è abbastanza limitato: il grosso di essi concerne l'America Latina e, nell'ambito di essa, il Brasile. Mancano quasi del tutto rapporti del genere di cui ci occupiamo con i paesi asiatici ed africani.

Indubbiamente, i caratteri generali della penetrazione economica dell'Italia nei PSS non sono molto difformi. Almeno per quanto concerne le esportazioni di beni strumentali dopo il 1973, si assiste ad una loro notevole concentrazione in pochi paesi, anche perchè il numero dei PSS realmente emergenti è limitato.

Ma anche limitandoci ai paesi di nuova industrializzazione e a quelli petroliferi, ci sembra che la portata geografica degli accordi sia piuttosto limitata. Beninteso, gli accordi di cui si tratta rappresentano soltanto una parte degli interessi IRI nei

PSS. Va ricordato, infatti, che abbiamo posto alla nostra indagine limiti geografici (tra le maggiori esclusioni, va segnalata quella dell'Iran) e limiti circa la natura delle relazioni esaminate (per cui, ad esempio, le pure e semplici esportazioni di beni restano escluse). Anche tenendo conto di ciò, peraltro, la penetrazione all'estero appare abbastanza casuale (oltre che di data recente), dovuta a fatti episodici, come l'attivismo di qualche personalità di spicco o legata ad ambienti internazionali, piuttosto che ad una strategia e ad una struttura organizzata in tal senso.

Potrebbero, almeno in prima approssimazione, essere incrementati in notevole misura gli accordi sia con i paesi petroliferi compresi nel gruppo da noi prescelto (v. la premessa <sup>alla parte III</sup> sia con Argentina, Zaire, Turchia ed India, oltre che con lo stesso Brasile; in misura minore, ma quasi sempre sensibile, con gli altri paesi prescelti, tenendo conto di vari fattori fra i quali il ritmo di sviluppo dei paesi indicati.

Quanto alle linee settoriali di sviluppo degli accordi, dalla nostra analisi risulta che esse sono abbastanza coerenti con i settori di interesse IRI. L'eccezione sembrerebbe essere costituita dalla meccanica, ma la pratica assenza di accordi in questo campo va forse attribuita alla scarsa presenza di II.PP. dei PSS in questa branca dell'economia.

E' opportuno anche notare come in alcuni casi si tenti da parte delle finanziarie di impostare gli accordi in modo da integrare l'attività di varie aziende del gruppo. Questa è una tendenza abbastanza esplicita per la Finsider e presente in un caso anche a livello Stet, che sembra essere dovuta, almeno per la Finsider, anche a motivi pratici, quali la maggiore semplicità delle operazio

ni per l'ottenimento di credito da parte degli istituti finanziari italiani su un pacchetto unico. La Finsider cerca, comunque, di richiedere all'esterno del gruppo sempre una certa aliquota delle forniture di beni e servizi, per avere un "termometro" del mercato.

Gli accordi sembrano essere stati motivati dal duplice obiettivo di incrementare le esportazioni di beni e servizi prodotti in Italia e di assicurare il flusso di materie prime provenienti dai PSS (1), tenendo conto, per ambedue gli obiettivi, dei vincoli rappresentati dalle politiche di questi paesi.

Le richieste dei PSS spiegano non soltanto la forma di certi accordi (ad esempio, j.v. anziché proprietà completa delle imprese costituite all'estero per la produzione primaria o manifatturiera), ma anche la natura stessa delle attività estere: ad esempio, produzione di pellets, anziché pura estrazione del minerale di ferro ovvero, nel campo manifatturiero, elaborazione di un sistema nazionale di telecomunicazioni, anziché acquisto di brevetti per un sistema già esistente.

