

“Nuove” forme di trasferimento di risorse private

È nella tradizione contrapporre, da una parte, un blocco di risorse sotto forma di investimenti azionari al 100% di una società in un'impresa che continua sotto il pieno controllo della madre, e, dall'altra, transazioni di mercato tra agenti del tutto indipendenti, per le quali il controllo cessa completamente al momento del trasferimento.

Dagli anni '60 e '70 c'è una crescente tendenza a considerare, accanto a queste due forme tradizionali, altri tipi di trasferimento di risorse. La proprietà si diluisce, cosicché può variare tra zero e 100%. Il controllo può essere ripartito in varia misura. Le forme di controllo possono essere limitate ad aree specifiche. E le diverse combinazioni possono cambiare nel tempo in modi preventivamente concordati. Queste cosiddette “nuove forme di investimento estero” sono state più evidenti nei settori del petrolio e dei metalli, ma si sono verificate anche nei settori manifatturieri, in particolare per mercati di paesi ospiti e in industrie dalla tecnologia matura. Le esperienze dei diversi paesi e settori variano però considerevolmente.¹ Di fatto, queste “nuove forme di investimento diretto” non sono né nuove né investimenti in senso stretto. Esse sono però diventate più frequenti negli anni '70 e si sono, in una certa misura, sostituite a forme più tradizionali di investimento. Tra esse troviamo:

1. Accordi di concessione
2. *Joint ventures*
3. Progetti chiavi in mano
4. Subappalti (senza partecipazione azionaria)
5. Contratti di gestione
6. Contratti di “marketing”
7. Contratti di assistenza tecnica

¹ Cfr. G. K. HELLEINER, “Direct Foreign Investment and Manufacturing for Exports: A Review of the Issues”, mimeografato, 1984.

8. "Franchising"
9. Capitalizzazione di tecnologie, con attribuzione di partecipazione azionaria al proprietario della tecnologia
10. Accordi di passaggio graduale del controllo (*phasing-out*)
11. Cooperazione trilaterale o cooperazione industriale tripartita
12. Scambi bilaterali (varie forme di accordo simili al baratto tra organizzazioni di import-export o tra imprese private)
13. Legami durevoli in base ai quali un'impresa commercializza in un paese estero la produzione di un'altra impresa, come avviene in alcuni accordi di riacquisto
14. Accordi di "leasing".

Fin dai primissimi investimenti diretti privati all'estero era sorto il problema se per il paese ospite non fosse più vantaggioso scindere i vari elementi del pacchetto di capitale, tecnologia, gestione e accesso ai mercati che la STN (Società transnazionale) reca con sé. Si pensava che acquistare separatamente i componenti del pacchetto sarebbe stato meno costoso, avrebbe ridotto il controllo estero, avrebbe evitato restrizioni da parte della STN ad es. sulla diffusione locale o sulle esportazioni, e avrebbe consentito una maggiore adattabilità alle condizioni locali. Le "nuove" forme sono in parte un'applicazione di tecniche di scorporo risultanti da un maggior potere contrattuale dei paesi ospiti, da una maggiore disponibilità di capitali e di offerte alternative di tecnologie e di capacità manageriali. In parte però la nuova tendenza è indipendente dalle politiche dei paesi ospiti, ed è dovuta a variazioni nelle pratiche organizzative e aziendali relative al trasferimento di tecnologie, al frazionamento dei rischi e alla gestione. La STN impegnata in produzioni industriali tende a concentrarsi sulla fornitura di tecnologia, di taluni elementi della gestione e di mezzi d'accesso ai mercati internazionali. Le istituzioni finanziarie internazionali, sia private sia multilaterali, tendono a controllare gli aspetti finanziari degli investimenti esteri, mentre i paesi ospiti conservano la proprietà degli impianti e alcuni compiti manageriali, quali la gestione del personale.

Le "nuove forme" non possono essere considerate semplicemente come vendite di beni e servizi elementi dei vecchi pacchetti — un'intera fabbrica nel caso dei progetti chiavi in mano, la tecnologia nel caso di una concessione, o la gestione per un contratto di gestione — ma implicano una componente che forma parte di un investimento, cioè la creazione di attività e un certo grado di persistente controllo. È per questo che raggruppiamo queste "nuove" forme sotto un'unica voce, piuttosto che considerarle semplici normali acquisti e vendite. Una delle più importanti e controverse componenti del pacchetto è la tecnologia.

