



# **IL COMMERCIO ESTERO AMERICANO**

a cura di  
Giacomo Luciani

**ISTITUTO  
AFFARI  
INTERNAZIONALI**

**SOCIETÀ  
EDITRICE  
IL MULINO**

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

Direttore della Collana: Cesare Merlini  
Redazione: Giuliana Speranza

La Direzione e la Redazione hanno sede in Viale Mazzini 88, 00195 Roma.

L'Amministrazione è curata dalla Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna.

Il prezzo di ciascun fascicolo varia in proporzione al numero delle pagine.

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

**Per abbonarsi rivolgersi a Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna (c/c postale 15932403).**



Copyright © 1980 by Istituto affari internazionali, Roma



# **IL COMMERCIO ESTERO AMERICANO**

**a cura di Giacomo Luciani**

**Istituto affari internazionali**

**Roma**

**Società editrice il Mulino**

**Bologna**

# Indice

- pag. 7**    **Introduzione**  
              **di Giacomo Luciani**
- 11**    **I**    **La politica economica estera degli Stati Uniti.**  
              **Una panoramica**  
              **di Mordechai E. Kreinin**
- La legislazione sugli accordi commerciali bilaterali. - La fiducia nel Gatt e nei suoi principi. - Il Tokyo Round. - Le barriere non tariffarie. - Il sistema valutario internazionale. - Il Sistema monetario europeo (Sme). - Il dollaro nella tempesta (1977-1978). - L'atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti delle richieste dei paesi in via di sviluppo. - Osservazioni finali. - Appendice: il funzionamento dello Sme.
- 45**    **II**    **Un'analisi dell'evoluzione recente del commercio estero degli Stati Uniti con particolare riferimento agli scambi di manufatti**  
              **di Stefano Vona**
- Premessa. - Il commercio estero degli Usa fino al 1972. - Il commercio estero degli Usa fra il 1972 ed il 1977. - Le determinanti delle fluttuazioni: un'analisi quantitativa. - Alcuni possibili fattori strutturali. - Una interpretazione.
- 75**    **III**    **Sviluppò economico e rapporti con l'estero dell'economia americana negli anni '70**  
              **di Vittorio Valli**
- I due problemi fondamentali dell'economia americana. - Le tendenze degli anni '70.

- pag. 87    IV    **L'impresa multinazionale e il commercio estero americano**  
di Lawrence G. Franko
- La sfida non americana. - Le imprese multinazionali e la struttura del commercio. - Conclusioni.
- 107    V    **L'interscambio tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Opec**  
di Vittorio Jucker
- 119    VI    **La politica interna americana e il Tokyo Round**  
di Steven J. Warnecke
- Gli incentivi e i conflitti commerciali.
- 135    VII    **Il Congresso e la formulazione della politica commerciale**  
di Martin Lewin
- Il Congresso come istituzione. - Influenza del Congresso su specifiche questioni commerciali. - Il caso dell'industria tessile e dell'abbigliamento. - Le industrie della buloneria. - Il Congresso e i grandi problemi della politica commerciale. - Il « Trade Act » del 1974. - Il Congresso e il Tokyo Round. - Conclusione.
- 153    VIII    **Il dialogo Nord-Sud e il commercio estero americano**  
di Robert R. Brungart

# Introduzione

di Giacomo Luciani

Nel corso degli ultimi anni gli Stati Uniti hanno iniziato a sperimentare una situazione che per altri paesi è stata normale per quasi un quarto di secolo, cioè la necessità di fare i conti con la propria posizione commerciale con l'estero nella determinazione della politica economica interna. Di fronte a questa nuova situazione gli Stati Uniti non hanno ancora adottato una linea politica univoca, e coesistono al loro interno forze protezionistiche e forze liberiste, forze che ritengono di poter salvare l'autonomia della politica economica interna attraverso il ricorso alla libera fluttuazione del tasso di cambio del dollaro (secondo lo slogan « il dollaro è un problema degli altri ») ed altre che sostengono la necessità di subordinare le scelte interne alle esigenze internazionali.

Quando si rammenti quanto importante sia stato il processo di liberalizzazione degli scambi commerciali nell'ultimo dopoguerra, e quale ruolo abbia svolto in quel processo la determinazione americana di raggiungere un obiettivo politico (di pace) ancora prima che economico (di sviluppo), si comprenderà come l'assetto commerciale statunitense sia fondamentale nel determinare l'intero complesso delle relazioni internazionali di quel paese.

Fino al 1970 gli Stati Uniti hanno goduto normalmente di un attivo commerciale, che rifletteva la loro posizione di supremazia tecnologica ed industriale. Tuttavia gli investimenti all'estero ed i pagamenti per aiuti economici o militari finivano con il determinare un passivo della bilancia dei pagamenti. Questo accoppiamento di un segno positivo nella bilancia commerciale con uno negativo in quella dei pagamenti era la combinazione ideale: attraverso il primo si garantiva la solidità del dollaro come moneta internazionale, mentre il secondo consenti-

va di immettere dollari nel circuito internazionale, cioè di finanziare la crescita del commercio. Verso la fine del decennio '60 questa favorevole congiunzione di astri declina, e il passivo dei pagamenti diviene troppo grave rispetto all'attivo commerciale; quest'ultimo scompare nel 1971, e se ne ha come diretta ed immediata conseguenza la nota dichiarazione di inconvertibilità del 15 agosto.

Da quel momento un equilibrio non è stato più trovato. La bilancia commerciale americana ha fluttuato molto ampiamente, con una netta prevalenza dei risultati negativi. Nella economia internazionale post 1973 un passivo commerciale americano è pericoloso perché mina la fiducia nel dollaro, rischiando di far precipitare una disastrosa « fuga dal dollaro » da parte dei paesi che hanno forti riserve in quella moneta, prevalentemente alcuni produttori di petrolio; la stessa eventualità che un tale sviluppo si verifichi costituisce in sé un incentivo a comportamenti destabilizzanti, ad esempio una riduzione della produzione di petrolio. D'altra parte un ritorno ad un attivo commerciale, ancora peggio se nella logica di un significativo riassorbimento della liquidità in dollari circolante al di fuori degli Usa, proporrebbe il problema opposto, cioè il rischio di una recessione internazionale, con il probabile corollario di comportamenti protezionistici, e inevitabili conseguenze negative sulle prospettive economiche di molti paesi in via di sviluppo.

A questo nodo di problemi i saggi che presentiamo non possono e non vogliono dare una risposta esauriente. Piuttosto, essi vogliono fornire degli elementi di giudizio sugli andamenti futuri del commercio americano, e sulle forze politiche ed economiche che influenzano questa variabile cruciale negli equilibri internazionali.

Dal punto di vista economico, il primo problema cui ci si rivolge è se gli Stati Uniti abbiano sofferto un deterioramento fondamentale della loro competitività internazionale o no. A seconda del tipo di risposta che si dà a questo primo quesito, derivano atteggiamenti diversi su di un secondo punto ad esso immediatamente collegato, e cioè se lo squilibrio commerciale americano sia o meno, ed in qual misura, sensibile a variazioni nel tasso di cambio fra il dollaro e le altre principali monete. L'analisi di questi due punti interagisce con quella di alcuni problemi specifici, ed in particolare in qual misura la posizione commerciale americana sia riconducibile agli investimenti all'estero delle imprese multinazionali, ad una perdita di leadership tecnologica, all'aumento delle importazioni di petrolio, ad una inevitabile evoluzione del rapporto con l'estero connessa al processo di sviluppo della economia americana.

