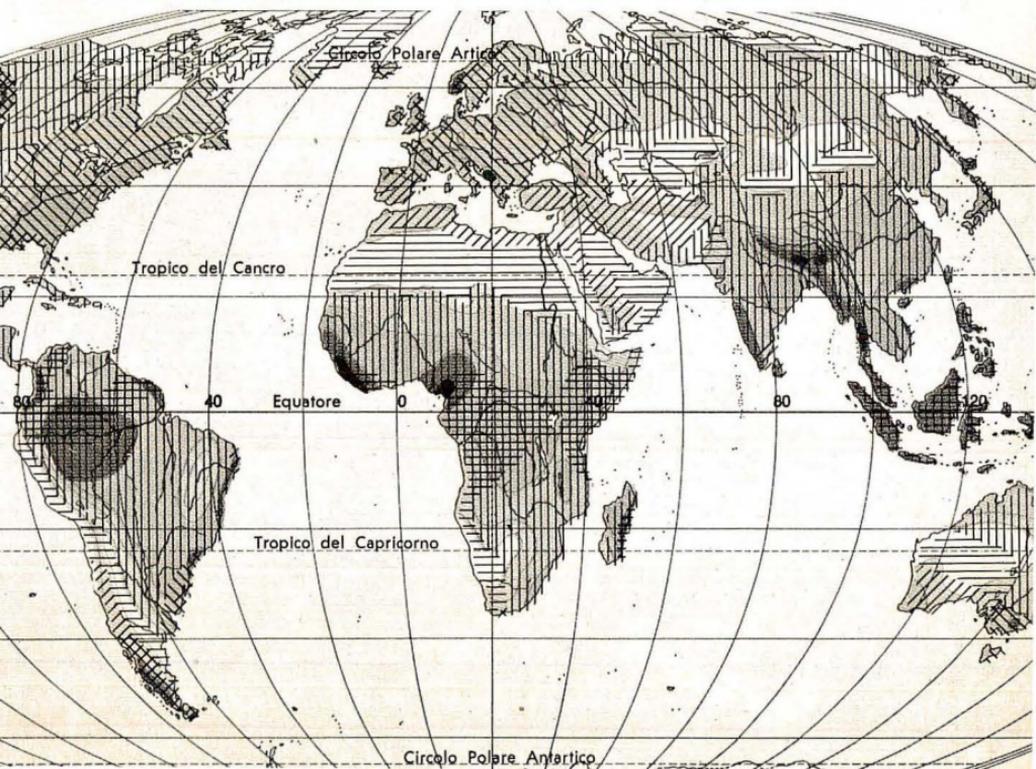


UNIVERSALE ETAS

**Paolo Guerrieri
Giacomo Luciani**
**L'ITALIA E IL NUOVO
ORDINE ECONOMICO
INTERNAZIONALE**



Questo studio è il risultato di una ricerca condotta dall'Istituto Affari Internazionali con il contributo della Confederazione Generale dell'Industria Italiana.

PAOLO GUERRIERI
GIACOMO LUCIANI

L'ITALIA E IL NUOVO
ORDINE ECONOMICO
INTERNAZIONALE
UNO SVILUPPO CONTROCORRENTE

ETAS LIBRI

Copyright © 1979 by Etas Libri S.p.A., Via Mecenate 87/6 - 20138 Milano

Prima edizione: novembre 1979

INDICE

<i>Prefazione</i>	pag. 1
I. La crisi dell'ordine economico del dopoguerra	5
1.1 Origini, natura e implicazioni della crisi degli anni settanta; 1.2 La crisi degli anni '70; 1.3 I vincoli alla crescita a livello nazionale e a livello globale; 1.4 Conclusione	
II. La necessità di un nuovo ordine economico	27
2.1 Introduzione; 2.2 Petrolio ed energia; 2.3 FMI, euromercati e paesi del Gruppo dei 77; 2.4 La pressione commerciale dei paesi del Gruppo dei 77; 2.5 Valore strategico dei paesi del Gruppo dei 77	
III. Il nuovo ordine economico e le sue implicazioni per l'area OCSE	69
3.1 Un'ipotesi quantitativa sul significato di un nuovo ordine economico; 3.2 Gli Stati Uniti e l'area OCSE; 3.3 Nuovo ordine economico ed integrazione europea	
IV. L'Italia e il nuovo ordine economico	101
4.1 Considerazioni sulla posizione dell'Italia nel nuovo contesto economico internazionale; 4.2 Una scelta per un nuovo ordine; 4.3 Interdipendenza e sovranità nel processo di integrazione europea; 4.4 Aggiustamento ad una nuova divisione del lavoro industriale; 4.5 Dalla competitività di prezzo a quella di management; 4.6 Il tasso di accumulazione; 4.7 Credito all'esportazione; 4.8 Il problema del costo del lavoro; 4.9 Commercio e specializzazione; 4.10 Leadership tecnologica e competitività internazionale; 4.11 Una politica di multinazionalizzazione; 4.12 Una strategia di specializzazione	

PREFAZIONE

Questo saggio prende le mosse dalla convinzione che nel corso degli anni '70 si sia verificata una rottura profonda nei rapporti economici internazionali, tale da autorizzare l'affermazione che un certo ordine economico — instaurato nell'immediato dopoguerra — è ormai giunto alla fine ed è iniziato un lungo e difficile processo evolutivo verso un nuovo ordine economico del quale oggi non è possibile riconoscere nemmeno i lineamenti fondamentali.

Vi sono dunque aspetti in cui l'attuale situazione è molto simile a quella dell'immediato dopoguerra, e in particolare la diffusa sensazione dell'esigenza di un nuovo ordine (o, per taluni, di un maggiore ordine — ritenendosi sempre valido quello instaurato nel dopoguerra).

Vi sono al tempo stesso aspetti estremamente importanti per cui la situazione attuale differisce radicalmente da quella del 1945-50 — e soprattutto la mancanza di un paese chiaramente in posizione egemone a livello internazionale.

È comunque giunto il momento di tornare a porsi un interrogativo che già assunse importanza cruciale in Italia nel dibattito politico del dopoguerra, e cioè quale debba essere la posizione del nostro paese all'interno di questo nuovo ordine. Oggi le opzioni sono diverse almeno in parte da quelle di allora: non è in discussione la scelta di una economia aperta, né la collocazione nel contesto occidentale, né la scelta dell'integrazione europea; sono però in discussione i rapporti con i paesi in via di sviluppo, il tipo di spe-

cializzazione che deve essere perseguito dal nostro paese, i modi per ritrovare la coerenza fra politica interna e scelte internazionali. E questi nuovi problemi non sono davvero meno importanti di quelli di allora.

Essendo così incerto il quadro internazionale una prima parte di questo saggio è dedicata ad un tentativo di chiarire il più possibile il contesto all'interno del quale le scelte dell'Italia dovranno collocarsi. Fare previsioni è sempre estremamente rischioso, ma vi sono anche circostanze in cui è necessario, se non si vuole continuare a discutere di strategie che sono quasi certamente destinate a risultare impossibili.

Nella seconda parte si discuterà delle possibili scelte dell'Italia. Il nostro principale sforzo a riguardo sarà di impostazione e sistematizzazione logica e di esplicitazione di nessi di congruenza o incompatibilità fra diversi insiemi di decisioni di politica economica.

Per quanto in un esercizio di questo genere si debbano necessariamente prendere in considerazione tutte le variabili contemporaneamente, la nostra attenzione si è rivolta soprattutto ai problemi dell'industria. Esiste anche un problema agricolo-alimentare, ed è fin troppo noto quanto questo sia importante per il nostro paese. Tuttavia la logica della divisione del lavoro agricolo è profondamente diversa da quella della divisione del lavoro industriale, ed una sua analisi esula dai limiti di questo lavoro e dalle competenze dei redattori.

Il presente lavoro ha origine da una sollecitazione rivolta all'Istituto Affari Internazionali da parte della Confindustria. L'obiettivo era quello di ottenere una ampia discussione sulla collocazione internazionale dell'economia italiana, che tenesse presenti tanto gli aspetti strettamente economici quanto quelli politico-strategici, utilizzando così la capacità di ricerca interdisciplinare che è una delle caratteristiche ricorrenti dei lavori dello IAI.

Dopo una prima discussione, ci è parso chiaro che per affrontare il tema bisognasse guardare lontano e porsi coraggiosamente la questione del nuovo ordine. Il lettore troverà le ragioni di questa scelta nelle pagine del saggio, e di conseguenza potrà giudicare della sua validità.

Il saggio ha natura sintetica: il problema del nuovo ordine ha numerose dimensioni ed implicazioni, e il nostro sforzo è stato soprattutto quello di evidenziare le interrelazioni fra i diversi aspetti. Di nessuno dei numerosi problemi toccati nelle pagine seguenti si è potuta dare una trattazione esaustiva, per ovvie ragioni di spazio. Il lettore troverà nei riferimenti in nota, che abbiamo deliberatamente contenuto nei limiti in cui ci è parso essi potessero effettivamente essere utili senza un superfluo sfoggio di erudizione, le indicazioni per ulteriori letture al fine di approfondire singoli aspetti di suo particolare interesse.

La stessa natura sintetica ha imposto un particolare metodo di lavoro. Abbiamo steso una prima versione del saggio fin dai primi mesi del 1978; questa versione è stata discussa e rivista numerose volte all'interno ed all'esterno dell'Istituto. Nel corso di questo processo di « prova ed errore » gli autori hanno accumulato debiti intellettuali molto considerevoli verso gli altri membri dello staff dello IAI e verso i molti altri che sono stati coinvolti in questa o quella occasione. Desideriamo in particolare ricordare e ringraziare: Nicola Acocella, Piero Bassetti, Romano Bedetti, William Branson, Guido Carandini, Pierluigi Ciocca, Walter Eltis, Enzo Grilli, Wolfgang Hager, Douglas Hurd, Giorgio La Malfa, Daniel Malkin, William Mebane, Antonio Mosconi, David Norse, Fabrizio Onida, Ferdinando Orlandini, John Robinson, Giuseppe Sacco, Andrew Shonfield, Gaetano Speranza, Massimo Tivegna, Lukas Tsoukalis, Roberto Vacca, Vittorio Valli, i colleghi dello staff dello IAI.

Nonostante tutto, le idee qui esposte riflettono unicamente la opinione degli autori, i quali ne condividono la responsabilità; più particolarmente il cap. 1, par. 1 e 3, il cap. 2, par. 2 e 5 e il cap. 4 sono stati redatti da Giacomo Luciani; mentre il cap. 1, par. 2, il cap. 2, par. 3 e 4 e il cap. 3 sono stati redatti da Paolo Guerrieri.

I. LA CRISI DELL'ORDINE ECONOMICO DEL DOPOGUERRA

1.1 *Origini, natura e implicazioni della crisi degli anni settanta*

« Non si è insistito sufficientemente sul carattere eccezionale della crescita economica registrata da un quarto di secolo nei paesi industrializzati. Mai prima d'ora nella storia economica si è assistito ad una crescita così rapida per un periodo di tale durata. Dal 1950 al 1970 il reddito pro capite a prezzi costanti è cresciuto ad un tasso annuo medio dell'ordine del 3,5 per cento, quando nel XVIII e XIX secolo si trattava circa dello 0,5-1,0 per cento per il lungo termine e dell'1 o 2 per cento al massimo per dei periodi di vent'anni per quanto riguarda la media dei paesi industrializzati »¹.

Questo periodo di crescita eccezionale è stato reso possibile dall'esistenza di un ordine economico internazionale largamente riconosciuto, e concepito in modo tale da favorire l'interscambio e la crescente interdipendenza delle economie. Lo sviluppo del commercio internazionale ha comportato vantaggi di cui hanno beneficiato tutti i partecipanti a quell'ordine economico. Il settore estero è stato trainante per la quasi totalità delle economie.

Tuttavia il processo di internazionalizzazione economica non ha ugualmente influito sullo sviluppo industriale di ciascun paese. I dati raccolti nella tab. 1.1 mostrano come il valore aggiunto nel settore

¹ P. Bairoch, *Lo sviluppo bloccato*, Einaudi, Torino, 1976, p. 230.

Tabella 1.1 - Valore aggiunto nel settore manifatturiero per aree selezionate (in miliardi di dollari)

Paesi	1948	%	1953	%	1958	%	1963	%	1968	%	1973	%
Stati Uniti	102,0	43,6	137,0	42,2	139,1	34,8	185,5	32,6	250,2	31,0	308,8	27,9
Giappone	2,4	1,0	7,3	2,2	12,5	3,1	27,1	4,7	52,3	6,5	90,0	8,1
Repubblica Federale Tedesca	10,0	4,3	24,4	7,5	37,1	9,3	50,9	8,9	66,9	8,2	89,1	8,0
Italia	4,7	2,0	7,8	2,4	11,0	2,7	18,7	3,3	26,1	3,2	34,3	3,0
Regno Unito	18,1	7,5	22,0	6,8	25,1	6,3	30,2	5,3	37,2	4,6	42,7	3,8
Francia	13,3	5,7	18,1	5,6	25,6	6,4	32,4	5,7	43,6	5,4	63,1	5,7
Altri paesi industriali ad economia di mercato	32,0	13,7	38,8	11,9	48,0	12,0	67,5	11,8	90,3	11,2	126,6	11,4
Paesi ad econ. centralmente pianificata	34,5	14,7	49,3	15,2	71,8	18,0	118,2	20,7	184,5	22,6	268,8	24,3
Argentina, Brasile, India, Messico	9,0	3,8	10,3	3,2	16,0	4,0	20,7	3,6	29,1	3,6	43,1	3,9
Altri paesi in via di sviluppo	7,9	3,4	9,6	2,9	13,4	3,3	18,9	3,3	26,9	3,3	40,9	3,7
Totale mondiale	233,9	100,0	324,6	100,0	399,0	100,0	570,1	100,0	807,1	100,0	1107,4	100,0

Fonte: G. Sacco, *I nuovi concorrenti* (manoscritto in corso di pubblicazione).

manifatturiero sia quasi quintuplicato a livello globale fra il 1948 ed il 1973; tuttavia singoli paesi si sono considerevolmente scostati da questa velocità di espansione.

Il caso più notevole è quello degli Stati Uniti, il cui valore aggiunto nel settore manifatturiero si è soltanto triplicato nel quarto di secolo considerato; conseguentemente, la loro quota sul totale mondiale è scesa dal 43,6 per cento al 27,9 per cento. Ancora più negativo il risultato della Gran Bretagna, la cui quota si è dimezzata: dal 7,5 al 3,8 per cento del totale mondiale. All'estremo opposto vi è l'espansione rapidissima del Giappone, il cui valore aggiunto manifatturiero si è moltiplicato per 37,5, e la cui quota è passata dall'1 all'8,1 per cento del totale mondiale. Aumenti pure consistenti sono stati registrati dalla Germania Federale che, partendo da una quota del 4,3 per cento, raggiunge una quota massima del 9,3 per cento nel 1958, quota che nel 1973 risultava ridotta all'8 per cento; e dall'Italia, la cui quota aumenta lentamente, passando dal 2 al 3 per cento.

Sostanzialmente immutata è la quota dei paesi non industriali, tanto dei quattro che hanno una ampia popolazione e un settore manifatturiero più grande della media (Argentina, Brasile, Messico, India), che di tutti i rimanenti.

Il « vecchio ordine » ha dunque consentito una crescita eccezionalmente rapida a livello globale ed anche una redistribuzione dell'attività industriale assai ampia ma geograficamente limitata.

Le cifre che abbiamo ricordato vanno considerate assieme al processo di multinazionalizzazione delle imprese. Se è vero — come è stato altrove argomentato² — che l'impresa assume una dimensione multinazionale nel tentativo di ristabilire un equilibrio oligopolistico che è stato rotto dalle forze del mercato, allora non è difficile vedere il collegamento fra la redistribuzione della attività industriale e lo sviluppo multinazionale delle imprese.

Sino alla fine degli anni '60 sono state le imprese americane quelle che più aggressivamente hanno battuto il cammino della mul-

² F. Knickerbocker, *Oligopolistic Reaction and the Multinational Enterprise*, Harvard Business School, Division of Research, 1974.

tinazionalizzazione. Questo è stato un comportamento soprattutto difensivo, cioè volto al mantenimento di quella ampia quota di mercato mondiale che esse si ritrovarono ad occupare dopo il conflitto. Quella quota era minacciata dal fatto che altre circostanze (la ricostruzione, l'abbondante offerta di lavoro, la creazione della Comunità Europea, il fatto che il dollaro fosse « sopravvalutato ») favorivano un più rapido aumento del valore aggiunto manifatturiero in altri paesi. Se la quota americana sul valore aggiunto manifatturiero mondiale si riduceva, la produzione all'estero era la strada per tentare di mantenere la propria quota di mercato.³ Il processo di multinazionalizzazione, poi, contribuiva a rafforzare la tendenza ad una redistribuzione dell'attività industriale.

Tuttavia il processo di multinazionalizzazione non è stato sufficiente a ricostituire l'equilibrio oligopolistico che veniva continuamente posto in discussione dallo sviluppo differenziato del settore industriale nei diversi paesi. Nel caso del Giappone, poi, questo processo è stato positivamente scoraggiato dal governo.⁴

Allo stesso tempo, gli alti tassi di sviluppo degli anni sessanta favorivano il raggiungimento di livelli vicini alla piena occupazione sui mercati del lavoro dei maggiori paesi industriali, con un mutamento dei rapporti di forza a favore dei lavoratori e una rapida crescita dei salari monetari. Questa situazione generava una risposta nei vari paesi indirizzata a contenere attraverso politiche restrittive della domanda finale la relativa redistribuzione del reddito e l'aumento dei costi che ne era conseguito.

Ma il raffreddamento delle politiche reflazionistiche e in generale di sostegno alla domanda interna, che nel dopoguerra erano state alla base del boom del commercio internazionale e della crescita imperniata sulle esportazioni delle economie europee e giapponese, portava a due fenomeni contraddittori. Da un lato, l'esigenza per i singoli paesi di sostenere l'espansione attraverso un ampliamento del settore delle esportazioni a compenso del diminuito contributo allo sviluppo proveniente dalla domanda interna; dall'altro

³ Vedi S. Hymer, *Le imprese multinazionali*, Einaudi, Torino, 1974, cap. 3.

⁴ *Ibidem*, p. 92.

un venir meno delle potenzialità di crescita del mercato mondiale, e quindi degli sbocchi alle esportazioni dei vari paesi, dal momento che era stato il sostegno pubblico della domanda interna a permettere il funzionamento a livello internazionale del « meccanismo keynesiano » di amplificazione degli impulsi espansivi e di ammortizzatore delle tendenze recessive provenienti di volta in volta dai vari paesi.⁵

Da qui l'inasprirsi all'interno del gruppo dei paesi industriali dei conflitti e dei comportamenti più accentuatamente concorrenziali. Il conflitto fra gli Stati Uniti e l'Europa divenne progressivamente più grave per tutti gli anni sessanta, e raggiunse un suo punto massimo negli ultimi mesi del 1971. Da allora i mutamenti fondamentali intervenuti nei parametri, ed in particolare il fatto che gli Stati Uniti hanno iniziato a crescere più rapidamente della Comunità, hanno profondamente cambiato la natura del conflitto anche se certamente non lo hanno eliminato. Al contrario il conflitto con il Giappone tanto da parte USA che da parte della Comunità si è fatto progressivamente più grave.

Sebbene questi non siano gli unici meccanismi che hanno portato alla crisi degli anni '70, tuttavia essi sono certamente di importanza fondamentale per comprendere l'azione dei paesi non industriali che hanno contestato il vecchio ordine.

Infatti da un lato lo sviluppo multinazionale delle imprese caratterizzava in senso oligopolistico anche il mercato internazionale, cioè rafforzava le barriere all'entrata rendendo oggettivamente più difficile il perseguimento di una autonoma politica di industrializzazione. La maggior parte dei paesi non industriali si vedeva quindi esclusa da quella redistribuzione della attività industriale che caratterizzava invece i paesi avanzati. Da ciò un sempre più diffuso senso di frustrazione e una sempre minore volontà di cooperare al corretto funzionamento del sistema.

Dall'altro lato proprio i conflitti fra paesi avanzati e l'intensa concorrenza fra le imprese multinazionali hanno incrementato la forza

⁵ S. Biasco, « La fine di un'era: lo sviluppo economico capitalistico nel dopoguerra », in *Lezioni di Economia*, Feltrinelli, Milano, 1977, pp. 115-156.

contrattuale dei paesi non industriali, in particolare di quelli produttori di materie prime.

La storia dell'Opec è da questo punto di vista esemplare, oltre a costituire il singolo episodio di maggior rilievo. Il gruppo di paesi membri di quell'organizzazione è estremamente disomogeneo e il grado di solidarietà interna è sempre stato basso: ma i conflitti fra paesi industriali hanno portato ad una situazione tale che tutti quei paesi, anche se con obiettivi diversi, hanno finito col preferire un contenimento della propria produzione petrolifera, creando così le condizioni per il quadruplicamento dei prezzi del 1973.⁶

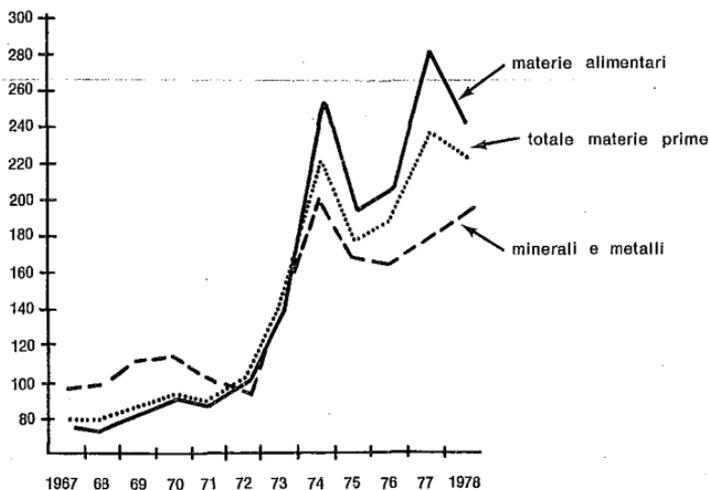


Fig. 1.1 - Indice dei prezzi internazionali delle materie prime (1972 = 100)

Fonte: UNCTAD, *Monthly Commodity Price Bulletin*, Ginevra.

⁶ Vedi G. Luciani, *L'Opec nell'economia internazionale*, Einaudi, Torino, 1976, capp. 3, 4.

1.2 La crisi degli anni '70

La più intensa conflittualità fra paesi industriali e, di conseguenza, i comportamenti di rottura di un numero crescente di paesi non industriali hanno da un lato fortemente accentuato il grado di rischio delle operazioni internazionali delle imprese e dall'altro condotto a violenti shocks nei prezzi relativi di alcuni prodotti « base » e di alcuni fattori della produzione (v. fig. 1.1 e 1.2). Non è sor-

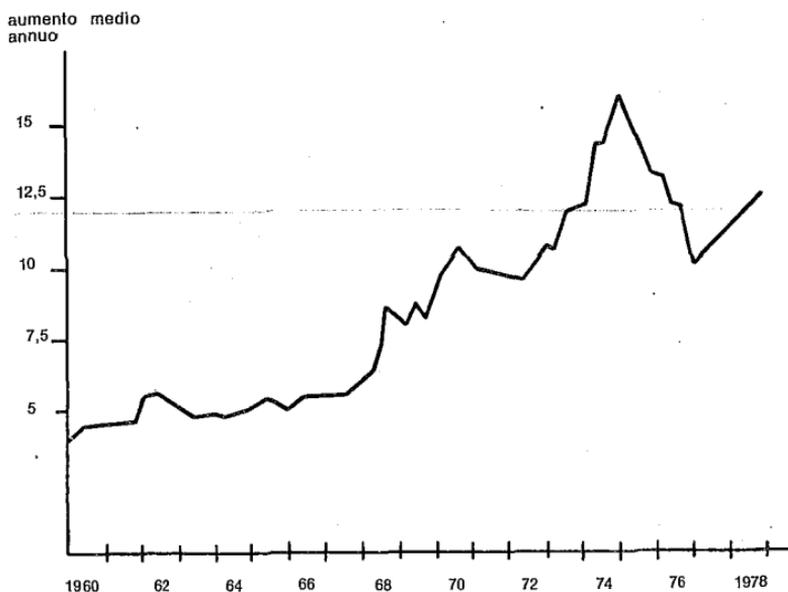


Fig. 1.2 - Andamento dei salari nell'industria manifatturiera in otto paesi industrializzati*

* Canada, Francia, Germania Occ., Giappone, Gran Bretagna, Italia, Stati Uniti, Svezia.

Fonte: R. J. Gordon, *World Inflation and Monetary Accomodation in Eight Countries*, Brookings Papers on Economic Activity, 1977, n. 2.

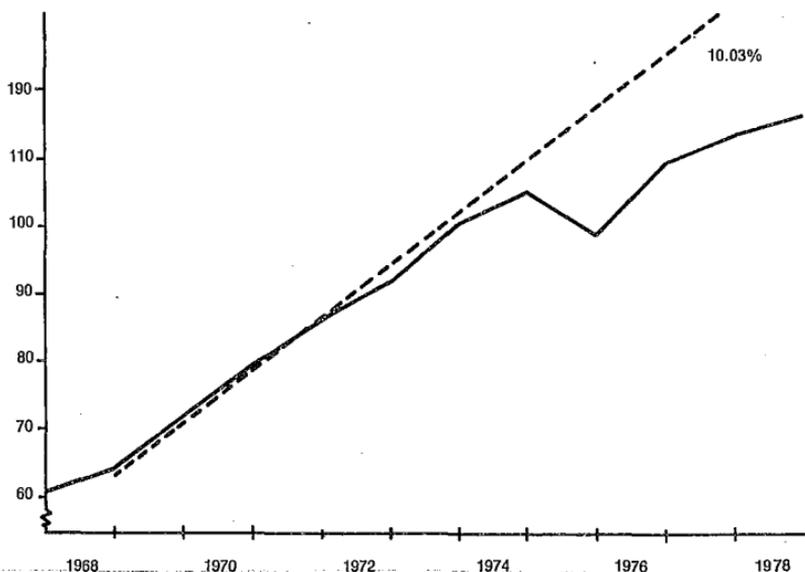


Fig. 1.3 - Volume del commercio mondiale 1968-1978 (1973 = 100) - Indici annui*

* La linea di tendenza si riferisce al periodo 1968-73.

Fonte: Ns, elaborazione su dati FMI.

pendente che ciò conduca ad atteggiamenti di grande cautela negli investimenti. La crescita dell'interscambio commerciale ha così subito un netto ridimensionamento e lo sviluppo del commercio internazionale ha cessato di essere un fattore trainante come in passato (v. fig. 1.3).

Il fatto che tali fenomeni siano direttamente e indirettamente riconducibili a conflitti irrisolti nei rapporti economici internazionali giustifica l'affermazione dalla quale siamo partiti: l'essersi verificata una rottura negli equilibri economici internazionali, ed essere non più valido l'ordine economico instaurato nel dopoguerra.

Tale affermazione non è peraltro affatto unanimemente condivisa.

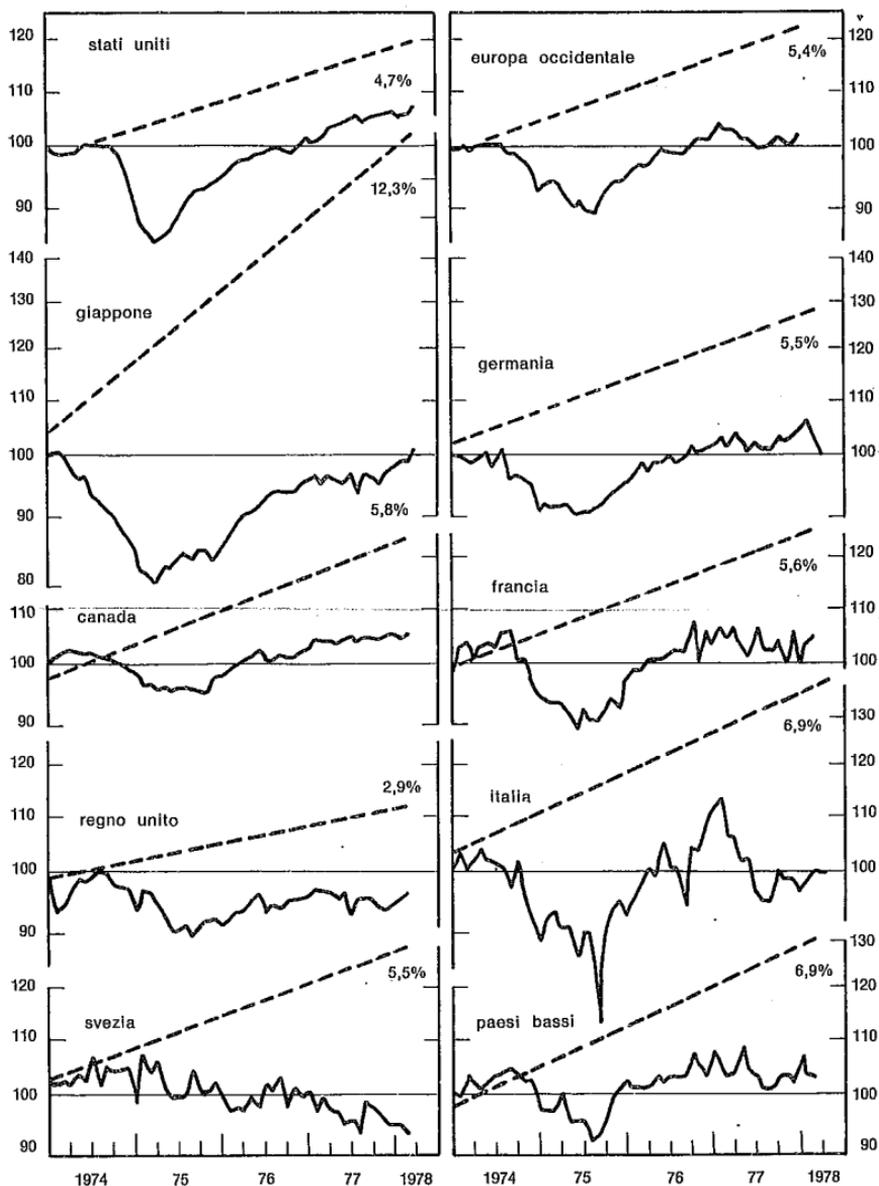


Fig. 1.4 - Andamenti della produzione industriale raffrontati con i tassi medi annui di crescita del periodo 1955-74 (I valori % indicati rappresentano i tassi medi annui di crescita della produzione industriale).

Fonte: Banca dei Regolamenti Internazionali, Relazione annuale, 1978.

Secondo alcuni osservatori il problema del nuovo ordine economico esiste solo in quanto rivendicazione avanzata dai paesi del Gruppo dei 77.⁷

Il dissenso circa il nuovo ordine ha le sue radici nella diversa analisi di quella che è stata chiamata la « crisi degli anni settanta ».

Tale crisi si manifesta con una serie di fenomeni che non si erano mai verificati nello sviluppo del dopoguerra e che si possono schematicamente riassumere in:

a. la grave recessione che per la prima volta ha colpito contemporaneamente tutta l'area industrializzata e che è stata seguita da una fase di incerta ripresa con tassi di sviluppo della produzione industriale nei diversi paesi, nettamente al di sotto degli incrementi medi registrati nei cicli precedenti (v. fig. 1.4).

b. il contemporaneo manifestarsi di una fortissima accelerazione del processo inflazionistico e di incrementi senza precedenti dei livelli di disoccupazione in tutti i paesi OCSE (v. tabb. 1.2 e 1.3).

c. gli elevati e persistenti livelli di capacità produttiva inutilizzata nelle industrie di base accompagnati da un netto rallentamento della spesa per investimenti fissi delle imprese rispetto ai tassi di accumulazione degli anni '60.

d. la sensibile contrazione del volume degli scambi internazionali (v. fig. 1.1) e l'accentuarsi degli squilibri delle bilance dei pagamenti tra le diverse aree e all'interno dell'area dei paesi industrializzati.