Per analizzare il modo più efficace di trasferire i benefici della scienza e della tecnologia ai paesi in via di sviluppo, bisogna chiedersi se le conoscenze siano trasferibili da un paese all'altro, o se non siano invece vincolate a un luogo particolare. Ove sia possibile trasferire le conoscenze, dobbiamo chiederci quale sia il modo migliore per farlo, e in quale misura diversi metodi di trasferimento siano sostituiti o complementari gli uni degli altri. Se sono sostituiti, il problema è se il trasferimento possa avvenire con maggior efficacia attraverso sussidiarie locali di STN totalmente di proprietà estera, o attraverso importazioni, o licenze, o *joint ventures*, o accordi di collaborazione, o subappalti, o assunzione di esperti, o se non sia meglio affidarsi esclusivamente alle capacità scientifiche e tecnologiche indigene, addestrando localmente studenti (o facendoli addestrare all'estero), così da costituire in seguito istituzioni e *know-how* indigeni. In una certa misura però le capacità indigene e le importazioni di tecnologia sono complementari, e il problema consiste nell'individuare la migliore combinazione e la gradazione appropriata. I motivi di tale complementarità sono almeno quattro. In primo luogo, capacità tecnologiche indigene sono necessarie per impiegare e conservare le tecnologie acquisite; in secondo luogo, esse sono necessarie per l'adattamento delle tecnologie alle condizioni locali (disponibilità dei fattori, scala, clima e cultura); in terzo luogo, sono indispensabili per accrescere la capacità produttiva in un mercato in espansione; in quarto luogo, servono a ottenere migliori condizioni di acquisto (il compratore ignorante si espone a dover pagare un prezzo più alto). Capacità indigene possono inoltre essere desiderabili per l'innovazione, ove il trasferimento o l'adattamento di tecnologie importate sia impraticabile.

Perché siano chiari i problemi relativi alla scelta del modo di acquisizione delle tecnologie, occorre rispondere ad alcune domande preliminari sul *know-how* tecnico:

1. È fisicamente possibile trasferire le conoscenze, oppure queste sono vincolate a una particolare località?
2. Le conoscenze sono liberamente disponibili, oppure brevetti o altri diritti di proprietà impongono un costo a coloro che desiderano acquisirle? Se tali costi esistono, in che modo è possibile rafforzare il potere contrattuale del paese ospite, perché possa acquisirle alle condizioni migliori?
3. Le conoscenze relative al processo o al prodotto sono ragionevolmente stabili, o piuttosto mutano rapidamente?

4. Le conoscenze relative al processo o al prodotto sono separabili dalle altre attività dell'impresa, quali l'approvvigionamento di mezzi di produzione o la ricerca degli sbocchi di mercato, oppure sono inestricabilmente collegate, a monte e a valle, con conoscenze o informazioni tratte da queste altre attività? Sono, in altre parole, parte integrante dell'intero sistema o di parti del sistema di organizzazione e delle attività dell'impresa?

Le risposte a queste domande determineranno le forme e le istituzioni più efficaci di acquisizione delle conoscenze. Così, se le conoscenze sono trasferibili, libere e separabili, la soluzione consiste nel ricercarle nei libri o negli studi. Se sono protette da diritti di proprietà, può essere necessario acquistarle. I termini dell'acquisto saranno però in parte determinati dalla conoscenza che l'acquirente ha di ciò che acquista, e in tale misura trasferimento di tecnologie e capacità indigene sono complementari. Se le conoscenze progrediscono rapidamente o sono integralmente legate ad altre attività, ricorrere alle STN può essere la soluzione. I termini e le condizioni di tale ricorso sono determinati da molti fattori.

Una buona parte delle tecnologie è liberamente disponibile, ma anche in questo caso è necessaria una "capacità di assorbimento", nel senso che debbono esistere persone disposte a comprenderle e applicarle, e in grado di farlo. Senza ricettive capacità tecnologiche indigene e una struttura sociale adatta a riceverne i frutti, anche le conoscenze liberamente disponibili e divulgate restano inutilizzate o sprecate.

Per comprendere la crescita tendenziale delle "nuove forme" e formulare proposte per il futuro, è utile identificare certi fattori che contribuiscono a spiegare queste crescenti forme di trasferimento delle risorse.

Le STN hanno tre tipi di vantaggi rispetto alle imprese rivali: vantaggi di tipo proprietario; vantaggi connessi alla localizzazione; vantaggi di internalizzazione. I *vantaggi di tipo proprietario* debbono essere abbastanza consistenti per superare i vantaggi delle imprese indigene quanto a conoscenza, accesso e controllo sull'ambiente nel suo complesso. Essi si dividono in due gruppi: quelli che l'impresa può vendere separatamente, come brevetti, marchi commerciali, capacità manageriali, ecc., senza per questo vederne diminuita la propria disponibilità; quelli che sono invece inscindibili dal funzionamento dell'impresa, come le economie di scala e l'integrazione, la diversificazione dei processi e dei prodotti, la divisione del lavoro e la specializza-

zione, interazioni a monte e a valle tra mercati e innovazioni, superiore capacità di R & S e conseguente flusso di innovazioni, economie di offerta congiunta negli acquisti, finanziamento commerciale, organizzazione, ecc. I vantaggi di questo secondo tipo sono tali che il loro rendimento per l'impresa è maggiore quando costituiscono parte integrante del complesso delle sue attività, e la loro vendita separata è quindi impossibile, o possibile soltanto con perdite. Qualsiasi vantaggio specifico può nel tempo mutare natura, secondo lo stato della tecnologia, la pressione della concorrenza, le regolamentazioni governative, la mutevole capacità di proteggere posizioni di monopolio, e via dicendo.