Si è già accennato ad alcuni elementi che hanno facilitato gli accordi (attivismo di certe personalità o conoscenza personale degli ambienti internazionali). Vanno anche menzionati alcuni fattori culturali, come l'affinità linguistica e i legami storici, che possono spiegare la preminenza degli accordi con i paesi latino-americani (mentre mancano quasi del tutto i rapporti con i PSS ex colonie inglesi o francesi). Infine, fattori di vicinanza, che dovrebbero - come i precedenti - essere più a fondo utilizzati, hanno certo agevolato i rapporti con taluni paesi arabi del Nord Africa.

---

1) Questo è, comunque, un obiettivo specifico della Finsider.

Si è già fatto riferimento anche ad alcuni ostacoli che si sono frapposti alla conclusione di accordi come quelli di natura organizzativa. Un altro importante ostacolo è stato rappresentato dalla carenza di chiare linee di politica economica e di politica tout court nei confronti dei PSS. Nel campo dei rapporti fra II.PP. l'"affiancamento" politico generale o la disponibilità di certi strumenti di politica economica (ad esempio, crediti alla esportazione) si dimostra spesso importante. Non è raro il caso di offerte tecnicamente ed economicamente ineccepibili scartate per insufficiente supporto politico. Ad esempio, sembra essere stato questo il caso dell'offerta Fincantieri all'Argentina, riguardante la fornitura di 6 fregate missilistiche per circa 800 milioni di dollari, superata da una della Rft che pure appariva inferiore in termini tecnici ed economici.

Questi temi saranno ripresi e sviluppati nel paragrafo 3.6.

### 3.6. Una strategia per la cooperazione con i paesi sottosviluppati: il ruolo dell'IRI

#### 3.6.1. Aspetti generali e settoriali della strategia

Si è visto nei paragrafi precedenti che l'investimento diretto e le altre operazioni internazionali "classiche" hanno conservato e, per certi versi, accresciuto la loro importanza quantitativa nei PSS, nonostante che le azioni collettive e, in minor misura, individuali di questi paesi aspirino a ridimensionare il ruolo dei movimenti privati di capitali per promuovere lo sviluppo delle aree arretrate.

L'importanza di queste operazioni internazionali continuerà ancora, fino a quando i PSS non avranno la capacità di agire sul piano individuale e collettivo in piena coerenza con gli obiettivi di NOEI. E' difficile ipotizzare che molti di essi potranno facilmente superare le situazioni ai vincoli che li inducono a non uniformarsi nei loro atteggiamenti di politica nazionale alle richieste collettive.

Ma anche per gli altri PSS che hanno già ora un discreto potere contrattuale (come i NICS) gli ID e le altre operazioni internazionali "classiche" conserveranno l'importanza attuale o la accresceranno, se non si troveranno consolideranno efficaci canali alternativi di produzione e trasferimento delle conoscenze tecniche e manageriali.

E' probabile che questi canali possano essere attivati da operatori pubblici, che sono o dovrebbero essere più sensibili alle richieste di NOEI. In qualche misura essi sono già.

operanti, come si è visto nel par. 3.5. con riferimento agli ac-  
cordi conclusi dall'IRI con enti e imprese pubbliche dei PSS.

La maggiore sensibilità degli operatori pubblici alle  
richieste di NOEI di cui prima si parlava <sup>dovrebbe derivare</sup> / sia da consi-  
derazioni politico-umanitarie sia dal più ampio orizzonte tem-  
porale nell'ambito del quale sono prese tipicamente le decisio-  
ni dei pubblici poteri sia, infine, dalla consapevolezza della  
necessità di contribuire alla riconversione del nostro sistema e  
conomico.

Con riferimento al più lungo orizzonte temporale si  
possono cogliere non soltanto i vincoli e <sup>gli</sup> svantaggi derivanti  
dalle richieste di NOEI ma anche le opportunità che esse offro-  
no ad un paese come il nostro.

Vincoli e svantaggi possono derivare, nell'immediato  
o in prospettiva, per la concorrenza delle merci prodotte dai  
PSS, nei settori in cui essi si sono dotati <sup>o</sup> si vanno dotando di  
capacità produttiva. Opportunità sono offerte nei settori diret-  
tamente o indirettamente a monte di quelli che si delocalizzano  
(ad esempio, macchine tessili, come settore direttamente a mon-  
te; apparecchiature elettroniche per la produzione di macchine  
tessili, come settore ancora più a monte).