Su questi temi gli interventi di Kreinin, Vona, Franko, Valli e

Jucker portano punti di vista spesso molto diversi, e con ampi margini di sovrapposizione. Il lettore ne deriverà un quadro piuttosto ampio delle diverse interpretazioni degli andamenti degli ultimi anni, e constaterà quanto grande sia il margine di dissenso.

Gli aspetti politici sono discussi dai rimanenti tre saggi (Warnecke, Lewin e Brungart) fra i quali esiste pure una ampia zona di sovrapposizione anche se diverse sono le linee logiche di fondo. Warnecke descrive l'evoluzione degli atteggiamenti da un prevalente liberismo ad un crescente protezionismo conducendo l'analisi al livello dei gruppi di pressione economici e sociali, quindi a monte del livello istituzionale. Lewin, invece, concentra la sua attenzione sul ruolo del Congresso, il quale sempre più aggressivamente negli ultimi tempi ha inteso affermare la sua autorità in materia di politica estera, condizionando pesantemente la Presidenza, e determinando una vera e propria crisi costituzionale.

Il volume che presentiamo è il secondo che ha origine da un seminario del Centro studi americani. Al Centro desidero esprimere il mio ringraziamento per avermi fatto l'onore di incaricarmi della organizzazione del seminario e della pubblicazione dei documenti per esso elaborati.

Il merito del risultato è soprattutto degli autori dei saggi che hanno dedicato al seminario un notevole impegno, ed anche di quanti hanno partecipato alla discussione, che è stata particolarmente vivace e fruttuosa, e che in misura non indifferente si è riflessa nelle stesure finali dei documenti.

Con la pubblicazione di questi lavori speriamo di dare un contributo, anche se modesto, ad una migliore e più problematica comprensione della realtà americana, troppo spesso costretta entro schemi di giudizio determinati a priori, troppo episodicamente studiata in rapporto alla sua importanza per gli equilibri internazionali.

# I. La politica economica estera degli Stati Uniti. Una panoramica

di Mordechai E. Kreinin

## La legislazione sugli accordi commerciali bilaterali

La moderna politica commerciale degli Stati Uniti può essere fatta risalire al varo della legislazione sui « Trade Agreements », ossia sugli accordi commerciali, nel 1934. Attraverso una serie di estensioni ad essa apportate nel corso del secondo dopoguerra, il Congresso ha via via autorizzato l'amministrazione a concludere, con una serie di partners commerciali degli Stati Uniti, degli accordi per una reciproca riduzione delle tariffe. Erano necessarie tali autorizzazioni, perché negli Stati Uniti la fissazione delle tariffe costituisce una prerogativa del Congresso. Le ultime due di queste leggi sono state il « Trade Expansion Act » del 1962, in base al quale gli Stati Uniti hanno partecipato al Kennedy Round (1962-1967, con riduzioni tariffarie entrate in vigore nel 1967-72), e il « Trade Reform Act » del 1974 che ha sancito la partecipazione degli Stati Uniti all'attuale Tokyo Round. Questa legislazione fissa i limiti sino ai quali si può spingere l'amministrazione nell'offrire concessioni in materia commerciale. Ad esempio, il « Trade Expansion Act » del 1962 pone un limite del 50% alle riduzioni tariffarie, mentre nel « Trade Reform Act » tale limite viene portato al 60% dei livelli tariffari successivi al Kennedy Round. Data l'importanza che hanno gli Stati Uniti per il commercio mondiale, l'ambito negoziale stabilito da questa legislazione fissa il tetto cui possono giungere le riduzioni tariffarie negoziate dalle parti al Gatt.

*Questo articolo è stato scritto mentre l'autore era visiting scholar presso l'Istituto di Studi economici internazionali dell'Università di Stoccolma. M.E. Kreinin è attualmente professore di economia alla Michigan State University.*

Sebbene le successive estensioni di questa legislazione si somigliassero tutte per quanto riguardava il conferimento all'amministrazione di una autorità negoziale (anche se di diversa portata) per la riduzione delle tariffe, nel corso dei decenni sono però variati i fattori che le andavano motivando, e tali differenze hanno trovato un riflesso anche in altri aspetti di queste leggi. Negli anni '30, per esempio, questa legislazione era considerata soprattutto una misura antirecessiva, atta a favorire le esportazioni. Le concessioni tariffarie venivano quindi offerte dagli Stati Uniti allo scopo di indurre altri paesi a ridurre le tariffe imposte alle esportazioni americane. Nel corso dei due decenni successivi, invece, il fine principale della legislazione è stato quello di contribuire alla creazione di un'alleanza occidentale forte e unita. La cooperazione commerciale ed economica era così considerata una condizione necessaria per avere solidi e più stretti rapporti politici.

Tra le motivazioni dei legislatori di quegli anni spiccava la mancanza di una volontà di accrescere l'efficienza dell'economia. Per un economista infatti il motivo principale di una riduzione, e addirittura di una eliminazione delle tariffe, è quello di favorire una maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse. Si tratta in pratica di un mezzo per accrescere sia l'import che l'export in direzioni dettate da una serie di vantaggi comparati. Una espansione delle importazioni può infatti avere l'effetto salutare di allontanare le risorse dalle industrie inefficienti (quelle in cui manca al paese un vantaggio comparato) sospingendole verso settori di maggiore efficienza. Le importazioni forniscono un contributo positivo all'economia, un contributo paragonabile a quello dato dall'espansione delle esportazioni. Del resto, la crescita bilanciata degli scambi commerciali contribuisce alla specializzazione internazionale ed al miglioramento generale dei livelli di vita. Ma poiché il miglioramento dell'efficienza economica occupava un posto molto basso nell'elenco delle priorità dei legislatori (se non ne era addirittura del tutto assente), questi hanno cercato di raggiungere i loro obiettivi politici ed economici mantenendo al livello più basso possibile tanto l'espansione dell'import che le ripercussioni sulla produzione interna. La redistribuzione delle risorse era considerata in prevalenza come un prezzo da pagare per poter raggiungere altri obiettivi, e tale prezzo doveva restare il più esiguo possibile <sup>1</sup>.