I *vantaggi di localizzazione* determinano dove produrre. Sono influenzati dai prezzi, dalla qualità e dalla produttività di *inputs* quali il lavoro, l'energia, le materie prime, i componenti e i prodotti semilavorati, dagli ostacoli tariffari e non tariffari agli scambi, dai costi di comunicazione e di trasporto, dagli interventi pubblici, dal clima dell'attività di investimento e dai settori non pubblici del paese ospite che influenzano la profittabilità dell'investimento.

I *vantaggi di internalizzazione* determinano se sia meglio costituire una sussidiaria completamente di proprietà della STN oppure stipulare accordi contrattuali che prevedano il trasferimento all'esterno dei vantaggi dell'impresa. Tali accordi contrattuali presuppongono che le attività siano commerciabili e trasferibili all'estero. Sono stati proprio mutamenti nella valutazione dei costi e benefici di questo tipo di vantaggi a determinare lo sviluppo di accordi alternativi alla costituzione di sussidiarie completamente controllate o a normali operazioni mercantili.

Nel decidere quale tipo di trasferimento adottare l'impresa sarà influenzata da tre ordini di considerazioni. In primo luogo, vi sono le differenze nei costi di transazione: la ricerca di compratori e venditori, la negoziazione del contratto e il controllo dei risultati. In secondo luogo, vi sono i benefici dei diversi modi di trasferimento. È probabile che trasferimenti interni siano più profittevoli di quelli esterni, quando si tratta di sfruttare un procedimento tecnico nuovo e sofisticato, soggetto a continui mutamenti e influenzato a valle dalle reazioni del mercato e a monte dalle condizioni delle fonti di offerta. Infine un processo piuttosto di "routine", destinato a durare verosimilmente per lungo tempo, abbastanza indipendente da informazioni provenienti dalla commercializzazione e dalla produzione, è separabile e vendibile con profitto. In terzo luogo, vi sono considerazioni concernenti le difficoltà del mercato, dove prevalgono l'incertezza o l'ignoranza, che inducono a desiderare l'internalizzazione delle transazioni.

Alla luce di queste classificazioni, è possibile spiegare le recenti tendenze di cui ci occupiamo. I vantaggi di tipo proprietario delle imprese dominanti degli Stati Uniti si sono diffusi in conseguenza della crescita di imprese rivali in Europa, in Giappone e in misura crescente nei più industrializzati tra gli stessi paesi in via di sviluppo. Com'era prevedibile, la maggior concorrenza ha fatto ridurre le rendite ottenibili dall'internalizzazione di tali vantaggi. Le imprese indigene hanno inoltre acquisito crescenti conoscenze e abilità apprendendo col fare (e talvolta apprendendo col fare a meno) e grazie a un'istruzione e addestramento migliori. Si è anche rilevato che i principali vantaggi delle più recenti e più piccole STN sono del tipo commerciabile sul mercato, più che del tipo che è meglio internalizzare. Essendo aumentata la quota di queste STN, le "nuove forme" sono aumentate con loro. La diffusione delle conoscenze tecniche e delle società ha comportato una *relativa* diminuzione del ruolo della dimensione e delle tecnologie più sofisticate, in favore di un aumento delle attività trasferibili sul mercato. L'acquisizione di tali attività è stata favorita dallo sviluppo del mercato finanziario internazionale, dalla ripresa dei mercati delle obbligazioni e da nuove fonti di finanziamento (quali i paesi arabi, le cui eccedenze finanziarie sono state "riciclate" attraverso banche private). Vi sono anche state nuove e addizionali fonti di tecnologia (ad es. dall'Unione Sovietica). È inoltre cresciuto il potere contrattuale dei paesi in via di sviluppo; questi, spesso poco favorevoli a sussidiarie totalmente di proprietà estera, sono stati in grado di imporre altre combinazioni. I vari governi spesso non permettono sussidiarie totalmente di proprietà estera, se non in presenza di determinate condizioni, relative ad es. alla tecnologia sofisticata o alle esportazioni. Le società estere, a loro volta, possono ridurre i propri rischi, sia economici che politici, riducendo la propria partecipazione azionaria.

Si sono determinati mutamenti anche nei vantaggi di localizzazione. Il rallentamento dei tassi di crescita dei paesi sviluppati, le minacce di protezionismo e i crescenti oneri debitori hanno indotto a desiderare di risparmiare valuta estera sostituendo le importazioni con produzioni interne. Le "nuove forme" di accordi contrattuali offrono in tal caso un'alternativa.

L'effetto combinato delle politiche governative, di una più ampia diffusione della proprietà tra molte nazioni e delle mutate caratteristiche dei vantaggi di tipo proprietario ha avuto il sopravvento sull'opposta tendenza a internalizzare i vantaggi dei progressi verificatisi nell'orga-

nizzazione, nelle comunicazioni, nella ricerca e nei trasporti, a seguito delle rivoluzioni nel campo dei calcolatori e dell'elettronica che facilitano le comunicazioni interne e l'accumulazione delle conoscenze.