Affinché questo mutamento nella specializzazione in-  
ternazionale possa essere considerato a pieno titolo come una  
tessera del mosaico di un NOEI è necessario che ad esso si accom-  
pagni un salto qualitativo nelle caratteristiche della tecnolo-  
gia (incorporata nei macchinari ceduti ai PSS) elaborata nei  
PS.

Le IM, che pure si caratterizzano per la notevole flessibilità delle loro strategie, non sembrano finora avere im bocciato questa strada, anche se qualche tentativo si sta forse compiendo in tal senso da parte di alcune IM, come nel settore automobilistico e in quello delle apparecchiature elettriche. La limitatezza dei risultati, e anche dei tentativi, non è probabilmente da ricondursi soltanto ad obiettive ragioni tecniche e ai tempi lunghi necessari in materia, ma forse anche ad un habitus mentale. Le IM sono "culturalmente" più vicine alla problematica della scarsità della manodopera che a quella dell'abbondanza e ciò non può non avere riflessi - almeno nel breve-medio periodo - sulle tecnologie ricercate ed introdotte.

Da questo punto di vista, un gruppo produttivo come l'IRI, più abituato alle problematiche del sottosviluppo e della disoccupazione, può forse avere un bias culturale più appropriato e ciò sarebbe avvalorato da alcune delle iniziative discusse nel par. 3.5.3.

D'altro canto, va riconosciuto che l'IRI difetta di e sperienza e visioni internazionali. Come si è visto nel paragrafo precedente, a parte le esportazioni, la presenza internazionale dell'IRI è di data recente ed è concentrata in alcuni paesi (1) per ragioni storiche o per motivi casuali. L'assenza di una strategia di gruppo ha avuto indubbia influenza su ciò.

---

(1) Ci sono anche problemi di concentrazione settoriale, ma di minor misura. Fra i settori nei quali la presenza all'estero con operazioni diverse dalle esportazioni è molto ridotta, va segnalato quello meccanico.

Tuttavia, quando ci si chiede a che cosa sia dovuta la mancanza sostanziale di una strategia internazionale del gruppo, la risposta si presenta difficile.

Possono aver influito i legami politici di cui parlano Prodi e Forte (cfr. Premessa alla Parte III) o il timore di contraddire alcuni fra gli obiettivi primari di un'impresa pubblica, ossia quelli di effettuare investimenti all'interno del paese e di creare, così, occasioni di lavoro in Italia.

Ma, come si è già accennato, l'ipotesi implicita su cui si basano entrambe queste spiegazioni non è sempre verificata. La sua validità dipende dalla natura dei vincoli imposti dai PSS, dalla natura e dalle forme delle operazioni internazionali.

In particolare, si può affermare con una certa sicurezza che, man mano che i PSS pongono vincoli alle loro relazioni con i PS, l'ID - quando consentito - o gli accordi con enti e imprese pubbliche risultano più vantaggiosi - o meno onerosi - per i PS, dati i vincoli stessi.

In questo ambito, ossia con riferimento alle politiche adottate dai PSS nel quadro delle loro richieste di NOEI, possono essere assegnati all'IRI nuovi compiti - ovvero si può constatare la validità di molte iniziative già attuate - in quanto coerenti con la sua natura di impresa pubblica:

1. Partecipare alle iniziative dei PSS tendenti ad accrescere la produzione in alcuni settori di base, in forme varie che comprendono la formazione professionale, gli accordi di management, la vendita di brevetti e licenze, la co-produzione,

l'ID.

Si deve, in proposito, considerare anzitutto che l' "ipotesi alternativa" (cfr. par. 1.3.) potrebbe fondatamente prevedere che altre imprese concorrenti (estere) collaborino nelle forme indicate con i PSS, eliminando, così, la possibilità di esportare non soltanto nei settori soggetti a delocalizzazione - il che avverrebbe in ogni caso - ma anche nei settori collegati, il che dipende dalla partecipazione italiana all'iniziativa.