La letteratura non è unanime nemmeno sull'esistenza di una crisi degli anni settanta ritenendosi da parte di alcuni che in

⁷ In questo saggio si eviterà di parlare di paesi sottosviluppati o in via di sviluppo o di Terzo Mondo. Le prime due espressioni sottintenderebbero una comune realtà oggettiva, mentre è chiara all'interno di questo gruppo di paesi una tendenza verso una crescente diversificazione. La terza espressione, una eredità del tempo in cui esistevano due blocchi, ha gradualmente perso di significato (ancora più dopo che si è cominciato a parlare di un Quarto Mondo). Il Gruppo dei 77 è invece una realtà negoziale ben precisa. Per gli stessi motivi non parleremo di paesi « industriali », essendo sempre meno chiaro il confine tra un paese industriale ed un paese non industriale (o postindustriale), bensì di paesi OCSE.

Tabella 1.2 - Aumento dei prezzi al consumo (variazioni percentuali annue)

Paesi	Medie annue		1974	1975	1976	1977	1978
	1954-68	1969-73					
Stati Uniti	1,9	4,9	11,0	9,2	5,8	6,5	8,9
Giappone	4,1	7,5	22,0	11,4	9,3	8,1	3,3
Germania	2,1	5,3	7,0	6,3	4,5	3,9	2,5
Francia	3,9	6,1	13,4	11,7	9,9	9,5	9,2
Regno Unito	3,3	8,0	16,4	23,3	15,5	14,3	8,1
Italia	3,4	3,6	21,0	17,6	16,8	17,0	12,1
Belgio	2,2	5,2	12,3	12,1	9,2	7,1	3,9
Svezia	3,5	6,8	10,6	9,8	10,3	11,4	7,8
Svizzera	2,5	6,4	7,6	6,7	1,7	1,3	0,4
Canada	3,1	4,6	12,5	9,5	7,5	8,0	8,7

Fonte: Eurostat, 1977-78; OCSE, *Economic Outlook*, vari anni.

Tabella 1.3 - Tassi medi di disoccupazione

Paesi	Medie annue		1974	1975	1976	1977	1978*
	1966-70	1971-75					
Stati Uniti	3,9	6,1	6,2	8,3	7,8	6,4	6,3
Canada	3,8	5,1	6,6	7,0	7,5	8,5	8,6
Giappone	1,2	1,4	1,5	1,9	1,8	2,1	2,5
Germania	1,0	2,1	3,0	4,7	4,4	4,5	4,4
Francia	1,7	2,6	2,5	4,1	4,3	4,8	5,0
Regno Unito	2,1	3,2	2,7	4,6	5,6	5,8	6,0
Italia	3,5	4,9	5,8	6,2	6,8	7,1	7,8

* 2° trimestre.

I dati riportati nella tabella si basano su statistiche nazionali, difficilmente comparabili fra paese e paese.

Fonte: OCSE, *Economic Outlook*, vari anni; Eurostat, vari anni; BRI, *Relazione annuale*, 1978.

questi anni si è semplicemente verificato un addensamento casuale di diverse specifiche crisi tra loro non collegate.

Ad esempio, nel documento finale che sintetizza il lavoro dell'autorevole « Gruppo McCracken »⁸ si legge: « Riassumendo, le cause immediate dei gravi problemi del 1971-75 possono in massima parte essere individuate ricorrendo ai consueti strumenti dell'analisi economica tradizionale. Vi sono stati, sullo sfondo, dei cambiamenti nei modelli di comportamento e nei rapporti di potere tanto a livello internazionale che all'interno di ciascun paese. Tuttavia, *la nostra lettura della storia recente è che la caratteristica più importante è stata un inconsueto addensamento di malaugurate perturbazioni che difficilmente si potrà ripetere con le stesse dimensioni, il cui impatto è stato aggravato da alcuni evitabili errori di politica economica* ».

Sul versante opposto possiamo citare la non meno autorevole Banca dei Regolamenti Internazionali, nella cui Relazione annuale per il 1978 si afferma che: « Si può sostenere che, indipendentemente da un ristagno della domanda a livello mondiale, sia intervenuta una cesura nella tendenza dello sviluppo. » Dopo aver ricordato che la quota dei profitti sul reddito è diminuita sin da prima della recessione, il volume degli investimenti fissi ha cessato di aumentare già da diversi anni, in alcuni settori sono emersi ampi margini di capacità produttiva inutilizzata, e le stesse innovazioni tecnologiche sembrano aver cambiato natura rispetto al passato, la BRI conclude: « Queste crisi di adattamento possono far pensare che, dopo decenni di sviluppo rapido e praticamente ininterrotto, ci si trovi in una fase di rallentamento ciclico del tipo ipotizzato da Kondratieff ».⁹

Fra coloro che riconoscono l'esistenza di una crisi degli anni settanta i dissensi sono profondi circa la sua natura e le sue origini.

⁸ *Towards Full Employment and Price Stability*, Summary of a report to the Oecd by a group of independent experts (Paul McCracken, Guido Carli, Herbert Giersch, Attila Karaosmanoglu, Ryutaro Komiya, Assar Lindbeck, Robert Marjolin, Robin Matthews), OECD, Parigi, giugno 1977, pp. 16-17. Sottolineatura dell'originale.

⁹ BRI, *48ma Relazione Annuale*, Basilea, 12 giugno 1978, p. 8.

Seguendo uno schema logico recentemente proposto¹⁰ possiamo distinguere tre principali orientamenti:

— una prima interpretazione pone l'accento sugli aspetti recessivi della crisi e li ricollega alla caduta di alcune componenti della domanda effettiva, in primo luogo dei consumi e degli investimenti privati. Le propensioni al consumo e all'investimento hanno registrato secondo questa tesi un netto declino a partire dai primi anni settanta. Le cause che sono state avanzate per interpretare l'accen- tuarsi delle tendenze al ristagno della domanda effettiva sono sva- riate e vanno dall'inflazione al disordine monetario internazionale, dalla diminuzione generalizzata dei saggi di profitto ai mutamenti del progresso tecnologico, al diverso grado di apertura al commercio internazionale delle singole economie.

— la seconda interpretazione vede nell'inflazione il fenomeno « chiave » all'origine della crisi degli anni '70, attribuendo l'aumento generalizzato dei prezzi ad una eccessiva creazione di liquidità in-terna e internazionale. Al fondo di questa spiegazione vi è una concezione di stampo « monetarista » del legame esistente tra au- menti dell'offerta di moneta ed incrementi del reddito e delle altre variabili reali. L'eccessiva creazione di liquidità si è deter- minata all'inizio negli Stati Uniti e si è poi riversata su tutte le altre economie capitalistiche attraverso una serie di canali di trasmissi- one a livello internazionale delle perturbazioni monetarie. Si è così consolidato, secondo questa tesi, un circolo vizioso che dalla crescita del volume dei mezzi di pagamento internazionale ha por- tato ad una crescita della domanda interna a carattere inflazionistico nei singoli paesi.

— la terza spiegazione considera l'accelerazione del processo inflazionistico e il consolidamento delle spinte recessive come effetti combinati di un unico meccanismo attivato da una « crisi da spro- porzioni », tra le composizioni settoriali della domanda e dell'offerta, che ha fatto seguito agli shocks registrati dai prezzi relativi di

¹⁰ P. Ciocca, « L'economia americana e la crisi degli anni settanta », in G. Luciani (a cura di) *L'Economia americana e l'amministrazione Carter*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 29-41.

alcuni prodotti base e dei fattori produttivi. Il mutamento dei prezzi relativi è ricollegabile all'interazione di numerosi e complessi fenomeni, tra i quali predominano quelli di natura strutturale e politico-istituzionali.

È chiaro che le prime due spiegazioni sono mutualmente incompatibili, mentre ciascuna di esse — ma più probabilmente la prima — può coesistere con la terza.

È chiaro al tempo stesso che le prime due spiegazioni sono congiunturali, o meglio ipotizzano errori nella condotta della politica economica: la quale non avrebbe prodotto una sufficiente espansione della domanda aggregata secondo la prima, mentre avrebbe prodotto un aumento eccessivo della quantità di moneta per la seconda. Al contrario la terza spiegazione si fonda sopra cause « strutturali »: il mutamento nei prezzi relativi è il risultato della mutata forza contrattuale delle parti su alcuni mercati-chiave, in particolare il mercato del lavoro, il mercato delle materie prime, il mercato dell'energia.

Ciascuno di questi mercati ha una propria storia e non è possibile trovare un nesso logico fra gli eventi in ognuno di essi: è un fatto, tuttavia, che su tutti il potere di mercato, che in passato era quasi sempre dal lato della domanda, si è spostato oggi in prevalenza dal lato dell'offerta.

Le variazioni improvvise e di notevole estensione di taluni prezzi relativi influiscono in senso negativo sulla capacità di crescita di ciascun sistema economico nazionale. In altre parole tanto la struttura esistente della capacità produttiva quanto quella degli investimenti programmati o in corso di realizzazione, che probabilmente apparivano « economiche » ai vecchi prezzi, appariranno non economiche ai nuovi. Vi saranno settori che chiuderanno la loro attività con perdite, e programmi di investimento che verranno abbandonati. Una volta perseguiti tutti gli effetti indiretti degli scompensi settoriali, si avrà un sistema che crescerà meno rapidamente, almeno fin quando il progresso tecnico non si muoverà lungo linee rispondenti ai nuovi prezzi relativi.

Può essere utile, per illustrare questa affermazione, fare riferimento al modello di von Neuman.¹¹

Come in tutti i problemi esprimibili in termini di programmazione lineare, anche nel modello von Neuman al problema diretto, la cui soluzione è costituita da un vettore di livelli di attività produttive reali, corrisponde un problema duale, la cui soluzione è costituita da un vettore di prezzi ombra dei prodotti. Alla soluzione ottimale del problema diretto, che è quella che consente la massima crescita proporzionale reale del sistema, corrisponde la soluzione ottimale del problema duale, e le soluzioni sono tali che il tasso di crescita proporzionale eguaglia il tasso di interesse. Il vettore dei prezzi ombra così individuato è l'unico che consenta il raggiungimento di quel tasso di crescita: se i prezzi di mercato dovessero differire per un qualche motivo dai prezzi ombra, la profittabilità delle diverse attività risulterebbe falsata, ed il tasso di crescita si ridurrebbe, mentre aumenterebbe il tasso di interesse.

Se accettiamo che il modello di von Neumann sia una utile descrizione dell'economia mondiale prima della crisi, allora non sorprende che brusche e ampie modifiche nel sistema dei prezzi ombra influiscano sul problema diretto, rendendo impossibile il mantenimento del tasso di crescita del passato. Il primo effetto che si ha è quindi una limitazione della crescita.

In seguito si possono avere due sviluppi (od una qualche loro combinazione):

a. o si modificano i parametri del problema diretto (cioè la matrice dei coefficienti tecnici) fino al punto in cui la soluzione ottimale del nuovo problema diretto sia tale che i prezzi-ombra del duale siano quelli fissati esogenamente

b. oppure le « forze di mercato » indurranno modifiche in tutti gli altri prezzi fin quando non saranno ristabiliti i rapporti preesistenti (il sistema di prezzi relativi che è la soluzione ottimale del problema duale).

¹¹ J. von Neuman, « A Model of General Economic Equilibrium », *Review of Economic Studies*, 13 (7), pp. 1-9. Per una illustrazione semplice si veda: R. Dorfman, P. Samuelson, R. Solow, *Linear Programming and Economic Analysis*, McGraw Hill, 1958, pp. 381-388.

In altre parole a seguito di violenti mutamenti nei prezzi relativi o vi è un processo di ristrutturazione industriale, o spinte inflazionistiche, o una qualche combinazione delle due cose.

Nella pratica si sono avuti negli ultimi anni ambedue i tipi di aggiustamento. Tuttavia, la risposta inflazionistica è stata più rapida e predominante rispetto alla modifica strutturale e nella composizione della domanda. Da ciò il contemporaneo manifestarsi di una caduta nella crescita (dovuta al mutamento nei prezzi relativi) e di spinte inflazionistiche (dovute alla spinta al ristabilimento dei prezzi relativi preesistenti).

A questo stato di cose, i governi hanno reagito con un attacco all'inflazione attraverso il contenimento della domanda aggregata (come se l'inflazione fosse dovuta ad un eccesso di domanda); ciò ha condotto ad una riduzione delle tensioni inflazionistiche, benché ad un prezzo estremamente elevato in termini di crescita. Il crollo nel tasso di crescita sembra avere scoraggiato il processo di ristrutturazione industriale; e dunque la crescita reale rimane limitata, ed una manovra reflazionistica potrebbe ben presto condurre a nuove tensioni inflazionistiche.

1.3 I vincoli alla crescita a livello nazionale e a livello globale

Un primo punto importante che deriva dall'interpretazione della crisi cui abbiamo fatto riferimento è quindi che la crescita nei paesi industriali non può continuare ai valori del passato almeno nel medio periodo, mentre nel lungo periodo può subentrare il progresso tecnologico.

Esistono dunque dei limiti alla crescita che riguardano ciascun sistema economico nazionale, e ciascun paese può migliorare le sue possibilità di crescita attraverso una adeguata politica di riconversione industriale ed adattamento al nuovo sistema di prezzi relativi.

Tuttavia esistono anche altri limiti i quali riguardano l'insieme di tutte le economie nazionali: agiscono a livello di economia globale. Questi derivano essenzialmente dalla limitata disponibilità di

risorse scarse, come nel caso del petrolio. Esse agiscono da vincoli alla crescita dell'economia globale.

È possibile che le economie nazionali abbiano così gravi limiti interni alla loro crescita, che i vincoli globali non « entrino in funzione », essendo la crescita realizzata comunque inferiore a quella massima da essi consentita. Ma è anche possibile che, al contrario, gli obiettivi di crescita nazionali e le politiche adottate per raggiungerli siano tali che, nel loro complesso, risultino in contrasto con l'esistenza di vincoli alla crescita di carattere globale.

Il problema è ulteriormente complicato dal fatto che i vincoli globali alla crescita di cui parliamo non sono fissi ed immutabili. Un forte grado di cooperazione internazionale consentirebbe l'adozione di politiche efficaci al loro allentamento, e quindi il raggiungimento di una crescita globale più elevata. Al contrario, un clima di conflittualità potrebbe considerevolmente aggravare quei vincoli, riducendo la crescita globale.

Ma a sua volta il prevalere di un clima di cooperazione o al contrario l'intensificarsi della conflittualità dipendono in misura notevole dalla possibilità del contemporaneo realizzarsi degli obiettivi di crescita prefissati dalle varie parti in causa. Se questi obiettivi non fossero contemporaneamente realizzabili, allora alcuni paesi o gruppi di paesi finirebbero con il preferire un atteggiamento conflittuale nei confronti dell'« ordine economico mondiale »: da ciò nuovi violenti shocks al sistema dei prezzi relativi, e nuova crisi, con minore crescita per tutti.

In definitiva si danno le seguenti possibilità:

a. i vincoli globali alla crescita sono ampi, e tutti i paesi possono realizzare gli obiettivi di crescita che si prefiggono, se accettano le necessarie misure di cooperazione internazionale e adottano le necessarie misure di politica economica interna

b. i vincoli globali alla crescita sono stretti, e non tutti i paesi possono realizzare gli obiettivi di crescita indispensabili alla loro stabilità interna; ne derivano necessariamente conflitti internazionali, e ancor più ridotta crescita per tutti

c. una via di mezzo: i vincoli sono sì stretti e non consentono

più una crescita rapida come per il passato, ma pur sempre una crescita sufficiente al mantenimento della stabilità interna; ed in ogni caso sono stretti anche i vincoli interni, cosicché a livello internazionale vi sarà scarsa cooperazione ma al tempo stesso nemmeno vivace conflittualità.¹²

Nel primo caso si ha che il raggiungimento degli obiettivi di crescita di ciascun paese dipende essenzialmente dalle politiche economiche interne. A livello internazionale, la più rapida crescita di un paese favorisce quella di tutti gli altri, perché apre spazi di mercato senza necessariamente sottrarre risorse. Per questo e per la chiara convenienza a cooperare in certi campi, l'economia internazionale si presenta come un gioco a somma positiva, nel quale tutti possono guadagnare. In queste condizioni il problema è quello del management della domanda e del coordinamento internazionale delle politiche congiunturali. Infatti se un paese adotta un sentiero di crescita non in linea con quella degli altri paesi, l'economia generale viene ad esserne danneggiata per l'insorgere di squilibri nelle bilance dei pagamenti. In altre parole, la qualità del problema economico internazionale sarebbe immutata rispetto al passato; ed il problema del nuovo ordine si ridurrebbe a quello di consentire una diversa distribuzione geografica delle risorse, cioè in un modo o nell'altro aumentare i flussi finanziari verso i paesi in via di sviluppo, sempreché questi sappiano risolvere i loro problemi interni, abbiano cioè capacità di assorbimento.

Ben diversa è la situazione se i vincoli globali esistono e sono stretti. In questo caso anche se ciascun paese risolvesse i propri problemi di ristrutturazione industriale, non tutti potrebbero raggiungere i propri obiettivi di crescita. A livello internazionale, il gioco si presenterebbe a somma nulla; cioè la più rapida crescita di un paese implicherebbe necessariamente la meno rapida crescita di tutti gli altri.

Questo è un punto di estrema importanza ed ha sollevato note-

¹² In questa impostazione siamo debitori delle critiche avanzate da F. Onida, W. Branson e P. Ciocca ad una precedente versione in cui si prendeva in considerazione solo il caso *b*.

voli perplessità nella discussione di versioni preliminari di questo lavoro. In particolare ci è stato obiettato (da W. Branson) che la più rapida crescita degli altri beneficia sempre il detentore della risorsa scarsa. Ciò è vero, ma il beneficio che egli trae è una perdita secca per gli altri. Supponendo per un attimo che la risorsa scarsa sia il grano, se la crescita globale è tale che la produzione di grano non riesce a crescere tanto velocemente quanto la domanda, si avrà necessariamente che ad un certo punto l'eccesso di domanda farà salire il prezzo relativo del grano. A parità di altre circostanze, ciò implica un miglioramento delle ragioni di scambio del Canada, che esporta grano: dunque il Canada beneficia della crescita altrui. È vero al tempo stesso che al momento in cui la domanda eccede l'offerta e fa salire il prezzo, il gioco a livello internazionale diviene a somma nulla, poiché al miglioramento delle ragioni di scambio del Canada corrisponde, necessariamente e per definizione, un equivalente peggioramento delle ragioni di scambio di tutti gli altri paesi. Se questi dovessero continuare lungo un sentiero di crescita tale che la dinamica della domanda di grano sistematicamente ecceda l'offerta, allora il prezzo del grano mostrerebbe una sistematica tendenza a salire, e le ragioni di scambio dei paesi diversi dal Canada a peggiorare — il che vorrebbe dire che di fatto la loro crescita reale è inferiore alla crescita apparente. Ovviamente non vi è limite alla crescita con inflazione, e l'inflazione ha notoriamente effetti distributivi (nella fattispecie beneficia il Canada). Ma la crescita reale, cioè senza inflazione, è limitata, e la maggior crescita dell'uno lascia necessariamente meno spazio per la crescita dell'altro.

Più in generale, è evidente che la maggior crescita di un paese crea dal lato della domanda condizioni più favorevoli alla maggior crescita degli altri. Ma se attraverso questo meccanismo si giunge ad un tasso complessivo apparente, superiore a quello consentito dalla disponibilità di una o più risorse scarse, si avrà inflazione, ed il tasso di crescita reale risulterà inferiore a quello apparente.

Nella seconda ipotesi, quindi, la natura del problema del nuovo ordine economico muta radicalmente, perché la maggior crescita rivendicata dai paesi in via di sviluppo lascerebbe minore spazio

per la crescita dei paesi industriali. Se i vincoli alla disponibilità di risorse fossero sufficientemente stretti, si potrebbe avere una situazione in cui per alcuni dei paesi industriali sarebbe impossibile il raggiungimento di un tasso di crescita che consenta il riassorbimento o il mantenimento della disoccupazione ad un tasso politicamente accettabile. Al contrario, il massimo tasso di crescita raggiungibile può essere tale da implicare disoccupazione crescente.

In tal caso, è evidente che il quadro internazionale si presenterebbe come estremamente conflittuale.

La terza ipotesi è, se si vuole, il confine fra le due precedenti. Essa implica che i vincoli siano stretti ma non tanto da non consentire a tutti almeno la crescita minima indispensabile alla stabilità politica interna. Inoltre, i vincoli interni non andrebbero sottovalutati, né andrebbe sottovalutato il pericolo di una ancora più grave insufficienza della domanda; e dunque sarebbero sempre valide e necessarie iniziative di armonizzazione delle politiche congiunturali. In effetti, pur essendo i vincoli relativamente stretti, è possibile che la crescita risulti ancora inferiore a quella che sarebbe consentita dai vincoli; e dunque vi sarebbe un certo spazio entro il quale il gioco risulterebbe a somma positiva, prima che si incontrino i vincoli di disponibilità delle risorse ed il gioco divenga a somma nulla.

1.4 *Conclusione*

Da quanto abbiamo detto fin qui discende l'ordine della trattazione da seguire:

a. Poiché i mutamenti dei prezzi relativi di cui si è detto dipendono in una certa parte da politiche dei paesi in via di sviluppo volte a iniziare una evoluzione verso un nuovo ordine economico mondiale, la prima cosa da chiedersi è se questa evoluzione sia inevitabile. Se fosse evitabile, a quei mutamenti i paesi industriali potrebbero rispondere (e stanno rispondendo) con un aumento dei prezzi dei manufatti, fino a ristabilire i prezzi relativi.

b. Se l'evoluzione verso un nuovo ordine è inevitabile, quale è il suo probabile impatto sui paesi dell'OCSE? Quanto stretti sono i vincoli alla crescita? Il gioco risulterà a somma positiva come in passato — cosicché il problema è solo di trovare le adeguate forme di collaborazione? Oppure è a somma nulla, e condurrà a crescenti tensioni?

c. Qual è l'impatto delle condizioni internazionali descritte sul processo di integrazione europea?

II. LA NECESSITÀ DI UN NUOVO ORDINE ECONOMICO

2.1 *Introduzione*

Se si accetta l'affermazione che il vecchio ordine economico, instaurato nel dopoguerra, è oggi in crisi, nella nostra discussione è necessario partire dalla richiesta di un nuovo ordine economico che è stata avanzata dal Gruppo dei 77 (G 77) in contrapposizione ai paesi membri dell'OCSE.

È a questi due raggruppamenti (G 77 e OCSE) che faremo prevalentemente riferimento nel seguito di questo saggio.

Il G 77 è una realtà negoziale ben precisa. Certamente, le condizioni profondamente diverse dei paesi che compongono quel gruppo si riflettono in tensioni e dissensi al suo interno. La richiesta di un nuovo ordine significa concretamente cose diverse per diversi paesi all'interno del Gruppo. In taluni casi, i loro interessi possono anche essere conflittuali. E tuttavia l'esperienza recente, soprattutto quella della Conferenza sulla Cooperazione Economica Internazionale, ha dimostrato che fra questi paesi il grado di coesione politica è notevole. Fino a quando l'OCSE manterrà un atteggiamento di chiusura nei confronti della richiesta di un nuovo ordine, la coesione all'interno del G 77 sarà elevata. Uno sfaldamento potrà manifestarsi quando si trattasse di dare un volto preciso al nuovo ordine, ma i paesi OCSE hanno sperimentato la difficoltà di operare una breccia nello schieramento avversario con politiche di concessioni

« selezionate ». Poiché il punto che ci interessa discutere è se sia o meno eludibile la richiesta di un nuovo ordine, sembra logico ipotizzare il mantenimento di una solidarietà fondamentale all'interno del G 77.

In una prima fase parleremo anche del gruppo OCSE come di una entità omogenea. Ciò è di per sé falso, e nel cap. 3 considereremo esplicitamente le divergenze e i conflitti fra paesi OCSE.

Tuttavia si favorisce il procedere di questa trattazione con l'assumere in un primo tempo come dato di fatto che anche l'OCSE abbia una fondamentale solidarietà negoziale.

Premesso ciò, lo scopo di questo capitolo è di mostrare gli elementi che fanno ritenere come da parte dei paesi OCSE sia economicamente e politicamente impossibile adottare una linea di scontro frontale con il G 77. Esamineremo dunque alcune conseguenze che l'adozione di una linea dura presumibilmente avrebbe. Individueremo tre elementi economici di pressione dei quali dispongono i paesi G 77 (o meglio alcuni fra essi), e cioè (in ordine di importanza): il petrolio e l'equilibrio energetico globale; l'indebitamento; e la pressione commerciale. Individueremo in seguito alcuni motivi politici e strategici per cui gli Stati Uniti (se non l'OCSE in quanto tale) non possono adottare una linea di completa rottura — come a tratti è parso volessero fare in passato.

2.2 *Petrolio ed energia*

Sul finire del 1978, esattamente a cinque anni di distanza dalla cosiddetta « crisi » del 1973, si tornavano a manifestare sul mercato petrolifero internazionale condizioni favorevoli ad un forte aumento del prezzo relativo del greggio; ancora una volta le autorità di governo e la maggior parte degli osservatori venivano colti di sorpresa.

L'origine immediata della nuova « crisi » era da ricercarsi nel fatto che gli sviluppi politici in Iran avevano portato nel breve periodo ad una completa interruzione, e nel più lungo periodo ad

una diminuzione delle esportazioni di petrolio da quel paese. Veniva così anticipata nel tempo una situazione di crisi che in precedenza si era ipotizzata per gli anni ottanta.

Per l'argomento che tratta questo saggio, non ha molta importanza discutere circa l'ampiezza dell'aumento del prezzo del greggio che certamente interverrà nel corso dei prossimi mesi. Piuttosto è necessario porsi il problema se le relazioni fra paesi esportatori ed importatori di petrolio continueranno ad essere conflittuali anche negli anni a venire e quali conseguenze questo può avere per la crescita dei paesi dell'OCSE.

2.2.1 *La natura del problema petrolifero*

Sebbene dopo gli eventi del 1973 siano state avanzate diverse interpretazioni delle cause dell'aumento del prezzo del greggio, vi è ormai una certa concordanza fra gli osservatori su alcuni elementi di fondo.

In primo luogo, il problema del petrolio non è da intendersi in senso strettamente fisico. Sebbene il petrolio sia una risorsa non rinnovabile, e quindi inevitabilmente destinata ad esaurirsi prima o poi, le riserve ancora esistenti sulla crosta terrestre sono certamente molto rilevanti; le riserve note sono solo una parte delle riserve esistenti, e sulla consistenza delle riserve che ancora attendono di essere scoperte vi è — comprensibilmente — ampio dissenso.

È certo, inoltre, che la produzione dalle riserve note può aumentare in modo rilevante rispetto agli attuali quantitativi. Tuttavia, vi è concordanza anche sul fatto che una razionale politica di sfruttamento dei giacimenti impone una limitazione dell'intensità dello sfruttamento nel tempo, e quindi una certa politica di conservazione. Come diremo in seguito, su questa base alcuni importanti studi negli anni 1976-78 hanno previsto una crisi *fisica* della disponibilità di greggio, negli anni '80: una crisi che non avrebbe certo voluto dire la fine del petrolio, bensì il raggiungimento del tetto del petrolio producibile ciascun anno.

Ma nel 1973 non è questo il meccanismo che ha condotto all'aumento del prezzo del greggio. A quell'esito si è arrivati a causa di decisioni indipendenti di singoli paesi produttori i quali — anziché tentare in ogni modo di massimizzare la propria produzione, come avevano fatto fino agli ultimi anni sessanta — imponevano unilateralmente un tetto alle quantità estratte.¹

Se gli obiettivi di produzione dei paesi Opec fossero complessivamente tali da eccedere la domanda per il loro greggio, sarebbe impossibile evitare una riduzione del prezzo. Questa riduzione non è avvenuta perché nonostante il fatto che alcuni paesi dell'Opec abbiano aumentato la loro produzione, altri hanno deciso di ridurla.

La radice del problema petrolifero, così come la conosciamo ora, è dunque nella decisione di ciascun paese produttore in merito alla propria politica di produzione in funzione del prezzo.

Da questo punto di vista, quella decisione può essere equiparata ad una scelta di portafoglio fra una attività fisica costituita dal petrolio nel giacimento da un lato, e varie possibili attività finanziarie o reali dall'altro.

A parte influenze temporanee che su questa decisione possono avere considerazioni politiche o comunque tattiche, l'economista necessariamente prevede che essa sarà presa in funzione dei rendimenti attesi dalle varie possibili alternative di investimento.

Il rendimento atteso del greggio mantenuto nel giacimento dipende dalle previsioni circa il suo prezzo futuro nel breve e nel lungo periodo. Per paesi che hanno riserve molto importanti è soprattutto il lungo periodo ad essere rilevante, e sulle previsioni a distanza di decenni influiscono principalmente considerazioni tecnologiche e politiche. In altre parole, i principali produttori si pongono necessariamente il quesito se il petrolio sia tecnologicamente e politicamente sostituibile con altri inputs più avanzati, e corra quindi, come è già avvenuto nella storia per altre materie prime ed altri combustibili, il rischio di divenire obsoleto.

L'attrattiva di investimenti alternativi al mantenere il greggio

¹ Cfr. G. Luciani, *L'Opec nell'economia internazionale*, Einaudi, Torino, 1976, cap. 4.

nel giacimento dipende in primo luogo dalle circostanze strutturali del paese produttore. Se esso ha ampie possibilità di investimento al suo interno, è probabile che le persegua, se non altro perché i governi non hanno solo l'obiettivo di massimizzare il proprio reddito, ma devono in qualche modo anche redistribuirlo e — se si escludono i paesi con più limitata popolazione — ciò è possibile solo utilizzando il petrolio per finanziare lo sviluppo industriale e agricolo.

Tuttavia, la rapidità dello sviluppo economico di ciascun paese non è limitata solo dalle capacità finanziarie, ma anche dalla disponibilità di infrastrutture fisiche e di capitale umano, e dalla necessità di mantenere certe proporzioni fra progetti mutualmente dipendenti; infine, e torneremo su questo, non bisogna dimenticare l'effetto che lo sviluppo economico ha sulle strutture sociali, e quindi sulla stabilità politica.

Per la maggior parte dei paesi esportatori di petrolio, le possibilità di impiego all'interno si sono rivelate, dopo il 1973, superiori alle previsioni, e ciò ha condotto ad un forte aumento delle importazioni, e ad un passivo commerciale, nel 1978, per l'Opec nel suo complesso. Ma, un tale ritmo di sviluppo sarebbe comunque difficilmente mantenibile per alcuni importanti produttori, primo fra tutti l'Iran; per altri produttori gli impieghi interni non hanno mai assorbito tutti i redditi petroliferi.

Nelle scelte sui quantitativi da produrre di questi ultimi paesi, hanno dunque importanza le condizioni di investimento finanziario all'estero. Queste condizioni non sono state negli anni più recenti molto favorevoli, in parte per le restrizioni imposte da molti paesi industriali (per es. all'acquisto di azioni di imprese che fossero importanti e solide); in parte per il peggioramento del trade-off fra crescita ed inflazione nell'area OCSE, che ha avuto effetti negativi sul rendimento reale degli impieghi bancari; in parte per la persistente instabilità nei tassi di cambio fra le principali monete, che espone questi paesi a rilevanti rischi di cambio; in parte infine perché è pericoloso continuare indefinitamente ad investire su mercati rispetto ai quali i propri depositi divengono sistematicamente più importanti.

Nel lungo periodo, il problema petrolifero ha dunque due livelli:

a. in primo luogo, è necessario ristabilire condizioni che rendano nuovamente conveniente estrarre il petrolio nella misura in cui ciò è fisicamente possibile, anziché tenerlo nel giacimento;

b. in secondo luogo, è necessario tenere conto dei limiti che di fatto esistono, almeno per i prossimi dieci anni, alle quantità producibili, date le riserve note, le tecniche di recupero disponibili, ed il tempo necessario per portare in produzione nuovi pozzi.

2.2.2 *La situazione antecedente alla crisi iraniana*

Immediatamente dopo il 1973, molti autorevoli osservatori prevedero che il prezzo del greggio sarebbe necessariamente diminuito. Tale previsione era fondata sulla convinzione che si sarebbe registrato un rapido e massiccio sviluppo della produzione di energia da fonti diverse dal petrolio e della produzione di petrolio da fonti diverse dall'Opec.

Tuttavia, dopo pochi mesi di trionfistiche previsioni in tal senso, apparve chiaro che la riduzione della dipendenza dal petrolio Opec è un obiettivo molto difficile da raggiungere. Per una analisi dettagliata delle cause del fallimento delle fonti alternative si rimanda ad alcune delle molte approfondite analisi ormai disponibili.² In questa sede interessa soprattutto sottolineare come sia emerso chiaramente nel corso degli ultimi cinque anni che il petrolio non corre alcun rischio di divenire obsoleto e quindi di perdere valore economico, almeno per il resto del secolo presente. È possibile che la dipendenza dal petrolio venga ridotta anche in misura significativa, ma ciò potrebbe avvenire solo con notevoli sforzi economici e politici, ed il petrolio che sarà disponibile non corre certo il rischio di non trovare acquirenti a livelli di prezzo equivalenti agli attuali.