* * *

Con ciò non si è ancora affrontato il problema cruciale, se cioè le nuove forme di accordi consentano ai paesi ospiti di indirizzare nel senso desiderato le attività delle STN o se invece non abbiano permesso alle STN di ottenere con i nuovi accordi rendite di monopolio analoghe o addirittura superiori a quelle precedentemente tratte da sussidiarie totalmente di loro proprietà, riducendo allo stesso tempo il proprio apporto di capitali e il proprio margine di rischio. Oppure, potrebbe darsi che il governo ospite imponga una soluzione che, pur peggiorando la posizione della STN, sia di poco vantaggio al governo stesso. Si supponga, ad es., che la STN accetti a malincuore l'accordo come alternativa alla minaccia di esproprio. Il governo ospite, contestando i profitti eccessivi ottenuti dalla STN e desiderando parteciparvi, perde a causa del ridotto impegno da parte della dirigenza dell'impresa — la quale non riduce soltanto i profitti percepiti, ma anche la propria attività di controllo e di gestione, con scapito per l'efficienza delle decisioni locali. La "nuova forma" procura perdite a entrambe le parti. In tale situazione, sarebbe stato meglio per entrambe le parti ridurre il livello dei rischi: minori timori di esproprio o di restrizioni al rimpatrio dei profitti potrebbero indurre la STN ad accettare un tasso di profitto minore, che ridurrebbe le obiezioni del governo ospite. Modalità concordate di riduzione dei rischi determinerebbero vantaggi per entrambe le parti.

È possibile analizzare le nuove forme di trasferimento delle risorse in quattro modi. Il primo implica giochi a somma positiva, i due successivi giochi a somma nulla ed il quarto giochi a somma negativa. Le quattro ipotesi portano a risposte diverse ai tre seguenti quesiti. Primo: le "nuove forme" hanno fatto aumentare la produzione totale e la produttività o hanno contribuito in altro modo ad obiettivi di politica economica? Secondo: come è mutata la ripartizione dei guadagni di qualsiasi tipo? Terzo: il trasferimento di proprietà al paese ospite implicito nelle "nuove forme" è stato accompagnato da un corrispondente mutamento nel controllo, oppure la STN ha conservato il controllo, anche se in forma differente?

Secondo la prima ipotesi, prima della diffusione delle "nuove forme" sospetto e timori politici avrebbero indotto le STN a richiedere elevati tassi di profitto, in modo che l'investimento "si ripagasse da

solo" in breve tempo. Gli alti tassi di profitto richiesti, tuttavia, suscitavano la diffidenza dei paesi ospiti in via di sviluppo, e provocavano esattamente quelle azioni da cui ci si voleva proteggere. Il paese ospite riteneva che la STN stesse "portando via dal paese più di quanto contribuiva" ed espropriò le attività o pose restrizioni al rimpatrio del capitale e dei profitti. In tale clima di sospetto e timore reciproci, il contributo netto della STN allo sviluppo era modesto, ma anche i profitti medi, considerando complessivamente gli elevati profitti e le perdite, erano relativamente modesti e incerti. Le nuove forme di accordo hanno contribuito ad instaurare un processo che equivale ad un disarmo reciproco. Ottenuta una maggior sicurezza, la STN ha moderato le sue richieste e guardato a un orizzonte temporale più ampio; il paese ospite ha ridotto gli interventi ostili e ha accolto più favorevolmente la STN. Le STN hanno così potuto estendere le proprie attività in nuove industrie, settori e regimi in precedenza fuori della loro portata, con conseguenti vantaggi per entrambe le parti.

Il vantaggio reciproco sarebbe rafforzato se il trasferimento di parte del controllo dalla STN al governo ospite beneficiasse entrambe le parti. La STN conserverebbe il controllo sulle variabili che più le interessano, mentre il governo ospite assumerebbe la gestione, ad es., dei rapporti di lavoro, riducendo così gli attriti.

Il problema fondamentale è se le "nuove forme" consentano di aumentare la produzione e la produttività delle risorse trasferite e di dividere i vantaggi risultanti tra il paese ospite e la STN. Se in conseguenza delle "nuove forme" i profitti crescono, resta da determinare la spartizione dei guadagni. È probabile che questa non segua regole formali quali le quote di priorità (ad es., il 49% alla STN), ma si determini secondo la distribuzione delle conoscenze e del potere contrattuale.

Meno ottimistica è un'ipotesi alternativa, secondo la quale il potere contrattuale dei paesi ospiti è aumentato a causa delle migliori conoscenze e capacità negoziali e della cresciuta concorrenza internazionale tra le STN. Di conseguenza, una più ampia quota dei guadagni derivanti dall'attività delle STN andrebbe ad arricchire il paese ospite. Separando l'uno dall'altro i vari elementi del "pacchetto", il paese ospite ha imparato ad acquistarli a condizioni più favorevoli e a ridurre lo sfruttamento monopolistico. I profitti di monopolio sono stati erosi anche dall'aumentata concorrenza tra le STN e dall'ingresso di nuove STN, per le quali le "nuove forme" sono più congeniali. Non è soltanto la proprietà che si è spostata verso i paesi ospiti, in via di sviluppo; con essa si è spostato anche il controllo. Il guadagno del paese è perdita per la STN.

Questa interpretazione riceverebbe maggior forza se si potesse mostrare non soltanto che il numero delle imprese assoggettatesi alle "nuove" forme è aumentato, ma anche che possono beneficiarne imprese di minori dimensioni, riducendo di conseguenza il potere di monopolio delle grandi e accrescendo il potere contrattuale del paese ospite.