A tale fine le varie estensioni di questa legislazione contenevano specifiche disposizioni per limitare un flusso eccessivo di importazioni

<sup>1</sup> Per un'ampia discussione di questo problema e di altri ad esso collegati, cfr. M.E. Kreinin, *International Economics - A Policy Approach*, Harcourt Brace Jovanovich, 1979, cap. 14.



e quindi un possibile « danno » per la produzione interna. Ad esempio, vi era una clausola che autorizzava il presidente a ripristinare per taluni prodotti le vecchie tariffe nel caso che le industrie interessate dimostrassero di essere state danneggiate dalla competitività delle importazioni. Una disposizione speciale fissava ancora prima dell'inizio delle trattative un livello minimo al di sotto del quale le tariffe degli Stati Uniti non dovevano essere ridotte (per non danneggiare una industria nazionale). In questo modo, i negoziatori americani non potevano offrire concessioni che superassero i livelli tariffari specificati. Infine, l'emendamento sulla sicurezza nazionale autorizza l'abolizione di concessioni tariffarie nel caso che venga dimostrato che esse influiscono in maniera negativa sugli interessi della sicurezza della nazione. Tali disposizioni sono state presenti e hanno pesato in misura maggiore o minore su tutte le successive estensioni di questa legislazione. Il fatto che negli anni '40 e '50 vi sia stato nella struttura tariffaria degli Stati Uniti un grado notevole di protezione eccedentaria (la cosiddetta « acqua nella tariffa ») ha consentito a tale paese di offrire concessioni differenziate per i vari prodotti, con un impatto minimo sull'output nazionale.

Ma negli anni '60 tutto ciò ha subito un mutamento. Non vi è più stata una « protezione eccedentaria » tale da consentire un ampio margine di trattativa. Gli Stati Uniti non hanno più avuto a che fare con paesi molto più piccoli le cui azioni e reazioni potevano avere solo ben poca importanza; la Cee (a 6), infatti, ha acquistato una grande forza commerciale e conduce le trattative del Gatt in maniera unitaria. Non vi è più stata la necessità di contribuire alla ricostruzione dell'Europa. Tanto gli Stati Uniti che i loro interlocutori non si sono più limitati a svolgere faticosi negoziati prodotto per prodotto, ma si è incominciato a mirare a delle riduzioni tariffarie generalizzate ad ampie categorie di merci. E infine, dopo aver tanto insistito sulla questione dell'efficienza nella liberalizzazione degli scambi commerciali e dei benefici che possono derivare da un aumento delle importazioni, gli economisti hanno incominciato ad esercitare una qualche influenza sul processo legislativo. In questo modo, negli anni '60 è venuta a mutare l'insistenza esclusiva sulle considerazioni di ordine politico, che si è tramutata in una « mescolanza di politica e di efficienza economica ».

In questo modo, il « Trade Expansion Act » del 1962 conteneva per la prima volta disposizioni per aiutare il riaggiustamento commerciale. Le aziende e i lavoratori danneggiati dall'aumento delle importazioni e le comunità su cui maggiore era il loro impatto potevano così ricevere direttamente dallo stato sovvenzioni e crediti per aiutarle a spostarsi verso produzioni differenti. Tali disposizioni sono state estese

nel « Trade Reform Act » del 1974. L'aiuto per il riaggiustamento commerciale è quindi divenuto una alternativa praticabile rispetto all'aumento delle misure protezionistiche, ed ha trovato una forte espansione negli anni più recenti.

### **La fiducia nel Gatt e nei suoi principi**

Durante tutto il periodo postbellico i diversi negoziati per la riduzione reciproca delle tariffe sono stati via via condotti in un quadro multilaterale nell'ambito del Gatt. Con pochissime eccezioni, gli Stati Uniti hanno seguito il principio della reciprocità delle riduzioni tariffarie e il cosiddetto principio della nazione più favorita (Mfn), insistendo perché vi si attenessero anche gli altri paesi. Quello della nazione più favorita costituisce un principio di non discriminazione nel commercio internazionale, in base al quale le concessioni tariffarie concordate tra due paesi sono immediatamente applicabili a tutti gli altri membri del Gatt, evitando così che si creino delle discriminazioni tra fonti diverse di approvvigionamento. I paesi che non fanno parte del Gatt, come ad esempio l'Unione Sovietica, non possono ricevere il trattamento di nazione più favorita. Il problema dell'applicabilità o meno di tale trattamento all'Unione Sovietica assunse una notevole importanza nel dibattito congressuale sul « Trade Reform Act », quando venne vincolato alla liberalizzazione dell'emigrazione da quel paese.

Nonostante vi fosse la prospettiva che un'unione doganale europea avrebbe finito per discriminare l'export americano, gli Stati Uniti hanno appoggiato il movimento di integrazione europea negli anni '60 e il successivo allargamento della Comunità europea da sei a nove membri. Ancora una volta, la motivazione di questa scelta è stata in gran parte politica: il desiderio di avere un alleato forte e unito dall'altra parte dell'Atlantico. Tuttavia, gli Stati Uniti si aspettavano che la Comunità europea perseguisse delle politiche economiche « rivolte verso l'esterno », riducendo le discriminazioni nei confronti di altri paesi. Soprattutto nel campo dell'agricoltura, invece, è avvenuto il contrario. La politica agricola comunitaria e il prelievo variabile sui prodotti alimentari delle zone temperate vengono infatti considerati dagli Stati Uniti estremamente restrittivi, ed hanno sempre rappresentato un punto dolente durante i negoziati del Gatt e nelle diverse commissioni settoriali.

Nel settore manifatturiero la situazione internazionale si è sviluppata in maniera tale che i negoziati vengono dominati dai tre « giganti »: gli Stati Uniti, la Comunità europea (che interviene come unità)

e il Giappone. Una volta raggiunto un accordo tra questi tre, è relativamente facile concludere delle intese con altri paesi industrializzati più piccoli. Per tacita convenzione i paesi in via di sviluppo membri del Gatt, compresi quelli semi-industrializzati o i cosiddetti nuovi paesi industriali (Nic) beneficiano di tutte le concessioni scambiate tra i paesi industrializzati (in base al principio della nazione più favorita) senza essere però tenuti a ricambiarle. Per questa ragione essi hanno mantenuto un ruolo passivo nei negoziati sugli scambi commerciali, senza offrire concessioni da parte propria ma anche ottenendone ben poche su prodotti per loro particolarmente importanti (cioè quelli tecnologicamente poco sofisticati e ad alta intensità di lavoro). Invece, le richieste dei paesi meno sviluppati hanno trovato espressione nell'ambito dell'Uncad, ruotando intorno alla questione del sistema di preferenze generalizzate (Spg). Grazie ad una rinuncia da parte del Gatt alla regola della nazione più favorita, in realtà questi paesi hanno ricevuto alcune preferenze limitate da tutti i paesi industrializzati. Tuttavia, a mio avviso questa politica dei paesi meno sviluppati è controproducente sia nei confronti dei loro stessi interessi che di quelli del commercio mondiale. Ma su questo argomento ritorneremo più avanti.