Esaurita ben presto l'iniziale fiducia nel ricorso a fonti alterna-

² La International Energy Agency pubblica annualmente delle analisi delle politiche energetiche dei paesi membri. Una trattazione sintetica ed utile del problema è in J. C. Sawhill, F. Fugwell, H. W. Maull, K. Oshima, *Towards a Global Energy Strategy*, Rapporto alla Commissione Trilaterale. Per un tentativo di analisi economica del problema dell'energia nucleare si veda I. Bupp e C. Derian, *Light Water*, Basic Books, New York, 1978.

tive, si moltiplicavano a partire dai primi mesi del 1977 gli studi volti ad esplorare quello che abbiamo chiamato il secondo livello del problema petrolifero, cioè gli eventuali limiti alla disponibilità fisica di petrolio nel corso del decennio ottanta. Di questi diversi esercizi previsivi è necessario dar conto per comprendere il reale significato degli sviluppi più recenti.

Il primo studio della serie venne pubblicato dall'OCSE nel gennaio 1977 ed era una revisione di stime precedenti, rispetto alle quali emergeva un netto peggioramento, dovuto al fatto che lo sviluppo di fonti di energia alternative era stato più lento del previsto.

Le previsioni dell'OCSE ipotizzavano che fra il 1972 ed il 1985 il tasso medio di crescita economica dell'area fosse pari al 4 per cento e che il prezzo del petrolio in termini reali non aumentasse sino al 1985. In queste condizioni, le necessità di importazione dell'OCSE al 1985 sarebbero state pari a 35 milioni di barili al giorno, contro 23 milioni nel 1975. L'adozione di tutte le misure di conservazione e di sviluppo di fonti alternative possibili avrebbe portato al massimo ad una riduzione di 10 milioni di barili al giorno: l'incremento della necessità di importazione sarebbe stato allora molto meno netto. Tuttavia il raggiungimento di questo obiettivo avrebbe richiesto uno sforzo notevolissimo ed un impegno su tutti i fronti.

Ai 35 milioni di barili al giorno che l'OCSE prevedeva sarebbero stati richiesti dai paesi membri, bisognava aggiungerne 4 che si prevedeva avrebbero costituito il fabbisogno del resto del mondo, e si giungeva così ad una stima della domanda mondiale di petrolio Opec pari a 39 milioni di barili al 1985. A fronte di questa domanda, si prevedeva che la massima capacità produttiva dell'Opec avrebbe raggiunto i 45 milioni di barili al giorno. Poiché si riteneva difficile che tutta la capacità produttiva dell'Opec fosse effettivamente utilizzata, si delineava una situazione di tensione.³

A conclusioni sostanzialmente più pessimistiche giunse un rapporto preparato dalla Cia per il presidente Carter:⁴ in esso si con-

³ OCSE, *World Energy Outlook*, Parigi, 1977.

⁴ Cia, *The International Energy Outlook to 1985*, ciclostilato.

Tabella 2.1 - Previsioni di domanda e di offerta per il petrolio (paesi socialisti esclusi) (milioni di barili al giorno)

	1976	1977	1978	1979	1980	1985
Domanda di petrolio (paesi socialisti esclusi)	48,4	49,8-50,5	51,2-52,2	52,5-54,1	54,9-56,7	68,3-72,6
Stati Uniti	16,7	17,8-18,3	18,2-19,0	18,4-19,7	19,3-20,7	22,2-25,6
Ocece Europa	13,6	13,9-14,3	13,8-14,2	13,7-14,4	13,7-14,7	15,8-18,2
Giappone	5,2	5,3-5,4	5,5-5,8	5,9-6,2	6,2-6,6	8,1-8,8
Canada	2,0	2,0-2,1	2,1-2,2	2,2-2,3	2,2-2,4	2,9-3,5
Altri paesi industrializzati ^a	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,9
Paesi in via di sviluppo (esclusi paesi Opec)	6,7	7,1	7,5	7,8	8,5	12,9
Paesi Opec	2,1	2,3	2,5	2,8	3,0	4,0
Altra domanda ^b	0,9	0	0	0	0	0
Offerta di petrolio da paesi non-Opec ^c	17,5	18,5	20,1	21,2	22,0	20,4-22,4
Stati Uniti	9,7	9,6	10,2	10,2	10,0	10,0-11,0
Ocece Europa	0,9	1,8	2,5	3,1	3,7	4,0-5,0
Giappone	0	0	0	0	0	0,1
Canada	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,3-1,5
Altri paesi industrializzati ^a	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Paesi in via di sviluppo (esclusi paesi Opec)	3,7	4,1	4,6	5,3	6,1	8,0-9,0
Saldo petrolifero dei paesi socialisti	0,9	0,7	0,5	0,2	-0,3	-3,5-4,5
Urss-Europa orientale	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0
Cina						
Produzione Opec necessaria	30,9	31,3-32,0	31,1-32,1	31,3-32,9	32,9-34,7	46,7-51,2

^a Australia, Israele, Nuova Zelanda e Sud Africa.

^b Compresi variazioni di scorte ed eventuali errori statistici.

^c Compreso metano liquido.

Fonte: Central Intelligence Agency.

cludeva, infatti, che nel 1985 la domanda di petrolio sarebbe stata sostanzialmente superiore all'offerta. Il principale motivo di divergenza rispetto alle previsioni dell'OCSE riguardava la produzione petrolifera dell'Unione Sovietica: la Cia riteneva infatti che questa si sarebbe rivelata insufficiente a coprire le necessità interne, e ciò avrebbe costretto l'Urss a divenire un importatore netto.

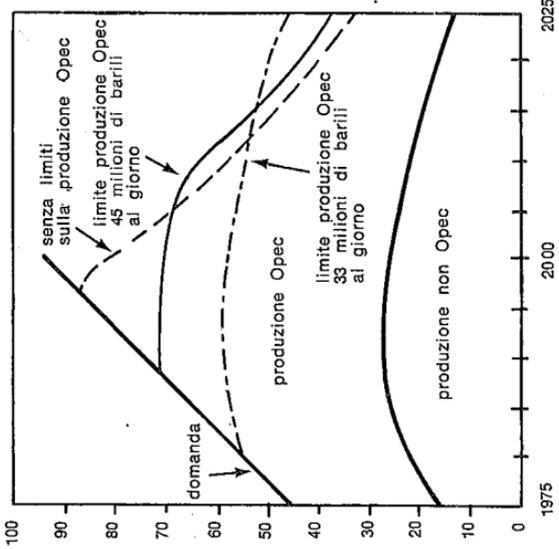
Nel 1985 la domanda di petrolio Opec sarebbe stata compresa tra 47 e 51 milioni di barili al giorno: una previsione sostanzialmente superiore a quella OCSE di 39 milioni di barili e solo in parte attribuibile alle previste importazioni dell'Europa orientale, che la Cia stimava fra 3,5 e 4,5 milioni di barili (v. tab. 2.1).

La Cia riteneva che la capacità produttiva dell'Opec non avrebbe potuto raggiungere la cifra indicata (aumentare cioè da 33 milioni di barili, attuale produzione, a 47 milioni o più), poiché ciò avrebbe implicato necessariamente un aumento della capacità produttiva saudita fino a 19-23 milioni di barili, mentre — riteneva la Cia — i sauditi sarebbero arrivati al massimo a 18 milioni di barili. Queste previsioni si basavano su ipotesi di sviluppo del reddito mediamente inferiori a quelle adottate dall'OCSE; in particolare per i paesi europei si ipotizzava una crescita del 3 per cento fino al 1980 e del 3,5 per cento nel 1981-85.

Nel 1977 veniva pubblicato anche il rapporto del Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES) — un gruppo di lavoro composto da operatori industriali, amministratori pubblici e studiosi accademici di 15 diversi paesi coordinati dal prof. C. Wilson del Mit.⁵ Il rapporto spingeva le sue previsioni al 2000 ed oltre. Per il medio periodo, anch'esso indicava una strozzatura dei rifornimenti di petrolio per il decennio '80. L'anno in cui la domanda avrebbe eguagliato l'offerta era fatto dipendere, da un lato, dal ritmo di incremento del reddito, dall'altro, dalla politica adottata dall'Opec, e dal ritmo di nuove scoperte. La fig. 2.1 sintetizza le due principali ipotesi avanzate. Si noti come la produzione Opec declini rapidamente dopo aver raggiunto il massimo, nell'ipotesi che questa

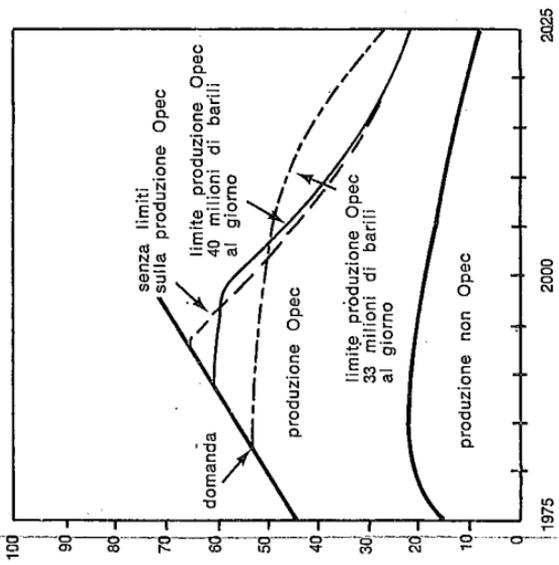
⁵ « Rapporto WAES », in *Economia delle fonti di energia*, F. Angeli Editore, Milano, 1977, n. 1, 2, 3.

alto tasso di sviluppo*



* alto tasso di sviluppo, prezzi energetici in aumento, vigorosa risposta governativa, il carbone come principale fonte alternativa di energia, aumento lordo delle riserve petrolifere 20 miliardi di barili all'anno

basso tasso di sviluppo**



** basso tasso di sviluppo, prezzi energetici costanti, moderata risposta governativa, energia nucleare come principale fonte alternativa di energia, aumento lordo delle riserve petrolifere 10 miliardi di barili all'anno

Fig. 2.1 - Produzione e consumo mondiale di petrolio*

* Esclusi i paesi socialisti.

Fonte: WAES, *Energy Global Prospects 1985-2000*, McGraw-Hill, New York, 1977.

organizzazione non ponga un tetto alla produzione: questo è molto importante per capire come in realtà sia probabile che i paesi Opec impongano un limite (alcuni fra loro lo hanno già fatto da tempo, ad esempio il Kuwait e la Libia).

Successivamente ai tre studi citati, le previsioni si sono moltiplicate, ma senza che il quadro complessivo fosse fondamentalemente posto in discussione. Le prospettive per l'Unione Sovietica appaiono oggi migliori,⁶ ma lo stesso non può dirsi per l'area del Comecon nel suo complesso. E se altri hanno previsto la possibilità di evitare un collo di bottiglia negli anni '80, ciò è stato soprattutto perché hanno scelto ipotesi di partenza inferiori circa il tasso di crescita delle economie OCSE.⁷

2.2.3 *Le conseguenze della crisi iraniana*

Le previsioni cui si è fatto riferimento erano peraltro relativamente ottimistiche, in quanto ignoravano il primo livello del problema petrolifero, cioè l'eventualità che i paesi Opec non volessero aumentare la loro produzione fino al massimo fisicamente possibile. Faceva eccezione il WAES, che considerava l'ipotesi che l'Opec imponesse un tetto alla produzione pari a 33 mbd, livello massimo raggiunto dalla produzione Opec nel 1973. Di fatto, sappiamo ora che il tetto è probabilmente ad un livello ancora inferiore.

Di ciò è in buona parte responsabile la vicenda politica dell'Iran, sia direttamente che di riflesso. Direttamente, si è registrata per circa due mesi la interruzione totale della produzione iraniana,

⁶ Per una discussione comparativa delle previsioni sulla produzione petrolifera sovietica cfr. Marshall I. Goldman, *Energy Policy in the Soviet Union and China*, manoscritto, presentato alla Conferenza «Energy: The Next Twenty Years» organizzata da Resources for the Future a Parigi, 19-20 febbraio 1979.

⁷ Merita di essere ricordata almeno la previsione di SRI International, i cui punti salienti sono riportati in: J. P. Henry Jr., V. E. Harless e J. B. Kopolman, «World Energy: a Manageable Dilemma», *Harvard Business Review*, maggio-giugno 1979. Le ipotesi di SRI International sul comportamento dell'Opec e sui prezzi del greggio sono pure molto ottimistiche, ed i fatti le hanno già ampiamente smentite.

che ancora nel settembre 1978 era stata superiore a 6 mbd; e a più lungo termine si è avuta l'imposizione di un tetto alla produzione iraniana che è difficilmente quantificabile finché il paese non sarà uscito dalle sue attuali condizioni di elevata instabilità politica, ma probabilmente non risulterà superiore ai 4 mbd.

Indirettamente, l'esperienza dell'Iran non potrà non influenzare il comportamento dell'Arabia Saudita. Come si è visto, è dall'Arabia Saudita che soprattutto dipende il totale della produzione Opec: essa produce oggi 8,6 mbd (tab. 2.2), e, secondo la Cia, sarebbe giunta a produrne nel 1985 un massimo di 18.

Orbene, si considerino i seguenti elementi:

1. L'Arabia Saudita ha la possibilità di svolgere un ruolo di moderatore in seno all'Opec solo nella misura in cui ha capacità produttiva inutilizzata. Infatti, se essa non produce al massimo della sua capacità, essa può — nel caso gli altri produttori prendano decisioni contrarie ai suoi interessi — minacciare di aumentare la sua produzione, aiutando le compagnie petrolifere a ridurre le importazioni da altri paesi, e così mettendoli in difficoltà. Di questa tecnica si è avuta una « prova generale » nei primi mesi del 1977, dopo la riunione dell'Opec a Doha. Ma se la capacità produttiva dell'Arabia Saudita è pienamente utilizzata, gli altri paesi possono facilmente decidere aumenti anche senza il suo assenso, e ad essa rimarrebbe ben poco altro da fare che allinearsi. L'Arabia Saudita ha oggi una capacità produttiva di circa 11 mbd, ed essendo poco plausibile l'ipotesi di investire nell'aumento di capacità produttiva che non si intende utilizzare, se l'Arabia Saudita vuole mantenere il suo potere contrattuale all'interno dell'Opec essa deve mantenere la sua produzione sufficientemente al disotto degli 11 mbd.

2. L'esperienza dell'Iran ha dimostrato ai dirigenti sauditi — che peraltro avevano già dato molteplici segni di preoccupazione al riguardo — che l'industrializzazione forzata ha effetti dirompenti sulla stabilità politica. Ciò è tanto più vero per un paese come l'Arabia Saudita, che ha una popolazione sostanzialmente inferiore a quella iraniana; ospita già oggi una popolazione immigrata facilmente superiore al 25 per cento della popolazione nazionale; ed ha

Tabella 2.2 - Produzione di petrolio dei paesi Opec, 1970-1979 (in migliaia di barili al giorno)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979*
OPEC	23.329	25.330	27.093	30.989	30.733	27.193	30.804	31.173	29.935	30.389
Algeria	1.029	785	1.062	1.097	1.009	1.020	1.075	1.143	1.240	1.240
Arabia Saudita	3.549	4.498	5.733	7.335	8.210	6.827	8.344	9.029	8.107	9.240
Ecuador	4	4	78	209	177	161	186	181	202	231
Gabon	4	115	125	150	202	223	223	213	199	194
Indonesia	854	892	1.081	1.339	1.375	1.307	1.504	1.689	1.636	1.620
Iran	3.829	4.540	5.023	5.861	6.022	5.350	5.883	5.663	5.201	1.774
Iraq	1.549	1.649	1.466	2.018	1.971	2.262	2.466	2.265	2.630	3.270
Kuwait	2.735	2.925	2.999	2.753	2.276	1.838	1.915	1.784	1.893	2.300
Libia	3.318	2.761	2.239	2.175	1.521	1.480	1.933	2.050	1.980	2.063
Nigeria	1.083	1.531	1.816	2.054	2.255	1.783	2.071	2.094	1.909	2.430
Qatar	362	431	482	570	518	438	497	435	482	505
U. Emirati Arabi	695	1.060	1.203	1.533	1.680	1.663	1.942	2.014	1.831	1.808
Venezuela	3.709	3.549	3.220	3.366	2.976	2.346	2.294	2.236	2.164	2.356
Zona neutrale	504	545	566	529	541	495	471	377	461	588

* Primo quadrimestre.

Fonte: Energy Trends, vari numeri.

un territorio così vasto da non poter ragionevolmente controllare l'immigrazione illegale, tanto più che deve mantenere aperte le porte al pellegrinaggio verso la Mecca proveniente da ogni angolo del mondo islamico. Tutto ciò, unito alla scarsa flessibilità delle strutture sociali, culturali e religiose del paese, genera la pratica certezza che un programma di industrializzazione in tempi brevi sarebbe ben presto politicamente incontrollabile.

3. L'esperienza dell'Iran ha dimostrato che un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti d'America può garantire contro minacce provenienti dall'esterno, ma non contro la perdita di controllo politico sull'interno. Al contrario, il mondo industriale, a causa della sua dipendenza dalle forniture di petrolio, è portato a prendere atteggiamenti favorevoli alla caduta del vecchio regime, nella presunzione di riuscire così a ricreare più rapidamente condizioni di stabilità che consentano di riprendere il « rapporto privilegiato ».

4. Infine è aumentata la vulnerabilità politica dell'Arabia Saudita nella sua regione, e questo non può che indurla ad assumere l'atteggiamento che meno probabilmente la espone alle critiche e ai possibili tentativi di destabilizzazione provenienti dai paesi circostanti. Da questo punto di vista, la scelta saudita di contenere la propria produzione consente agli altri paesi di aumentare prezzi e quantità, e mantiene la capacità inutilizzata e quindi il potere contrattuale dell'Arabia Saudita in seno all'Opec. Per questa via, l'Arabia Saudita può sperare di essere al tempo stesso più amata e più temuta. Il Kuwait segue questo tipo di politica già da molti anni.

Sulla base di tali motivazioni, se all'inizio del 1978 si poteva dubitare che l'Arabia Saudita avrebbe aumentato la sua produzione nella misura richiesta dalle esigenze delle economie dei paesi OCSE, si può oggi essere praticamente certi che essa preferirà mantenere la produzione ai livelli attuali.

2.2.4 Problema petrolifero e problema del nuovo ordine

Come si innesta questa analisi nel contesto della problematica del nuovo ordine economico internazionale? Cercheremo di rispondere argomentando due affermazioni: in primo luogo il problema petrolifero limita comunque la crescita economica dell'area OCSE; ed in secondo luogo, una evoluzione verso un nuovo ordine può modificare la convenienza dei paesi produttori ed in qualche misura alleviare il problema.

La prima affermazione discende immediatamente dalle previsioni riportate nelle pagine precedenti. Esse concordano sul punto che l'offerta energetica per i prossimi cinque-dieci anni non consentirà all'area OCSE una crescita economica superiore al 3,5-4 per cento annuo, livello significativamente inferiore a quello del 4,5 per cento registrato nel 1950-70. Ciò è vero anche se si ipotizzasse che contano solo i vincoli fisici, e che gli esportatori di petrolio sono pronti ad estrarre tutto il petrolio concretamente estraibile. Poiché così non è, sembra che si debba scontare un tasso di crescita ancora inferiore, che possiamo stimare del 3 per cento peccando più probabilmente di ottimismo che di pessimismo.

Questo elemento costituisce in sé uno stimolo verso una diversa distribuzione dell'attività industriale nel mondo, perché nei paesi attualmente meno industrializzati sono disponibili alcune fonti di energia difficilmente trasportabili, che si prestano ad essere sfruttate solo nella regione in cui sono prodotte, e quindi difficilmente possono entrare nel bilancio energetico dei paesi OCSE. Lo sfruttamento di queste fonti richiede piuttosto il trasferimento di quei comparti industriali che hanno bisogno di maggiori inputs energetici.

Inoltre ci si può attendere che gli stessi paesi esportatori di petrolio seguano criteri almeno in parte discriminatori nella distribuzione delle quantità esportate, e più difficilmente facciano ricadere il peso di restrizioni quantitative su altri paesi del G 77.

Del resto, la carenza quantitativa si manifesterà più con sensibili aumenti dei prezzi che con razionamenti, e questo innesca un meccanismo finanziario internazionale — di cui si dirà meglio in se-

guito — che negli ultimi anni ha giocato a favore almeno di certi paesi del G 77.

Si ha dunque l'impressione che una situazione di insufficienza quantitativa della produzione petrolifera agisca piuttosto nel senso di innescare una evoluzione verso un nuovo ordine che in senso opposto.

Ma, la spinta in tal senso appare ben più potente quando si prende in considerazione la necessità di ricreare nell'economia mondiale la convenienza per i paesi produttori ad estrarre maggiori quantitativi di petrolio.

Orbene, una evoluzione verso un nuovo ordine è necessaria per aumentare le occasioni di investimento industriale all'interno degli stessi paesi produttori. Dopo il 1973, l'Iran ha tentato una politica di industrializzazione che prescindeva da una evoluzione verso un nuovo ordine, e che aveva come obiettivo di consentire al paese l'entrata nell'area dei paesi industriali prima dell'esaurimento del suo petrolio. ~~Il fallimento di questo tentativo, peraltro prevedibile,~~ è oggi ufficiale. Gli altri paesi, ad esclusione degli Emirati e dell'Arabia Saudita, avevano già imboccato un cammino di industrializzazione più equilibrata e non isolata dal loro contesto regionale, e certamente saranno ulteriormente incoraggiati in tal senso dall'esperienza iraniana. In altre parole, essi sanno che il loro sviluppo può avere successo solo in un contesto di diffusa riduzione della dicotomia fra sviluppo e sottosviluppo. Le loro stesse politiche di investimento all'interno rischiano di entrare in crisi se non si avvia una evoluzione verso un nuovo ordine. Sembra quindi logico attendersi che una mancata svolta politica verso un nuovo ordine porterebbe inevitabilmente ad un rallentamento degli investimenti all'interno dei paesi produttori, e quindi ridurrebbe l'incentivo all'estrazione del petrolio.

Per i paesi produttori come il Kuwait, la Libia o l'Arabia Saudita, una evoluzione verso un nuovo ordine consentirebbe anche una maggiore diversificazione degli investimenti finanziari, che diventerebbero quindi più attraenti. Questi paesi hanno impiegato notevoli fondi sugli euromercati, i quali a loro volta hanno prestato in modo massiccio a taluni paesi in via di sviluppo — come si dirà meglio

nel successivo capitolo. Ora, è intuitivo che senza una evoluzione verso un nuovo ordine questo circuito finanziario è destinato a diventare sempre più pericoloso. Una evoluzione verso un nuovo ordine aumenterebbe gli impieghi per i fondi dei produttori di petrolio, mediati dall'eurodollaro e da altri possibili intermediari finanziari.

Ma anche così, bisogna probabilmente ammettere che non esistono condizioni economiche globali ragionevolmente ipotizzabili che giustifichino in termini di scelta di portafoglio un aumento della produzione dell'Arabia Saudita, del Kuwait e degli Emirati nella misura che sarebbe necessaria ad alimentare più elevati tassi di crescita globale. In altre parole, la realtà politica, sociale ed economica di questi paesi è tale che è difficilmente immaginabile una situazione in cui essi possano nuovamente avere convenienza a massimizzare le quantità prodotte.

Sembra inevitabile che prima o poi le forze economiche pongano in discussione la legittimità della definizione statale e territoriale di questi paesi quale oggi la conosciamo, tanto più che tale definizione ha origini che nel tempo non sono lontane, e sono riconducibili a calcoli (quanto sbagliati!) dell'allora potenza egemone nella regione — la Gran Bretagna. Col senno di poi dobbiamo ben dire che sarebbe stato preferibile aiutare — anziché ostacolare — l'unificazione politica del mondo arabo.

Oggi non rimane che fare quel poco che si può in tal senso; e quindi in particolare rafforzare la posizione politica di quei paesi arabi che hanno ampia popolazione ma poco o niente petrolio, e sono gli unici che possono esercitare un condizionamento politico nel senso di aumentare l'estrazione di petrolio in un contesto che si muove verso un nuovo ordine.

I paesi dell'OCSE non possono condizionare il comportamento dei paesi del Golfo attraverso la pressione politica e l'intervento militare — aperto o nascosto; non possono condizionarlo sul piano economico perché non hanno sufficienti contropartite da offrire; possono solo tentare di esercitare una pressione politica indiretta, attraverso gli altri paesi della regione. Questi esercitano oggi una pressione nel senso opposto a quello auspicabile, perché sono

interessati ad una revisione delle regole del gioco che conceda anche a loro uno spazio non subalterno. Bisogna quindi offrire a questi paesi contropartite economiche sufficienti ad attuare un mutamento del loro atteggiamento politico. Inutile illudersi che sia un compito facile.

2.3 *FMI, euromercati e paesi del Gruppo dei 77*

Negli anni recenti si è verificata una evoluzione molto rapida negli euromercati. Le banche che operano su di essi hanno visto aumentare rapidamente tanto l'afflusso di denaro pubblico quanto l'elargizione a governi o ad enti parapubblici. Molto rapidamente è nel contempo aumentata l'esposizione di taluni paesi del Gruppo dei 77.

2.3.1 *L'aumento dell'indebitamento dei paesi del Gruppo dei 77*

A partire dalla crisi recessiva del 73-74 il deficit delle partite correnti dei paesi del G 77 è salito vertiginosamente. Le cause dell'aumento del deficit sono note. Da un lato il rincaro del petrolio ha portato a maggiori esborsi per gli acquisti all'estero di tali paesi. Dall'altro la caduta della produzione nell'area industrializzata ha ristretto gli sbocchi produttivi alle esportazioni di molti paesi del G 77. Il saldo negativo del conto corrente è passato così dai 7 miliardi di dollari del 1973 ai 38 miliardi di dollari del 1975. È diminuito poi lievemente nei due anni seguenti ma è tornato a superare i 34 miliardi di dollari nel 1978.⁸

L'ottenimento di prestiti esteri per finanziare i crescenti deficits delle bilance dei pagamenti è divenuto così per la maggior parte dei paesi del G 77 la sola alternativa a drastiche misure di contenimento dello sviluppo economico interno.

⁸ Cfr. OCSE, *Economic Outlook*, dicembre 1978, p. 55, tab. 33.

*Tabella 2.3 - Indebitamento estero di 85 paesi in via di sviluppo
(inclusi i flussi non erogati) (miliardi di dollari)*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<i>Totale (85 Pvs)</i>	71	83,4	96,1	117,0	148,6	174,8	209,7
Creditori pubblici	50,1	58,2	67,5	79,2	95,7	106,8	123,7
Creditori privati	20,9	25,2	28,6	37,8	52,9	68,1	86
<i>Paesi non esportatori di petrolio</i>							
<i>Alto reddito</i>	8,4	10,1	11,6	12,6	16,6	18,7	24,1
Creditori pubblici	4,5	5,3	5,8	6,3	7,8	8,5	9,4
Creditori privati	3,9	4,8	5,8	6,3	8,8	10,2	14,7
<i>Alto-medio reddito</i>	24,8	28,6	34,1	41,8	54,5	65,1	70,1
Creditori pubblici	15,1	17,2	20,9	24,4	29,1	32,3	37,1
Creditori privati	9,7	11,4	13,2	17,4	25,4	32,8	41
<i>Medio e basso reddito</i>	26,6	29,7	32,3	38,8	50,3	58,0	69,4
Creditori pubblici	22,9	25,7	28,0	33,6	42,4	49,2	57,1
Creditori privati	3,7	4	4,3	5,2	7,9	8,8	12,3
<i>Paesi esport. di petrolio</i>	11,2	15,0	18,1	23,8	27,1	33,1	38,1
Creditori pubblici	7,8	10,2	12,1	15,0	16,4	16,8	17,7
Creditori privati	3,4	4,8	6,0	8,8	10,7	16,3	20,4

Fonte: Ns. elaborazione su dati World Bank, *Annual Report*, vari anni.

Negli anni seguenti la crisi del '73, il fortissimo aumento della liquidità sui mercati finanziari internazionali ha consentito in effetti ad alcuni paesi del G 77 di ottenere i finanziamenti esterni necessari a sostenere l'incremento dell'attività produttiva all'interno. In soli tre anni, dal 1974 al '76, i debiti esteri del G 77 sono saliti di oltre 67 miliardi di dollari (v. tab. 2.3). Il « servizio » del debito, rappresentato per circa due terzi da rimborsi e per un altro terzo da interessi, nel periodo 1970-76 è passato da 6,1 a 18,2 miliardi di dollari, con un tasso annuo di incremento a partire dal '73 pari al 21 per cento (v. tab. 2.4). Il problema del finanziamento del deficit dei paesi del G 77 si è rivelato, almeno in questa prima

Tabella 2.4 - Prestiti erogati, flusso netto e servizio del debito di 96 paesi in via di sviluppo (miliardi di dollari)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Esborsi	12,6	13,8	17,4	23,1	27,8	38,0	43,1
Flussi netti	8,3	8,9	11,3	14,9	18,2	28,1	31,9
Servizio del debito	6,1	6,9	8,7	11,6	14,1	15,7	18,2
Ammortamenti	4,3	4,8	6,1	8,2	9,6	9,9	11,1
Interessi	1,8	2,1	2,6	3,4	4,5	5,8	7,1

Fonte: World Bank, *Annual Report*, 1978, p. 130.

fase, meno preoccupante di quanto inizialmente era stato previsto.

Determinante nella concessione di prestiti ai paesi del Gruppo dei 77 è stato il ruolo svolto dai creditori privati, soprattutto le grandi banche internazionali. La maggior parte di questi paesi ha fatto ricorso in modo massiccio agli intermediari finanziari privati, attraverso il mercato delle eurovalute, incontrando una pronta risposta alle richieste avanzate. Vi è d'altra parte da considerare che il predominio delle grandi banche private, in primo luogo americane, nella gestione dei prestiti internazionali fa parte dell'ormai avanzato processo di privatizzazione della liquidità internazionale, intensificatosi a partire dai primi anni settanta.

L'azione internazionale del sistema bancario è stata favorita dall'ingente e crescente flusso di risorse finanziarie che ha inondato il mercato delle eurovalute a partire dal '73, proveniente in prevalenza dai paesi dell'Opec che investivano in attività finanziarie a breve le eccedenze di conto corrente create dagli aumenti del prezzo del petrolio.

L'eccesso di offerta di liquidità ha coinciso con un netto rallentamento della domanda di finanziamenti più tradizionale proveniente dall'area industrializzata, in conseguenza, prima della recessione e

poi della debole ripresa dei paesi OCSE. Le banche alla ricerca di sbocchi redditizi per i fondi accumulati in tempi così brevi intravedevano nei deficits dei paesi del G 77 opportunità di investimenti finanziari molto convenienti.

I debiti di tali paesi verso le banche private sono così aumentati più di ogni altra forma di indebitamento. Nel '70 erano pari a 6,2 miliardi di dollari, alla fine del '73 erano saliti a 20 miliardi e nel '76 erano arrivati quasi a triplicarsi, raggiungendo i 59,3 miliardi di dollari (v. tab. 2.5). La quota dei prestiti stipulati dal G 77 con le banche private, sul totale dei prestiti concessi, passava in termini percentuali dall'8 per cento del 1970 al 26 per cento del 1976.

L'abbondante liquidità dei mercati creditizi internazionali induceva altresì alcuni paesi del G 77 ad indebitarsi anche al di là delle necessità di finanziamento degli squilibri delle partite correnti, favorendo un aumento delle loro riserve lorde valutarie, un importante indicatore della credibilità finanziaria di un paese.

Al massiccio intervento del sistema bancario ha corrisposto un notevole incremento della concentrazione geografica dei finanziamenti esteri ai paesi del G 77. I paesi più esposti sono un piccolo numero, appartengono al gruppo ad alto e alto-medio reddito e hanno rac-

Tabella 2.5 - Classificazione delle fonti di indebitamento di 96 paesi in via di sviluppo (miliardi di dollari)

	1967	%	1970	%	1973	%	1976	%
Totale	50,6	110	75,1	100	125,0	100	227	100
Fonte ufficiale	36,5	72	52,3	70	84,0	67	134	59
Deb. commerciali	7,1	14	11,1	15	14,1	11	21	9
Banche	2,8	6	6,2	8	20,1	16	59	26
Altre fonti	4,2	8	5,5	7	6,9	6	13	6

Fonte: Ns. elaborazione su dati World Bank, *Annual Report*, vari anni.

colto la maggior parte dei debiti esteri che si sono formati in questi ultimi anni.