Nella direzione opposta si muove una terza ipotesi, secondo la quale la quota appropriata dalle STN non è diminuita, giacché queste hanno imparato a sfruttare i propri vantaggi in modi diversi da quelli legati alla proprietà esclusiva o maggioritaria. Ciò che non possono ottenere in forma di profitto, le STN possono ora ottenerlo sotto forma di diritti, accordi contrattuali, prezzi di acquisto e di vendita amministrati, ecc. Nel caso delle *joint ventures*, i prezzi di trasferimento dei mezzi di produzione importati consentono alle STN di accrescere la quota di profitti al di là della loro quota proprietaria. Il loro sacrificio in termini di proprietà, controllo e profitti è soltanto apparente. Armand Hammer, presidente della *Occidental Petroleum*, affermava che dopo la vendita obbligatoria del 51% della propria sussidiaria messicana il profitto sul restante 49% era più elevato di quello in precedenza percepito sull'intera proprietà.² La proprietà era stata sacrificata, ma il controllo e i profitti conservati mediante transazioni tra affiliate. Di fatto, la quota dei guadagni ottenuta dalle STN non è affatto diminuita. Se la loro attenzione è indirizzata verso opportunità di profitto prima non sfruttate, o se il mercato si espande, o se i costi e i rischi si riducono, la loro quota può anche essere maggiore. In particolare, sacrificare la proprietà può far ridurre i rischi di nazionalizzazione e di controversie di lavoro.

Si consideri una catena di produzione, lavorazione e commercializzazione dai prodotti primari ai beni finali. A ciascuno stadio un insieme di attività contribuisce al processo: *know-how*, capitale, gestione, ecc. All'inizio tutti gli stadi e tutte le attività sono pienamente integrati nella STN e di sua completa proprietà. Poi il paese ospite espropria gli impianti. L'impresa conserva il controllo su quelle attività per le quali le barriere all'entrata sono più elevate e il suo potere di monopolio maggiore. Il paese ospite consegue allora con l'esproprio risultati modesti, e può anzi trovarsi in una situazione peggiore, se deve ora sopportare i rischi dal lato della produzione o delle fluttuazioni della domanda, mentre la STN ottiene profitti più stabili, più sicuri e più elevati dalle attività che ha conservato, quali la commercializzazione e la gestione.

² *New York Times*, 5 gennaio 1981, citato in Jan Svejnar e Stephen C. Smith, "The Economics of Joint Ventures in Less Developed Countries", *Quarterly Journal of Economics*.

La citazione che segue è una testimonianza di questa possibilità:

«La politica americana dovrebbe spingersi oltre sulla strada della separazione tra i vari elementi dei "pacchetti." Dovrebbe abbandonare completamente l'idea di una proprietà diretta ... e incoraggiare la fornitura di capacità produttive e di commercializzazione attraverso contratti di servizi o di gestione ... Tali contratti possono essere straordinariamente convenienti, giacché offrono un rendimento assai elevato sulle anticipazioni di capitale delle STN.»³

La crescita delle imprese di piccole e medie dimensioni sarebbe coerente con questa interpretazione, ove si ritenga che i grandi oligopoli facciano aumentare i costi unitari, con la pubblicità, le campagne promozionali e la R & S, in misura tale da rendere possibile, dato il più elevato prezzo minimo, l'inserimento di imprese di minori dimensioni.

Infine, come si è notato, potrebbe darsi che il governo ospite ottenga poco mentre la STN perde, o viceversa. Se la tecnologia è altamente complementare con le capacità direttive, è più conveniente vendere tecnologia e capacità direttive in un unico pacchetto piuttosto che venderle separatamente mediante licenze. Se poi la STN viene costretta a vendere le due cose separatamente, l'impresa tenterà di rifarsi, oppure il trasferimento sarà meno efficiente. Il suo interesse ed il suo impegno diminuiranno, senza che al paese ospite ne venga alcun beneficio compensativo.

Potrebbe naturalmente darsi che ciascuna delle quattro possibilità si sia realizzata in diversi paesi, in condizioni differenti e in tempi diversi. In alcuni casi, soluzioni concordate hanno determinato guadagni sia per il paese ospite sia per la STN. In altri casi, i reciproci sospetti hanno causato perdite a entrambe le parti. In un terzo insieme di casi i paesi ospiti si sono avvantaggiati a spese delle società; e infine società possono aver conservato o incrementato i propri guadagni a danno, o senza vantaggio, dei paesi ospiti. Il risultato dipenderà dai seguenti fattori:

1. l'effettiva pressione della concorrenza tra le STN; quanto maggiore è la concorrenza, tanto più probabile è che i paesi ospiti riescano ad avvantaggiarsi;
2. le capacità tecniche indigene e le infrastrutture tecnologiche del paese ospite;
3. il potere contrattuale e le capacità negoziabili del paese ospite, in parte funzione di 2.;

³ C. FRED BERGSTEN, THOMAS HORST and THEODORE H. MORAN, *American Multinationals and American Interests*, Washington 1978, p. 160.