## **Il Tokyo Round**

Con l'attuale Tokyo Round sono giunti a conclusione quattro anni di faticosi negoziati sugli scambi commerciali, e l'accordo finale è stato raggiunto nell'aprile 1979. I lavori preparatori si sono svolti nell'ambito di comitati specializzati ognuno dei quali era preposto a un settore importante: *a)* la riduzione delle tariffe sui prodotti manufatti, riguardo ai quali le parti hanno cercato di concordare una formula generale per le riduzioni tariffarie; *b)* le barriere commerciali di carattere non tariffario, quali le restrizioni quantitative, le procedure di autorizzazione delle importazioni, i requisiti riguardanti le confederazioni e le etichette, i sussidi alle esportazioni, le preferenze da accordare ai produttori nazionali per le forniture governative, le procedure di accertamento doganale, e così via; *c)* le regole per salvaguardare le industrie nazionali da danni gravi dovuti alla competitività delle importazioni; *d)* la liberalizzazione del commercio dei prodotti alimentari delle zone temperate, come i cereali, le carni e i latticini ed *e)* la liberalizzazione del commercio dei prodotti tropicali quali il caffè, il cacao, il tè e le spezie, sotto forma sia grezza che lavorata. Queste ultime riduzioni tariffarie andrebbero a beneficio soprattutto dei paesi in via di sviluppo. Nel 1977 cospicue concessioni tariffarie sui prodot-

ti tropicali sono state introdotte dagli Stati Uniti, dalla Comunità europea e da altri paesi d'Europa. Si è trattato del primo risultato tangibile emerso dal Tokyo Round.

Per quanto riguarda l'importantissima attività del primo comitato, le parti si sono trovate d'accordo nell'indicare come obiettivo una riduzione media del 30-40% delle tariffe. Ciò però non significa una uguale riduzione generalizzata per tutti i prodotti. Le parti hanno preferito, a una simile riduzione « lineare », una « armonizzazione » delle tariffe, ossia una riduzione attuata sulle tariffe più elevate in misura maggiore che su quelle più basse. Una formula che produrrebbe questo tipo di effetto potrebbe essere ad esempio la riduzione di ogni tariffa in misura pari al suo livello (per esempio una tariffa del 50% verrebbe dimezzata al 25%, una del 20% verrebbe ridotta di un quinto e portata al 16%, e così via). Qualsiasi formula di questo genere dovrebbe comunque essere sottoposta a restrizioni tali da garantire che le riduzioni non esulino dai limiti fissati dalla legislazione degli Stati Uniti.

Sono state proposte varie formule di questo genere, ed alla fine del 1978 le parti si sono trovate d'accordo su una variante della propo-

sta svizzera, rappresentata da:  $Z = \frac{16 T}{16 + T}$  in cui T è la tariffa origina-

ria e Z quella successiva alla riduzione, ambedue espresse in termini percentuali. Per illustrare il notevole effetto armonizzatore di questa formula, si considerino i seguenti esempi:

T	Z
10 %	6,2 %
20 %	8,9 %
50 %	12,1 %
100 %	13,8 %
∞	16,0 %

Solamente le tariffe iniziali inferiori al 20% possono essere ridotte in base a questa formula rimanendo nell'ambito dei limiti stabiliti dagli Stati Uniti. Si auspica comunque che il risultato finale comprenda anche misure atte a ridurre le barriere commerciali non tariffarie, così diffuse e in continua espansione. Ciò significherebbe tra l'altro l'adozione di un accettabile codice di comportamento in settori quali le sovvenzioni alle esportazioni, le tariffe di ritorsione anti-dumping, il trattamento preferenziale dei produttori nazionali per le forniture governative, e così via.

È ancora troppo presto per valutare con esattezza gli effetti che

avranno le imminenti riduzioni tariffarie. Ma la maggior parte delle stime empiriche destano l'impressione che sarebbe molto piccolo l'impatto netto sui flussi commerciali e sull'occupazione di tutti e tre i partecipanti maggiori. Vi sarà comunque una certa quantità di trasferimenti di risorse dai settori industriali in declino a quelli in espansione, e questi trasferimenti implicano difficoltà non indifferenti. Ciò richiederà una maggiore assistenza da parte dei rispettivi governi per agevolare i riaggiustamenti necessari. Ancor più difficile è ottenere stime attendibili sugli effetti delle riduzioni delle barriere di natura non tariffaria, perché nessuno conosce la natura di tali riduzioni né le loro effettive probabilità di realizzazione. Ciò nonostante le valutazioni ipotetiche disponibili indicano ordini di grandezza lievemente superiori a quelli stimati per le riduzioni tariffarie.

Nell'aprile del 1979 è stata annunciata la conclusione del Tokyo Round. L'ampiezza media delle riduzioni tariffarie concordate si è aggirata intorno al 30%, da scaglionare lungo un arco di otto anni a partire dal 1980<sup>2</sup>. Vi sarà anche una certa liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli e delle barriere di natura non tariffaria. È quindi invocata la fissazione di codici di condotta riguardanti settori quali le forniture governative, i sussidi alle esportazioni, gli accertamenti delle imposte doganali e le procedure di autorizzazione delle importazioni. Irrisolta è rimasta una polemica tra la Comunità europea e i paesi in via di sviluppo riguardante il problema dei « provvedimenti di salvaguardia contro le importazioni aventi effetti devastanti »<sup>3</sup>. La Comunità europea insiste sul fatto che tali provvedimenti debbono poter essere applicati in maniera selettiva nei confronti di singoli paesi esportatori. In conseguenza di ciò le parti non sono riuscite a giungere a un accordo su un codice generale per l'applicazione delle misure di salvaguardia, deludendo il Giappone, gli Stati Uniti e alcuni paesi in via di sviluppo.

## **Le barriere non tariffarie**

Mentre in conseguenza delle varie tornate di trattative sugli scambi commerciali le tariffe si sono a poco a poco abbassate, su entrambe le sponde dell'Atlantico e del Pacifico sono continuate le pressioni protezionistiche. A partire dal 1974 esse hanno registrato una vistosa

<sup>2</sup> Vi è stato anche un accordo dell'ultima ora per abolire le tariffe sugli aerei.

<sup>3</sup> « Salvaguardia » vuol dire qui misure temporanee di emergenza, per esempio aliquote per le importazioni o tariffe maggiorate, aventi lo scopo di proteggere le industrie improvvisamente minacciate da un forte volume di importazioni.

intensificazione, tanto da indurre taluni a parlare di un « nuovo protezionismo ».

Uno strumento (occulto) usato con estrema frequenza dai governi per limitare il commercio è rappresentato dalle restrizioni volontarie delle esportazioni, altrimenti note come « orderly marketing arrangements » o accordi di disciplina di mercato. Sono stati impiegati per la prima volta dagli Stati Uniti alla fine degli anni '50, quando una serie di pressioni protezionistiche costrinsero l'amministrazione della Casa bianca a negoziare un accordo con il Giappone, in base al quale quest'ultimo accettava di limitare le esportazioni di tessili verso gli Stati Uniti. Ciò apparentemente non violava gli impegni assunti dagli Usa nell'ambito del Gatt. Negli anni successivi gli Stati Uniti stipularono diversi accordi analoghi con una serie di paesi esportatori a proposito di molti generi di prodotti. Lo stesso accordo sui tessili ha finito per diventare un accordo internazionale attualmente conosciuto sotto il nome di Accordo multifibre il quale interessa ben 41 paesi esportatori e importatori e regola tutti gli scambi commerciali internazionali di prodotti tessili (cotonieri, lanieri e sintetici) imponendo un tetto del 6% al tasso di crescita annuale delle importazioni di ciascun paese partecipante. Sia gli Stati Uniti che la Comunità europea hanno negoziato anche altri accordi con i principali paesi fornitori per limitare ulteriormente le importazioni di prodotti tessili. In questo modo, pur non seguendo una politica così restrittiva come la Comunità europea, gli Stati Uniti controllano in maniera rigorosa le importazioni di tessili.