Questo fatto non va sottovalutato, in quanto è proprio così, ossia con iniziative del genere, che muta la nostra specializzazione produttiva nella direzione precedentemente indicata (espandendo i settori a monte di quelli delocalizzati nei PSS). Se operazioni di questa natura non vengono intraprese da altri operatori italiani, per scarso dinamismo o per insufficienti capacità tecniche, manageriali e finanziarie, ci sembra logico che ad esse debba provvedere, pur con le dovute cautele, l'impresa pubblica.

Da questo punto di vista ci sembra che la progettazione, l'impiantistica, l'addestramento professionale e la manutenzione siano attività-chiave che possono assolvere al ruolo di penetrazione iniziale (o di sostegno alla penetrazione) in certi paesi e settori, sia per le indubbie capacità già acquisite dell'IRI sia per le attività direttamente collegate ad esse, dentro e fuori l'IRI stesso, nei settori di base come quello siderurgico, dei trasporti e telecomunicazioni, dei cantieri navali (almeno in certi comparti).

2. Contribuire a soddisfare il desiderio dei paesi esportatori di materie prime agricole e non agricole di vedere sempre più qualificate le proprie esportazioni, in termini di valore aggiunto derivante da lavorazioni in loco.

Le forme di presenza nei PSS possono essere anche quí svariate. E', peraltro, più difficile effettuare nuovi ID di tipo tradizionale in questo campo, dato che - come si è detto - anche quelli esistenti (italiani o stranieri) si stanno riducendo. La strada da seguire è, piuttosto, quella degli accordi con enti e imprese pubbliche dei PSS, nelle forme che saranno giudicate più convenienti o possibili nelle varie situazioni.

In questo caso il vantaggio per il nostro paese potrebbe essere duplice. Oltre alle esportazioni di beni e servizi necessari per la lavorazione delle materie prime nei PSS, va considerata l'ulteriore opportunità offerta dalla collaborazione in questo campo, in termini di sicurezza delle fonti di approvvigionamento delle materie prime stesse o vero dei semilavorati o prodotti finiti da esse derivanti (1).

Il problema dell'ID e di operazioni alternative nei PSS non si esaurisce, peraltro, con i settori dei quali tendono a dotarsi i PSS e con i vincoli da essi imposti nel quadro delle richieste di NOEI.

---

(1) Come si è già detto, non ci sembrano fondate le critiche ri-  
volte ad accordi di natura bilaterale in questo campo.

Con la crescita dei mercati nei PSS o con l'accentuarsi della concorrenza fra i PS, in condizioni di differenziali salariali costanti o crescenti fra PS e PSS, si pongono ulteriori problemi di delocalizzazione, certo di più difficile soluzione.

Il caso relativamente più semplice è quello che sorge per la crescita dei mercati nei PSS ed interessa sia il settore dei beni strumentali, come per i motori diesel, sia quello dei beni di consumo, come per i prodotti alimentari. Dal punto di vista aziendale - di un'impresa privata - non c'è dubbio che in questo caso esiste normalmente la convenienza ad effettuare ID all'estero, quando il mercato abbia raggiunto una certa dimensione, mentre, per ragioni finanziarie o al di sotto di quella dimensione, possono essere più convenienti le esportazioni o la vendita di licenze, ecc. Invero, anche dal punto di vista dell'intero sistema economico in cui opera l'impresa che effettua l>ID (il quale è del genere demand-oriented) possono esservi effetti positivi, pur se modesti, sugli investimenti e sulla bilancia dei pagamenti (1). Allora, l'unica remora per l'IRI ad effettuare ID di questo tipo potrebbe derivare dalla esistenza di opportunità alternative. Dovrebbe essere compito di un'analisi costi-benefici accertare in concreto la convenienza relativa dei vari progetti e quello della programmazione nazionale di indicare le aree di priorità degli investimenti.