4. la solidarietà tra paesi ospiti potenzialmente concorrenti per l'acquisto delle attività delle STN;
5. le dimensioni e il tasso di crescita del mercato: quanto più ampio è il mercato, o quanto più rapida è la sua crescita, tanto più utile sarà per il paese ospite sviluppare le proprie capacità tecnologiche ad investire nell'espansione e nell'installazione di nuovi impianti;
6. l'esistenza di sovrabbondanza o di scarsità nell'offerta del prodotto: se vi è sovrabbondanza, la commercializzazione all'estero diventa più importante e il paese ospite dipende in misura maggiore dalla STN; se vi è scarsità, il potere contrattuale del paese ospite aumenta. (È indicativa in proposito la storia delle società petrolifere.)

Un'importante conclusione di questo esame è che i paesi ospiti, una volta presa coscienza della relativa irrilevanza della forma assunta dal trasferimento (cioè proprietà al 100% o accordi contrattuali), sposteranno l'accento sulle condizioni a cui avviene il trasferimento.

In un'analisi più minuziosa sarebbe necessario distinguere tra i vari gruppi d'interesse all'interno del paese ospite. Potrebbe verificarsi che un gruppo, rappresentato nel governo del paese ospite, abbia interessi simili a quelli della STN, ma non identici a quelli delle masse del paese ospite in via di sviluppo. Una tale possibilità è indicata nel passo seguente:

«... in un mondo in cui le grandi società multinazionali sono oligopoli globali dotati di consistenti poteri discrezionali nella condotta delle loro attività internazionali, il singolo stato che avvia con esse contrattazioni tesse a farle agire in senso conforme ai propri obiettivi può non dover subire per questo nessuna perdita economica; ne può semplicemente risultare una collusione, attiva o tacita, tra i governi ospiti e le imprese, e il loro disaccordo può essere limitato ai criteri di spartizione del bottino.»⁴

Sebbene gli autori non dicano a spese di chi la collusione abbia luogo, è possibile che proprietà, controllo e profitti vengano spartiti tra una piccola élite di potere del paese ospite e la STN, senza alcun sostanziale contributo ai bisogni essenziali, ad una maggior equità, alla riduzione della povertà di una società in faticoso sviluppo. Nello stesso tempo, le élite di potere locali non hanno quasi mai composizione o interessi monolitici, e può darsi che le "nuove forme" rendano questi gruppi ricettivi a nuove pressioni che li facciano più sensibili agli obiettivi interni.

⁴ BERGSTEN ed altri, *op. cit.*, p. 332.

La collusione può non riguardare i negozianti ufficiali. Un'impresa privata del paese ospite può acquistare, a costi considerevoli, l'attività (poniamo, il marchio) di un monopolio estero per sfruttarla sul mercato interno. La società estera e il monopolio interno in tal caso si avvantaggerebbero, e a perdere sarebbero i consumatori del paese ospite.

* * *

La STN è diventata uno dei principali veicoli per trasferire tecnologie moderne, complesse e mutevoli dai paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo; e un aspetto importante della politica economica sono diventate le condizioni a cui avviene il trasferimento. Durante la contrattazione e alla stesura del contratto le voci da negoziare possono essere molto numerose. Alcune di esse possono riferirsi ad incentivi quali la protezione del mercato per il prodotto o il miglioramento delle condizioni favorevoli all'investimento (infrastrutture, servizi pubblici, una forza lavoro disciplinata, assenza di intralci burocratici); altre possono concernere la divisione dei benefici con il paese ospite (ad esempio, pagamento di imposte, impiego di materie prime locali, partecipazione locale alla gestione, addestramento dei lavoratori, creazione di posti di lavoro, aumento delle esportazioni, ecc.); altre riguarderanno le condizioni relative al rimpatrio del capitale e dei profitti, la raccolta di capitale locale, ecc. In tal modo è possibile indirizzare i risultati delle attività della STN verso il raggiungimento degli obiettivi del paese ospite, quali la crescita senza squilibri distributivi. L'esempio forse più ovvio si ha quando la STN di per sé non contribuisce affatto a questi obiettivi, ma il gettito fiscale raccolto dal governo locale viene impiegato, ad es., per finanziare lavori pubblici agricoli ad alta intensità di lavoro, che migliorano la situazione dei poveri nelle campagne. Fra le molte altre possibilità può esservi la richiesta alla società di destinare parte dei profitti all'addestramento di lavoratori locali, così da migliorare le opportunità di occupazione e di reddito in altri settori.

Per poter ottenere consistenti vantaggi è necessaria una contrattazione abile ed informata. Finora l'assistenza tecnica multilaterale per negoziati di questo genere e per l'addestramento dei negozianti ha avuto una diffusione relativamente modesta, pur rivelandosi spesso efficace. Le organizzazioni internazionali potrebbero far molto in questo campo. Si tratta non soltanto di un'assistenza tecnica diretta nella stesura dei contratti, magari con l'aiuto di una serie di contratti tipo, ma anche di un'assistenza indiretta attraverso l'addestramento, la diffusione

di informazioni e l'incoraggiamento alla solidarietà tra paesi in via di sviluppo, per evitare atti di concorrenza nelle concessioni fiscali o in altri campi.