Per quanto concerne l'acciaio, sia gli Stati Uniti che la Comunità europea hanno introdotto prezzi minimi di riferimento per regolare le importazioni. Questi cosiddetti « trigger prices », che comunque subiscono degli aumenti periodici, fissano un livello minimo al di sotto del quale non può scendere il prezzo dell'acciaio importato. Del resto, per molti prodotti d'acciaio speciali, diversi paesi hanno negoziato delle restrizioni volontarie all'export. Oltre che per i prodotti tessili e per l'acciaio, negli Stati Uniti e nella Comunità europea questo tipo di accordi esiste anche per prodotti quali i televisori a colori e le calzature provenienti dal Giappone, dalla Corea e da Taiwan. Le ricorrenti imposizioni di dazi doganali anti-dumping contribuiscono ad accrescere le difficoltà degli importatori e degli esportatori limitando ulteriormente gli scambi commerciali internazionali. Infine, il metodo dell'« american selling price » (Asp), cioè la utilizzazione del prezzo di vendita americano, per calcolare la tariffa americana sulle importazioni dei derivati del catrame ha costituito per molto tempo un pomo della discordia tra gli Stati Uniti e l'Europa. Con l'accordo conclusivo del Kennedy round, infatti, era stato concordato di abolire l'Asp, ma le pressio-

ni esercitate dall'industria chimica statunitense furono talmente forti che il Congresso rifiutò di approvarne l'abolizione. Gli Stati Uniti hanno nuovamente accettato di rinunciarvi nel quadro dell'accordo del Tokyo Round. Analoghe restrizioni di natura non tariffaria esistono in Europa per diversi prodotti. Va però rilevato che negli Stati Uniti queste e altre restrizioni sugli scambi commerciali vengono per così dire « imposte » all'amministrazione dal mondo politico. Di per sé infatti l'amministrazione, quale che sia il partito al governo, ha sempre sostenuto decisamente il libero scambio. Resta comunque il fatto che attualmente sono estremamente numerose le violazioni dei principi del Gatt i quali un tempo costituivano la pietra angolare della politica commerciale estera degli Stati Uniti.

Il nuovo movimento protezionistico ha ricevuto una patina di rispettabilità teorica ad opera di un gruppo di economisti del Dipartimento di economia applicata dell'Università di Cambridge (Inghilterra). Con argomentazioni per certi versi analoghe al vecchio « infant industry argument », il cosiddetto « argomento dell'industria nascente », questo gruppo sostiene infatti che il controllo delle importazioni rappresenta l'unico mezzo per evitare che la Gran Bretagna si tramuti in una gigantesca area depressa. Essi rifiutano lo strumento della svalutazione ritenendolo inflazionistico (ma stranamente non tengono conto delle conseguenze inflazionistiche dei controlli sull'import) e giudicano inefficace una politica dei redditi. Per questo chiedono l'imposizione di controlli quantitativi sulle importazioni e una politica di espansione fiscale allo scopo di arrivare a una crescita più rapida e ritornare così a poco a poco alla piena occupazione. Queste tesi sono esposte sulla « Cambridge Economic Policy Review » del marzo 1979<sup>4</sup>.

Si possono solamente avanzare delle ipotesi sulle ragioni di questo intensificarsi delle tendenze protezionistiche negli anni più recenti. È certo che la profonda e prolungata recessione del 1974-75 e la concomitante inflazione hanno spinto il movimento sindacale (e non solo quest'ultimo) tra le forze protezionistiche al fine di conservare i posti di lavoro (e i profitti). Al fervore protezionistico americano ha contribuito anche la cosiddetta esportazione di posti di lavoro dovuta all'espansione dell'attività delle multinazionali basate negli Stati Uniti. Significativa è stata inoltre l'influenza dei forti deficit commerciali degli Stati Uniti nel 1977 e nel 1978, i quali si sono avvicinati ai 30 miliardi di dollari all'anno. La bilancia commerciale degli Stati Uniti è passata da un surplus di 10 miliardi nel 1975 a un deficit di 30 miliardi di dollari nel 1977 e nel 1978 ed un calo di 40 miliardi di

<sup>4</sup> Per una discussione si veda: « Financial Times », 29 marzo 1979.

dollari non può mancare di avere ripercussioni macroeconomiche neanche in un paese come gli Stati Uniti.

A ciò va aggiunto che la composizione di questi mutamenti dei flussi commerciali forse non è stata irrilevante. In misura notevole, infatti, essa è riconducibile a un aumento delle importazioni di prodotti manufatti dai paesi meno sviluppati. Gli Stati Uniti hanno in effetti aperto, molto più dell'Europa, e soprattutto del Giappone, i propri mercati a un'espansione delle esportazioni di manufatti dai nuovi paesi industriali (in proporzione all'espansione delle proprie esportazioni verso di essi). Perché può essere importante questo fatto? Spesso è stato dimostrato che l'espansione del commercio tra paesi industrializzati avviene in gran parte sotto forma di scambi commerciali intra-industriali, ossia di scambi di prodotti estremamente specializzati nell'ambito dello stesso tipo di industria. L'adattamento interno a questo tipo di scambi richiede lo spostamento di risorse da settori improduttivi ad altri settori in via di espansione sempre però all'interno dello stesso tipo di industria. Invece una parte considerevole degli scambi con i paesi meno sviluppati avviene sotto forma di scambio inter-industriale, cioè di scambio di prodotti provenienti da industrie completamente differenti. Di conseguenza l'adattamento interno richiede trasferimenti di risorse fra industrie affatto diverse tra loro, trasferimenti che sono quindi più dolorosi di quelli richiesti dall'adattamento al commercio intra-industriale. In questo modo si verifica anche una contrazione delle attività di industrie che comunque erano già in declino. Se a ciò si aggiunge il deficit di 30 miliardi di dollari della bilancia commerciale americana<sup>5</sup> e il fatto che da parte loro i nuovi paesi industriali non offrono concessioni tariffarie reciproche (vedi oltre), appare naturale che diventi molto forte la spinta a chiedere misure protezionistiche<sup>6</sup>.

In effetti, per riuscire a far approvare dal Congresso i risultati del Tokyo Round l'amministrazione Carter è stata costretta a promettere (in anticipo) una maggiore protezione dell'industria tessile statunitense, così attenuando l'opposizione a un accordo generale sugli scambi commerciali. Il proseguimento del meccanismo dei « trigger prices »

<sup>5</sup> Il meccanismo di aggiustamento esterno in risposta al deprezzamento del dollaro ha funzionato in realtà con un certo rilento.