Dei 215 miliardi di dollari che rappresentavano l'indebitamento complessivo del G 77 alla fine del '76, circa il 57 per cento del totale, pari a 122,6 miliardi di dollari, era costituito dai debiti di 12 paesi. Alla fine del '76 dei 59,3 miliardi di dollari dei crediti complessivi vantati dalle banche, circa il 28 per cento era nei confronti del Brasile, il 23 per cento verso il Messico, e il 13 per cento verso la Corea del Sud, l'Argentina e il Perù. I finanziamenti privati del sistema bancario si sono così concentrati verso quei paesi ad alto reddito che, per le loro potenzialità di sviluppo industriale ma soprattutto per la loro posizione strategica a livello politico ed economico nelle diverse aree geografiche di appartenenza, e di conseguenza per gli interessi dei maggiori paesi industrializzati collegati a tale posizione, potevano offrire le maggiori garanzie di solvibilità finanziaria. Tale comportamento, tuttavia non ha impedito che alcuni paesi siano arrivati a livelli molto elevati di indebitamento nei confronti del sistema bancario.

Questo ha indotto molti osservatori internazionali ad affermare che per alcune grandi banche i rischi finanziari dei prestiti concessi in questi ultimi anni siano andati al di là dei limiti consentiti. Si è già verificato nell'ultimo periodo che le banche fossero costrette a rinnovare o ad ampliare il credito nei confronti di alcuni paesi che non erano in grado di far fronte alle scadenze di servizio del debito. Lo spettro di una bancarotta finanziaria tale da investire alcune importanti banche private è stato agitato più volte in campo internazionale, quale inevitabile sbocco all'aumento dell'indebitamento dei paesi del G 77.

2.3.2 Finanziamenti e sviluppo industriale

Se la situazione ha assunto aspetti allarmanti le possibili soluzioni non possono tuttavia essere ricercate, come viene invocato da più parti, in un mero ritorno ad una più rigida osservanza delle regole dell'ortodossia finanziaria. In altre parole ricorrendo a dra-

stici tagli dei prestiti al G 77. Né sarebbe sufficiente un maggiore intervento del FMI, altra soluzione prospettata, che dovrebbe da un lato subentrare alle banche private nel credito ai paesi del G 77 più esposti e dall'altro in ragione del maggiore potere contrattuale spingere i paesi in difficoltà ad adottare le opportune misure di risanamento, in termini di freno allo sviluppo interno. Le ragioni delle difficoltà di risolvere i problemi creati dall'indebitamento del G 77 attraverso politiche di maggiore austerità finanziaria sono svariate e direttamente riconducibili a quei mutamenti intervenuti nei rapporti economici internazionali che abbiamo analizzato nei capitoli precedenti. Né indicheremo qui solo alcune, che a nostro giudizio assumono particolare importanza anche per i temi affrontati più avanti nel lavoro.

Come si è già ricordato i rischi maggiori del crescente indebitamento del G 77 sono legati ad un ristretto numero di paesi, collocati nel gruppo a reddito pro-capite più alto. Se consideriamo ~~il complesso della posizione debitoria del G 77~~ emerge come in questi anni, pur in presenza di aumenti elevati del valore nominale del debito estero, il rapporto servizio del debito/esportazioni, un indicatore significativo della capacità di pagamento del paese debitore, non abbia subito modifiche di rilievo rispetto agli anni precedenti la crisi del '73, e per la media del G 77 ha addirittura registrato una sensibile diminuzione (v. tab. 2.6).

Anche l'andamento del debito in termini reali, tenendo conto cioè dell'aumento dei prezzi dei beni scambiati, non presenta scostamenti significativi in quest'ultimo periodo dai valori registrati nei primi anni settanta.⁹ Fattore determinante di tali risultati è stato il fatto che se alcuni paesi del G 77 sono riusciti a finanziare la crescita interna nonostante gli elevati deficits verso l'estero, per tutta la fascia dei paesi a basso e medio reddito, la fetta più numerosa del G 77, sono stati i drastici tagli delle importazioni e quindi dei tassi di sviluppo a consentire una diminuzione o un contenuto aumento del loro indebitamento rispetto al passato. Non c'è dunque il rischio imminente di una bancarotta generalizzata del

⁹ Cfr. World Bank, *World Development Report*, 1978, cap. 4.

Tabella 2.6 - Rapporto del debito estero sulle esportazioni e del servizio del debito sulle esportazioni, per 96 paesi in via di sviluppo (in termini percentuali)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Debito estero/ Esportazioni	92,1	88,1	76,1	58,5	69,1	71,2
Servizio del debito/ Esportazioni	11,61	11,57	10,56	6,45	7,44	7,15

Fonte: Ns. elaborazione su dati World Bank, *Annual Report*, vari anni.

G 77 che trascini con sé le banche private più esposte sul mercato internazionale. Al contrario il problema è come evitare che il flusso di finanziamenti al G 77 possa subire bruschi ridimensionamenti. Se esiste infatti un pericolo di crisi, non solo finanziaria, nella situazione creatasi a partire dal '73 è che le politiche di freno allo sviluppo interno imposte ai paesi più deboli del G 77 vengano estese anche a quel ristretto gruppo di paesi più indebitati sui mercati creditizi internazionali, privandoli dei finanziamenti necessari a fronteggiare il vincolo esterno alla loro crescita. Se venisse seguita, tale politica porterebbe, da un lato, all'adozione in questi paesi di una strategia di sviluppo industriale sempre più proiettata verso l'esterno e indirizzata all'aumento delle esportazioni, in modo da acuire oltre misura le difficoltà di alcune industrie mature di molti paesi OCSE, dal momento che la maggior parte delle esportazioni del G 77 è diretta verso i mercati dell'area industrializzata. Dall'altro potrebbe creare una situazione singolare, in cui un certo numero di paesi del Gruppo dei 77 sarebbero spinti ad utilizzare il loro indebitamento come una minaccia, perché una loro dichiarazione di insolvenza comporterebbe il collasso del mercato.¹⁰ Una possibilità, que-

¹⁰ Questa affermazione è sembrata forzata ad alcuni dei partecipanti alle riunioni di discussione di precedenti stesure di questo lavoro. Avendo riflettuto sull'argomento continuiamo a ritenere valida l'argomentazione esposta. Si può dubitare del grado di controllo che i paesi più indebitati hanno sul loro

st'ultima, che è rafforzata dai mutamenti intervenuti in questi anni nella struttura per scadenze del debito di quei paesi del G 77 che hanno fatto maggior ricorso al mercato finanziario, dal momento che l'incremento del fabbisogno di finanziamenti è stato soddisfatto dal sistema bancario in larga parte attraverso prestiti a breve scadenza.¹¹

Uno strangolamento creditizio del G 77 o dei paesi del gruppo in maggiori difficoltà finanziarie oltreché difficile da attuare si potrebbe dunque tramutare in un grave danno per le stesse economie dell'area industrializzata.

Sul piano strettamente finanziario in realtà non esistono difficoltà di ordine tecnico ed economico tali da impedire che parte del surplus accumulato nei paesi con eccedenze di bilancia dei pagamenti, in primo luogo i paesi dell'Opec, possa venire indirizzato al finanziamento del deficit del G 77. L'esperienza di questi anni ne è una prova.

Anche per il futuro il deficit di questi paesi, come è stato messo in luce da alcune recenti analisi,¹² non dovrebbe suscitare problemi insolubili nella gestione del processo di intermediazione finanziaria a livello internazionale. Certo sono necessarie delle modifiche, anche profonde, nell'attività di intermediazione finanziaria rispetto ad alcune tendenze del passato per attenuare i rischi sopra ricordati.¹³ Ma il vero problema è un altro. Perché il crescente flusso di risorse finanziarie indirizzato verso il G 77 non accresca i rischi di insolvenza per singoli paesi o per intere aree economiche, è necessario che si mantengano entro ambiti tollerabili le variazioni nei paesi debitori dei rapporti tra servizio del debito ed esportazioni da una parte, e tra indebitamento e prodotto nazionale lordo dall'altra. È necessario, in altre parole, che questi paesi possano continuare ad espandere il

indebitamento e sulla sua possibile utilizzazione come « elemento di pressione »; ma ribadiamo la nostra opinione che oggettivamente l'elevata esposizione degli euromercati verso taluni paesi del G 77 costituisce in sé un elemento di pressione sopra l'ordine economico esistente.

¹¹ Vedi World Debt Tables, EC 167/76 - vol. 1: *External Public Debt of LDC's*, ottobre 1976.

¹² Cfr. World Bank, *World Development Report*, 1978, cap. 4.

¹³ *Ibidem*, pp. 24-25.

processo di industrializzazione intrapreso, consolidando da un lato la loro crescita interna e dall'altro un flusso di esportazioni nei settori di specializzazione in grado di garantire risorse finanziarie adeguate a fronteggiare gli interessi e l'ammortamento dell'indebitamento. La solidità finanziaria del G 77 è così strettamente legata alle prospettive di sviluppo industriale che per essi si apriranno nei prossimi anni. Determinante in tal senso è la scelta dei paesi OCSE nei confronti di quel processo di redistribuzione a livello internazionale delle attività industriali implicito nel nuovo ordine economico.

Certamente l'indebitamento del Gruppo dei 77 ha raggiunto dimensioni e caratteristiche tali da divenire un elemento di pressione sull'ordine economico esistente e sicuramente ciò impedisce un semplicistico ritorno alle politiche del passato.

2.4 La pressione commerciale dei paesi del Gruppo dei 77

Abbiamo già notato nel paragrafo precedente come l'indebitamento costringa certi paesi a seguire politiche di sviluppo incentrate sulle esportazioni. Nel corso degli anni '70 è aumentata la penetrazione commerciale nei mercati dell'area industrializzata di alcuni paesi che hanno svolto questa strategia di sviluppo già nel decennio precedente. Altri paesi stanno seguendo il loro esempio. Il fenomeno è ancora limitato ma potrebbe assumere nel futuro dimensioni tali da comportare profonde modifiche nella struttura industriale di molti paesi OCSE, accentuando i conflitti tra i paesi appartenenti a quest'area.

2.4.1 L'aumento delle esportazioni

È a partire dalla fine degli anni sessanta che le esportazioni di manufatti dei paesi del gruppo dei 77 verso l'area OCSE hanno cominciato ad aumentare a ritmi crescenti. Negli ultimi anni il

fenomeno ha assunto dimensioni sempre più vaste. Tra il 1965 e il 1977 le esportazioni di manufatti dei paesi emergenti sono passate da 4,6 a 51,2 miliardi di dollari, arrivando a coprire una quota pari al 4,5 per cento del totale mondiale degli scambi commerciali. È una percentuale ancora modesta ma che assume un significato diverso se si considera che in soli due anni, nel 1976 e nel 1977, le esportazioni di questi paesi sono aumentate di oltre il 50 per cento.¹⁴

Questo ha portato ad un sensibile incremento della quota delle esportazioni del G 77 sul totale delle importazioni dei paesi OCSE nel periodo 1971-78. Un altro dato significativo se confrontato con l'andamento decrescente che aveva caratterizzato tale quota nel periodo 1962-70.

Limitarsi a considerare in forma aggregata l'aumento delle vendite all'estero dei paesi del G 77 può tuttavia ingenerare valutazioni fuorvianti sulle caratteristiche e sulla portata di tale fenomeno. Se lo si osserva infatti in termini disaggregati, a livello delle singole economie, risulta evidente come il successo delle esportazioni di manufatti verso i mercati dell'OCSE interessi un numero molto limitato di paesi. La concentrazione degli scambi commerciali è elevatissima e tende ad aumentare negli ultimi anni. Sette paesi coprivano nel '75 oltre il 70 per cento delle esportazioni di manufatti di un gruppo composto da 130 paesi emergenti. Hong Kong, Taiwan e la Corea hanno esportato nel '75 circa il 42 per cento dei 44 miliardi di dollari dei manufatti venduti all'estero dallo stesso gruppo di paesi (v. tab. 2.7).

Oltre il 70 per cento delle esportazioni del G 77 sono dirette verso i mercati dei paesi dell'OCSE. Tra i paesi più forti importatori figuravano ai primi posti nel 1977 gli Stati Uniti (17,6 miliardi di dollari) e la CEE (13,9 miliardi di dollari), mentre il Giappone seguiva molto distaccato, con una quota di importazioni sensibilmente inferiore (3,9 miliardi di dollari) (v. tab. 2.8). Un dato, tuttavia, accomuna le tre aree industrializzate: il fortissimo incremento registrato negli anni settanta dagli acquisti di prodotti manufatti dei nuovi esportatori. Tra il '72 e il '77 il valore

¹⁴ Cfr. GATT, *International Trade*, 1977/78, pp. 4-10.

Tabella 2.7 - Esportazioni di manufatti di alcuni paesi in via di sviluppo (1965-1975)

Paesi	Valore delle esportazioni*		Quota relativa delle esportazioni %		Quota cumulata delle esportaz.
	1965	1975	1965	1975	1975
Hong Kong	989	5.590	21,5	16,8	16,8
Taiwan	187	4.303	4,1	13,0	29,8
Corea del Sud	104	4.136	2,3	12,4	42,2
Singapore	300	2.233	6,5	6,7	49
Brasile	124	2.192	2,7	6,5	55,5
India	809	2.089	17,6	6,3	61,8
Messico	166	1.967	3,6	5,9	67,7
Argentina	84	723	1,6	2,2	69,9
Malesia	68	667	1,5	2,0	71,9
Pakistan	190	589	4,1	1,8	73,7
Totale 96 Pvs	4.590	33.200			

* Milioni di dollari.

Fonte: Keesing D. B. e Plesch R., *World Trade and Output of Manufactures: Structural Trends and Developing Countries Exports*, World Bank, giugno 1977.

di tali importazioni si è più che triplicato in Giappone e nella CEE, ed è aumentato di 2,8 volte negli Stati Uniti (cfr. tab. 2.8).

2.4.2 Processo di industrializzazione ed esportazioni nei paesi del Gruppo dei 77

Per valutare le caratteristiche dei processi di industrializzazione in atto nei paesi del Gruppo dei 77, in particolare per ciò che con-

Tabella 2.8 - *Andamento delle esportazioni ed importazioni di manufatti tra Stati Uniti, CEE, Giappone e i paesi in via di sviluppo (miliardi di dollari USA)*

	Stati Uniti			CEE			Giappone		
	Esp.	Imp.	Saldo	Esp.	Imp.	Saldo	Esp.	Imp.	Saldo
Pvs									
1972	9,6	6,2	3,4	17,8	4,6	13,3	8,9	1,2	7,7
1974	20,7	10,9	9,8	35,3	9,5	25,8	20,4	3,5	16,9
1976	28,4	15,0	13,4	49,0	11,7	37,3	25,4	3,6	21,8
1977	29,6	17,1	12,5	60,1	13,9	46,2	32,1	3,8	28,3

Fonte: Gatt, *Internationale Trade*, vari anni.

cerne le implicazioni di tali processi sullo sviluppo delle economie dei paesi OCSE, abbiamo distinto all'interno del Gruppo i paesi con strategie di sviluppo industriale imperniate esclusivamente sulle esportazioni dai paesi con strategie dettate prevalentemente dagli orientamenti del mercato interno.

Il successo delle esportazioni del primo gruppo di paesi è legato a prodotti appartenenti ai settori industriali cosiddetti « tradizionali » o « maturi », dalle tecniche semplici, con largo impiego di manodopera, quali il tessile e l'abbigliamento, l'elettronica di consumo, alcune produzioni della meccanica leggera.¹⁵

Il basso costo del lavoro, derivante dalle caratteristiche quali-

¹⁵ Cfr. UNCTAD, *Trade in Manufactures of Developing Countries*, New York, 1976, pp. 13-17.

tative¹⁶ e quantitative dell'offerta di lavoro,¹⁷ rappresenta il fattore chiave per spiegare il trasferimento di produzioni industriali in queste nuove aree. I processi di industrializzazione derivano da un insieme di fattori prevalentemente locali anche se la loro intensificazione negli ultimi anni è in parte frutto dell'azione dei più forti paesi capitalistici. Sia gli investimenti diretti delle grandi imprese multinazionali, incentrati su strategie operative basate sulle tecniche di « sub-appalto » produttivo (products of footloose industry),¹⁸ sia il ruolo di intermediazione svolto dalle grandi « trading houses » internazionali¹⁹ hanno accelerato la trasformazione dei paesi nuovi produttori in « basi di esportazione » verso i mercati dell'area industrializzata. Basti pensare che i tre quarti delle esportazioni dei paesi del G 77 sono indirizzati verso i paesi dell'area OCSE mentre del tutto secondari sono gli scambi commerciali all'interno dell'area sottosviluppata. Lo sviluppo del mercato interno ha giocato un ruolo del tutto marginale nel processo di industrializzazione di questo primo gruppo di paesi (v. tab. 2.9). Anzi, si può affermare che la stagnazione della domanda interna ha rappresentato in molti casi un presupposto fondamentale del successo delle nuove esportazioni.²⁰

¹⁶ Fattori determinanti sono in questo caso rappresentati dall'assenza di organizzazioni sindacali e dall'esistenza di legislazioni repressive delle condizioni di lavoro in molti dei paesi appartenenti a questo primo gruppo. Cfr. Barnet, R. J. e Muller, R. E. *Global Reach*, Jonathan Cape, Londra, 1975.

¹⁷ Vi è in questi paesi una larga disponibilità di forza lavoro disoccupata e sottoccupata. I salari monetari sono fino a venti volte inferiori a quelli dei paesi industrialmente più maturi.

Nel 1976/77 secondo le stime della Banca Mondiale i salari orari monetari (inclusi gli oneri sociali) nel settore tessile di una serie di paesi appartenenti a diverse aree di sviluppo erano i seguenti: 8,27 dollari in Belgio, 6,90 dollari in Germania, 6,40 negli USA, 0,92 in Brasile, 0,45 in Corea, 0,28 in Pakistan. La produttività media del lavoro nel settore tessile degli stessi paesi presentava al contrario differenze di scarsa rilevanza (Cfr. World Bank, *Annual Report*, 1977 e 1978).

¹⁸ Cfr. D. Nayyar, « Transnational Corporation and Manufactured Exports from Poor Countries », *Economic Journal*, marzo 1978.

¹⁹ Vedi A. Hone, « Multinational Corporation and Multinational Buying Groups: Their Impact on the Growth of Asia's Manufactured Exports », *World Development*, febbraio 1974.

²⁰ Cfr. Muto Ichiyo, « Zone franche e mistica dell'industrializzazione in funzione dell'esportazione », in *La crisi contemporanea*, Jaca Book, Milano, 1978, pp. 302-327.

Tabella 2.9 - Scambi commerciali di manufatti all'interno dell'area dei paesi in via di sviluppo

Paesi esportatori	I. Quota percentuale delle esportazioni verso i Pvs rispetto alle esportazioni totali.	II. Quota percentuale delle importazioni dai Pvs rispetto alle importazioni totali.
Hong Kong	17,9%	26,7%
Taiwan	18,8%	9,9%
Corea del Sud	12,7%	8,1%
Singapore	43,0%	28,6%
Brasile	15,4%	11,3%
India	18,3%	8,1%
Messico	14,8%	9,0%
Argentina	29,4%	30,4%

Fonte: FMI, *Direction of Trade*, vari anni.

2.4.3 Il protezionismo dei paesi OCSE

La richiesta di un nuovo ordine economico internazionale che è portata avanti dai paesi « esportatori » nasce principalmente dall'esigenza di accelerare il processo di industrializzazione intrapreso, attraverso un allargamento degli spazi commerciali sui mercati internazionali e in particolare su quelli dei paesi OCSE.

La risposta unanime dei maggiori paesi industriali è stata finora prevalentemente negativa. Barriere di varia natura sono state erette a protezione dei mercati interni dell'area industrializzata per limitare gli sbocchi alle produzioni più competitive dei paesi « nuovi esportatori ». ²¹ Questo indirizzo protezionistico presenta, tut-

²¹ Per una rassegna delle misure protezionistiche adottate dai paesi industrializzati in questi ultimi anni, si veda: « Growing Protectionism and the

tavia, degli aspetti contraddittori e per alcuni motivi difficilmente potrà essere mantenuto nella stessa forma negli anni futuri.

Bisogna innanzi tutto ricordare che i paesi del G 77 rappresentano per le economie industrializzate una minaccia che varia di intensità in relazione alle particolari situazioni interne di ciascun paese industriale. In primo piano gli Stati Uniti, ma anche Giappone e Germania, stanno già da tempo sviluppando un processo di ampia e profonda riconversione produttiva, che ha determinato all'interno dei loro comparti manifatturieri un aumento del peso relativo di settori a più alto contenuto tecnologico, nonché un potenziamento dei servizi necessari al controllo del processo di decentramento territoriale e settoriale di alcune produzioni. Tali paesi potranno in futuro vedere gradualmente diminuire il loro interesse ad una difesa ad oltranza dei rispettivi mercati interni dalla concorrenza del G 77, riversando sugli altri paesi industriali più deboli tutto il peso delle nuove produzioni dei paesi esportatori.

~~Nel settore dell'abbigliamento, ad esempio, uno dei più colpiti dall'aumento delle esportazioni dei paesi nuovi concorrenti, gli Stati Uniti, il Giappone e la Germania già dai primi anni settanta hanno registrato saldi negativi negli scambi commerciali con l'estero, che si sono ulteriormente aggravati negli ultimi anni. Ben diversa la posizione di altri paesi europei quali la Francia e soprattutto l'Italia, che hanno continuato a ricavare anche nell'ultimo periodo positivi contributi al sostegno della produzione interna dai surplus delle esportazioni nette dei prodotti dell'abbigliamento.~~

Vi è in secondo luogo da ritenere che l'estendersi del « subappalto produttivo », ad opera delle grandi imprese multinazionali in alcuni paesi del G 77, non potrà non determinare una oggettiva collusione di interessi tra gli obiettivi dei settori di esportazione dei paesi G 77 e le politiche commerciali dei paesi di origine delle compagnie multinazionali, rappresentati anche in questo caso dai paesi più forti dell'area industrializzata.

Standstill of Trade Barriers against Imports from Developing Countries », Rapporto dell'UNCTAD, Trade and Development Board, marzo 1978; FMI, *The Rise in Protectionism*, Washington, D.C. 1978.

Per ultimo, la considerazione che i paesi del G 77 rappresentano importanti mercati di sbocco per le produzioni dei paesi OCSE. Nel 1977 oltre il 24 per cento delle esportazioni dei paesi industrializzati, all'incirca 175 miliardi di dollari, si è diretto verso i paesi in via di sviluppo. Per le esportazioni di manufatti la quota è ancora più alta, intorno al 35 per cento.²² In questi ultimi anni la capacità di importazione, soprattutto di alcuni paesi del G 77, si è notevolmente ampliata in simmetria con l'aumento delle esportazioni di questi stessi paesi verso l'area OCSE. Questo è stato consentito dagli elevati saggi di sviluppo interni delle nuove aree. L'inasprirsi di atteggiamenti protezionistici finirebbe con il danneggiare gravemente il potenziale di crescita dei paesi del G 77, restringendo così anche l'area di sbocco per le esportazioni delle stesse economie industrializzate. Verrebbero colpiti soprattutto quei paesi del gruppo OCSE che negli anni settanta hanno registrato maggiori incrementi nella quota relativa di esportazioni verso le nuove aree. Tra questi figurano ai primi posti il Giappone e gli Stati Uniti, rispettivamente con il 45 e il 34 per cento delle loro esportazioni destinate al G 77.

2.4.4 Materie prime ed esportazioni

Le esportazioni legate al secondo gruppo di paesi, e tra questi in primo piano i paesi petroliferi, derivano da settori produttivi che sono collegati, da un lato, alle risorse di petrolio e gas esistenti in tali paesi e dall'altro agli sviluppi di un processo di rapida industrializzazione da essi avviato.²³ Le industrie più importanti sono in questo caso quella petrolchimica, dei fertilizzanti, dei cantieri navali,

²² Cfr. World Bank, *Annual Report* 1978, p. 120.

²³ Quello dei paesi petroliferi è il principale ma non l'unico esempio di questo tipo di industrializzazione e di pressione commerciale, fondata sullo sviluppo di lavorazioni a valle della produzione di una determinata materia prima. Un recente rapporto dell'Economist Intelligence Unit individua diverse « sequenze produttive » in cui questo sviluppo è in varia misura probabile. EIU, *Raw Material Prices in the 1980*, dicembre 1977.

della siderurgia pesante. Il soddisfacimento della domanda interna, al quale sono prevalentemente rivolti gli sviluppi di tali settori industriali, allontana nel tempo la minaccia di una spietata concorrenza nei confronti dei paesi OCSE. Il pericolo comunque esiste ed è un appuntamento al quale i maggiori paesi dell'OCSE non potranno sottrarsi.

È sufficiente ricordare che in molti settori la capacità produttiva di alcuni dei paesi del G 77 (nella fig. 2.2 viene riportato il caso delle fibre sintetiche) ha già raggiunto o si avvicina ai livelli produttivi dei paesi più industrializzati.

Anche in questo caso le prime risposte sono state di totale chiusura. La domanda di misure protezionistiche da parte delle industrie dei paesi OCSE è in continuo aumento e va estendendosi ad un numero di produzioni sempre più vasto. Ma è difficile, per le ragioni indicate nelle pagine precedenti, che una strategia di sbarramento dei mercati dell'area industrializzata alle nuove produzioni possa alla lunga resistere alle contraddizioni che tale politica tende a generare.

È prevedibile che l'allargamento dei settori produttivi sopra menzionati in alcuni dei paesi del G 77 conduca nei prossimi anni ad un primo confronto con le industrie dei paesi OCSE sulle produzioni che si collocano « a monte » dei processi produttivi che caratterizzano tali settori.

Potranno derivarne profonde modifiche nella distribuzione di tali produzioni a livello settoriale e a livello territoriale, con aspri conflitti nell'area industrializzata tra i paesi che oggi occupano le fette maggiori dei vari mercati. Anche in questo caso, tuttavia, la posizione dei vari paesi industriali è molto differenziata. Alcuni di essi sono in grado di fronteggiare con maggiore autonomia la pressione commerciale dei paesi del gruppo dei 77. Nel settore petrolchimico, ad esempio, i grandi gruppi industriali dei paesi più forti hanno già iniziato a vendere ai paesi produttori di petrolio le tecnologie per lo sviluppo su larga scala di prodotti della chimica di base, attuando al contempo un massiccio trasferimento di risorse e capitali nelle « fasi a valle » del settore. Si può così pensare che in futuro

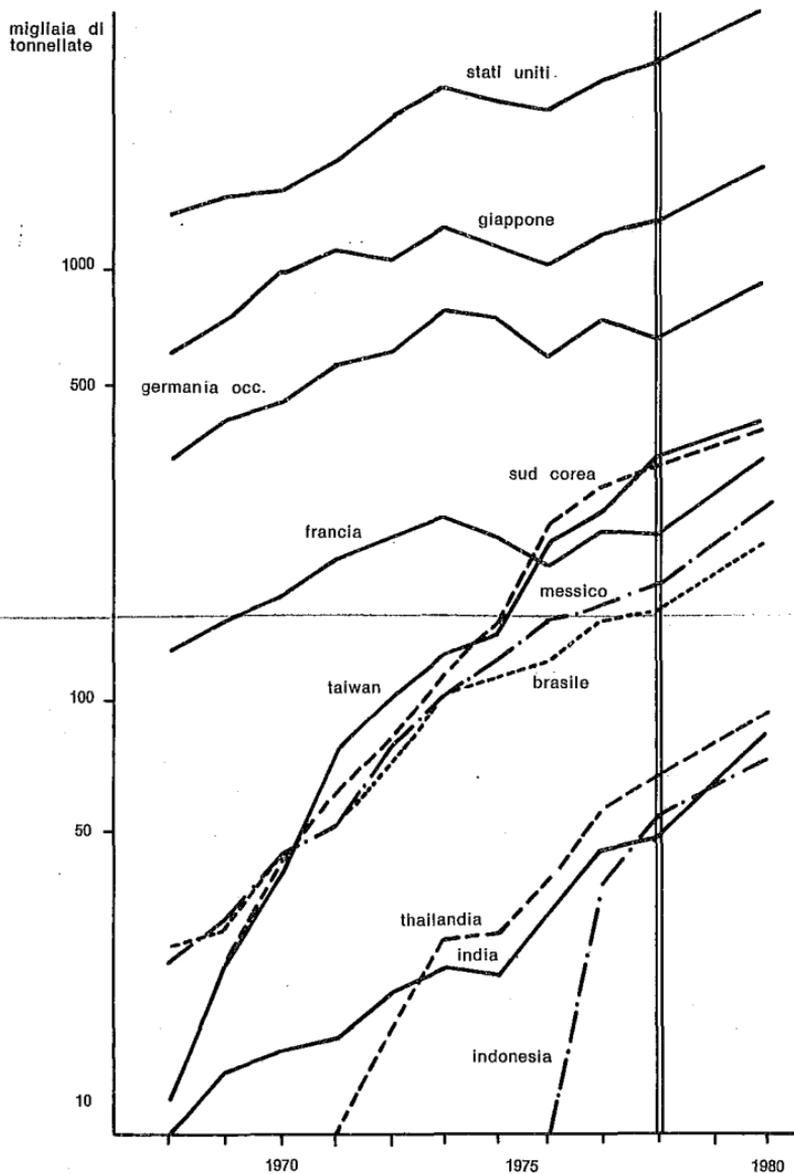


Fig. 2.2 - Andamento della produzione di fibre sintetiche in un gruppo selezionato di paesi e stima della capacità produttiva nel 1980

Fonte: Textile Organon.

gli stessi gruppi arriveranno a cedere anche quote di mercato ai nuovi produttori a spese dei paesi industriali più deboli.²⁴

Non è tuttavia da escludere che il persistere di barriere all'entrata sui mercati più ricchi possa spingere alcuni dei paesi produttori di petrolio a cercare forme di cooperazione ed integrazione con aree e paesi geograficamente o economicamente vicini, rafforzando l'orientamento « interno », rispetto al mercato dei maggiori paesi OCSE, del loro sviluppo industriale.

2.4.5 *La pressione commerciale e il nuovo ordine economico*

Quella della pressione commerciale così esercitata nei mercati interni dei paesi OCSE è dunque un'arma in senso diverso dalle due precedentemente considerate. È chiaro che i paesi OCSE possono difendersi dalla pressione commerciale delle nuove aree ricorrendo in misura crescente al protezionismo. Tuttavia questo sarebbe, più che astenersi da concedere condizioni di favore, una chiara mossa di ostilità economica, con una serie di implicazioni che urtano gli interessi strategici dei più forti paesi OCSE, e degli Stati Uniti in particolare. I diversi paesi dell'OCSE sono diversamente colpiti, come si è visto, dalle esportazioni dei nuovi concorrenti e alcuni fra essi possono avere maggiore convenienza ad aprire la porta all'importazione di tutti od alcuni di questi prodotti a basso prezzo. L'arroccamento su posizioni di duro protezionismo diverrebbe così un potente fattore di divisione all'interno dell'area dei paesi industrializzati.

Vi è inoltre da considerare che la concorrenza commerciale dei paesi del G 77 può divenire un elemento di pressione tanto più i paesi OCSE si opporranno ad una evoluzione verso un nuovo ordine economico internazionale.

Finora essa è stata relativamente limitata e circoscritta a poche produzioni. Anche in futuro potrebbe in realtà investire solo un

²⁴ Cfr. *La Division Internationale du Travail*, collezione di Etudes de Politique Industrielle, vol. 2, pp. 167-195, la Documentation Française, Paris, 1976.

numero molto limitato di settori, a condizione che si consenta nei paesi del G 77 una politica di industrializzazione più rivolta al mercato interno e meno rivolta all'esportazione. Una fase di rapido sviluppo interno senza dubbio ridurrebbe la pressione commerciale a qualcosa di molto meno preoccupante e interessante poche specifiche industrie ad alta intensità di lavoro, quelle che già subiscono l'attacco dei produttori dell'Asia sudorientale. Viceversa se alcuni tra i più forti paesi del G 77 fossero spinti ad una industrializzazione fortemente volta all'esportazione da difficoltà di bilancia dei pagamenti, conseguenti ad un atteggiamento « duro » dei paesi OCSE in materia di ordine economico internazionale, allora la pressione commerciale diverrebbe un fenomeno di preoccupanti dimensioni con effetti dirimpenti sui conflitti e le tensioni che si sono accumulate all'interno dell'area industrializzata con la crisi degli anni settanta.