---

(1) Cfr. Acocella N., Imprese multinazionali e investimenti diretti, cit., pp. 238-241.

Il secondo caso è quello dell'ID per la produzione di beni a prevalente o esclusivo potere di prezzo (1). Si tratta, ad esempio, di cuscinetti a sfera, motori elettrici di serie, cellule per la produzione di energia solare, vari beni di consumo.

In realtà, questa dei prodotti a prevalente o esclusivo potere di prezzo è una categoria composta, nell'ambito della quale va operata una distinzione fra beni in cui elevata è l'incidenza sul prezzo del costo di trasporto e beni per i quali l'elemento di costo principale è dato dal lavoro (poco specializzato). Per i primi il problema è ancora una volta relativamente facile: è indubbia la convenienza a decentrare la produzione; resta la scelta fra ID e operazioni alternative (del tipo della cessione di licenze o di contratti di management e assistenza tecnica) che va operata di volta in volta, tenendo conto delle situazioni particolari che possono porsi nel PSS e delle opportunità di impegni finanziari e investimenti alternativi in Italia.

Il problema di più difficile soluzione concerne i prodotti a prevalente o esclusivo potere di prezzo per i quali è forte l'incidenza del costo del lavoro. Se le esigenze di de-localizzazione nei PSS sono indubbe, non è affatto chiaro per-

---

(1) Vengono, così, chiamati i prodotti aventi un notevole grado di standardizzazione o per i quali, comunque, la concorrenza sia basata in notevole misura sul prezzo anziché sui fattori di qualità e simili.

ché l'IRI o altre imprese pubbliche debbano assumersi la titolarità della produzione di tali beni. In questo caso si deve evitare di cadere nell'equivoco di suggerire per simili prodotti di effettuare ID nei PSS semplicemente perché si tratta di "rami secchi" in Italia. Se questo è il problema - e in molti casi lo è - e se il ramo secco deriva dall'eccessiva incidenza del costo del lavoro, può essere conveniente un suo taglio puro e semplice, senza ID. Il taglio sarà di facile esecuzione e non comporterà grossi problemi sociali se si attuano interventi compensativi nei settori che il nostro paese ha interesse ad espandere. L'ID potrebbe impegnare le risorse finanziarie e manageriali dell'IRI in un senso diverso e meno produttivo, rispetto ai settori nuovi che converrebbe espandere.

Non sempre, peraltro, l'alternativa può essere così chiara. In taluni casi potrebbe trattarsi di semplici fasi di lavorazione ad alto contenuto di lavoro, la cui delocalizzazione potrebbe consentire - immediatamente e direttamente - la valorizzazione dell'intero prodotto. Situazioni simili andrebbero esaminate in profondità, senza preconcetti nell'uno o nell'altro senso. Ove se ne dimostrasse la convenienza - oltre che in termini strettamente aziendali, anche con riferimento a variabili macroeconomiche come gli investimenti, le esportazioni e le importazioni - dovrebbe essere possibile superare eventuali resistenze politiche e sindacali, in quanto si creerebbero posti di lavoro in attività alternative, a meno che l'intensità di lavoro delle fasi di produzione delocalizzate non sia eccessivamente più elevata di quella delle fasi di produzione rima-

nenti che risulterebbero rafforzate (1).

Come avvertenza finale, è necessario che in ogni valutazione sia chiarito il soggetto di riferimento: la singola azienda, l'intero gruppo IRI, il sistema economico italiano. Ciò in quanto, ad esempio, può essere dimostrata la convenienza ad effettuare ID in un certo settore da un punto di vista strettamente aziendale, ma potrebbe trattarsi di una soluzione subottimale o addirittura negativa dal punto di vista dell'intero gruppo o del sistema economico nazionale. Così pure, nel caso opposto, operazioni non convenienti sul piano aziendale potrebbero esserlo sul piano del gruppo o dell'intero sistema economico italiano.