<sup>6</sup> Esiste un problema di fondo riguardo all'espansione delle esportazioni manifatturiere dai paesi in via di sviluppo: essi hanno una tendenza strutturale ad esportare negli Stati Uniti e ad importare dall'Europa e dal Giappone? Questo interrogativo tuttora irrisolto riveste una notevole importanza perché una tendenza di questo genere (estrapolata da dei dati di Houthakker e Magee sulla diversa elasticità rispetto al reddito delle importazioni e delle esportazioni negli Stati Uniti e in Giappone) provocherebbe un continuo deprezzamento del dollaro e risulterebbe destabilizzante per l'intero sistema valutario internazionale.



per quanto riguarda l'acciaio è anch'esso un risultato ormai scontato. Infine, le aziende piccole e appartenenti a minoranze etniche degli Stati Uniti sono state esentate dall'accordo internazionale sulla riduzione o abolizione delle preferenze accordate ai produttori nazionali per le forniture governative.

Questi umori protezionistici diffusi su entrambe le sponde dell'Atlantico rendono ancora più importante la ratifica congressuale del Tokyo Round. Essi richiedono anche l'attuazione di politiche atte a ridurre la disoccupazione in Europa e l'inflazione negli Stati Uniti, e l'applicazione di una serie di regole che impediscano ad alcuni paesi di accumulare ogni anno dei surplus o dei deficit giganteschi che destabilizzino il sistema commerciale e valutario internazionale. Ma su questi problemi torneremo più avanti.

## **Il sistema valutario internazionale**

Da quando nel marzo 1973 è stata introdotta la fluttuazione generalizzata il sistema valutario internazionale si è andato tramutando in un ibrido di quattro regimi di cambio:

a) Le divise maggiori, comprendenti il dollaro Usa e quello canadese, lo yen giapponese e la sterlina inglese, fluttuano sul mercato dei cambi a seconda delle condizioni della domanda e dell'offerta. Questa fluttuazione non è però del tutto libera, perché i rispettivi governi (o le banche centrali) intervengono sui loro mercati dei cambi per influenzare i tassi di cambio. È un sistema noto anche sotto il termine di fluttuazioni manovrate. La maggior parte degli interventi viene attuata comprando o vendendo dollari Usa in cambio di valuta locale.

b) Fino al 13 marzo 1979 le divise di cinque paesi europei (Germania federale, Paesi Bassi, Belgio-Lussemburgo, Danimarca e Norvegia) sono state agganciate tra loro in maniera da fluttuare insieme con un massimo di divario del 2¼% tra la valuta più forte e quella più debole del gruppo. Questo accordo era noto sotto il nome di fluttuazione europea congiunta o serpente. La composizione di quest'ultimo è cambiata diverse volte durante i sei anni della sua esistenza. Per esempio, la Francia vi è entrata ed uscita due volte mentre la Svezia, uno dei suoi membri originari, si è ritirata nell'agosto 1977 ed è ora agganciata a un paniere di divise. Vi sono stati anche diversi cambiamenti dei rapporti di parità tra le unità monetarie dei vari paesi membri.

Sebbene una delle spinte originarie verso la creazione di questo sistema di fluttuazione congiunta sia stata l'aspirazione ad una integrazione monetaria della Comunità europea, la composizione del serpente

non è coincisa con quella della Comunità. I suoi membri, infatti, sono stati piuttosto tutti quei paesi che avevano stretti legami economici con la Germania, al punto che si poteva considerare il serpente come una sorta di area monetaria del marco. Con l'introduzione dello Sme il 13 marzo 1979 l'area del serpente è stata allargata a tutte le divise della Comunità europea ad eccezione della sterlina. A questo riguardo si veda la prossima sezione.

c) Molti paesi in via di sviluppo agganciano la loro moneta a quella di uno dei grandi paesi industrializzati (spesso il loro principale partner commerciale) fluttuando insieme ad esso. Il dollaro è la divisa maggiormente utilizzata in questo senso, seguita dal franco francese e dalla sterlina. In tale maniera però questi paesi non eliminano le fluttuazioni dei cambi. Se infatti il baht thailandese è agganciato al dollaro esso si trova necessariamente a fluttuare (insieme alla moneta americana) rispetto allo yen e a tutte le altre valute maggiori. Fintanto che queste ultime continuano a fluttuare, le divise dei paesi meno sviluppati subiscono necessariamente delle fluttuazioni rispetto ad alcuni dei loro più importanti partners commerciali. Per una serie di motivi (alcuni validi ed altri no) i paesi meno sviluppati sembrano preferire i tassi di cambio fissi e di conseguenza trovano insoddisfacente il sistema attuale.

d) Alcuni paesi, sia in via di sviluppo che non, agganciano la loro moneta a un paniere di divise. Il più comune è costituito dai diritti speciali di prelievo del Fondo monetario internazionale (Fmi), calcolati come media ponderata di sedici divise. Alcuni impiegano però un paniere fatto a proprio uso e consumo, contenente le monete dei loro principali partners commerciali. Uno degli obiettivi di questo sistema è quello di giungere ad una stabilizzazione dei prezzi delle importazioni.

Va rilevato che i diritti speciali di prelievo rappresentano sia una unità di conto che un valore di riserva. Ma poiché chi li detiene sono solamente le banche centrali e non il pubblico o le istituzioni private, essi non possono essere impiegati in maniera diretta come strumento di intervento sulla parità di una divisa. Di conseguenza, si tende ad utilizzare il dollaro come moneta di intervento per questi fini, anche se è possibile effettuare degli interventi facendo uso di più di una sola valuta.

Gli Stati Uniti hanno perseguito una politica di sostegno dei tassi di cambio fluttuanti in cui gli interventi delle banche centrali si limitassero al minimo indispensabile. Ma non tutti sono d'accordo a questo proposito. Da varie parti infatti vengono mosse delle critiche verso questo sistema, che viene definito instabile. Le fluttuazioni monetarie sono così considerate eccessive ed erratiche (anche se non viene specifi-

cato l'esatto significato di questi due termini). In Europa sembra che questo sistema sia caduto per certi versi in discredito. Ciò risulta con particolare evidenza nelle recenti prese di posizione della Banca dei regolamenti internazionali di Basilea, le quali riguardavano in maniera particolare le forti oscillazioni dei tassi di cambio esteri, anche se non vi si tiene nel conto dovuto il fatto ovvio che dei tassi di cambio fluttuanti devono per forza di cose appunto fluttuare.

Ma per valutare questo sistema bisogna sempre chiedersi in rapporto a che cosa esso sia buono o cattivo. Il sistema di Bretton Woods non è infatti stato abbandonato in conseguenza di una scelta mediata fatta dai governatori delle banche centrali di una serie di paesi, anche se è vero che l'Europa e gli Stati Uniti ne erano, ognuno per ragioni sue proprie<sup>7</sup>, sempre più insoddisfatti. Esso è piuttosto crollato di fronte agli assalti sferrati da forze di mercato prevalse all'inizio del decennio. Da allora l'economia internazionale è andata soggetta a continui sconvolgimenti dalle dimensioni senza precedenti. Alcune delle loro cause sono state: *a*) il boom della richiesta di materie prime nel 1973, che determinò forti aumenti dei prezzi; *b*) la quadruplicazione dei prezzi petroliferi decisa dall'Opec nel 1973-74, la quale ha contribuito sia all'inflazione che alla recessione degli anni successivi; *c*) la necessità di stornare quantitativi ingenti di risorse destinandoli al risanamento ambientale e allo sviluppo di fonti energetiche alternative, il che ha inciso sul livello di vita (quale era comunemente percepito) di vasti settori della società; *d*) i cambiamenti intervenuti nella situazione alimentare di vaste parti del globo, causati da condizioni metereologiche avverse in Unione Sovietica, in Asia e in Africa nel 1972-73, e il successivo improvviso miglioramento delle scorte alimentari.