La pressione commerciale è dunque un'arma nel senso che, comunque, obbliga i paesi dell'OCSE sulla difensiva, cioè li pone di fronte alla necessità di trovare una qualche soluzione alternativa legata ad un nuovo ordine economico internazionale.

2.5 Valore strategico dei paesi del Gruppo dei 77

Abbiamo fin qui illustrato i motivi che rendono necessaria una certa evoluzione verso un nuovo ordine economico internazionale:

- a.* vulnerabilità energetica del gruppo OCSE;
- b.* tensione sui mercati finanziari internazionali;
- c.* pressione commerciale da parte di alcuni paesi del G 77 (i nuovi concorrenti).

A questi bisogna aggiungere il desiderio americano di mantenere almeno un certo grado minimo di egemonia politica e controllo strategico su alcuni paesi del Gruppo dei 77.

All'interno del G 77 non tutti i paesi hanno lo stesso peso: al contrario, vi è un numero limitato di paesi-chiave, che si contendono l'egemonia nelle varie regioni ed anche sull'intero G 77.

Senza pretendere di esaurire la discussione, è chiaro che fra i

paesi-chiave dobbiamo annoverare nell'America Latina il Messico, il Venezuela, il Brasile, l'Argentina; in Africa l'Egitto, l'Algeria, il Sudan, la Nigeria e lo Zaire; in Asia l'Iran e l'Arabia Saudita, l'India, il Pakistan, l'Indonesia e la Corea del Sud. Si tratta di un elenco più probabilmente soggetto a dover essere allungato che a dover essere ristretto.

Questo gruppo di paesi, pur essendo numericamente limitato rispetto all'intera membership del G 77, ha un peso molto elevato dal punto di vista economico.

Gli orientamenti politici di questi paesi sono oggi molto vari. Alcuni sono politicamente alquanto lontani dagli USA, senza per questo essere facilmente classificabili all'interno di una « area sovietica » — è il caso dell'Algeria. Altri si sono avvicinati agli USA da poco tempo — il caso dell'Egitto. Altri sono solidamente vicini agli Stati Uniti, ma, come è avvenuto in questi mesi per l'Iran, la stabilità dei rispettivi governi può essere posta in questione: è il caso di Arabia Saudita, ma anche dello Zaire. Infine altri sono legati agli USA e notevolmente stabili all'interno: Messico e Brasile, ad esempio.

Una posizione di chiusura degli Stati Uniti in materia di ordine economico influenzerebbe gli equilibri politici fra questi paesi e al loro interno in modo significativo.

Certamente essa aumenterebbe l'influenza dei paesi più « duri » per quanto concerne lo sfruttamento delle risorse naturali (ad esempio Algeria ed Iran all'interno dell'Opec). Inoltre incoraggerebbe in notevole misura il ricorso alla cosiddetta « collective self reliance », ciò che aumenterebbe l'influenza dei paesi meno legati agli USA e di per sé ridurrebbe il grado complessivo di dipendenza dall'OCSE.

Nei casi in cui l'avvicinamento agli USA è solo di data recente, un mancato risultato economico positivo potrebbe portare ad un nuovo rovesciamento della situazione, anche se inizialmente le motivazioni per avvicinarsi agli USA non sono state economiche. È questo il caso in particolare dell'Egitto, ove il consolidamento del regime di Sadat vuole un periodo di rapido sviluppo economico interno per superare l'isolamento politico ed economico nel mondo arabo, per dimostrare che la pace paga, e giova più all'Egitto che ad Israele.

Una posizione di chiusura potrebbe aumentare di molto il grado di instabilità politica in paesi come l'Arabia Saudita. E ciò non perché il progresso economico sia di per sé un fattore di stabilità, ma perché nella condizione di quei paesi anche il fallimento economico è politicamente insostenibile. Inoltre perché parlando di paesi che — visto il loro attuale regime politico — dovranno comunque attraversare un periodo di evoluzione politico-istituzionale, il problema è di sapere quali saranno le caratteristiche di questa evoluzione. In questo senso e a parità di altre circostanze sembra che aprire a questi paesi più facili possibilità di sviluppo economico dovrebbe facilitare una loro evoluzione più moderata.

Invece una politica di chiusura alle richieste di un nuovo ordine spinge i paesi produttori di petrolio proprio a quella politica di industrializzazione forzata che, come ancora una volta dimostra l'esempio dell'Iran, può creare condizioni di estrema instabilità.

Infine non bisogna dimenticare che anche regimi più stabili e certamente vicini agli USA, come quello brasiliano o quello della Corea del Sud, hanno sino ad oggi fondato la loro stabilità su di un elevato tasso di crescita del reddito. Se questo elemento di coesione della borghesia nazionale che si riconosce in quei governi dovesse venire a mancare, essi dovrebbero ricorrere ad altro. Una possibilità certo non remota è il ricorso ad un nazionalismo più spinto, con forte aumento della capacità militare, che potrebbe significare anche sviluppo di una capacità nucleare, per quanto rozza. Questo potenziale militare potrebbe poi anche non essere usato, ma costituisce comunque un fattore destabilizzante a livello globale.

Bisogna aggiungere a ciò il dato della maggiore probabilità di conflitti fra paesi del G 77, nell'ipotesi che non venga instaurato un nuovo ordine. Il processo di decolonizzazione ha lasciato alle sue spalle numerose entità statali che non corrispondono alle realtà etniche, linguistiche, religiose, e tanto meno alle esigenze dello sviluppo economico. È nostra opinione che nei prossimi anni i conflitti fra paesi appartenenti al Gruppo dei 77 tenderanno ad aumentare. Già ora essi sono numerosi e gravi.

La tendenza alla conflittualità aumenterà in funzione dell'ostilità dell'ambiente internazionale allo sviluppo economico. Questo

sviluppo presuppone il progresso di processi di integrazione regionale, come ben dimostra l'esperienza europea. Ed i processi di integrazione regionale divengono molto più difficili in condizioni di un più basso tasso di incremento del reddito e di tensioni sulle bilance dei pagamenti.

Una maggiore conflittualità all'interno del G 77 quasi certamente finirebbe col creare nuovi spazi per un allargamento dell'influenza dell'Unione Sovietica, la quale sul piano puramente economico non sembra essere competitiva con l'OCSE come punto di riferimento. Questo è certamente uno sviluppo negativo poiché complica il processo di distensione e direttamente o indirettamente impone un maggior onere di spese militari.

Non si può dimenticare che l'ordine economico instaurato nell'immediato dopoguerra rispondeva anche all'esigenza di dare concretezza e coesione al « mondo libero » ostacolando gli sviluppi che avrebbero consentito l'allargamento del « blocco sovietico ». A tale scopo si riteneva necessaria una diffusione del progresso economico attraverso l'effetto trainante del più rapido aumento del commercio internazionale. Ciò ha anche consentito il successo dei movimenti nazionalisti in quei paesi che oggi compongono il Gruppo dei 77.

I paesi dell'OCSE avrebbero potuto opporsi alla richiesta di indipendenza politica avanzata dalle colonie di allora, esattamente come ora possono opporsi alla rivendicazione di un nuovo ordine economico. Sulla carta i rapporti di forza sono sempre stati dalla parte dei paesi OCSE, ma esigenze politiche hanno sempre impedito in passato che quel vantaggio potesse essere utilizzato, e altrettanto vale per la contingenza attuale.

In gran parte ciò è dovuto anche alla scarsa coesione sistematicamente e senza eccezione dimostrata dai paesi OCSE. Questa scarsa coesione può anche essere considerata deplorabile, ma è un dato di fatto incontrovertibile. Oggi questa coesione è particolarmente bassa, e ciò dipende anche dal fatto che di fronte alle richieste del G 77 gli interessi dei singoli membri dell'OCSE sono profondamente contraddittori.

Le considerazioni fin qui svolte ci portano a concludere che

una posizione di totale chiusura alle istanze del G 77 sarebbe politicamente insostenibile per gli Stati Uniti.

Abbiamo esaminato in questo capitolo alcuni elementi che permettono di concludere con certezza che un puro e semplice ritorno al vecchio ordine economico (cioè — se è valida la nostra analisi della crisi — al vecchio sistema di prezzi relativi) non è possibile. Gli elementi ricordati spingeranno verso l'emergere di un nuovo ordine economico, ed il problema è di sapere quali ne saranno le caratteristiche principali. Problema di non facile soluzione poiché tanto gli interessi dei principali attori che le linee di tendenza sono ben lungi dall'essere convergenti.

Nel prossimo capitolo esamineremo quindi alcune ipotesi sul nuovo ordine economico cercando in particolare di esplicitarne le implicazioni sulla coesione dell'area OCSE.

III. IL NUOVO ORDINE ECONOMICO E LE SUE IMPLICAZIONI PER L'AREA OCSE

3.1 *Un'ipotesi quantitativa sul significato di un nuovo ordine economico*

Come si è detto all'inizio, il fatto che il vecchio ordine economico sia definitivamente tramontato non vuole affatto dire che un nuovo ordine sia già instaurato o sia chiaramente delineato. Al contrario, prima che si arrivi ad un nuovo ordine sarà probabilmente necessaria una lunga fase evolutiva, e per il momento del nuovo ordine è difficile perfino individuare i lineamenti fondamentali.

Ciò implica che i fattori di crisi discussi nel precedente capitolo saranno comunque in azione, anche se politicamente, ove si diffonda la sensazione che è in atto un processo evolutivo, i livelli di attrito potranno essere considerevolmente smussati.

L'evoluzione verso un nuovo ordine è resa più complessa dal fatto che gli interessi dei diversi membri del G 77 non sono in proposito necessariamente convergenti. Per alcuni il problema è quello delle condizioni di commercializzazione per le materie prime da essi prodotte, mentre per altri il problema è soprattutto quello di sviluppare un'industria manifatturiera. A seconda delle dimensioni del mercato interno, questi ultimi sono soprattutto interessati all'accesso ai mercati dei paesi OCSE, oppure alle condizioni per il trasferimento di tecnologia e alla cooperazione industriale. La domanda per un nuovo ordine assumerà quindi di volta in volta

contenuti diversi, a seconda di quale sia, all'interno del G 77, il gruppo più forte, o a seconda delle convenienze negoziali. Ad esempio, la presente insistenza sopra il fondo comune di stabilizzazione delle materie prime è probabilmente condizionata anche dal fatto che su questo tema il risultato potrebbe essere tangibile e sicuro — e proprio per questo l'accordo è difficile. Mentre, per continuare nell'esempio, sul tema del trasferimento di tecnologia non è in discussione alcuna proposta concreta, e a concordare dichiarazioni di intenzione tutti sono pronti, ma l'impatto è poi minimo o nullo.

Oltre che sulle condizioni per l'interscambio di materie prime, è probabile che la discussione continui ad essere concentrata intorno al problema del sistema monetario internazionale e sulle condizioni per il credito allo sviluppo. Sono questi infatti gli strumenti che condizionano le disponibilità finanziarie per i paesi del G 77 nel loro complesso e quindi anche le loro prospettive di crescita.

E non sembra esservi dubbio che l'obiettivo finale dell'esercizio è proprio quello di accelerare la crescita economica nel G 77, mantenendola significativamente superiore alla crescita dell'area OCSE. La natura politica del problema è quella di creare condizioni di maggiore parità fra le nazioni; è dunque un problema di livelli relativi e non assoluti. Storicamente la rivendicazione di un nuovo ordine si presenta come la prosecuzione del processo di decolonizzazione, che è appunto una lotta per l'eguaglianza.

Se dunque al momento attuale non è possibile prevedere quale sarà l'assetto del nuovo ordine economico, né quale sarà il cammino del processo evolutivo verso un nuovo ordine, almeno un punto è possibile affermare: che se si vogliono evitare i conflitti discussi nel capitolo precedente, è necessario che la crescita sia più rapida fra i membri del G 77 che non nell'area OCSE.

Per valutare l'impatto di una più rapida crescita relativa dei paesi del G 77 è necessario ricorrere ad un modello quantitativo. In tal modo sarà possibile comprendere quale sarà il ruolo giocato da quelli che nel primo capitolo abbiamo chiamati vincoli alla crescita globale: cioè discutere se nel superamento della crisi degli anni '70 avranno importanza decisiva le condizioni della domanda

(come sarebbe se i vincoli alla crescita globale non fossero importanti) oppure le condizioni di offerta di talune risorse scarse.

3.1.1 *Il modello di Leontief*

Per valutare quantitativamente il significato delle rivendicazioni del Gruppo dei 77 (G 77) faremo riferimento ad un recente rapporto di Wassily Leontief per le Nazioni Unite.

È questo il principale tentativo di quantificare alcune implicazioni del nuovo ordine economico e al tempo stesso il più complesso e credibile modello globale;¹ sarà quindi il nostro punto di riferimento quantitativo fondamentale.

¹ Sono stati individuati nove principali modelli globali, e di questi il Leontief è certamente il più articolato. Queste sono infatti le principali caratteristiche degli altri modelli:

a. Una strategia per la sopravvivenza di Mesarovic e Pestel, elaborato per il Club di Roma. In questo modello il mondo è diviso in dieci regioni, per ciascuna delle quali viene costruito un piccolo modello macroeconomico. La produzione totale è semplicemente un multiplo dello stock di capitale esistente. La spesa di consumo, l'investimento lordo e la spesa pubblica, le importazioni e le esportazioni sono tutte definite come frazioni fisse della produzione totale. Variazioni all'interno di un modello regionale possono venire solo dalla interrelazione con gli altri modelli regionali. Ad esempio, se per un dato anno l'energia totale disponibile per una data regione è inferiore alla « domanda » che risulta dal prodotto totale e dal coefficiente fisso che ad esso lega il fabbisogno energetico, allora il prodotto totale per quella regione è ridotto nella misura necessaria.

b. Il modello della Fondazione Bariloche. È un modello normativo che si pone l'obiettivo di una società egualitaria con riferimento ai « bisogni fondamentali » definiti come un basket di quattro indicatori, poi legati da equazioni alla speranza di vita alla nascita; quest'ultima viene massimizzata in ciascuna regione. Il sistema economico di ciascuna regione comprende cinque settori, ed il mondo è diviso in quattro regioni.

c. Il modello SARU, in corso di elaborazione da parte del Department of the Environment nel Regno Unito, si concentra sui problemi dell'agricoltura; il mondo è diviso in tre regioni; ed il sistema economico è rappresentato da tredici « attività », di cui due non agricole e undici agricole.

d. Il modello Simlink, in via di elaborazione da parte della Banca Mondiale, riguarda il legame tra esportazioni di materie prime e sviluppo dei paesi sottosviluppati: vi è una descrizione disaggregata della produzione dell'interscambio di 14 prodotti di base, ma nessuna descrizione di attività industriali.

e. Il modello Moira, del prof. Linnemann (Libera Università di Amster-

Il modello di Leontief è fondato sulla tecnica input-output. Il mondo è suddiviso in 15 regioni, e per ciascuna il sistema economico è suddiviso in 45 settori, di cui 22 sono attività industriali. Per ciascuna regione vi sono equazioni che descrivono il legame con il resto del mondo su base aggregata (non si conoscono quindi le relazioni bilaterali fra due regioni).

Il modello di Leontief è sottodeterminato, nel senso che il valore di alcune variabili deve essere dettato esogenamente. Nella maggior parte dei diversi scenari che egli ha calcolato sulla base del suo modello, Leontief fissa esogenamente il tasso di incremento del reddito nelle diverse regioni.

Così utilizzato il modello non ha ovviamente valore previsivo perché nessuna indicazione è data su come si possa giungere ad avere quei tassi di incremento per regione.

Il modello serve solo ad analizzare le implicazioni di diversi tassi di sviluppo: esso è dunque piuttosto un modello per l'analisi delle compatibilità. È necessario sottolineare questo punto, perché invero non è affatto necessario accettare in quanto previsioni i tassi di sviluppo ipotizzati da Leontief: le conclusioni cui giunge il suo modello sono comunque interessanti.

Orbene, Leontief parte dalla constatazione che se gli obiettivi minimi di crescita per i paesi in via di sviluppo fissati dalla strategia di sviluppo internazionale delle Nazioni Unite (6,0 per cento annuo) fossero realizzati continuativamente fino alla fine del secolo, e se dovessero essere mantenuti nei paesi OCSE i tassi di crescita

dam) descrive in dettaglio lo sviluppo e la struttura del settore agricolo in ciascuno di 106 paesi separatamente considerati. Ignora però l'industria.

f. *Il progetto Link*, che fa capo al prof. Klein dell'Università di Pennsylvania, è un tentativo di collegare fra loro vari modelli a breve di paesi; non può servire per previsioni a lungo termine e non copre i paesi del G 77.

g. *Limiti dello sviluppo* è il ben noto modello del Club di Roma più volte criticato soprattutto per la debolezza della sua base statistica.

h. *Il modello MOISE*, elaborato dal GEPI in Francia è un modello input-output a livello aggregato (12 settori) che copre in dettaglio i paesi industrializzati occidentali, ma dedica solo scarsa attenzione al G 77.

Il lettore può constatare quanto il modello Leontief, nonostante sia esso stesso una estrema semplificazione, sia più complesso ed articolato di ciascuno degli altri elencati.

prevalenti nel periodo 1950-70 (4,5 per cento annuo in media) si avrebbe che il rapporto fra il reddito pro capite medio in ciascuno dei due gruppi sarebbe ancora nel 2000, come nel 1970, di 12:1.

Questo rapporto è, a giudizio di Leontief, politicamente inaccettabile.

Lo scenario principale di Leontief ipotizza quindi che il tasso di crescita del PIL fra il 1970 ed il 2000 sia del 6,9 per cento annuo per i 77 e del 3,6 per cento annuo per i paesi OCSE, in media. Questo consentirebbe la riduzione del rapporto tra il reddito pro capite medio nei due grandi aggregati a 7:1 nel 2000.

È opportuno sottolineare che:

a. Leontief adotta per la popolazione le proiezioni medie delle Nazioni Unite. Queste sono relativamente più pessimistiche delle proiezioni negli altri principali modelli globali; tuttavia forti divergenze si verificano soltanto dopo l'anno 2000 e il divario massimo per quella data fra il modello di Leontief e quello di Mesarovic e Pestel è del 10 per cento.

b. Le ipotesi di Leontief circa l'incremento del reddito sono relativamente molto ottimistiche. Gli altri principali modelli globali prevedono redditi per l'anno 2000 inferiori di almeno il 20 per cento; l'ottimismo non riguarda solo i paesi del G 77, bensì anche quelli dell'OCSE e del COMECON.

c. Il tasso del 3,6 per cento non si applicherebbe uniformemente a tutta l'area OCSE; Leontief adotta l'ipotesi « che man mano che le singole regioni sviluppate raggiungono livelli più alti di prodotto lordo per abitante il loro tasso di crescita del prodotto pro capite debba diminuire. Pertanto un tasso di crescita pro capite del 4 per cento sarebbe valido per le regioni in cui il reddito pro capite si aggiri sui 3-4000 dollari (considerando costanti i prezzi 1970), uno del 3 per cento per quelli che si situino su un reddito tra i 4000 ed i 5000 dollari, uno del 2,5 per cento per quelli che stiano sui 5000-6000 dollari ». La media del 3,6 per cento è dunque valida per la fine del periodo considerato.

Per meglio comprendere il significato di questa ipotesi si ricordi che negli Stati Uniti il reddito pro capite era nel 1970 di 6370

dollari; tuttavia la regione Nordamericana, in cui sono inclusi gli USA, aveva nel 1970 un reddito pro capite di 4625 dollari, e dunque l'ipotesi è che la crescita economica sia del 3 per cento medio annuo fino al 1973, e del 2,5 per cento in seguito.

L'Italia è inclusa nella regione « Europa ad alto reddito », che nel 1970 aveva un reddito pro capite di 2574 dollari, e dunque dovrebbe crescere ad un tasso del 4 per cento fino al 1981, del 3 per cento fino al 1988 e del 2,5 per cento successivamente.

d. « Anche in base a questi assunti relativamente ottimistici nel 2000 il prodotto lordo medio pro capite raggiungerebbe soltanto i 400 dollari (ai prezzi 1970) nei paesi non petroliferi dell'Asia e dell'Africa ».²

Per porre questi dati nell'adeguata prospettiva storica è necessario ricordare che la crescita che si è verificata nei paesi industriali nell'ultimo quarto di secolo è da considerarsi eccezionale, come abbiamo ricordato all'inizio del cap. 1.

Bisogna anche ricordare, seguendo P. Bairoch,³ la dinamica dello scarto fra reddito pro capite nei paesi industriali e reddito pro capite nel G 77. « ... sino alla fine del XVII secolo, gli scarti fra i livelli di sviluppo erano di scarsa importanza. Con l'entrata in scena della rivoluzione industriale si comincia ad assistere all'approfondimento del fossato... Mentre nelle economie tradizionali lo scarto tra il livello di vita della società più "povera" e quello della società più "ricca" non superava certamente il rapporto di 1 a 4, attorno al 1900 questo scarto era da 1 a 20 e nel 1970 è dell'ordine di 1 a 70.

« Così per gli estremi. (...) se ci si riferisce allo scarto tra la media dei paesi sviluppati e quella dei paesi sottosviluppati (non comunisti) si constata che esso era di 1 a 6 verso il 1900 (e di 1 a 5 verso il 1860), che ha raggiunto il rapporto di 1 a 7,5 verso il 1930, di 1 a 10 verso il 1960 e di 1 a 14 verso il 1970. In questi ultimi quarant'anni lo scarto è praticamente raddoppiato, mentre

² W. Leontief, *Il futuro dell'economia mondiale*, Est Mondadori, Milano, 1977, p. 20.

³ P. Bairoch, *Lo sviluppo bloccato*, op. cit.

durante il secolo precedente era aumentato del 50 per cento circa ».

A parte la lieve differenza fra i dati di Leontief e quelli di Bairoch, imputabile alla diversa copertura geografica, è chiaro che il problema del nuovo ordine è quello di invertire il segno di una tendenza ad un crescente divario che, pur essendo di vecchia data, si intensifica notevolmente negli ultimi quarant'anni (e quindi praticamente nel dopoguerra).

Implicita nello scenario principale di Leontief è l'ipotesi che si instauri un nuovo ordine economico. I tratti di questo nuovo ordine economico non sono precisati da Leontief. Tuttavia sono indicati alcuni requisiti.

Facendo l'ipotesi di « normali diminuzioni della dipendenza dalle importazioni » e tenuto conto delle « prevedibili variazioni nei prezzi relativi » senza modifiche ai fondamentali meccanismi del commercio internazionale si giunge « alla previsione che nel 2000 il deficit potenziale della bilancia commerciale delle regioni in via di sviluppo a economia di mercato ammonterà a circa 67 miliardi di dollari ».⁴ È dunque evidente che l'ordine economico deve essere modificato per consentire la copertura di questo deficit potenziale. Concretamente questo vuol dire una qualche combinazione dei seguenti cinque cambiamenti:

- a. una variazione più rapida nei prezzi relativi di beni di prima necessità in rapporto a quelli dei beni industriali
- b. una diminuita dipendenza dei paesi in via di sviluppo dalle importazioni di beni industriali
- c. un aumento della quota dei paesi in via di sviluppo nelle esportazioni mondiali di prodotti industriali
- d. un maggior afflusso di aiuti
- e. dei mutamenti nei flussi di investimenti di capitale.

Leontief ritiene che lo scenario in grado di ridurre il rapporto tra il reddito pro capite medio nei due grandi aggregati a 7:1 nel

⁴ Tale cifra è il risultato della somma algebrica di un previsto attivo intorno ai 100 miliardi di dollari per i produttori di petrolio, e di un previsto deficit superiore a 160 miliardi di dollari per gli altri.

2000 sia possibile. Per giungere a questa conclusione egli accetta ipotesi sia sullo sviluppo della produttività agricola e industriale sia sulla disponibilità di riserve che appaiono estremamente ottimistiche. Un solo dato: la domanda di petrolio dovrebbe aumentare di 5,2 volte tra il 1971 e il 2000, e Leontief ipotizza che questo aumento possa essere soddisfatto.

Noi riteniamo invece che lo scenario principale di Leontief non sia realizzabile. Esso tuttavia non è tanto utopico da essere del tutto inservibile, e può essere utilizzato come « asintoto » per concludere con quasi assoluta certezza che certe strategie sono impraticabili (in quanto fondate su ipotesi ancora più ottimistiche di quelle di Leontief).

Siamo ben coscienti del fatto che esiste in una vasta parte dell'opinione pubblica una profonda diffidenza verso i profeti di sventura. Il rapporto sui « limiti dello sviluppo » è in parte responsabile di questa diffidenza. Tuttavia la tesi di fondo di quel rapporto, ~~che esista un limite allo sviluppo economico conseguibile~~ — se non in assoluto per lo meno relativamente ad un certo lasso di tempo — è certamente vera.

A meno di non voler dare credito a ipotesi miracolistiche — cosa intellettualmente deprimente — bisogna ammettere che i progressi ottenibili entro l'anno 2000 — una data che dista ormai solamente venti anni — sono limitati. Sono grandi, se si vuole, ma limitati.

Quelli che ipotizza Leontief sono quasi certamente troppo grandi; eppure essi sono pure sempre inferiori a quelli che sarebbero necessari a conseguire obiettivi fondamentali — quale quello della piena occupazione — sulla base delle politiche perseguite negli ultimi trent'anni.

3.1.2 *L'obiettivo di Lima*

Per quanto eccessivamente ambizioso, lo scenario proposto da Leontief non consentirebbe il raggiungimento dell'obiettivo che il G 77 ha ufficialmente fissato per la redistribuzione della produzione industriale a livello globale entro il 2000. Tale obiettivo, detto

« di Lima » perché fissato nel corso di una conferenza tenutasi nella capitale peruviana, afferma che entro la fine del secolo la produzione industriale dei paesi in via di sviluppo debba giungere a costituire il 25 per cento della produzione globale.⁵ Abbiamo visto nella tabella 1.1 all'inizio di questo saggio che per tutto il dopoguerra la quota del valore aggiunto industriale generata dai paesi in via di sviluppo si è mantenuta costante intorno al 7,5-8 per cento. Nello scenario principale di Leontief, tale quota aumenta fino a raggiungere il 17 per cento nel 2000: molto al di sotto, dunque, dell'obiettivo di Lima.

A differenza del modello di Leontief, che parte da alcuni dati empirici per fare alcune considerazioni di compatibilità per i prossimi decenni, l'obiettivo di Lima è un puro dettato politico, cioè non è stato formulato sulla base di uno scenario. Questo scenario è stato costruito a posteriori, ma il suo grado di credibilità è di gran lunga inferiore a quello del modello di Leontief.⁶ Anche esso, comunque, ipotizza un rallentamento della crescita tra i paesi industriali ed una sua forte accelerazione nei paesi del G 77.

È facile prevedere che l'obiettivo di Lima finirà ad aggiungersi alla lunga lista dei pii desideri quantitativi che sovente hanno trovato spazio nelle risoluzioni delle Nazioni Unite. Tuttavia politicamente esso non può essere ignorato, poiché rappresenta la finalità che il G 77 si pone con la richiesta di un nuovo ordine. Se questa finalità è irraggiungibile, questo può solo far prevedere che probabilmente si avranno comportamenti conflittuali piuttosto che cooperativi. Certo, una trattativa è sempre possibile: ma oggi le posizioni sono talmente distanti che si riesce difficilmente ad immaginare che paesi OCSE da un lato e paesi del G 77 dall'altro possano sedere ad un tavolo e raggiungere un accordo che sia l'atto di nascita del nuovo ordine. Più facilmente si può visualizzare un futuro

⁵ Cfr. *Dichiarazione e piano d'azione di Lima concernenti lo sviluppo e la cooperazione internazionale*, Verido, 2ª Conferenza Generale, Lima 12-26 marzo 1975

⁶ UNCTAD, *Les dimensions des aménagements de structure à apporter à la production et au commerce mondiaux d'articles manufacturés pour atteindre l'objectif de Lima*, Rapporto del Segretario, Nairobi, maggio 1976.

di conflitto prolungato, che alterna fasi di maggiore tensione a fasi in cui vengono raggiunti accordi parziali che avviano ambiti limitati di collaborazione. Mancherà quindi quel clima di cooperazione globale che è l'unico che consentirebbe il pieno sfruttamento di talune potenzialità di sviluppo, e che allontanerebbe il peso dei vincoli globali alla crescita.

3.2 *Gli Stati Uniti e l'area OCSE*

3.2.1 *Gli obiettivi di crescita degli Stati Uniti*

Sebbene lo scenario di Leontief sia certamente inficiato da eccessivo ottimismo, esso serve ad evidenziare il punto che ci interessa, e cioè che l'evoluzione verso un nuovo ordine economico internazionale creerà gravi conflitti all'interno dell'area OCSE. Ciò avverrà perché i paesi del G 77 richiedono una crescita più rapida. I vincoli alla crescita mondiale sono tali che il gioco diverrà a somma nulla, e la più rapida crescita del G 77 implicherà più lenta crescita dell'area OCSE. All'interno di quest'ultima non vi sarà accordo sulla suddivisione della « crescita disponibile ».

Per illustrare questa tesi è necessario partire dal ruolo e dalle opzioni degli Stati Uniti.

Abbiamo ricordato che lo scenario principale del modello di Leontief ipotizza che il tasso di sviluppo dei paesi OCSE si riduca dal 4,5 per cento medio annuo registrato nel periodo 1950-1970, al 3,6 per cento medio annuo fra il 1970 ed il 2000. All'interno di questo dato medio i paesi con maggiore reddito pro capite iniziale dovrebbero crescere meno rapidamente. Gli Stati Uniti dovrebbero crescere al tasso di 2,5 per cento medio annuo a partire dal 1973.

Che ciò avvenga è politicamente del tutto irrealistico. Basterà ricordare che negli USA per lo meno fino al 1983, quando la dinamica delle forze di lavoro dovrebbe divenire più contenuta per la fine dell'effetto del « baby boom », un tasso di crescita del 4

Tabella 3.1 - Prodotto nazionale lordo a prezzi costanti (variazioni percentuali annue)

Paesi	1965-73	1973-75	1975-78
Stati Uniti	3,7	-1,1	5,4
Giappone	10,8	0,1	7,5
Paesi CEE	4,5	-0,2	3,1
Altri paesi industrializzati	5,3	1,9	2,8
Totale	4,9	-0,2	4,5

Fonte: Cambridge Economic Policy Review, aprile 1979, n. 5, p. 10.

per cento è il tasso minimo che consenta di mantenere stabile il tasso di disoccupazione. Una crescita inferiore al 4 per cento implica quindi necessariamente disoccupazione crescente.

Di fatto negli ultimi anni gli Stati Uniti hanno registrato tassi di incremento del reddito superiori a quello di altri paesi (v. tab. 3.1). Ma a differenza di quanto è avvenuto negli anni cinquanta e sessanta, non è possibile che gli altri paesi OCSE, trainati dallo sviluppo americano, raggiungano una velocità superiore a quella della stessa locomotiva. Se si accetta il limite del 3,6 per cento per il tasso di sviluppo medio per l'intera area OCSE previsto da Leontief o il limite del 3 per cento che riteniamo sia in pratica imposto dai ritardi della politica energetica, allora è chiaro che gli Stati Uniti possono conseguire tassi di incremento vicini al 5 per cento, quale si è registrato nel 1977, soltanto se altri paesi dell'OCSE si sviluppano ad un tasso considerevolmente inferiore.

Questo sarebbe vero anche se non vi fosse il problema della pressione politica del Gruppo dei 77. Tuttavia la pressione del Gruppo dei 77 rende le cose ancora più difficili, e si esercita soprattutto sugli Stati Uniti. Questi ultimi dovranno trovare un compromesso tra l'esigenza di soddisfare le richieste dell'opinione pub-

blica interna e quella di mantenere una presenza globale, la quale ultima presuppone una risposta almeno parzialmente positiva alle richieste del Gruppo dei 77.

Concretamente, quali sono le prevedibili scelte degli Stati Uniti in relazione ai rapporti economici internazionali, in particolare nei confronti dei paesi del G 77?