E' opportuno, quindi, che si faccia chiarezza sulle operazioni che possono essere convenienti ai vari livelli. Quelle che lo sono a tutti i livelli dovrebbero essere senz'altro effettuate, salvo vincoli finanziari e simili.

Per le altre il risultato dipende dall'interpretazione che si dà, in sede analitica o in sede politica, della precisa natura dell'IRI. A parte i problemi interni al gruppo - che possono sorgere ove la convenienza aziendale fosse diversa da quella per l'intero gruppo - si tratta di vedere se debba prevalere la considerazione del ruolo pubblico o degli aspetti priva-

---

(1) Rammentiamo, comunque, che la convenienza e il rafforzamento dovrebbero essere valutati con riferimento alla "situazione alternativa" e tenendo conto dello sviluppo del settore che soltanto con l'ID sarebbe in alcuni casi possibile.

tistici della formula IRI, quando emergano divergenti valutazioni dal punto di vista del gruppo e dell'intera economia italiana. Questo è un problema che andava posto nel quadro del tentativo di rendere più chiare le opzioni relative alle operazioni dell'IRI nei Pss, ma che esula dalle nostre attuali competenze.

### 3.6.2. Aspetti geografici

Nel par. 3.5.4 si è già posta in rilievo la notevole concentrazione geografica delle operazioni internazionali dell'IRI nei PSS.

Nell'ambito dei paesi esaminati si è rilevato lo scarso peso di quelli del bacino mediterraneo. Soltanto di recente sono state decise alcune iniziative abbastanza importanti in Algeria, Libia e - in minor misura - Marocco.

A parte qualche caso, i rapporti politici ed economici sono discreti o buoni con quasi tutti i paesi del Mediterraneo (P d M), ma si stenta a fare un salto di qualità che ci ponga come interlocutori privilegiati per ampiezza di visione e contenuto oggettivo delle iniziative.

Ciò può essere dovuto ai seguenti motivi:

1. L'accanita concorrenza estera e i vincoli residui di alcuni P d M con alcuni PS. E' tipico il caso del Marocco, i cui capitolati di gara per forniture e opere pubbliche sono formulati in modo chiaramente favorevole ai produttori francesi.
2. Le disponibilità finanziarie richieste dai paesi non produt-

tori di petrolio per la concessione di appalti, forniture, ecc. favoriscono i gruppi più potenti dell'IRI sul piano economico e finanziario.

3. Le riserve politiche manifestate da qualche paese dell'area nei confronti italiani.

Gli ostacoli che si frappongono all'estensione della cooperazione italiana con i PdM potrebbero essere attenuati e forse superati ove da parte nostra si formulassero proposte strategiche di accordi globali per il mutuo sviluppo dell'area mediterranea che prevedano, senza pretese egemoniche da parte di alcun paese, iniziative da attuarsi in tutti i paesi partecipanti agli accordi.

Più specificamente, potrebbe trattarsi di:

- a) Un progetto di collaborazione esteso ai principali aspetti della vita economica dei vari paesi, da lanciare con un fortissimo supporto politico.
- b) In alternativa, singoli progetti settoriali da discutere separatamente con vari PdM.

Il primo progetto avrebbe il significato di una nuova forma di cooperazione economica e internazionale, nell'ambito della quale si decidono simultaneamente i settori da espandere, la loro localizzazione o quella delle varie fasi di produzione, le operazioni collegate, le forme di trasferimento della tecnologia, le necessità di formazione professionale, la copertura finanziaria, anche con operazioni multilaterali.

Un tale progetto richiederebbe una grossa capacità di

lancio e sostegno politico da parte italiana, in quanto le implicazioni nel campo dei rapporti internazionali sarebbero notevoli.

Va subito rilevato che alcuni problemi, sorgerebbero non per il progetto in sé ma per rivalità o divergenze politiche fra alcuni PdM; alcuni di essi accetterebbero difficilmente di cooperare, anche soltanto sul piano economico, con altri aventi diverse visioni o collocazioni politiche.