Questi ed altri fattori si sono combinati con le misure politiche dei vari governi determinando la cosiddetta « stagflation » del 1974. La recessione dell'economia mondiale del 1974-1975 è stata la più grave e la più prolungata del dopoguerra, e i suoi effetti si fanno ancora sentire in molti paesi. I provvedimenti presi dai vari governi per promuovere la ripresa hanno avuto intensità e durata diversa nelle varie nazioni, ma gli Stati Uniti sono riusciti ad uscire dalla recessione più in fretta dei loro partners commerciali. Queste differenze in parte riflettono una diversa tolleranza dell'inflazione da parte dei singoli paesi. In altri termini, nei periodi di forti oscillazioni economiche risultano amplificate una serie di differenze esistenti tra i vari paesi riguardo alle loro

<sup>7</sup> Gli Stati Uniti soprattutto perché non riuscivano a controllare la parità del dollaro, e l'Europa soprattutto perché veniva saturata di riserve di dollari, perché perdeva progressivamente la fiducia in tale moneta e perché riteneva che questo sistema causasse un'inflazione importata dagli Stati Uniti.

preferenze nei confronti del compromesso o « trade-off » tra disoccupazione e inflazione nel breve periodo. Un sistema di tassi di cambio fissi non ha modo di far fronte a differenze profonde nella tolleranza dell'inflazione da parte dei singoli paesi. Un regime di cambi fissi si sarebbe frantumato più di una volta nel corso di questo periodo. Probabilmente avremmo vissuto in una continua bufera monetaria internazionale tale da far apparire ridicole le crisi del periodo 1967-1973.

È stato questo insieme di difficoltà economiche sottostanti a causare le vistose fluttuazioni dei tassi di cambio. È vero che esse sono state aggravate da una serie di operazioni speculative, ma tanto la teoria quanto l'esperienza stanno a indicare come la speculazione e i suoi effetti destabilizzanti proliferino anche sotto regimi di cambi fissi, e anzi vi possono addirittura assumere dimensioni più ampie.

In conclusione, il sistema di cambi fluttuanti ha consentito di resistere alla crisi in maniera abbastanza soddisfacente, per lo meno in confronto a quello che sarebbe potuto succedere sotto un altro tipo di regime. Solo i cambi fluttuanti infatti permettono di armonizzare le diverse preferenze che i vari paesi nutrono nei confronti del compromesso tra inflazione e disoccupazione nel breve periodo.

## **Il Sistema monetario europeo (Sme)**

In ultima analisi, spetta ai singoli paesi di decidere il proprio regime di cambi. In linea di principio essi dovrebbero scegliere il tipo di regime che assicura loro i maggiori vantaggi nelle transazioni internazionali. Per gli Stati Uniti, con la loro economia grande e diversificata, la politica migliore è rappresentata senza dubbio da un tasso di cambio che fluttui liberamente. Ma per i piccoli paesi europei i cui cittadini effettuano buona parte delle loro transazioni commerciali con dei partners stranieri, può risultare invece preferibile agganciare la propria moneta a quella del loro principale partner commerciale in maniera da fluttuare insieme a quest'ultima. Ciò può fornire una spiegazione per il cosiddetto serpente europeo.

Ma i paesi più grandi che fanno parte della Comunità europea? Se è lecito basarsi sull'esperienza passata, essi considerano un regime di cambi fluttuanti preferibile a uno di cambi fissi. Per questo essi hanno preferito uscire dalla fluttuazione congiunta. Data la diversità delle loro preferenze nei confronti della combinazione inflazione-disoccupazione nel breve periodo, questa era per loro l'unica scelta possibile. Il solo modo in cui possa riuscire la creazione di un serpente allargato all'intera area comunitaria è quello di eliminare o per lo meno di ridurre al minimo gli squilibri delle bilance dei pagamenti all'interno

della Comunità, rendendo quindi minore anche il bisogno di attuare delle politiche di aggiustamento esterno. Ma ciò richiederebbe per lo meno una politica monetaria estremamente coordinata, una mobilità abbastanza libera dei fattori di produzione e di conseguenza una forte diminuzione della sovranità economica delle singole nazioni. Ma i paesi della Comunità europea potrebbero essere indotti ad accettare una simile linea di condotta solo se fossero estremamente insoddisfatti dell'attuale regime di cambi.

Una certa insoddisfazione comunque esiste certamente, e nel 1978 sono state avanzate diverse proposte miranti a riagganciare le divise della Comunità europea in un unico Sistema monetario europeo (Sme). Se tale sistema avesse successo, il mondo occidentale si potrebbe trasformare in un insieme di tre aree valutarie: la zona del dollaro, la zona europea e la zona dello yen (comprendente probabilmente la maggior parte dell'Asia Sud-orientale). All'interno di ciascuna zona esisterebbero dei tassi di cambio stabili, mentre le monete di ognuna di esse fluttuerebbero tutte insieme rispetto a quelle delle altre due. Tenuto conto delle dimensioni non indifferenti di queste tre aree, e del livello di interdipendenza economica raggiunto al loro interno, un sistema di questo genere potrebbe anche risultare abbastanza stabile. Ma non è probabile che lo Sme abbia una buona riuscita a meno che i paesi della Comunità europea non dimostrino un maggiore accordo reciproco nelle loro politiche economiche interne e nella loro capacità di tolleranza dell'inflazione. Al momento attuale le condizioni economiche fondamentali necessarie a tale riuscita in realtà non esistono. Nonostante queste difficoltà, lo Sme è entrato in vigore il 13 marzo 1979. Non è inverosimile che la decisione di andare avanti sia stata presa in primo luogo in base a motivi generali di natura politico-economica, ossia in base alla volontà di raggiungere una maggiore coesione politica e alla esigenza di mantenere vitale la spinta del processo integrativo europeo. In secondo luogo, forse si è anche seguita la teoria che « il carro può essere messo davanti ai buoi », nel senso che l'esistenza di parità monetarie fisse nell'ambito europeo potrà imporre ai paesi aderenti una disciplina anti-inflazionistica ed un maggiore coordinamento delle politiche macro-economiche interne<sup>8</sup>.