Recentemente è stato affermato che gli Stati Uniti avrebbero tre principali opzioni nell'impostare i loro rapporti con i 77.⁷

La prima opzione comporterebbe una sostanziale continuazione della politica dell'amministrazione Ford-Kissinger, vale a dire una apertura molto selettiva con solo lievi miglioramenti.

Gli Stati Uniti in tal caso potrebbero accettare schemi di stabilizzazione per singole materie prime; operare per un consolidamento — attraverso una qualche forma di garanzia — del nuovo ruolo di intermediazione assunto dai mercati creditizi internazionali; adottare uno schema di preferenze generalizzate che favorisca maggiormente paesi che intendano seguire politiche di industrializzazione per l'esportazione, ma cercando in qualche modo di regolare bilateralmente gli scambi; aumentare di molto gli aiuti ma sempre nell'ambito di rapporti bilaterali privilegiati; opporsi ad accordi preferenziali di qualsiasi tipo; incoraggiare gli investimenti delle imprese multinazionali americane.

La logica di questa strategia sarebbe quella di dividere il Gruppo dei 77 concedendo spazio solo ad un numero limitato di paesi-chiave: certamente all'Egitto, all'Arabia Saudita, al Brasile ed alla Nigeria; con minore certezza a Indonesia, Thailandia, Malaysia, India; nella misura in cui lo richiedano, ad Algeria e Cina popolare.

Anche se la situazione è molto diversa da continente a continente, ci si baserebbe sul presupposto che una serie di alleati-chiave più alcuni solidi accordi di reciproca convenienza senza simpatia consentirebbe il mantenimento di un controllo politico-strategico globale.

I paesi minori del Gruppo dei 77 non avrebbero forza politica

⁷ J. W. Sewell, *The United States and World Development*, Agenda 1977, Overseas Development Council, parte 2.

per opporsi a questo tipo di soluzione, forse il numero di piccoli paesi che sono più vicini all'Unione Sovietica aumenterebbe marginalmente, ma l'erosione sarebbe contenuta e tollerabile.

Dal punto di vista economico la logica di questa strategia è nella non simmetria della domanda ed offerta che verrebbe espressa da questi paesi chiave. Infatti la domanda sarebbe diretta principalmente verso gli Stati Uniti, sia per pura e semplice convenienza economica, perché l'industria americana è pur sempre molto competitiva nella produzione di beni di investimento; sia per clausole finanziarie (credito e aiuto « legato »), sia infine per pressione politica. Invece l'offerta proveniente da questi paesi si rivolgerebbe a tutti i mercati dell'OCSE, ed anzi entrerebbe più direttamente in conflitto con l'esportazione di altri paesi, anziché con le esportazioni americane. In tal modo l'effetto trainante dello sviluppo del commercio internazionale si farebbe sentire soprattutto negli Stati Uniti e nei paesi-chiave del gruppo dei 77, mentre negli altri paesi dell'area OCSE esso sarebbe molto meno rilevante che in passato.

L'impressione dei primi tre anni di attività dell'amministrazione Carter è che la politica seguita sia stata molto vicina a questa prima opzione. Del resto, la seconda opzione che gli Stati Uniti avrebbero secondo l'Overseas Development Council appare in realtà molto meno credibile.

Essa prevede che gli USA si adoperino per una più rapida riforma dell'ordine economico internazionale, in particolare:

- completa liberalizzazione dell'accesso ai mercati OCSE per le esportazioni dei 77
- maggiore disponibilità sul fondo comune di stabilizzazione per le materie prime
- cooperazione globale su temi quale gli oceani, l'alimentazione, l'energia ecc.
- accettazione di meccanismi di trasferimento automatico di risorse ai 77 (come il « link » sulla creazione di SDR)
- più facile accesso dei 77 al credito di Fondo Monetario
- forte aumento degli aiuti, che dovrebbero raggiungere entro

gli anni 80 almeno lo 0,6 per cento del reddito nazionale americano.⁸

La terza opzione aperta agli Stati Uniti sarebbe quella di un'azione specificamente diretta e superare le peggiori condizioni di miseria e soddisfare ovunque nel mondo le « necessità umane fondamentali ».

3.2.2 Probabilità di conflitti all'interno dell'area OCSE

Il fatto che gli Stati Uniti da un lato dovranno tener conto di esigenze politiche interne e dall'altro dovranno seguire una strategia che, pur non accogliendo in pieno le richieste dei 77, consenta comunque il mantenimento di un controllo politico-strategico globale, moltiplica le probabilità di conflitti all'interno dell'area OCSE.

Non è da escludere che questi conflitti assumano anche la forma di lotta per l'approvvigionamento di risorse fisiche. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, se si giungesse ad una scarsità fisica di petrolio.

Tuttavia è molto più probabile che i conflitti si manifestino soprattutto a livello commerciale e monetario.

A livello commerciale, il protezionismo strisciante continua ad avanzare. Anche la conclusione del Tokio Round, pur positiva dal punto di vista diplomatico, non sembra destinata a modificare questa situazione. Il giorno della chiusura del negoziato, il *Financial Times* gli dedicava un lungo articolo che iniziava: « L'indulgenza internazionale verso il ritorno di protezionismo è rispecchiata dalle regole per il commercio internazionale che stanno ricevendo gli ultimi ritocchi al Gatt, a Ginevra, questa settimana. Le nuove regole, preparate durante i negoziati commerciali multilaterali, o 'Tokio Round', tacitamente accettano che il protezionismo è una realtà

⁸ Così la seconda opzione viene descritta nell'Agenda 1977 dell'ODC. Si noti come le proposte sono ben lungi dall'essere rivoluzionarie, e non basterebbero, ad esempio, a consentire la realizzazione dello scenario principale di Leontief. Questa cautela nel delineare una politica di « riforma accelerata » è un riflesso della scarsa simpatia dell'opinione pubblica americana per questo tipo di soluzione.

destinata a durare, ma tentano di limitarlo e di porlo sotto attenta sorveglianza internazionale ».⁹

Non appartiene a questo lavoro un'analisi dettagliata del contenzioso fra Stati Uniti e Giappone, che è evidentemente il punto di massima frizione a livello commerciale, tuttavia è chiaro che esso è destinato a durare ancora a lungo.

Al punto che c'è da domandarsi se non sia possibile una rottura e l'assunzione di atteggiamenti apertamente antagonisti da parte del Giappone. Una tale soluzione appare oggi alquanto improbabile, tuttavia essa non può essere esclusa: infatti se il graduale restringimento degli spazi commerciali all'estero creasse condizioni di sostanziale e perdurante crisi economica in Giappone (ciò che per il momento non avviene) si potrebbe giungere ad un mutamento del quadro politico in quel paese.

La natura del conflitto commerciale fra Stati Uniti e paesi europei è diversa. Lo squilibrio nei conti commerciali è qui infatti a favore degli Stati Uniti. Ciononostante un conflitto esiste e a due livelli.

In primo luogo esiste un conflitto prevalentemente come riflesso del conflitto USA-Giappone. La Comunità ha infatti un atteggiamento fortemente protezionistico nei confronti del Giappone mentre ovviamente gli Stati Uniti vedrebbero con piacere una maggiore apertura del mercato europeo alle esportazioni giapponesi che consentirebbe di ridurre la pressione nei rapporti fra Stati Uniti e Giappone. Più in generale, gli Stati Uniti vogliono che il mercato europeo sia accessibile alle esportazioni di tutti i « nuovi concorrenti », mentre si oppongono decisamente alla creazione di zone preferenziali quali la Comunità persegue con la politica mediterranea e con la convenzione di Lomè (anche se nel caso di quest'ultima e proprio per le pressioni americane, l'elemento di preferenzialità è stato almeno formalmente lasciato cadere).

Un altro punto di conflitto con i paesi europei si pone ad un diverso livello e cioè con riferimento all'entrata europea in certi settori. Dal punto di vista degli Stati Uniti è necessario mantenere un

⁹ *Financial Times*, 11 aprile 1979, p. 18.

elevato grado di controllo sulla domanda di importazione dei paesi-chiave del Gruppo dei 77. Ciò va ottenuto anche attraverso un netto predominio tecnologico, necessario soprattutto in alcuni settori politicamente sensibili, quali il settore dell'energia nucleare, il settore degli armamenti in generale, della informatica, ed in notevole misura anche il settore aeronautico.

La gravità di questo conflitto dipenderà in gran parte dalle scelte dei paesi europei, che potrebbero anche non volere o non riuscire a porre in discussione il vantaggio americano in questi settori. Tuttavia è un fatto che negli ultimi anni si sono moltiplicati singoli episodi di accesa polemica.

Il conflitto commerciale ha lo svantaggio di avere natura microeconomica, cioè di presentarsi sempre con riferimento ad uno specifico prodotto o gruppo di prodotti. Ciò obbliga all'utilizzazione di misure amministrative e a negoziati complessi e difficili. Nella misura del possibile è dunque preferibile il ricorso a strumenti macroeconomici che facciano apparire gli stessi risultati come dovuti all'azione della « mano invisibile ».

È per questo che si ritiene probabile che i conflitti all'interno dell'area OCSE si manifestino soprattutto a livello monetario, e cioè con una graduale ma sistematica tendenza del dollaro USA a deprezzarsi nei confronti delle altre principali monete ed in particolare dello yen e del marco tedesco.

Infatti, se si deve prefigurare una situazione in cui una armonizzazione dei tassi di crescita all'interno dell'area OCSE sarebbe possibile solo se gli Stati Uniti accettassero un tasso insufficiente al raggiungimento dei loro obiettivi interni, bisogna ritenere probabile che tale armonizzazione non si verificherà. Gli Stati Uniti tenderanno a crescere relativamente più degli altri paesi OCSE, preoccupati delle tensioni inflazionistiche o soggetti al vincolo dell'equilibrio dei loro conti con l'estero. Gli USA, invece, tenderebbero ad un sistematico squilibrio della loro bilancia di base, e questo genererebbe una sistematica debolezza del dollaro.

Poiché il dollaro è largamente detenuto a livello internazionale, è probabile che il suo andamento sia in realtà oscillante, alternando periodi di debolezza « eccessiva » in concomitanza con crisi di sfi-

ducia nel mercato, a periodi di forza in momenti in cui il comportamento delle autorità monetarie americane appare più ortodosso. Tuttavia, le oscillazioni avverrebbero attorno ad una linea di tendenza di deprezzamento relativo del dollaro.

Ciò può avvenire senza che si arrivi mai ad una drammatica « crisi del dollaro », perché quest'ultima danneggerebbe tutti, e nessuno ha interesse a provocarla. Tuttavia, a meno che gli altri paesi OCSE non siano disposti a finanziare indefinitamente il deficit americano, accumulando dollari nelle riserve — ipotesi alquanto irrealistica —, se gli USA non rivedono i loro obiettivi di crescita di lungo periodo un graduale declino del dollaro sembra inevitabile.¹⁰

3.2.3 *Ipotesi alternative*

A quali condizioni sarebbe possibile evitare questi conflitti all'interno dell'OCSE? Nella logica del modello implicito nel nostro ragionamento, la prima condizione è che gli Stati Uniti accettino un più basso tasso di crescita del loro reddito reale attraverso una pronunciata modifica della composizione del reddito nazionale, che consenta una forte riduzione della quota dei beni materiali.

Questo risultato potrebbe essere ottenuto con una riduzione del tempo individuale di lavoro, un aumento dei servizi pubblici a scapito del consumo individuale, una redistribuzione del reddito.

¹⁰ « Considerando i soli fattori di mercato, vi sono chiari segni del fatto che la domanda di dollari per riserva sarà determinata da variabili che mutano lentamente. (...) Tuttavia se le bilance dollaro non vengono ridotte con sufficiente rapidità, in modo tale da essere adeguate alla evoluzione delle condizioni economiche negli Stati Uniti, la lentezza del processo sarà una causa di continua instabilità per il dollaro, anziché di forza. Vi sono già manifestazioni del fatto che il ruolo del dollaro è in declino in misura diversa per ciascuna delle funzioni che ha ricoperto a livello internazionale: la sua funzione di moneta di transazione è andata riducendosi per qualche tempo, e la sua funzione di serbatoio di valore è praticamente scomparsa. D'altro canto, il dollaro continua a dominare come intermediario finanziario e bancario, sulla base di una struttura e di consuetudini di mercato che difficilmente cambieranno in fretta. » Sergio Siglienti, *The Future of the Dollar as a Reserve Asset*, documento presentato al seminario Suerf, Basilea 10-12 maggio 1979, p. 49.

Un rallentamento della crescita americana rafforzerebbe la bilancia commerciale di quel paese, e migliorerebbe sostanzialmente le previsioni circa gli equilibri energetici internazionali. Anche il dollaro ne sarebbe rafforzato.

Il rovescio della medaglia sarebbe nella minore domanda aggregata mondiale e/o minore creazione di liquidità internazionale.

Alla minore domanda aggregata si potrebbe reagire incrementando parallelamente il tasso di crescita nel resto dell'area OCSE — che è dopotutto il motivo per cui è desiderabile ridurre la crescita USA. Anche utile sarebbe un rapido abbandono da parte americana di settori maturi, che aumenterebbe la propensione ad importare di quel paese; effetto che potrebbe essere ottenuto incoraggiando la scelta di « decentramento » produttivo delle multinazionali statunitensi. Una opportuna « manovra » delle diverse variabili porterebbe in pratica ad un ritorno alla situazione ante-71, quando la bilancia commerciale americana era in attivo — seppur modesto — e quella dei pagamenti era in passivo, a causa degli investimenti diretti all'estero. Tuttavia tanto un deficit nella bilancia dei pagamenti americana quanto una rapida espansione degli investimenti americani all'estero potrebbero sollevare obiezioni politiche.

Per giungere ad uno scenario armonico bisogna ipotizzare anche la graduale sostituzione del dollaro nel suo ruolo di moneta internazionale, grazie allo sviluppo di un meccanismo alternativo di creazione di liquidità internazionale, incentrato sul DSP. Questo sarebbe il primo passo di un ampio fenomeno di rafforzamento delle istituzioni internazionali, che dovrebbe consentire anche un sostanziale aumento del credito e dell'aiuto allo sviluppo, nuove forme di trasferimento di tecnologia e di assistenza industriale, un certo controllo internazionale delle imprese multinazionali.

Tutte queste proposte di rafforzamento delle istituzioni internazionali non hanno bisogno di essere dettagliate, perché già lo sono state più volte in passato. Esse sono ancora valide, nel senso che senza dubbio esse consentirebbero un superamento dei conflitti di cui abbiamo ampiamente detto. Tuttavia, vediamo forse significativi progressi nel senso di uno sviluppo delle istituzioni internazionali?

La nostra impressione è che si assista piuttosto ad un regresso e certamente così è stato in campo monetario.

Qual è il motivo dello scarso sviluppo delle istituzioni internazionali? Si può argomentare che gli Stati Uniti vedono in quello sviluppo la minaccia di un indebolimento della loro posizione internazionale. A livello oggettivo, è probabilmente falso che un rafforzamento delle istanze internazionali comporti una perdita di influenza degli Stati Uniti — si potrebbe argomentare l'esatto contrario. A livello soggettivo, non vi è dubbio che molti esponenti politici americani non vedono con favore un aumento del ruolo degli organismi internazionali. L'attuale Amministrazione, però, non dovrebbe essere di questo avviso.

Qual è allora la pietra d'inciampo? A nostro parere è la scelta di politica economica interna. Una soluzione « internazionalistica » è valida solo se a monte vi è la scelta di uno sviluppo interno più lento e comunque diverso. Questa scelta urta contro i desideri di componenti fondamentali per gli equilibri politici americani.

Contrariamente a quanto noi riteniamo, alcuni autori¹¹ affermano invece che gli Stati Uniti potrebbero scegliere una strategia di crescita più lenta. La tradizionale stima, che abbiamo sopra riportato, secondo la quale un tasso di crescita del 4 per cento è il minimo indispensabile per un equilibrio di piena occupazione, non sarebbe più valida a causa di mutamenti strutturali intervenuti nell'economia americana. In particolare, il crescente peso assunto dall'occupazione nel settore dei servizi avrebbe ridotto il trend dell'aumento della produttività del lavoro. Nelle nuove circostanze, una crescita del 3 per cento sarebbe sufficiente a mantenere un equilibrio di piena occupazione.

Se così fosse, la rapida crescita americana sarebbe un fenomeno solo passeggero; negli anni '80 la crescita negli USA oscillerebbe intorno al 3 per cento, anche senza una deliberata scelta nel senso di una diversa « qualità di sviluppo », che invece noi riteniamo necessaria.

¹¹ Questa ipotesi è stata avanzata da W. Eltis nel corso della discussione di precedenti versioni di questo lavoro.

Questa ipotesi merita di essere presa in considerazione. Tuttavia, non si può mai essere troppo certi circa l'evoluzione di lungo periodo della produttività, che non dipende certo soltanto dalla distribuzione settoriale della forza lavoro. La produttività è positivamente correlata con la crescita, cosicché è possibile che la tendenza ad una sua dinamica più contenuta sia solo apparente, e rifletta la riduzione nella crescita. Le stime econometriche vanno dunque considerate con cautela.

Sta di fatto che negli ambienti governativi ed industriali come pure sulla stampa l'obiettivo di una crescita sostenuta non sembra negli USA venir posto in dubbio.

Ci sembra dunque giustificato mantenere come ipotesi principale quella che gli Stati Uniti perdurino nel perseguire l'obiettivo di una crescita media del 4 per cento, e considerare l'ipotesi di un ridimensionamento del loro obiettivo di crescita soltanto in via subordinata.

Se dunque viene a mancare la scelta di uno sviluppo più lento e diverso, gli altri paesi OCSE dovrebbero essi accettare una crescita ancor più fortemente ridotta, ciò che potrebbe prendere forma di passiva accettazione di un continuo deprezzamento del dollaro. Ma come si giustificerebbe un simile atteggiamento, se esso non fosse condiviso dagli USA?

In questo paragrafo abbiamo esaminato i motivi che spingono a prevedere un'intensificazione dei conflitti di interesse all'interno dell'area OCSE. Non abbiamo parlato affatto del processo di integrazione europea, che ha invece un'importanza cruciale nella determinazione del risultato: un'Europa unita potrebbe reagire ad una situazione potenzialmente avversa con molta maggiore efficacia. Al futuro del processo di integrazione europea è dedicata la discussione nel prossimo paragrafo.

3.3 Nuovo ordine economico ed integrazione europea

3.3.1 Crisi degli anni settanta e crisi dell'integrazione europea

Lo sgretolamento del vecchio ordine economico internazionale ha determinato una difficile crisi nel processo di integrazione europea.

L'idea portante della Comunità Europea è sempre stata che l'integrazione economica avrebbe progressivamente portato ad un avvicinamento e ad una integrazione politica; al tempo stesso l'integrazione economica avrebbe comunque potuto svilupparsi, anche in assenza di un parallelo processo d'integrazione politica, perché essa portava in sé dei benefici a tutti i partecipanti al processo, e quindi si giustificava.

I vantaggi che si immaginavano connessi al processo di integrazione europea erano soprattutto di carattere dinamico. Premesso che l'ordine economico internazionale creava condizioni favorevoli allo sviluppo dei paesi europei (e del Giappone), il processo d'integrazione europea avrebbe consentito di esaltare queste condizioni offrendo alle imprese di tutti i paesi membri un mercato ancora più vasto e dinamico. Ciò avrebbe consentito la realizzazione di economie di scala paragonabili a quelle di cui godevano le imprese americane.¹²

L'accento sui vantaggi dinamici si è a lungo accoppiato ad una notevole diffidenza nei confronti delle tendenze alla specializzazione, che vengono dalla dottrina ritenute l'argomento principale in favore di una politica di apertura commerciale. I governi di tutti i paesi membri hanno continuato ad identificare l'interesse nazionale con quello delle imprese di origine nazionale, scoraggiando i tentativi di « europeizzazione ». Così allo sviluppo dell'interscambio non ha fatto seguito una denazionalizzazione della struttura industriale e imprenditoriale. Quest'ultima è, al contrario, rimasta fortemente condizionata dal dato della nazionalità, ciò che si riflette nello svi-

¹² Cfr. D. Swann e D. L. McLachlan, *Concentration or Competition: A European Dilemma*, PEP European Series, n. 1.

luppo del commercio intraindustriale piuttosto che di quello interindustriale.¹³

Al tempo stesso scarsa attenzione è stata dedicata alla distribuzione dei guadagni derivanti dal processo integrativo, ritenendosi che le forze del mercato fossero sufficienti a garantire che la distribuzione fosse « virtuosa ».

Nel contesto del vecchio ordine economico, questa impostazione era giustificata, poiché esistevano le condizioni per una rapida crescita europea, e per ciò stesso i vantaggi dinamici erano più importanti di quelli statici, e gli aspetti distributivi meno rilevanti del dato della crescita complessiva.

Tuttavia la situazione muta se, come abbiamo argomentato nei precedenti capitoli, le nuove condizioni venutesi a creare a livello internazionale giocano contro l'Europa, e ne limitano le possibilità di crescita. Un rallentamento della crescita può pressoché annullare i vantaggi dinamici, mentre i problemi distributivi tornano in primo piano.

Questo è quanto si è puntualmente verificato con l'avvento della crisi degli anni settanta. Il rallentamento della crescita, e la stessa origine strutturale della crisi descritta nel primo capitolo, hanno investito in maniera disomogenea le economie dei paesi membri, sottolineandone le caratteristiche nazionali. Alle diversità strutturali si sono aggiunte quelle delle opzioni politiche, e ne è nato quell'andamento divergente delle economie europee che l'esperienza ha dimostrato essere un fatto tutt'altro che di breve periodo.

I comportamenti divergenti sono spesso stati ascritti ad errori o a miopia dei governi; non è nostra intenzione negare che vi siano stati errori, ma ci sembra importante porre l'accento sul fondamentale mutamento intercorso nei rapporti economici internazionali, che ha trasformato la Comunità da area di crescita relativamente elevata perché favorita dalle contingenze ad area di crescita relativamente lenta.

¹³ Vedi H. G. Grubel e P. J. Lloyd, *Intra-Industry Trade*, Macmillan, New York, 1975.

3.3.2 *La Germania e il processo d'integrazione europea*

È sullo sfondo della crisi del processo integrativo esaminata nelle pagine precedenti che qui di seguito discutiamo dei possibili sviluppi in seno alla Comunità Europea, e di come essi possano influenzare il quadro delineato.

A tal fine, converrà partire da quella che è ormai nota come « teoria delle locomotive ». Questa vuole che per tornare a registrare più elevati tassi di incremento del reddito nel complesso dei paesi OCSE sia necessario che il Giappone e la Germania Occidentale adottino politiche maggiormente espansive. Attraverso l'intensificazione del commercio internazionale, questo dovrebbe consentire una più rapida crescita di tutti i paesi OCSE, o meglio a livello globale.

Per quanto riguarda in particolare la situazione europea, si implica che la posizione della Germania non è eguale a quella di un qualsiasi altro paese della Comunità, ma è al contrario determinante per l'andamento dell'economia della Comunità nel suo complesso.

La validità dell'implicazione circa il ruolo particolare dell'economia tedesca nel contesto comunitario sembra fuori di dubbio. Sempre più lo sviluppo dell'interscambio ha avvicinato la Comunità ad un ipotetico modello di area del marco (v. tab. 3.2).

Non si è dunque troppo lontani dal vero se si afferma che la Comunità è concepibile come un'area monetaria a moneta scarsa. Questa scarsità è in parte temperata dal deficit americano ma non bisogna dimenticare che questo si realizza soprattutto verso aree extracomunitarie. All'interno della Comunità la Germania, attraverso il suo attivo commerciale, drena dollari e non libera marchi. La situazione sarebbe molto più grave se gli interventi fossero più ampi e non si consentisse al marco di apprezzarsi continuamente in relazione alle altre monete comunitarie. Tuttavia l'andamento divergente nei rapporti di cambio fra le monete comunitarie è solo il riflesso del problema, e non la sua cura: esso infatti non giova ad aumentare la domanda aggregata, ma consente solo una sua diversa distribuzione (per di più temporanea, a causa dei ben noti processi

Tabella 3.2 - Centralità della Germania nel commercio intercomunitario. Esportazioni verso la Germania in percentuale delle esportazioni verso la Comunità per ciascun paese membro.

<i>Paesi</i>	1976	1977	1978
Francia	35,3	35,3	34,2
Italia	40,8	40,6	41,0
Paesi Bassi	43,0	42,7	43,9
Belgio-Lussemburgo	32,7	33,8	34,7
Regno Unito	20,9	22,7	23,8
Irlanda	13,0	11,5	10,8
Danimarca	34,8	35,1	35,8

Fonte: Eurostat Commerce Extérieur, vari numeri.

che tendono a vanificare l'effetto delle variazioni nei rapporti di cambio attraverso persistenti differenziali nei tassi di inflazione).

Fin qui le ragioni della teoria delle locomotive. Tuttavia questa ha il difetto fondamentale di suggerire un comportamento destinato ad accentuare l'andamento divergente dello sviluppo dei paesi comunitari.

Infatti, mentre l'abbondanza di dollari creata dal deficit americano ha consentito una riduzione del divario fra Stati Uniti ed Europa negli anni cinquanta e, in misura minore, negli anni sessanta, una maggiore liquidità creata attraverso un relativamente minore avanzo tedesco, ottenuto grazie a una politica di rilancio in Germania, avrebbe l'effetto di aumentare il divario reale fra questo paese ed il resto della Comunità.

Gli Stati Uniti sono stati in passato una locomotiva — e continuano ad esserlo, anche se con fatica — perché godevano di una

leadership tecnologica ed industriale chiara ed indiscussa. La Germania non è in analogia posizione in Europa. Per la Germania, svolgere il ruolo di locomotiva nel contesto europeo implicherebbe necessariamente di assumere una tale posizione di leadership, accentuando la differenza dal resto dell'Europa ed entrando in diretta competizione con gli Stati Uniti.

Chiedere alla Germania di essere la locomotiva della crescita economica europea significa ipotizzare una divisione del lavoro all'interno dell'Europa per cui la Germania si specializza nei settori e nelle lavorazioni a più elevata tecnologia.

Questo, la Germania non può deciderlo da sola: è necessario il consenso degli altri paesi.

Ora la Germania, che economicamente è il paese più forte della Comunità, è anche quello politicamente più condizionato; quello la cui sovranità è in maggior grado limitata. Non ci si può dimenticare che in territorio tedesco sono stazionate truppe americane, inglesi e francesi che sono ancora formalmente truppe di occupazione; né che negli scenari Nato è sul territorio della Germania che dovrebbe svolgersi un eventuale conflitto tradizionale. Ed episodi anche recenti hanno dimostrato come, a più di trent'anni dalla fine del conflitto, l'opinione pubblica europea non è affatto disposta a riconoscere una egemonia tedesca.

Sono molte le interpretazioni fornite dal basso tasso di sviluppo dell'economia tedesca e dell'incapacità di quest'ultima a svolgere il ruolo di « locomotiva » dello sviluppo. Si possono sintetizzare nelle seguenti tre ipotesi alternative:

a. Una prima interpretazione, la più tradizionale, fa risalire al timore dell'inflazione il lento sviluppo dell'economia tedesca. La stabilità dei prezzi rappresenterebbe l'obiettivo dominante della politica economica tedesca, sia per il ricordo dell'iperinflazione successiva alla prima guerra mondiale sia per la visione « neomonetarista » alla base della strategia economica tedesca, che individua nell'inflazione la determinante della disoccupazione e del disordine monetario internazionale.

Questa tesi è poco credibile, dal momento che è contraddetta

dallo stesso comportamento delle autorità monetarie tedesche. Una politica « antinflazionistica » avrebbe infatti richiesto la sterilizzazione di una quota maggiore della quantità di moneta automaticamente creata dall'attivo della bilancia dei pagamenti di quanto non sia avvenuto, oppure un apprezzamento del marco superiore a quello effettivamente verificatosi.

b. Una seconda tesi ricollega il ristagno strisciante dell'economia tedesca alla netta flessione del tasso di accumulazione. La crisi degli investimenti sarebbe dovuta a sua volta alle difficoltà che le imprese tedesche incontrano nell'entrare nei settori ad alta tecnologia.

c. Una terza spiegazione è che la Germania stia seguendo una politica *neomercantilista*, imperniata su politiche restrittive, soprattutto a livello fiscale, finalizzate al conseguimento di attivi di bilancia dei pagamenti. Le motivazioni del neomercantilismo tedesco sarebbero di natura finanziaria, vale a dire l'acquisizione della capacità di concedere crediti agli altri paesi. Il vantaggio politico che la Germania ne trae non sta tanto nel concedere credito ma nell'averne la possibilità di farlo.

La tesi da noi adottata è la seconda, cioè quella di un'incapacità strutturale dell'economia tedesca a svolgere il ruolo di locomotiva (attraverso il rilancio interno della propria economia) dello sviluppo internazionale. A favore di questa tesi sono stati portati da indagini recenti numerosi elementi di fatto che confermano le difficoltà della Germania nello sviluppare industrie di punta e nel ristrutturare l'industria verso lavorazioni a più alto contenuto tecnologico.¹⁴

Non ci sembra, d'altronde, che l'interpretazione neomercantilista della politica tedesca sia necessariamente in contrapposizione con

¹⁴ Cfr. F. Onida [1977], « La collocazione dell'Italia nel commercio internazionale », *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, novembre, dicembre pp. 693-694. Nel settore metalmeccanico ad esempio risulta che la Germania ha « una percentuale relativamente bassa di prodotti a elevata intensità di ricerca, nettamente inferiore alla percentuale del Regno Unito e degli USA, e fatto ancora più interessante, la percentuale più alta in assoluto fra tutti i paesi considerati (inclusa la Spagna!) di prodotti a bassa intensità di ricerca ».

la tesi qui sostenuta della debolezza strutturale dell'economia tedesca. È nostra convinzione infatti che la Germania in seguito alla dinamica strutturalmente modesta della domanda globale e al rallentamento della crescita abbia finito per adottare una strategia neomercantilista, per cercare di compensare sul piano finanziario la debolezza economica interna, all'origine dell'attivo di bilancia dei pagamenti.

Anche se più spesso dunque da parte tedesca si evoca il fantasma dell'iperinflazione per giustificare il rifiuto a svolgere il ruolo di locomotiva, è sostenibile che si sia anche coscienti del fatto che una politica economica più espansiva creerebbe tensioni politiche e si scontrerebbe con atteggiamenti difensivi degli altri partners europei sul piano della politica industriale.

In termini di struttura industriale, infatti, una più rapida crescita tedesca porterebbe necessariamente ad una maggiore competitività delle imprese di quel paese nei settori più avanzati. A ciò ~~gli altri membri della Comunità reagirebbero sovvenzionando ciascuno i propri produttori nazionali, e restringendo il mercato effettivamente aperto all'industria tedesca.~~ In altre parole entrerebbero in funzione meccanismi che ostacolano quella ristrutturazione industriale che è necessaria per una ripresa dello sviluppo reale a bassi tassi di inflazione.

Questo è il nocciolo duro del problema del futuro dell'integrazione europea. La sua soluzione non può venire altro che dall'evoluzione di istituzioni comunitarie democratiche e (almeno in nuce) sovrane. Tali istituzioni consentirebbero di recuperare a livello comunitario il necessario controllo sullo sviluppo tedesco, e ridurrebbero il problema dell'egemonia tedesca.

Il dilemma sul futuro del processo di integrazione europea ha dunque natura prettamente politica. Gli aspetti specificatamente economici sono ovviamente importanti, ma assumono rilievo secondario rispetto al nodo politico.

3.3.3 Tentativi di rilancio del processo integrativo

Recentemente sono stati compiuti alcuni significativi tentativi di rilancio del processo integrativo, che si sono concentrati nei due campi della politica industriale e della cooperazione monetaria.

Nel campo della politica industriale si è registrato l'incoraggiamento ad una serie di accordi di emergenza, tesi a creare dei veri e propri cartelli in settori particolarmente minacciati od in crisi.

Con ciò si è completamente rovesciata la politica tradizionale (facendo anche violenza allo spirito, se non alla lettera, del Trattato di Roma) che richiedeva alla Commissione di svolgere un ruolo di difesa della concorrenza e di lotta alle concentrazioni monopolistiche.

Sebbene dunque non si possano che nutrire dubbi sulle iniziative fin qui assunte, che certamente non brillano in fantasia e non offrono prospettive di lungo periodo, è però significativo ed importante che si attribuisca maggiore attenzione alla politica industriale.