Un'altro importante campo d'intervento è lo studio creativo di nuove istituzioni legali ed economiche che combinino i considerevoli meriti delle STN con il massimo impatto benefico sugli obiettivi di politica economica interna. Quest'area comprende le *joint ventures*, sia tra capitale pubblico e privato sia tra capitale interno ed estero, che vadano oltre le iniziative di "vetrina" e diano al paese ospite in via di sviluppo accesso alle informazioni e ai processi decisionali e diverse possibilità di graduale e concordato trasferimento di proprietà e di controllo gestionale dagli stranieri al paese ospite. I paesi che desiderano limitare il potere dei grandi gruppi nel settore manifatturiero possono veder ridursi gli investimenti. Ciò può rendere consigliabile la formazione di un "settore congiunto" in cui il capitale pubblico si combini con una gestione privata nazionale, con o senza partecipazione azionaria, o con il capitale privato internazionale. Un'altra possibilità sarebbe affidare per contratto la gestione a un investitore interno o internazionale.

Il pensiero e l'azione hanno risentito in questo campo di una creatività istituzionale in ritardo rispetto ai progressi della creatività scientifica e tecnologica e alla visione globale delle imprese transnazionali. Spesso ha prevalso la disputa ideologica tra impresa privata e impresa pubblica. Eppure i problemi reali hanno poco a che fare con la proprietà. Si possono concepire società miste che sfruttano energie e iniziative private e che in pari tempo sono responsabili in sede pubblica e assolvono un mandato sociale, sul modello della *British Commonwealth Development Corporation*. Parimenti sterile è stata la disputa sulle virtù e i vizi degli investimenti esteri privati. Anche qui, il compito dovrebbe essere quello di identificare i contributi positivi delle imprese estere e i costi sociali che esse impongono al paese ospite, per vedere in che modo massimizzare i primi o minimizzare i secondi, e predisporre un trasferimento graduale e concordato alla proprietà e alla gestione nazionale o regionale. Ciò che è necessario è un contesto legale e istituzionale entro il quale sia possibile conseguire obiettivi sociali normalmente estranei agli obiettivi dell'impresa, dando contemporaneamente a quest'ultima l'opportunità di ottenere profitti dal suo contributo di efficiente gestione, commercializzazione e tecnologia.

Un approccio allo sviluppo teso a risolvere il problema della povertà dovrebbe esplorare le opportunità di un mutamento di dire-

zione delle attività delle STN. Un tale approccio amplierebbe gli spazi per scambi e investimenti all'interno del Terzo Mondo. STN di nuovo tipo, con base nei paesi in via di sviluppo, sono già emerse e andrebbero incoraggiate. Potrebbero essere più piccole e più competitive. Potrebbero produrre i più semplici beni e servizi necessari a far fronte ai bisogni essenziali, impiegare tecnologie a maggiore intensità di lavoro e valersi in misura maggiore di materie prime locali. Potrebbero fare un maggior uso di subappalti locali, incoraggiando così le capacità locali di adattamento. Queste nuove STN hanno sempre più accettato le condizioni dei paesi ospiti in forma di *joint ventures*, di maggior partecipazione del personale locale e anche di quote di minoranza. Potrebbe darsi che la loro considerevole flessibilità consenta loro di individuare uno spazio proprio in un approccio allo sviluppo mirato alla lotta alla povertà.

* * *

La STN ha chiaramente una parte importante da svolgere nel contribuire al progresso dei paesi in via di sviluppo. Nello stesso tempo una sua maggiore partecipazione al processo di sviluppo incontra ora numerosi ostacoli, per superare i quali occorrono nuove istituzioni e nuove procedure.

Gli ostacoli sono in parte di natura pratica, derivanti dalle difficoltà ad operare con i paesi con scarsità di manodopera qualificata e di servizi essenziali, ed in parte politici, compreso l'atteggiamento talvolta ambiguo dei governi dei paesi in via di sviluppo, con i conseguenti rischi per le STN. La riluttanza ad accogliere senza riserve le STN ha a sua volta diverse cause. In primo luogo vi è il timore, più o meno giustificato, che la STN possa sfruttare il proprio potere di mercato e sottrarre al paese risorse pregiate in generale, e in particolare che possa aggravare le difficoltà di bilancia dei pagamenti con le rimesse dei profitti all'estero. In secondo luogo c'è il timore che l'impresa formi una cittadella straniera, le cui attività non rechino beneficio ma forse danno al resto dell'economia. In terzo luogo, preoccupazioni politiche di dominazione o di ingerenza straniera possono aggiungere olio sul fuoco dei timori di sfruttamento economico.

Le imprese estere hanno però la capacità di apportare grandi benefici all'economia del paese ospite. Possono fornire contemporaneamente capitale, squadre di personale qualificato e accesso ai mercati esteri; possono trasmettere rapidamente al paese ospite i prodotti e le

tecnologie più recenti; possono stimolare la crescita indotta di numerose imprese locali; possono infine ridurre la dipendenza dell'economia dalle importazioni e aumentare la sua capacità di esportazione.