Ci sembra anche molto difficile che nell'attuale fase politica il governo italiano abbia la capacità e il supporto necessari per lanciare una proposta di accordo del genere.

La proposizione di singoli progetti settoriali - che pur potrebbero essere parte di un più ampio piano strategico - ognuno dei quali potrebbe essere presentato ai vari Ministri della Pianificazione o dell'Industria, dei PdM separatamente, consentirebbe forse di evitare le resistenze politiche di cui si è prima detto. Certo, riuscirebbe più difficile coordinare le varie iniziative nell'ambito di un piano unitario, ma si potrebbe guadagnare in termini di fattibilità.

Se per i paesi dell'America Latina la necessità di un salto di qualità è relativamente minore, per l'ampiezza delle operazioni internazionali dell'IRI già in essere, pure forse varrebbe la pena di verificare quanto queste iniziative e le altre in progetto si inquadrino in una strategia unitaria e coerente. Se così non fosse, bisognerebbe vedere quanto ciò è dovuto all'esistenza di vincoli ineliminabili e quanto a vincoli superabili, anche attraverso il lancio di un progetto globale del genere già visto per i PdM.

Al di fuori dei paesi qui considerati, potrebbe non es

sere ozioso pensare ad un progetto Cina o ad un progetto Asean. Ambedue le aree sono promettenti dal punto di vista dei problemi qui esaminati.

### 3.6.3. I problemi interni all'IRI e i rapporti con altri operatori

La possibilità che gli effetti degli ID e di altre operazioni internazionali siano diversi a livello aziendale e dell'intero gruppo pone dei problemi interni all'IRI.

Normalmente, gli effetti per l'Istituto nel suo complesso dovrebbero essere più favorevoli di quelli per l'impresa singola; ma ciò dipende in larga misura dal coordinamento esistente fra le finanziarie e all'interno di ognuna di esse, sul piano della formazione professionale, della progettazione e dell'esecuzione delle forniture e delle opere.

Se è vero che la politica della domanda può trovare talvolta un limite nella opportunità di una verifica con il mercato, è anche vero che alcune operazioni diventano profittevoli o, comunque, convenienti per l'intero gruppo - nel breve e, ancor più, nel lungo periodo - soltanto quando vi sia coordinamento dei rapporti reciproci di fornitura.

E', pertanto, necessaria una più accentuata visione di gruppo che assicuri una opzione prioritaria a favore del coordinamento nell'ambito del gruppo, salvo casi limite, anche al fine di assicurare un interlocutore unitario nei confronti dei terzi.

In subordine, quando vi sia parità di contenuto tecnico e di costo (non necessariamente nell'immediato), la politica del gruppo dovrebbe tendere a favorire la fornitura di merci prodotte da altre imprese (private) italiane anziché da imprese estere.

(Potrebbe anche verificarsi il caso opposto, se le operazioni internazionali dell'IRI seguono, o si associano, ad analoghe operazioni compiute da imprese private italiane, come è avvenuto in qualche caso).

Chiarito che le relazioni che così si instaurino con le imprese private italiane debbono essere tali da salvaguardare le finalità delle imprese pubbliche, si tratta di comprendere che il problema comune sottostante è quello della internazionalizzazione dell'intera economia italiana ovvero quello dei riflessi per il nostro sistema economico di operazioni compiute all'estero da imprese pubbliche o private.

Questo è uno dei nodi fondamentali della politica di riconversione del nostro apparato produttivo.

Alcune operazioni saranno vantaggiose, altre svantaggiose dal punto di vista dell'intera economia o di suoi segmenti; ma è, comunque, importante che si parli delle une e delle altre e che, particolarmente per le operazioni internazionali delle imprese pubbliche - delle quali ci occupiamo ora - vi sia un dibattito, nelle sedi politiche appropriate, tendente a chiarire quali di esse possono essere coerenti con le finalità di tali imprese, e quindi vantaggiose per il nostro sistema economico, e quali no.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10378

16 MAG. 1991

BIBLIOTECA