Infatti, se è vero che l'origine della crisi è nel rapido mutamento dei prezzi relativi di alcuni prodotti-chiave, è la politica industriale lo strumento che più direttamente ne può consentire il superamento, favorendo un adeguamento delle strutture produttive alle nuove realtà internazionali.

Il pericolo è che, a causa dell'elevato grado di « nazionalità » conservata dalle strutture produttive nonostante il processo di integrazione, l'esigenza di una politica industriale sia raccolta a livello nazionale, e dia luogo ad una serie di comportamenti mutualmente incompatibili nei diversi paesi membri. In questo senso è motivo di ottimismo il fatto che venga impostata una politica industriale comunitaria.

Tuttavia è un fatto che finora le iniziative a livello comunitario hanno avuto carattere, come si è detto, meramente difensivo. Il « nazionalismo industriale » non può certo dirsi superato, e sulla possibilità che una politica comunitaria evolva lentamente da difensiva a propositiva non si può che essere estremamente scettici.¹⁵

¹⁵ Suscita notevole timore, ad esempio, la contrapposizione che si è voluta fare tra politica industriale e politica regionale, sostenendo che di fronte al

Il punto è che il fondamentale mutamento nell'ambiente esterno alla Comunità e le difficoltà in termini di crescita dei paesi comunitari che ne sono derivate impongono una revisione nella filosofia dell'integrazione comunitaria, col ridimensionamento degli atteggiamenti nazionalistici, e una maggiore attenzione alla specializzazione, all'efficienza produttiva ed alla distribuzione territoriale dei benefici della crescita. Questo comporta che il processo di integrazione politica deve progredire parallelamente al processo di integrazione economica. Il gioco non è più infatti a somma tanto positiva da consentire senza dubbio un guadagno a tutti i partecipanti; perché non intervengano comportamenti nazionalistici e disgregatori è necessario un positivo intervento di politica economica a livello internazionale.

Siamo dunque condotti nuovamente al nodo politico ed alla necessità di uno sviluppo democratico delle istituzioni comunitarie.

Ed è altrettanto evidente anche nel caso del progresso della cooperazione monetaria, che ha registrato recentemente uno sviluppo importante anche se certamente non decisivo con la creazione dello Sme. Al di là dei dettagli tecnici dell'accordo, sui quali non è necessario addentrarci in questa sede, rimane il fatto indiscutibile che il presupposto per la riuscita politica di un qualunque nuovo esperimento di cooperazione monetaria è che l'andamento divergente fra le economie europee venga arrestato.

E dunque nessuno schema di cooperazione monetaria è credibile se non è seguito dalla creazione di un qualche meccanismo redistributivo fra i paesi membri. Nell'originaria impostazione di Roy Jenkins, questo meccanismo redistributivo doveva essere fornito da un sostanzioso ampliamento del bilancio comunitario, secondo l'ispirazione delle proposte contenute nel rapporto McDougall.

Questo secondo aspetto è stato lasciato da parte, e la cosa non può stupire, visto che l'allargamento del bilancio comunitario pone immediatamente il problema del suo controllo: sottolinea cioè l'esi-

problema dei settori in crisi bisogna mettere da parte i problemi delle regioni arretrate: una tesi questa che alla lunga non potrebbe fare altro che creare un conflitto tra regioni « in declino » e regioni non industrializzate.

genza che il processo di integrazione politica progredisca parallelamente a quello di integrazione economica.

Un ultimo punto da tenere presente è quello dell'allargamento della Comunità a Spagna, Portogallo e Grecia. Che questo allargamento ponesse alla Comunità ulteriori gravi problemi allocativi e distributivi, accentuando la necessità di uno spostamento dell'enfasi dalla rapidità della crescita alla sua qualità, è risultato evidente fin dall'inizio. E dunque la logica dell'integrazione economica ha sempre sconsigliato di dare corso all'allargamento: ma i paesi membri hanno riconosciuto che esiste una logica politica che fa dell'allargamento una scelta obbligata, ed ormai non vi sono dubbi sul fatto che la Comunità verrà allargata.

3.3.4 *Prospettive e tempi dell'integrazione comunitaria*

Gli elementi di novità ricordati nel precedente paragrafo inducono ad essere relativamente ottimisti circa il futuro del processo di integrazione comunitaria. In effetti, man mano che diviene più chiara l'elevata probabilità di un profondo contrasto di interessi fra paesi europei e Stati Uniti di fronte alle mutate condizioni dell'economia internazionale, sembra farsi strada fra i paesi europei la coscienza della necessità politica di far progredire il processo integrativo, anche se i benefici economici non sono più tanto evidenti e certi come in passato.

D'altra parte uno scenario di disgregazione della Comunità appare poco probabile, perché ormai l'interdipendenza è tanto pronunciata che è difficile che uno o più membri decidano di uscire dalla Comunità.

Ma anche ritenendo più probabile un progresso di una stasi, è difficile illudersi che questo progresso possa essere rapido. Proprio perché la trasformazione implica uno stretto parallelismo fra integrazione economica ed integrazione politica, è inevitabile che i tempi siano lenti.

Ne conseguirà che sempre più spesso tutti i paesi membri, ed il nostro in modo particolare, si troveranno a dover affrontare decisioni con un elevato grado di rischio.

La convenienza a partecipare a specifici progetti integrativi diverrà meno evidente e più aleatoria, e corrispondentemente acquisterà vigore la tendenza a privilegiare comportamenti nazionalistici.

Ciò deriva dal fatto che i progressi nell'integrazione economica assumeranno un significato diverso a seconda che ad essi facciano o meno seguito certi progressi nell'integrazione politica, dei quali ultimi non si può avere a priori alcuna certezza.

In altre parole, è probabile che ciascun passo avanti nell'integrazione economica abbia dei costi per qualche paese membro, che sarà disponibile a sostenerli solo in funzione di un disegno politico complessivo, e quest'ultimo per sua natura sarà sempre soggetto a forti elementi di rischio.

Così, se si analizza la situazione da un punto di vista « realista », cioè con una tendenza ad evitare il rischio, si sarà normalmente portati a giudicare con pessimismo le prospettive dell'integrazione politica: e ci sarà quasi sempre qualche paese membro che giudicherà poco conveniente questo o quel passo in avanti dell'integrazione economica.

D'altra parte è un fatto che il progetto comunitario è l'unica strada aperta ai paesi europei, presi tanto individualmente che collettivamente, se questi vogliono influire sulla definizione di un nuovo ordine economico. Nel breve periodo ciascun paese della Comunità potrebbe probabilmente ottenere migliori risultati economici adottando un comportamento nazionalistico: ma ciò a costo di rinunciare a pesare nella definizione di un nuovo ordine economico, e correndo il rischio che l'evoluzione verso questo nuovo ordine si rivolga a suo sfavore.

È nostro parere che la fondamentale validità del disegno europeista, validità semmai accresciuta nelle odierne circostanze, finirà col prevalere sulle miopie e gli interessi di breve periodo. Riteniamo che il prossimo ventennio vedrà aumentare il ruolo e l'importanza della Comunità. Ma al tempo stesso non ci si possono nascondere le gravi difficoltà che incontrerà il disegno europeo, e non si può sperare che dalla Comunità venga la soluzione ad ogni problema di presenza internazionale.

IV. L'ITALIA E IL NUOVO ORDINE ECONOMICO

4.1 *Considerazioni sulla posizione dell'Italia nel nuovo contesto economico internazionale*

~~L'analisi dell'evoluzione del contesto economico internazionale,~~
condotta nei capitoli precedenti, ci ha portato a riscontrare non pochi fenomeni nuovi. In quest'ultimo capitolo cercheremo di individuare le conseguenze che se ne possono trarre circa la gestione della politica economica nel nostro paese.

La trattazione verrà mantenuta ad un livello di generalità, poiché la discussione di specifiche scelte di politica industriale, ad esempio quante risorse convogliare verso un particolare settore, richiede un approfondimento delle condizioni del mercato internazionale che non sono possibili in un lavoro di ampia prospettiva qual è il nostro.

Riteniamo tuttavia che emergano con sufficiente chiarezza alcune linee strategiche, il cui significato applicativo potrà essere precisato da lavori successivi.

Al fondo della discussione che segue rimane la convinzione che l'economia italiana debba continuare a svilupparsi ad un tasso piuttosto elevato. Le condizioni di vita materiale nel nostro paese sono ancora lontane da quelle di altri paesi industriali, ed è politicamente inaccettabile che questo divario rimanga cristallizzato. La crescita all'interno dell'area OCSE deve quindi essere differenziata, ed il nostro paese deve conseguire tassi di incremento del reddito supe-

riori a quelli della maggior parte dei nostri partners, anche se certamente inferiori a quelli di altri, come Spagna, Grecia, Portogallo, Turchia; oltre che inferiori a quelli dei paesi in via di sviluppo.

A differenza che in passato, questo sviluppo dovrà essere raggiunto in circostanze piuttosto sfavorevoli, dovrà essere uno sviluppo controcorrente. Nelle pagine che seguono discuteremo come ciò sia possibile attraverso una sistematica azione di miglioramento della collocazione italiana nel contesto di una evoluzione verso un nuovo ordine internazionale.

4.2 Una scelta per un nuovo ordine

La prospettiva di un periodo d'intensa conflittualità a livello internazionale è particolarmente preoccupante per l'Italia. La composizione del nostro interscambio estero ci rende infatti particolarmente vulnerabili tanto da azioni rivendicative centrate sui rifornimenti di materie prime, quanto dalla concorrenza dei nuovi produttori a bassi salari, quanto infine da un'eventuale ondata di protezionismo fra i paesi industriali.

La prima opzione per l'Italia è dunque quella di tentare di svolgere un'azione internazionale che riduca i pericoli di conflitto. Per quanto affermato nel secondo capitolo, questo vuol dire assumere una posizione favorevole ad un'evoluzione verso un nuovo ordine economico. Mentre è vero, infatti, che questa evoluzione porrà al nostro paese dei problemi di aggiustamento, se essa avrà luogo con un minimo di conflitti l'aggiustamento sarà possibile in modo relativamente agevole, altrimenti l'aggiustamento sarà comunque necessario e per di più in condizioni meno favorevoli.

Tuttavia l'Italia non può essere indifferente sui modi di una evoluzione verso un nuovo ordine. In particolare, siamo vulnerabili ad aumenti repentini nel prezzo delle materie prime: abbiamo, quindi, uno specifico interesse a che vengano negoziati accordi internazionali che prevedano aumenti di prezzi gradualmente e ragionevoli (poiché le ragioni di scambio delle materie prime verso i prodotti manu-

fatti dovranno necessariamente continuare a migliorare in media). Abbiamo anche un interesse a cooperare al processo di industrializzazione e di diversificazione dell'economia dei paesi del G 77, perché ciò contribuirà a ridurre la probabilità che vengano formati cartelli fra produttori di materie prime.

Al tempo stesso abbiamo interesse a che la maggior parte dei paesi del G 77 optino per una strategia di industrializzazione rivolta ai mercati nazionali o regionali, piuttosto che indirizzata all'exportazione verso i paesi dell'OCSE. Ciò non vuole dire che si debbano favorire tendenze protezionistiche ma piuttosto premere per una soluzione dei problemi finanziari internazionali che renda più facile per i paesi del G 77 finanziare dei deficits di bilancia dei pagamenti a lungo termine.

Questo implica che il nostro paese deve favorire un aumento del ruolo del Fondo Monetario Internazionale. In primo luogo, la capacità di concedere credito del Fondo deve essere aumentata attraverso più frequenti e rilevanti aumenti nelle quote.

In secondo luogo, bisogna giungere ad una redistribuzione delle quote che aumenti la capacità di tiraggio dei paesi del G 77. In terzo luogo al Fondo Monetario deve essere conferito un qualche potere di regolamentazione sugli euromercati a fronte del quale il Fondo assuma il ruolo di prestatore di ultima istanza. Infine, riteniamo anche che il ruolo dei Diritti Speciali di Prelievo nel sistema monetario internazionale debba essere aumentato, e che l'allocatione dei DSP debba in qualche modo essere legata all'aiuto allo sviluppo.

Molte di queste proposte sono già state discusse e respinte negli anni passati. Tuttavia il protrarsi della crisi ed i dissensi crescenti tra Stati Uniti, Giappone e Comunità Europea circa le rispettive politiche a breve, oggettivamente rendono quelle proposte più attraenti che in passato. Si ha quindi la sensazione che i sentimenti negativi del passato potrebbero nel frattempo essersi rovesciati.

È nostra impressione che sul terreno dei problemi monetari e finanziari si giochi la partita più importante per determinare il grado di conflittualità nell'economia internazionale nei prossimi anni. Se non si giunge ad una diversa regolamentazione tanto dei mecca-

nismi di creazione che di quelli di distribuzione della liquidità internazionale, è inevitabile che si arrivi a conflitti intensi.

Certamente l'influenza che in materia può esercitare il nostro paese è limitata: tuttavia essa non è nulla, ed è necessario fare ogni sforzo per usarla efficacemente.

4.3 *Interdipendenza e sovranità nel processo di integrazione europea*

L'Italia ha anche bisogno del processo di integrazione europea, non avendo altrimenti alcuna ragionevole possibilità di trovare nell'economia internazionale una collocazione che le consenta l'elevato tenore di vita necessario al mantenimento del consenso sociale ed alla difesa della democrazia. Al tempo stesso, l'Italia è massimamente interessata a quegli aspetti distributivi di cui si diceva nel precedente capitolo, ora che i vantaggi dinamici (cioè di crescita), che finora hanno fornito la principale giustificazione alla nostra appartenenza alla Comunità, sono in gran parte venuti meno.

La tentazione a seguire comportamenti nazionalistici sarà molto forte nei prossimi anni, e del resto lo è già ora. Molti pericoli della partecipazione alla Comunità saranno evidenti, mentre i vantaggi saranno vaghi, aleatori, difficilmente prevedibili.

Si rafforzerà quindi la tendenza a ricercare una crescita più rapida stringendo i legami con gli Stati Uniti da un lato e con alcuni paesi del G 77 dall'altro, e relativamente riducendoli con i nostri partners europei. E comunque facendo bene attenzione a non rinunciare ad alcuno strumento di controllo politico, sulla nostra economia, delegandolo alla Comunità.

I motivi per respingere questa strategia sono principalmente due. Il primo è di carattere eminentemente politico: quello comunitario è un disegno che va al di là dell'integrazione economica, e ha dei significati politici che non possono essere dimenticati, quali la garanzia della pace e della stabilità democratica in Europa occidentale, la premessa al processo di distensione Est-Ovest, il graduale superamento della logica bipolare delle superpotenze. Il se-

condo argomento — collegato al primo — è che un comportamento nazionalistico è solo apparentemente meno rischioso della partecipazione all'integrazione comunitaria.

Sarebbe certamente meno rischioso solo se si potesse essere certi di potersi legare allo sviluppo degli USA da una parte e del G 7 dall'altra: ma così non è. Il quadro che si profila è caratterizzato da una conflittualità intensa, e per trovare un proprio spazio economico il nostro paese non ha molte carte da giocare. Non ha una carta militare, non ha la carta dell'influenza politica, non ha la carta della leadership tecnologica, e in campo industriale è vulnerabile. Non è difficile immaginare che il contesto internazionale si evolva contro gli interessi dell'Italia, ed essa non avrà strumenti per difendersi se avrà adottato una strategia nazionalistica.

Così la scelta europea, che per certi versi appare fortemente rischiosa, ha in realtà il significato dell'acquisto di una polizza di assicurazione — l'unica che ci si offra. Sappiamo infatti che la Comunità ha il potenziale economico necessario a influenzare in maniera rilevante il contesto economico internazionale.

Noi quindi riteniamo che l'Italia debba ribadire la sua scelta europea, e adoperarsi perché il processo integrativo proceda speditamente, partecipando anche a quei progetti dei quali non si ravvisi immediatamente la convenienza. Ciò perché se da un lato lo sgretolamento del vecchio ordine economico ha reso più difficile il disegno di integrazione europea, dall'altro esso lo ha reso vieppiù necessario.

Questa scelta europea ha profonde implicazioni anche sulle politiche nazionali. Da un lato queste dovranno essere concepite in un modo tale da essere funzionali e coerenti alla partecipazione alla Comunità; dall'altro si potrà acconsentire ad una riduzione del grado di controllo politico sull'economia possibile a livello nazionale, con l'intenzione che quel controllo venga poi recuperato ed esercitato a livello europeo.

È questo un punto di fondamentale importanza per le scelte che verranno discusse nel seguito di questo capitolo. Infatti la previsione di un ambiente internazionale più pronunciatamente conflittuale potrebbe indurre ad una strategia tesa a limitare il più pos-

sibile la dipendenza dall'esterno, tanto dal punto di vista commerciale che da quello imprenditoriale e finanziario. Questo potrebbe infatti essere l'unico corso che consenta di mantenere un sufficiente grado di sovranità politica, ed evitare il pericolo che le istituzioni democratiche siano alla lunga screditate da una paralisi indotta dai vincoli esterni.

Al contrario la scelta comunitaria porta a postulare che determinate funzioni politiche verranno svolte a livello comunitario, in prospettiva, da istituzioni democratiche direttamente responsabili di fronte all'elettorato. È questo il presupposto necessario per superare quegli atteggiamenti nazionalistici che ricordavamo all'inizio, i quali altrimenti avrebbero motivo di essere accentuati.

4.4 Aggiustamento ad una nuova divisione del lavoro industriale

Poiché una evoluzione, più o meno conflittuale, verso un nuovo ordine è inevitabile, è necessario porsi fin d'ora il problema dell'aggiustamento della nostra struttura industriale a questo processo evolutivo. Ad esso non è possibile dare una risposta dettagliata, poiché molto dipende anche dal grado di conflittualità, come si è accennato nel paragrafo precedente.

Ma anche nell'ipotesi più ottimistica di un grado di conflittualità basso, è necessario prevedere che talune nostre industrie subiranno la concorrenza di nuove industrie impiantate nei paesi del G 77. La previsione si fonda su due constatazioni:

a. esistono all'interno del G 77 alcuni paesi poveri di risorse naturali e densamente popolati per i quali la strategia dell'industrializzazione volta all'esportazione e fondata su salari molto bassi è l'unica oggettivamente possibile. Un elevato grado di conflittualità spingerebbe in questa direzione anche paesi come il Brasile, il Messico o l'India, che possono fare scelte diverse e meno pericolose per l'Italia; ma Hong-Kong, Singapore, Taiwan e altri non hanno per il momento altra strada di quella che già stanno seguendo;

b. è inevitabile che in una certa misura e almeno per certi

prodotti la tendenza dei produttori di materie prime a integrare a valle (esportando semilavorati o addirittura prodotti finiti) riduca lo spazio di mercato disponibile per i trasformatori tradizionali.

Nei confronti dei concorrenti del primo tipo vi è una larga convergenza di opinione a livello internazionale su tre punti: 1. che nel lungo periodo un atteggiamento protezionistico è insostenibile 2. che nel breve periodo un atteggiamento protezionistico è invece giustificabile se vi è un ritardo nel processo di aggiustamento 3. che in molti casi i settori colpiti possono sopravvivere introducendo nuovi prodotti o nuovi processi produttivi ad alta intensità di capitale.

Se finora è stato questo tipo di concorrenti che ha attirato la massima attenzione, si ha però l'impressione che sia il secondo tipo quello che di fatto richiederà gli aggiustamenti più importanti. Il possesso di determinate materie prime o risorse naturali conferisce a certi paesi un vantaggio assoluto relativamente a talune attività di prima trasformazione e ad alto assorbimento di energia. Ove si rifletta alle gigantesche risorse di gas naturale e di energia idroelettrica, per fare solo due esempi fra i più ovvi, ancora inutilizzate o sprecate, si giungerà facilmente alla conclusione che il baricentro di talune attività industriali è destinato a spostarsi rapidamente.

Sulla base di queste considerazioni è da concludere che, a parte eccezioni per specifici prodotti per i quali si preveda una dinamica della domanda mondiale tanto rapida da giustificare comunque un aumento della capacità produttiva, bisogna astenersi dall'aumentare la capacità produttiva in settori quali la raffinazione del petrolio, alcuni rami della siderurgia, la raffinazione dei minerali non ferrosi, alcuni comparti della petrolchimica di base. In taluni casi sarà probabilmente necessario giungere gradualmente ad una riduzione della capacità produttiva attualmente esistente.

Contemporaneamente, bisogna incoraggiare le nostre imprese a partecipare a progetti di ampliamento della capacità produttiva in questi settori in quei paesi del G 77 che godano di vantaggi certi.

Una strategia che non cerchi affatto di minimizzare questo tipo

di aggiustamento, quale quella delineata, si raccomanda per almeno due motivi.

Un primo motivo è di strategia commerciale: mentre è probabile che nei prossimi anni i mercati delle materie prime siano prevalentemente mercati del venditore, per i prodotti delle industrie indicate saranno più probabilmente mercati del compratore. Un paese esportatore di materie prime che abbia investito nell'integrazione a valle non accetterà che la sua nuova capacità produttiva rimanga inutilizzata. Ciò comporta che nei prossimi anni risulterà conveniente essere acquirenti di prodotti trasformati piuttosto che di materie prime.

Il secondo motivo è che un atteggiamento di apertura da parte delle nostre imprese potrebbe consentire di stringere intensi rapporti bilaterali, i quali finirebbero col favorire anche la nostra attività di esportazione. Nell'interscambio con i paesi del G 77 esiste una forte tendenza alla bilaterizzazione, ed è necessaria una più pronunciata istituzionalizzazione degli scambi. La possibilità di esportazione verso di essi sono spesso vastissime sulla carta, ma nella pratica sono legate ad un parallelo sviluppo delle correnti di importazione da essi. Una politica di estrema disponibilità a cooperare a strategie di integrazione a valle è dunque il presupposto perché si possano stringere rapporti economici solidi con i partners più interessanti per l'Italia all'interno del G 77.

4.5 Dalla competitività di prezzo a quella di management

Ma il processo di industrializzazione dei paesi del G 77 non è l'unico che richieda un aggiustamento alla struttura industriale ed al commercio estero del nostro paese. Più in generale, infatti, il relativo abbassamento del tasso di crescita all'interno dell'area OCSE e particolarmente nella Comunità creerà condizioni di più accesa concorrenza fra le imprese, ed i mercati esteri diverranno sempre più esigenti.

L'industria italiana dovrà affrontare queste condizioni di più

accesa concorrenzialità mentre è ormai definitivamente tramontato il nostro tradizionale vantaggio di prezzo. Nel contesto internazionale l'Italia non è più un produttore a basso costo, e ove si tenga presente che questo ruolo è ormai ricoperto da paesi come quelli dell'Asia sudorientale, è evidente che non è pensabile di tornare ad occupare quel ruolo nel contesto internazionale. L'esperienza di anni recenti ha dimostrato come una politica di sistematica svalutazione relativa della lira abbia rapidamente effetti self defeating.

Del resto lo sviluppo multinazionale delle imprese ha creato anche a livello internazionale condizioni di mercato oligopolistico crescentemente stabile, nell'interscambio dei prodotti manufatti. In effetti, ove si escludano alcuni prodotti omogenei che non costituiscono una percentuale importante del commercio intra OCSE e particolarmente intra-Cee, bisogna concludere che non esiste un vero e proprio mercato internazionale, bensì un'aggregazione di mercati nazionali all'interno di ciascuno dei quali si trovano le barriere all'entrata e le rigidità studiate dalla letteratura sull'oligopolio.¹ Si ha dunque che gli elementi di prezzo perdono gradualmente importanza di fronte al *marketing*; cioè alla diversificazione e all'immagine del prodotto, alla qualità della rete distributiva, alla riconoscibilità del marchio, all'assistenza fornita in occasione e dopo la vendita. La specifica importanza di ciascuno di questi elementi dipende ovviamente dalla natura del prodotto, ma è un dato quasi unanimemente riscontrato che questi elementi diversi dal prezzo acquistano crescente peso nel commercio internazionale. È questo fra l'altro uno dei motivi della rigidità dell'interscambio internazionale che contribuisce alla elevata instabilità dei rapporti di cambio relativi — e soprattutto alla tendenza a variazioni sistematiche al rialzo e al ribasso. È anche questo uno dei motivi di fondo del processo di multinazionalizzazione delle imprese, e da questo è a sua volta rafforzato.

Possiamo descrivere la situazione dicendo che per l'Italia il periodo dell'esportazione facile è finito. In passato per l'industria italiana la domanda estera era uno sbocco praticamente inesauribile,

¹ Si veda su questo punto S. Hymer, *Le imprese multinazionali*, op. cit., cap. 1.

e le condizioni erano tali che l'offerta trovava un mercato quasi sempre disponibile. Da ciò la logica della manovra, più volte sperimentata, di contenere la domanda interna per favorire l'esportazione: il limite a questa ultima era infatti costituito più dalla capacità produttiva che dalla disponibilità della domanda estera.²

Questo periodo di esportazione « facile » è tramontato, e le imprese si trovano oggi nella necessità di acquisire una diversa dimensione internazionale, e di fondare la loro attività di esportazione su più solide basi amministrative, commerciali e di marketing. Questo passaggio implica non indifferenti investimenti, tanto in termini di capitali che di risorse manageriali. Implica una concezione non più episodica dell'attività di esportazione, ma al contrario la elaborazione di una strategia di penetrazione sui mercati esteri fondata su prospettive di lungo periodo.

Questo ci conduce ad un punto di estrema importanza che riteniamo discenda logicamente dall'analisi del contesto internazionale condotta in questo saggio: ci riferiamo alla crescente importanza che deve essere attribuita al fattore management. Con ciò si intende che sempre più nel futuro la posizione del nostro paese nel contesto internazionale dipenderà oltre che da dati strutturali quali le risorse naturali o la popolazione, o da dati macroeconomici quali il tasso di cambio relativo o il livello della domanda interna, anche dalla nostra disponibilità di capacità imprenditoriali e dalla loro utilizzazione. Se si vuole, entra nel commercio internazionale un fattore di crescente soggettività per cui non basta avere alcune condizioni oggettive favorevoli, ma bisogna anche non commettere errori.

Questa può apparire una banalità a chi è abituato a concepire l'imprenditoria come un fatto individuale, e a pensare che il mercato elimina il cattivo imprenditore e lascia in vita quello che ha fatto le scelte più giuste, sicché in realtà esistono solo imprenditori che non fanno sbagli.

Nelle condizioni contemporanee, al contrario, l'imprenditoria è

² Cfr. P. Ciocca, R. Filosa, G. M. Rey, « Integrazione e sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo ventennio: un riesame critico », in *Contributi alla Ricerca Economica*, n. 3, Roma, dicembre 1973, in particolare pp. 115-127.

esercitata da strutture manageriali estremamente complesse e con un gran numero di diversificazioni e di specializzazioni al loro interno. Queste strutture imprenditoriali non si improvvisano, ma crescono e si sviluppano ciascuna secondo una propria storia, ed il loro processo di crescita richiede tempo. Il particolare tipo di struttura interna che ciascuna impresa adotta condiziona anche la sua strategia e le sue scelte. E se il mercato elimina le imprese che commettono errori di strategia, ciò avviene solo attraverso un processo lungo, e non grazie ad una rapida ed indolore sostituzione di imprenditore saggio ad imprenditore cattivo.³

Per questo le imprese, nel senso di strutture manageriali già cresciute e complesse e dotate di una organizzazione interna funzionale fanno parte del « patrimonio nazionale » di un paese, e come tali vengono correntemente considerate da tutti i governi, generando quei fenomeni di nazionalismo che ricordammo a proposito dell'integrazione europea; anche se gli economisti tendono spesso a dimenticare queste semplici verità sull'impresa.

Ora, la posizione dell'Italia in questo rispetto non è fra le più felici. Il numero delle imprese di grandi dimensioni che si sono sviluppate in Italia non è molto alto, e la loro struttura interna appare arretrata.⁴ Sebbene sia difficile esprimere un giudizio sintetico su di un fenomeno essenzialmente non quantitativo, si ha l'impressione che la nostra quota di esportazioni mondiali si appoggi su di una struttura imprenditoriale considerevolmente più fragile di quella di altri paesi.⁵ L'elevato numero di imprese di dimensioni multinazionali, le grandi case commerciali quali la Sogo Shosha giapponese, la rete di relazioni ereditata da un passato coloniale: sono tutte forme di imprenditoria che l'Italia non ha sviluppato.

³ Cfr. A. D. Chandler Jr., *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Anchor Books, Doubleday, New York, 1966.

⁴ Si veda R. J. Pavan, *Strutture e strategie delle imprese italiane*, Il Mulino, Bologna, 1976.

⁵ Cfr. M. Roccas, « Problemi relativi alla impostazione di una politica commerciale a medio termine per l'Italia », in *Sviluppo economico e strutture finanziarie in Italia*, a cura di G. Carli, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 434-436 e tab. 6 dell'Appendice.

Da ciò può derivare una prima indicazione ovvia: che forme simili o sostitutive di management del commercio internazionale devono essere sviluppate.

Tuttavia quel che ci interessa maggiormente porre in rilievo è che la situazione di ritardo accumulato pone dei vincoli alla strategia internazionale dell'Italia: anche per il paese nel suo complesso la struttura disponibile condiziona la strategia.

Ciò ha implicazioni anche di carattere settoriale, dato che le capacità imprenditoriali non sono uniformemente distribuite fra settori. Ma ha un'implicazione più generale, che è quella di concentrare lo sforzo di penetrazione di mercati esteri e consolidamento di posizioni commerciali su di un numero non troppo vasto di industrie e di mercati. Il pericolo è altrimenti che si disperdano le capacità disponibili in un numero eccessivo di direzioni senza riuscire ad acquisire su nessuna una posizione solida sul piano internazionale.

Una sensata strategia di miglioramento della posizione internazionale dell'Italia deve quindi partire dalla realtà che in futuro la nostra competitività internazionale sarà legata sempre meno a fattori di prezzo e sempre più a fattori di management; valutare realisticamente la « capacità » delle nostre strutture imprenditoriali e su questa base individuare un numero credibile di settori in cui le nostre imprese hanno la migliore posizione di vantaggio relativo, ed un numero credibile di partners privilegiati (ciò che si applica soprattutto ai paesi non OCSE, essendo fuori discussione il rapporto con i partners della Comunità e con gli Stati Uniti): e su quei settori e verso quei paesi concentrare gli sforzi e fondare la strategia.

4.6 *Il tasso di accumulazione*

Dalla analisi condotta fino a questo punto si può concludere anche con sicurezza che una strategia di miglioramento della posizione italiana nel contesto internazionale richiede un marcato aumento

del tasso di accumulazione, cioè di quella quota del reddito nazionale che viene destinata all'investimento all'interno o all'estero.

È noto che il rapporto fra investimento interno e reddito ha segnato un rapido declino negli ultimi quindici anni (v. tabella 4.1), ed è chiaro che questa tendenza deve prima o poi essere rovesciata. È necessario sottolineare che vi sono numerosi elementi che convergono a creare una necessità strutturale e di lungo periodo di aumento del tasso di accumulazione, nonostante che la previsione della inevitabilità di una qualche flessione nel trend di crescita dell'economia italiana agisca in senso contrario.

Vi è innanzitutto la necessità di attuare quel processo di riconversione, il cui ritardo abbiamo posto alla base della crisi degli anni '70. Da quanto abbiamo detto nei paragrafi precedenti risulta chiaro che quella della riconversione non è una necessità che possa essere soddisfatta una volta per tutte: essa sarà una necessità permanente per la nostra economia man mano che si modificheranno le ragioni di scambio fra materie prime, e man mano che procederà il processo di industrializzazione dell'area G 77.

Tabella 4.1 - Rapporto investimenti-reddito (prezzi costanti 1970)

<i>Paesi</i>	<i>1960-69</i>	<i>1970-73</i>	<i>1974-77</i>
Germania	0,256	0,263	0,231
Stati Uniti	0,169	0,175	0,166
Canada	0,216	0,213	0,221
Giappone	0,295	0,360	0,323
Francia	0,220	0,247	0,241
Italia	0,219	0,204	0,185
Regno Unito	0,173	0,184	0,166
Media aritmetica	0,215	0,230	0,217

Fonte: OCSE, National Accounts 1974, vol. 2: OCSE, Main Economic Indicators, dicembre 1977.

Alcuni degli adattamenti necessari richiederanno investimenti notevolissimi: così è, ad esempio, per l'isolamento termico degli edifici o per lo sviluppo dell'energia nucleare.