La comunità internazionale potrebbe contribuire esplorando metodi per sopire i timori sia dei governi sia delle imprese private e per massimizzare i vantaggi, eventualmente proponendo forme di *joint ventures* capaci di fornire mezzi finanziari, manodopera qualificata e addestramento in forme accettabili ai governi ospiti e sufficientemente redditizie per le imprese estere.

Un modo di realizzare un'iniziativa di questo tipo potrebbe essere la costituzione di una impresa di compartecipazione tra STN privata e governo o agenzia governativa locale. L'impresa estera non dovrebbe apportare più del 49% del capitale, sufficiente ad assicurarle un ruolo decisivo nella gestione. In circostanze particolari si potrebbe però prevedere che, nella fase iniziale, l'investitore estero detenga una partecipazione azionaria più elevata, purché siano chiaramente stabilite le modalità di eventuali trasferimenti a proprietari locali. L'impresa estera potrebbe anche fornire parte dei mezzi finanziari a un tasso fisso di interesse o sotto forma di azioni privilegiate.

La partecipazione azionaria dell'impresa estera sarebbe acquistata dal governo locale alla fine di un adeguato e predeterminato periodo di tempo, che potrebbe essere decennale, con pagamenti annuali dopo, poniamo, sette anni; il suddetto periodo potrebbe essere esteso di altri cinque anni fino a, poniamo, quindici anni o anche più, nel caso, ad es., di piantagioni. Alternativamente, il periodo potrebbe essere più lungo, ma prevedendo a date prefissate il possibile esercizio di opzioni di acquisto per il governo locale o di vendita per l'impresa.

Lo *staff* tecnico e direttivo sarebbe all'inizio fornito quasi esclusivamente dall'impresa estera, magari in base a un contratto di gestione, ma con l'obbligo di addestrare sostituti locali entro un periodo prefissato, più breve di quello previsto per l'acquisto. Il ritmo di sostituzione dello *staff* tecnico e direttivo potrebbe non essere fissato per contratto, ma il governo locale sarebbe in grado di valersi dei propri rappresentanti nel consiglio di amministrazione per assicurarsi che proceda a un ritmo soddisfacente.

I servizi (abitazioni ecc.) dovrebbero essere forniti dal governo locale o da un adeguato organismo statutario locale appositamente creato. Considerata la durata relativamente breve della partecipazione proprietaria, il capitale dell'impresa estera dovrebbe essere concentrato nelle attività produttive.

Questo schema dovrebbe operare tramite un accordo tripartito tra il governo del paese di provenienza dell'impresa, il governo locale e

l'impresa privata interessati. Il governo della madrepatria e il governo locale fornirebbero garanzie contro gli espropri. Se il caso lo richiede, il governo della madrepatria (o la Banca Mondiale) potrebbe inoltre fornire aiuti per consentire al governo locale di finanziare la propria partecipazione o per contribuire, direttamente o attraverso una delle istituzioni finanziarie internazionali, al finanziamento dei servizi richiesti dal progetto. Occorrerebbe concordare in anticipo, oltre alle procedure di arbitrato nel caso sorgano controversie, anche procedure per la determinazione di un prezzo adeguato da applicare al momento del riacquisto.

In questo modo verrebbe preservata la maggior parte dei vantaggi dell'impresa privata, che apporta capitali, tecnologia, accesso ai mercati e personale di alto livello, magari con esperienza locale, servizi generali ed esperienza internazionale. La STN, d'altra parte, insieme con l'incentivo di una quota dei profitti, acquisirebbe una garanzia contro gli espropri. Naturalmente, dovrebbe ancora sopportare i rischi commerciali di fallimento, ma i rischi politici sarebbero eliminati. Nello stesso tempo verrebbero rimossi i timori che i governi locali o l'opinione pubblica potrebbero avvertire, in quanto verrebbe eliminata la possibilità di sfruttare indefinitamente posizioni di monopolio o di oligopolio.

L'accordo di riacquisto dopo un periodo concordato libererebbe capitale e *know-how*, risorse preziose che potrebbero essere reimpiegate per nuove iniziative, senza essere immobilizzate in attività ormai consolidate, che possono essere più facilmente trasferite ad elementi locali. Sarebbero così aumentati gli "effetti diffusivi" dell'impresa sul resto dell'economia.

Lo schema sarebbe particolarmente indicato per iniziative agricole su vasta scala e per paesi con una ridotta classe imprenditoriale e manageriale. Accanto alle nuove iniziative, anche quelle esistenti potrebbero con successo essere riconvertite a questa forma. I regimi impegnati nella sostituzione delle attività economiche estere con forze locali potrebbero essere convinti a lavorare per trasformare le imprese di proprietà estera nel nuovo tipo di *joint ventures*, anziché ricorrere all'esproprio.

Per rendere tale schema accettabile ai governi implicati, sarebbe opportuno presentarlo come una forma di trasferimento di risorse adattabile a diverse circostanze e sufficientemente concreta da essere appetibile. Dopo attenta preparazione e consultazione con governi ospiti e STN selezionati, esso dovrebbe essere annunciato e ampiamente pubblicizzato.

PAUL STREETEN