Questa necessità di riconversione ed adattamento ad un diverso contesto internazionale cade contemporaneamente al più vigoroso manifestarsi a livello internazionale di tendenze che comunque richiederebbero un aumento degli investimenti. La principale è probabilmente quella alla difesa dell'ambiente naturale (che è stata poi l'origine della richiesta che ha portato all'elaborazione del rapporto di Leontief già citato). Si stima in quel rapporto che i paesi industriali dovranno destinare alla difesa dell'ambiente risorse comprese fra uno e due punti percentuali del reddito nazionale annualmente.⁶

Vi è infine da ricordare un ultimo elemento. Qualsiasi scenario di ordinata (poco conflittuale) evoluzione verso un nuovo ordine economico implica un aumento dei flussi finanziari dall'OCSE al G 77, per consentire ai paesi di quest'ultimo un'accelerazione della crescita. ~~A fronte di questi flussi finanziari l'area OCSE nel suo complesso dovrà registrare notevoli e crescenti attivi nella bilancia delle partite correnti.~~

In queste condizioni anche per il nostro paese la condizione normale nei prossimi anni dovrà essere quella di una bilancia commerciale e di parte corrente attiva, mentre un passivo dovrebbe essere registrato nei trasferimenti unilaterali pubblici e nei movimenti di capitali. Anche il nostro paese dovrà infatti partecipare al finanziamento della crescita dei paesi del G 77:

a. se vi saranno iniziative a livello multilaterale ciò avverrà attraverso la partecipazione a quelle iniziative

b. anche in assenza di iniziative a livello multilaterale risulta necessario aumentare la concessione di aiuto, essendo ormai da questo punto di vista l'Italia uno degli ultimi fra i paesi dell'OCSE

c. ma soprattutto è necessario sviluppare in misura molto netta le possibilità di concedere credito all'esportazione.⁷

⁶ Cfr. W. Leontief, *Il futuro dell'economia mondiale*, op. cit., cap. 6.

⁷ Per un confronto di sistemi di credito all'esportazione nei diversi paesi, si veda OCSE, *Les systèmes de financement des crédits et l'esportation dans les pays Membres de l'OCDE*, Parigi, 1976.

Nella concessione del credito all'esportazione bisogna superare una vecchia impostazione meramente commerciale e inquadrare questo strumento nella logica dei nuovi rapporti, che è necessario sviluppare particolarmente con alcuni fra i paesi del G 77 che siano più interessanti per l'Italia come partners commerciali. Il credito all'esportazione deve cioè entrare — considerevolmente allargato — nell'elaborazione di una strategia di sviluppo dei rapporti che consenta anche la « cessione » di alcune attività a valle della produzione di materie prime, di cui si è detto, e il processo di multinazionalizzazione delle imprese italiane e più in generale lo sviluppo di stretti rapporti bilaterali, come si dirà più diffusamente nel seguito.

4.7. *Credito all'esportazione*

~~L'espansione del credito all'esportazione verso taluni paesi del G 77, e verso i paesi dell'Est (comprendendo nel credito all'esportazione anche il finanziamento a lungo termine di iniziative di ampio respiro) potrebbe consentire una manovra estremamente conveniente per la posizione italiana.~~

Se è vero che gli USA persisteranno in una crescita relativamente più rapida dell'Europa e del Giappone, e che la loro bilancia dei pagamenti si manterrà in passivo, si avrà una forte creazione di liquidità internazionale che tenderà naturalmente a concentrarsi sugli euromercati, ove quindi persisterebbero le attuali condizioni di abbondante liquidità.

Un forte incremento del credito all'esportazione a medio e lungo termine ha l'effetto di migliorare la bilancia delle partite correnti, peggiorando quella dei movimenti di capitale. Ma poiché è la prima che determina la capacità di indebitamento verso l'euromercato, si ha che spostando parte del risparmio interno verso il finanziamento dell'esportazione si potrebbero coprire gli impieghi rimasti scoperti con il ricorso al finanziamento internazionale.

In buona sostanza, se è il governo che garantisce tanto il credito all'esportazione che l'indebitamento verso gli euromercati (cosa

non necessaria) si tratta di concedere una fidejussione a taluni paesi esteri in cambio di una preferenza per prodotti italiani. Il rischio, come in ogni operazione di intermediazione, è che ci si trovi di fronte a qualche insolvenza: un rischio, questo, impossibile da valutare a priori o in astratto. Ma non sembra esservi dubbio che esiste lo spazio finanziario per perseguire una politica di questo genere. Nella logica di un'evoluzione verso un nuovo ordine è da ritenere che un numero crescente di paesi industriali seguirebbero questa strada.

A ciò inevitabilmente conduce l'incongruenza tra la domanda di credito a lungo termine, che proviene prevalentemente dai paesi indicati, e la predilezione dell'offerta per piazzamenti privati, quali appunto quelli sull'euromercato e generalmente a scadenza ravvicinata. Poiché la logica alternativa — lo sviluppo di una intermediazione ufficiale per giungere ad una « triangolazione » fra paesi con ampi surplus finanziari, paesi con esigenze di sviluppo — non sembra delinearci all'orizzonte, non rimane che tentare di inserirsi nella struttura esistente, ciò che appunto sarebbe consentito da un forte aumento del credito all'esportazione.

4.8 *Il problema del costo del lavoro*

Nel corso della discussione di stesure preliminari di questo lavoro è stato criticato il fatto che eccessiva importanza fosse attribuita al contesto internazionale e non sufficiente attenzione fosse dedicata a talune variabili interne dell'economia italiana che sulla sua posizione internazionale si riflettono in modo determinante. In particolare era stata richiamata la nostra attenzione sul problema del costo del lavoro.

Premesso che è evidente che la politica economica interna influenza in maniera determinante la posizione internazionale del paese, è peraltro chiaramente impossibile per questo saggio analizzare questa connessione in maniera sistematica ed esauriente. Ma poiché è stato sollevato in particolare il problema del costo del

lavoro, lo affronteremo domandandoci alla luce dell'analisi sin qui condotta quanto il costo del lavoro sia importante a determinare la posizione internazionale del nostro sistema economico.

Il costo del lavoro è elemento di primaria importanza — anche se, va ricordato, non l'unico — nel determinare la competitività di prezzo di un sistema economico. Come abbiamo già sottolineato in un precedente paragrafo, l'Italia ha ormai cessato di essere un produttore a basso costo nel confronto internazionale, e la competitività della nostra industria sarà sempre più legata agli elementi diversi dal prezzo. Riteniamo che queste stesse constatazioni conducano logicamente alla conclusione che il costo del lavoro è un dato che augurabilmente dovrebbe divenire sempre meno importante nel determinare la nostra competitività.

Tuttavia non è un dato che possa essere completamente trascurato, perché un eventuale vantaggio sugli elementi diversi dal prezzo può col tempo essere eroso da chi gode di un vantaggio di prezzo. ~~Differenziali di non indifferente entità possono sussistere~~ anche per periodi lunghi, ma ovviamente vi è un limite tanto nell'ampiezza del differenziale che nella sua durata.

L'ampiezza del differenziale di costo del lavoro (a parità degli altri elementi del costo di produzione) dipende quindi dalla posizione relativa di cui si gode negli elementi diversi dal prezzo.

Per l'Italia questa posizione è certamente buona nei confronti dei « nuovi concorrenti » del G 77 che fondano le loro esportazioni su di un costo del lavoro eccezionalmente basso per gli standards dei paesi industriali. Noi riteniamo che la dinamica del costo del lavoro nei paesi industriali non debba e non possa venire influenzata dalla situazione di questi paesi. Il livello salariale è in essi giustificato dall'arretratezza delle condizioni economiche e politiche, e ci si deve attendere che il loro stesso successo obbligherà a ridurre il divario. Un'evoluzione in questo senso può essere incoraggiata dagli stessi paesi industriali attraverso un'azione sulla tematica dei diritti civili e tesa alla rapida generalizzazione dei modelli di « welfare ». Nell'attesa che ciò avvenga conviene, come si è già detto in un precedente paragrafo, gradualmente abbandonare lavorazioni che non potessero reggere la concorrenza.

Il divario nel costo del lavoro che può sussistere fra paesi industriali è certamente più limitato. All'interno dell'area OCSE l'Italia è relativamente arretrata nella concorrenza non di prezzo, e quindi c'è da attendersi che in altri paesi il costo del lavoro possa essere più alto che in Italia.

Tuttavia quando si fanno confronti all'interno della Comunità è pericoloso fermarsi al semplice dato del costo del lavoro: l'interscambio è infatti tanto sviluppato da essere sensibile anche in notevole misura ad elementi del mercato del lavoro diversi dal costo del lavoro. A livello europeo siamo di fronte ad un problema più complesso: cioè alla necessità di giungere ad una armonizzazione dei mercati del lavoro se si vuole che prosegua il processo di integrazione economica.⁸

Nel contesto di un processo di armonizzazione a livello europeo si porrà certamente il problema della scala mobile, che non esiste negli altri paesi nelle forme che conosciamo in Italia. Con riferimento a questo istituto la considerazione del contesto internazionale pone un problema di notevole importanza. La scala mobile è infatti finalizzata ad impedire che l'inflazione abbia effetti distributivi, tali da vanificare la sostanza della contrattazione fra le parti sociali. Essa è adeguata a tale scopo nel caso di un'economia chiusa, nel quale ogni variazione nel livello dei prezzi ha necessariamente un riflesso distributivo. Tuttavia in un'economia aperta l'aumento dei prezzi può derivare anche da un deterioramento delle ragioni di scambio, ed in tal caso ad esso non corrisponde un aumento della quota di reddito che va al capitale, ma semplicemente una diminuzione delle risorse reali disponibili.

Bisogna però notare che deterioramento delle ragioni di scambio non è affatto sinonimo di svalutazione. In presenza di una svalutazione, le imprese esportatrici possono infatti decidere di mantenere immutati i prezzi in valuta estera: in tal caso i loro profitti in valuta nazionale aumentano, ma non vi è deterioramento delle ragioni di scambio. All'estremo opposto, le imprese possono deci-

⁸ Si veda in proposito: Ireci, *Mercati del lavoro ed integrazione europea*, manoscritto in corso di pubblicazione.

dere di ridurre i prezzi in misura eguale o perfino superiore al tasso di svalutazione, nel qual caso i loro profitti non mutano o diminuiscono, e vi è un deterioramento delle ragioni di scambio.

Peraltro, un deterioramento delle ragioni di scambio si può avere anche quando il tasso di cambio della lira è stabile, se i prezzi dei prodotti importati — in particolare petrolio e materie prime — aumentano più rapidamente dei prezzi dei prodotti che l'Italia esporta.

Ora se ipotizziamo un deterioramento delle ragioni di scambio, l'applicazione del meccanismo della scala mobile (in connessione ad aumenti dei prezzi interni che riflettano tale deterioramento) determina una redistribuzione del reddito a favore del lavoro dipendente. Di fronte a variazioni brusche nelle ragioni di scambio, quali è possibile si abbiano nei prossimi anni, le variazioni delle quote di reddito possono divenire assai ampie.

~~Dunque in un'economia aperta una scala mobile che non distingua fra aumento dei prezzi riconducibile a cause interne e aumento dei prezzi dovuto a deterioramento delle ragioni di scambio finisce col diventare un meccanismo di redistribuzione del reddito non controllato da alcun fattore interno, ma da quei fattori esterni che possono influire sulle ragioni di scambio.~~

Vi è da osservare tuttavia che in assenza di scala mobile il deterioramento delle ragioni di scambio non avrebbe effetti redistributivi solo se determinasse una variazione dei prezzi in grado di ripartire proporzionalmente sui profitti e sui salari la diminuzione del reddito reale che si registra. Tale esito non è certamente garantito dai normali meccanismi di mercato.

4.9 *Commercio e specializzazione*

La tradizionale dottrina del commercio internazionale indica i vantaggi di una liberalizzazione degli scambi commerciali soprattutto nella possibilità di una specializzazione, che consenta a ciascun paese

di sviluppare quelle attività produttive nelle quali goda di un qualche vantaggio.

Contrariamente a quanto tale dottrina portava a prevedere, si è osservata nel dopoguerra una forte espansione del commercio intraindustriale, e una flessione nel grado di specializzazione dei principali paesi industriali.⁹

Questa tendenza allo sviluppo del commercio intraindustriale ha le sue radici nelle condizioni sempre più oligopolistiche del commercio internazionale e nell'atteggiamento nazionalistico di quasi tutti i governi, che hanno appoggiato le imprese originarie dei rispettivi paesi, soprattutto quando esse si trovano in difficoltà di fronte alla concorrenza dall'estero.¹⁰

Di questa tendenza si comprendono dunque i motivi, ma sembra legittimo porre in dubbio la razionalità, specialmente nelle mutate condizioni dell'ambiente internazionale descritte in questo rapporto.¹¹

Particolarmente per il nostro paese molte delle considerazioni sin qui svolte spingono a ritenere conveniente un'inversione della tendenza ed un nuovo aumento del grado di specializzazione del nostro interscambio. Ciò in parte deriva dal fatto che diverrà gradualmente più importante il nostro commercio con i paesi del G 77, nel quale ovviamente prevale il commercio interindustriale su quello intraindustriale. Ma anche nel nostro interscambio con i paesi OCSE una maggiore specializzazione può essere opportuna nelle condizioni di più accesa concorrenzialità che dovrebbero prevalere. In linea generale ciò deriverà da una conseguente tendenza alla concentrazione, con la scomparsa delle imprese più deboli; dal maggior onere che i governi dovranno sostenere per mantenere in vita imprese in

⁹ Cfr. F. Onida, «La collocazione dell'Italia nel commercio internazionale», *op. cit.*, pp. 689-696.

¹⁰ Numerose interpretazioni sono state fornite della crescente importanza del commercio intraindustriale negli scambi tra paesi avanzati, facendo ricorso ad una serie di fenomeni quali le economie di scala, la differenziazione del prodotto, l'abbattimento delle barriere doganali. Cfr. su questo punto M. Roccas, *Nuove teorie del commercio internazionale*, Etas Libri, Milano, 1975.

¹¹ Non soddisfano affatto le interpretazioni offerte dalle teorie del commercio internazionale dei «gains from trade» legati alla simultanea esportazione ed importazione degli stessi beni da parte dei paesi avanzati. Cfr. ad esempio H. G. Grubel, Lloyd, *Intra-Industry Trade*, *op. cit.*

difficoltà; dalla convenienza a concentrare risorse reali e manageriali per rafforzare la propria posizione nel commercio internazionale.

Per quanto abbiamo detto nei paragrafi precedenti un maggior grado di specializzazione sembra dunque essere al tempo stesso prevedibile ed auspicabile. Nella misura in cui lo sviluppo del commercio intraindustriale è anche una risposta al comportamento dei governi, è da auspicare un cambiamento di strategia, per lo meno per quanto riguarda il nostro governo.

4.10 *Leadership tecnologica e competitività internazionale*

Da molti anni ormai si attribuisce una crescente importanza al fattore tecnologico nella determinazione delle correnti di scambio internazionali. ~~Ne derivano forti preoccupazioni per la « dipendenza tecnologica »~~, e buona parte degli atteggiamenti nazionalistici anche in campo europeo vi sono connessi.

Il ruolo del fattore tecnologia è stato oggetto di numerose teorizzazioni.

La più articolata di queste teorie — quella del ciclo vitale del prodotto proposta da Raymond Vernon¹² — si rivela efficace nel caso dei prodotti chimici, i quali sono definibili in modo molto preciso con una formula che ne indica la composizione, e sono omogenei. Ma per la quasi totalità degli altri prodotti è estremamente difficile stabilire cosa è nuovo e cosa è vecchio, cosa è tecnologicamente avanzato e cosa è arretrato. Inoltre, il prodotto è differenziato a seconda del singolo produttore.

Quando si passa alle statistiche del commercio internazionale la realtà tecnologica di ciascun prodotto si perde irrimediabilmente. Questo rende molto difficile una misurazione empirica dell'importanza del fattore tecnologia.

¹² Si veda R. Vernon, « International Investment and International Trade in the Product Life Cycle », in *Quarterly Journal of Economics*, maggio 1966.

Tabella 4.2 - Ragioni di scambio di alcuni paesi industriali 1972-78
(indici in dollari, 1970=100)

	Paesi industriali	USA	Giappone	Italia	Regno Unito	Francia	Germania	Svizzera
1972	100	94	105	100	103	103	106	106
1973	98	93	100	91	91	105	103	102
1974	87	79	78	75	77	90	95	96
1975	89	81	73	80	84	91	103	103
1976	88	82	71	76	83	90	101	108
1977	89	79	77	78	85	89	102	102
1978	97	78	84	81	89	93	105	112

Fonte: IMF, *International Financial Statistics*.

Vi sono tuttavia vari indizi che fanno ritenere che l'importanza di quel fattore sia stata esagerata. L'analisi microeconomica delle attività con alto contenuto di tecnologia sembra mostrare che in molti casi l'imitazione è una strategia superiore all'innovazione; e che più che la leadership tecnologica conta la capacità di sfruttarla in termini commerciali.¹³

Ritenere acriticamente che la chiave di un più positivo inserimento internazionale dell'Italia sia lo sviluppo di settori tecnologicamente avanzati è dunque un errore. Vi sono casi in cui il successo commerciale si può conseguire con tecnologie estremamente modeste, e casi in cui una tecnologia avanzata non basta a garantire il successo o perché è inutile, o perché chi la utilizza non ha poi la capacità di mercato necessaria a trasformarla in un successo anche commerciale.¹⁴

¹³ Cfr. Freeman, *The Economics of Industrial Innovation*, Londra, 1974.

¹⁴ Si veda su questo punto H. G. Johnson, *Technology and Economic Interdependence*, Londra, 1976.

Al contrario si può certamente affermare che negli ultimi anni l'imitazione ha assunto crescente importanza. Non vi è praticamente alcun nuovo prodotto introdotto sul mercato con successo del quale l'impresa che per prima lo ha introdotto abbia mantenuto il monopolio per più di qualche mese.

Certamente, l'imitazione non è attività che si improvvisi, e sovente è altrettanto sofisticata tecnologicamente dell'innovazione. Tuttavia per molti motivi, spesso connessi al mercato, essa è generalmente molto meno rischiosa e costosa.¹⁵

Non vi è quasi più predominio tecnologico che non sia sfidato, spesso con successo. Ad esempio, il predominio della IBM nel campo dei calcolatori non è sfidato solo da imprese estere mantenute più o meno artificialmente in vita dai rispettivi governi, ma anche da piccole imprese americane, che hanno attaccato dapprima il campo dei peripherals, ma oggi hanno successo anche nella vendita del main frame.

~~La distinzione più rilevante non sembra quindi tanto quella fra~~ alta e bassa tecnologia, quanto quella fra forte o debole capacità imprenditoriale. L'economia che ha una forte capacità imprenditoriale non troverà difficoltà nel rinnovare, imitare o mantenere la tecnologia tradizionale, a seconda di quale di queste strategie alternative abbia più senso dal punto di vista commerciale e finanziario. Al contrario un'economia in cui la capacità imprenditoriale sia debole, cioè vi siano poche imprese di dimensioni adeguate e veramente competitive a livello internazionale, può anche essere tecnologicamente all'avanguardia e al tempo stesso essere in difficoltà.¹⁶

Infine bisogna sottolineare come la prevista evoluzione del quadro internazionale faccia ritenere che la domanda per prodotti maturi diverrà relativamente più dinamica rispetto al passato, mentre

¹⁵ Si veda ad esempio l'esperienza del Giappone, che ha concentrato i maggiori sforzi in tema di ricerca e sviluppo del progresso tecnico nella capacità di recepire le tecnologie estere e di adattarle alle strutture specifiche del paese. Cfr. S. Blumenthal, «Japan's Technological Strategy», in *Journal of Development Economics*, 1976, n. 3.

¹⁶ Sui legami tra struttura industriale e progresso tecnico si veda M. I. Kamien e N. L. Schwartz, «Market Structure ad Innovation», in *Journal of Economic Literature*, marzo 1975.

una tendenza inversa si potrebbe manifestare per i prodotti nuovi. Generalizzazioni di questo genere vanno sempre considerate con cautela, potendo abbondare le eccezioni: ma certamente il fatto che la crescita sarà relativamente più rapida nel G 77 che nell'area OCSE avrà delle conseguenze sulla composizione della domanda.¹⁷ Che dai paesi del G 77 venga espressa una vasta domanda di prodotti maturi è certo; quanto all'area OCSE, forse rimarrà elevata la dinamica della domanda per prodotti nuovi, se l'innovazione saprà mutare corso ed adattarsi alle mutate condizioni dei prezzi relativi (e quindi, ad esempio, offrire prodotti che consumino poca energia).

Queste considerazioni circa il ruolo della tecnologia nella determinazione dell'interscambio internazionale non possono essere spinte fino all'estremo di accontentarsi di essere presenti in industrie tecnologicamente mature; ma bastano a giustificare un atteggiamento di propensione ad una maggiore specializzazione, che implica anche ~~accettazione di una dipendenza dall'estero in qualche settore ad~~ alta intensità tecnologica. Questo perché l'esperienza sembra dimostrare che nessun ritardo tecnologico è incolmabile; e l'analisi del contesto internazionale conduce a ritenere che il grosso del commercio internazionale sarà ancora per molto costituito da prodotti maturi.

¹⁷ Nel periodo 1971-76 come risulta dalle statistiche sul commercio estero dell'OCSE, i settori a più alto tasso di sviluppo nelle esportazioni dei paesi OCSE appartengono in maggioranza a quelli classificati come « intermedi » o a quelli addirittura « maturi ». Si veda in proposito F. Onida, *Industria italiana e commercio internazionale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 14. Tuttavia in taluni casi, come per la chimica, non è detto che la domanda dei paesi in via di sviluppo si rivolga in maggiore misura a prodotti maturi, perché questi paesi in parte « salterebbero » delle fasi merceologiche in precedenza attraversate dai paesi industriali, ed in parte possono rapidamente divenire autoproduttori dei prodotti chimici di base. Dobbiamo quest'ultima osservazione a William Mebane.

4.11 Una politica di multinazionalizzazione

All'interno di un discorso sulla riqualificazione della collocazione internazionale dell'Italia quello delle imprese multinazionali è un tema della massima importanza. È noto infatti che il fenomeno dello sviluppo multinazionale delle imprese, è in rapida espansione, ed il peso di queste imprese sui rapporti economici internazionali è crescente.

Lo sviluppo multinazionale delle imprese induce alcuni importanti mutamenti qualificativi negli scambi internazionali. Esso implica infatti, che questi scambi non avvengano più attraverso la mediazione di un « mercato internazionale »; ma siano il risultato di decisioni prese dalla dirigenza di organismi burocratici presenti in diversi paesi, appunto le imprese multinazionali. Anzi, lo sviluppo di queste imprese trae origine proprio dal fatto che un mercato internazionale per i prodotti manufatti diviene sempre più oligopolistico, e da questo deriva la convenienza dell'impresa di assicurare una propria presenza diretta nei paesi in cui desidera operare, eliminando il mercato.¹⁸

L'espansione delle imprese multinazionali comporta quindi anche una crescente rigidità degli scambi internazionali di prodotti manufatti, e quindi un maggior costo del processo di riequilibrio dei conti con l'estero. I tradizionali strumenti di riequilibrio perdono di efficacia perché le imprese hanno la possibilità e la convenienza di neutralizzarli almeno in parte, grazie soprattutto al loro potere di segmentare geograficamente il mercato.¹⁹

La debolezza della posizione commerciale italiana può essere in parte interpretata come riflesso delle decisioni delle imprese multinazionali in merito alla localizzazione degli impianti, le quali confermano la ben nota tendenza delle attività industriali a concentrarsi geograficamente, in assenza di apposite politiche correttive.

L'unificazione dei mercati europei ha avvantaggiato soprattutto talune imprese che, per le loro caratteristiche di dimensione, di

¹⁸ Cfr. S. Hymer, *Le imprese multinazionali*, op. cit., cap. 1.

¹⁹ S. Hymer, op. cit., pp. 74-77.

management, di specializzazione produttiva, erano più in grado di affermarsi nella dimensione europea. Queste imprese non sono, di fatto, uniformemente distribuite fra i paesi europei: taluni avevano in partenza un tessuto imprenditoriale più valido. E queste imprese hanno continuato ad espandere la loro capacità produttiva nelle aree di tradizionale industrializzazione.

Purtroppo le informazioni statistiche disponibili non consentono un'analisi dei flussi commerciali originati dalle imprese multinazionali estere operanti nel nostro paese.

Tuttavia non vi è dubbio che una maggiore presenza produttiva di imprese multinazionali estere nel nostro paese consentirebbe un maggior grado di competitività dell'economia italiana.

Ovviamente, non tutte le imprese multinazionali sono equivalenti, e non tutte sono egualmente valide sul piano imprenditoriale per cui rimane necessario un approccio selettivo. Al tempo stesso è necessario superare un certo atteggiamento di fobia irrazionale nei confronti delle imprese multinazionali, le quali non costituiscono affatto un fenomeno incontrollabile, come dimostra l'esperienza di molti paesi in via di sviluppo con un potere contrattuale certamente inferiore a quello dell'Italia.

Tanto più che la presenza di imprese multinazionali in Italia, nella misura in cui allarga gli spazi di mercato complessivamente disponibili per la produzione italiana, riduce la condizionabilità della nostra economia, pur se aumenta il numero di attori con i quali si deve giungere a patti.

Parallelamente, le caratteristiche oligopolistiche del mercato internazionale rendono necessario anche uno sviluppo multinazionale delle imprese italiane. Secondo una recente ricerca²⁰ questo sviluppo è in realtà più rapido di quanto non si ritenga normalmente. Tuttavia, esso va continuato, e relativamente a molti settori deve ancora essere iniziato. Ciò comporta il rovesciamento di una politica, costantemente seguita nel dopoguerra, di minimizzazione del valore aggiunto contenuto nella materia prima importata; e l'adozione di una politica di localizzazione all'estero di quelle trasformazioni di base rispetto

²⁰ Cfr. N. Cacace, *La Multinazionale Italia*, Coines Ed., Roma 1977.

alle quali altri paesi hanno un vantaggio strutturale (come abbiamo già detto più diffusamente in un precedente paragrafo).

4.12. *Una strategia di specializzazione*

Nel quarto di secolo in cui è durato il vecchio ordine economico il peso relativo del nostro paese è aumentato. Misurato come quota del valore aggiunto industriale mondiale esso è aumentato dal 2,0 per cento nel 1948 al 3,0 per cento nel 1973. Vi era dunque un certo fondamento nel considerarsi un paese grande: se non altro la direzione del cambiamento era in quel senso, il paese diveniva gradualmente più grande.

Non così nel prossimo quarto di secolo. Sarebbe stupefacente se, alla luce di quanto detto precedentemente circa lo sviluppo più rapido fra i 77 che nell'area OCSE, e sulla probabile politica degli Stati Uniti e le difficoltà dell'integrazione europea, l'Italia riuscisse anche solo a mantenere immutata la sua quota sul valore aggiunto industriale globale. Dunque nei prossimi anni — come del resto in quelli più recenti — l'Italia sarà un paese che diventerà sempre più piccolo. E basta pensare alle semplici dimensioni (in termini di popolazione e di risorse) di unità politiche come il Brasile, l'Indonesia, l'India o la Cina per capire come sia probabile che già all'inizio del prossimo secolo l'Italia sia considerata un paese piccolo in assoluto.

È dunque necessario iniziare a ragionare da paese piccolo, cioè da paese nel quale l'integrazione internazionale induce una più spinta specializzazione industriale. Una strategia di specializzazione non vuol dire sviluppo trainato dalle esportazioni, ma sottintende da un lato l'accettazione di rapporti di stretta integrazione con il resto del mondo e dall'altro una partecipazione più qualificata e selettiva alla divisione internazionale del lavoro.

Pertanto una strategia di specializzazione implica l'accettazione della dipendenza dall'estero in quei settori in cui essa è strutturalmente ineliminabile o strutturalmente conveniente, cioè fondata su

di un vantaggio comparato dei produttori esteri che si possa supporre duraturo come nel caso delle nuove industrie impiantate nei paesi del Gruppo dei 77. Implica invece una protezione ed un sostentamento di industrie nelle quali si possa prefigurare un vantaggio comparato del produttore italiano, ovvero una protezione temporanea di quei settori in cui il produttore estero gode di un vantaggio comparato soltanto transitorio e reversibile. Una strategia di specializzazione non comporta la negazione dell'esistenza di settori strategici nei quali una dipendenza dall'estero può essere pericolosa: comporta però un'analisi molto più rigorosa circa la reale natura « strategica » di un settore, mentre finora si è teso a considerare « strategico » qualsiasi settore.

Una strategia di specializzazione porta a concentrare gli investimenti in quei settori in cui i produttori italiani sono relativamente forti (per sfruttare il loro vantaggio); mentre finora la politica industriale ha incoraggiato una caotica ed indistinta dispersione settoriale degli investimenti. Una strategia di specializzazione non si identifica quindi con una scelta liberista, ma pur rifiutando scelte protezionistiche ispirate a considerazioni di nazionalismo economico od autarchiche, ribadisce la necessità di indirizzare lo sviluppo del commercio estero lungo le linee di un piano più generale di modernizzazione delle strutture produttive.

Infine adottare una strategia di specializzazione vuol dire attribuire una maggiore importanza agli aspetti commerciali, cioè fondare le proprie scelte industriali su approfondite analisi dei mercati internazionali, anziché privilegiare altri criteri la cui rilevanza economica permane dubbia.

Rispetto al problema del nuovo ordine, la strategia di specializzazione implica un'accettazione, anche se critica, di una redistribuzione globale delle attività industriali, per poter sfruttare i vantaggi offerti da una divisione del lavoro su scala mondiale.

Universale Etas

1. JOSEPH A. SCHUMPETER, Capitalismo, Socialismo, Democrazia.
2. JOAN ROBINSON, Eresie dell'economia.
3. HERBERT FEIS, Finanza internazionale e stato. Europa, banchiere del mondo 1870/1914.
4. PETER F. DRUCKER, Il potere dei dirigenti.
5. GEORGE H. SABINE, Storia delle dottrine politiche.
6. JEAN TOUCHARD, Storia del pensiero politico.
7. ERICH FROMM, La rivoluzione della speranza.
8. VITTORIO VALLI, Il sistema economico americano 1945/1977.
9. EMILE DURKHEIM, Lezioni di sociologia.
10. MICHEL CROZIER, Il fenomeno burocratico.
11. KARL MANNHEIM, Sociologia sistematica.
12. JOHN K. GALBRAITH, Il capitalismo americano.
13. GIANNI SALVINI, L'economia della Cina 1949/1978.
14. PETER F. DRUCKER, L'efficienza della direzione.
- ~~15. JACQUES RUEFF, L'errore monetario dell'Occidente.~~
16. HAROLD D. LASSWELL - ABRAHAM KAPLAN, Potere e società.
17. BINO OLIVI, Il tentativo Europa. Storia politica della Comunità Europea.
18. LYNDALL URWICK, I principi di direzione e la teoria dell'organizzazione.
19. TALCOTT PARSONS, Teoria sociologica e società moderna.
20. WASSILY LEONTIEF, La matematica in economia e altri saggi.
21. JOAN ROBINSON - JOHN EATWELL, Le dottrine economiche.
22. GIOVANNI SPANTIGATI, Petrolio. Gli anni della crisi e le incognite future.

Finito di stampare nel mese di novembre 1979 dalla Milanostampa - Farigliano (CN)
per conto della Etas Libri S.p.A. - Via Mecenate 87/6 - 20138 Milano

Paolo Guerrieri - Giacomo Luciani
L'ITALIA E IL NUOVO ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE

La crisi degli anni '70 segna la fine dell'ordine economico internazionale del dopoguerra: è in corso una evoluzione verso un nuovo ordine, sotto la spinta politica dei paesi in via di sviluppo. La fase in cui ci troviamo è caratterizzata da una intensa conflittualità economica sia tra paesi industriali e paesi in via di sviluppo (sui prezzi del petrolio e delle materie prime, sul controllo dei mercati dei prodotti manufatti, sull'utilizzo dei circuiti finanziari internazionali, sugli equilibri strategici regionali), sia di riflesso, all'interno del gruppo dei paesi industriali. Per l'Italia ciò vuol dire che il contesto internazionale è diventato più ostile; è quindi necessario elaborare precise strategie di presenza per evitare un deterioramento della collocazione italiana in tale contesto. Il saggio di Guerrieri e Luciani, prodotto di una ricerca dell'Istituto Affari Internazionali, propone alcune opzioni di fondo per proseguire lo sviluppo, anche se ormai controcorrente.

ETAS LIBRI

Via Mecenate 87/6
20138 Milano