Lo Sme, che include tutti i membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito (con possibilità che vi si associno in maniera informale anche altri paesi europei), richiede dalle monete che vi

<sup>8</sup> Per un'analisi particolareggiata cfr. Samuel Britran, *EMS: A Compromise that Could Be Worse than Either Extreme*, « The World Economy », gennaio 1979.

partecipano di limitare le fluttuazioni reciproche dei cambi a una fascia massima di  $\pm 2\frac{1}{4}\%$ . I rapporti di parità sono fissati in base a un perno o « pivot » centrale, l'unità valutaria europea (Ecu, « European Currency Unit ») <sup>9</sup>. Solo all'Italia è permesso un margine più ampio di  $\pm 6\%$ . In base alle regole dello Sme, il paese la cui valuta diverga di più di una media dell'1,7% dal suo tasso centrale dovrebbe adottare dei provvedimenti per riallinearla. In pratica ciò può determinare dei mutamenti della sua politica interna in materia economica e monetaria, o un aggiustamento del tasso centrale della sua divisa. In questo senso lo Sme costituisce, per i paesi che vi aderiscono, una sorta di sistema di stabilizzazione regolabile (in appendice è fornita una descrizione più dettagliata del meccanismo di stabilizzazione dei cambi previsto dallo Sme).

Tutto ciò è sostenuto da agevolazioni creditizie a breve termine tra i vari governi al fine di rendere più agevoli gli interventi sui mercati valutari esteri. Per i sostegni a più lunga scadenza gli attuali mezzi creditizi della Comunità europea verranno portati ad un totale di 32,5 miliardi di aiuti a medio e a lungo termine. Tale fondo verrà alla fine convertito in un Fondo monetario europeo permanente, analogo al Fondo monetario internazionale, dove i paesi membri depositeranno fino al 20% delle loro riserve d'oro e di dollari in cambio di Ecu. Per questo fondo di riserva, le riserve auree verranno valutate in base a una percentuale del prezzo di mercato corrente <sup>10</sup>.

Per ora l'Ecu rappresenta solamente una unità di conto, impiegata per liquidare i saldi tra le banche centrali. Poiché non viene usata nelle transazioni private, non può essere impiegata in maniera diretta come mezzo di intervento per stabilizzare i tassi dei cambi. Tali interventi vengono invece effettuati con divise Sme (piuttosto che con dollari). Ma nulla esclude che in futuro l'Ecu si trasformi in uno strumento di transazione, e alcune società private potrebbero senza dubbio incominciare ad emettere titoli espressi in tale unità valutaria. Tuttavia ci vorrà del tempo, perché, se questo sistema avrà successo, l'Ecu diventi un vero e proprio rivale del dollaro sui mercati valutari internazionali.

Che cosa ne viene agli Stati Uniti da questo sistema monetario? Per un verso, per loro risulta senz'altro positiva qualsiasi soluzione che accresca la coesione economica e politica dell'Europa occidentale. A ciò va aggiunto il fatto che l'impiego di divise europee (piuttosto che di dollari) per gli interventi ufficiali sui mercati Sme ridurrà le pressioni

<sup>9</sup> Una media ponderata delle valute della Comunità europea.

<sup>10</sup> Per un'analisi favorevole cfr. Robert Triffin, *The International Role and Fate of the Dollar*, « Foreign Affairs », inverno 1978-79.

sul dollaro dovute al suo essere la principale moneta di intervento. D'altra parte, il nuovo sistema valutario potrebbe alla lunga ridimensionare il ruolo del dollaro come valuta internazionale di riserva e di transazione. In effetti, diversi osservatori europei ritengono che gli eurodollari, sebbene siano stati creati in risposta al bisogno di avere una « vehicle currency », una « valuta-veicolo », avvertito dal mercato, abbiano però ormai raggiunto un volume eccessivo (stimato quasi 1000 miliardi di dollari) il cui ridimensionamento non può più essere procrastinato. E d'altra parte la proposta di istituire presso il Fmi un conto di sostituzione che dovrebbe consentire lo scambio di dollari di riserva con dei titoli espressi in diritti speciali di prelievo ha anche lo scopo di ridimensionare il ruolo del dollaro come valuta di riserva. A questo proposito va ricordato che in passato la Germania, il Giappone e la Svizzera hanno scoraggiato l'impiego della loro moneta come valuta di riserva, temendo un eccesso di pressioni sui loro mercati finanziari. Ma è possibile che questo atteggiamento cambi.

Tutto sommato sembra che la posizione ufficiale degli Stati Uniti attribuisca agli aspetti positivi un'importanza maggiore. Certo, essi non hanno sollevato obiezioni nei confronti del Sistema monetario europeo. Il sottosegretario al tesoro Usa, Anthony Solomon, avrebbe detto a questo riguardo: « Gli Stati Uniti non hanno alcun interesse a perpetuare artificialmente un ruolo internazionale speciale del dollaro... Noi siamo pronti a prendere in considerazione con mente aperta... proposte miranti ad una evoluzione del sistema di riserve valutarie. Tali proposte possono infatti creare le premesse per una riduzione del ruolo relativo del dollaro, una prospettiva questa che di per sé non sarebbe sgradita agli Stati Uniti »<sup>11</sup>. E si dice che importanti membri del governo americano sarebbero favorevoli a che le banche centrali di altri paesi diversificassero le loro riserve valutarie<sup>12</sup>. Da alcune parti sono state anche manifestate alcune preoccupazioni riguardo al fatto che le attuali eurodivise non siano sottoposte al controllo di un'autorità monetaria. Comunque è ancora di là da venire una posizione ufficiale definitiva degli Stati Uniti riguardo a questo insieme di fatti.

## **Il dollaro nella tempesta (1977-1978)**

La rinnovata spinta verso l'integrazione monetaria europea è derivata in misura non irrilevante dalle fluttuazioni della parità del dolla-

<sup>11</sup> Citato sul « Wall Street Journal », 1° marzo 1979.

<sup>12</sup> Cfr. le affermazioni di Henry Reuss, membro del Congresso, e di Blumenthal, segretario al tesoro, riportate nelle *Notes from the Joint Economic Committee of the Congress*, 26 gennaio 1979.

ro. Nel corso dell'anno terminato il 1° novembre 1978 esso ha perduto il 23-34% del suo valore rispetto al marco, allo yen ed al franco svizzero, mentre la media ponderata della quotazione del dollaro su tutte le altre valute è scesa del 5-10% (il dollaro si è apprezzato sul dollaro canadese).

Volendo cercare una spiegazione di questo calo non va dimenticato il fatto che vi sono ben 1000 miliardi di dollari depositati presso banche estere (una massa monetaria quindi superiore a quella circolante all'interno degli Stati Uniti espressa in M-1). Il dollaro costituisce veramente una valuta internazionale, più di qualsiasi altra moneta. Se un numero anche esiguo dei possessori di questi depositi perde fiducia nei propri dollari e li scarica sul mercato, si verifica un netto ribasso delle quotazioni di questa moneta. Di conseguenza la quotazione del cambio del dollaro è estremamente sensibile a fattori che possano influenzare la fiducia nei confronti di questa divisa.

Ma oltre a ciò esistono una spiegazione tradizionale ed una monetarista del declino del dollaro. L'analisi tradizionale insiste soprattutto sui vistosi deficit della bilancia dei pagamenti del 1977<sup>13</sup> e del 1978 i quali *a*) accrescono la massa di dollari all'estero abbassandone il valore e *b*) contribuiscono all'erosione della fiducia nel dollaro, inducendo chi possiede dei dollari a vendere una parte dei propri quantitativi, così accelerando il declino di questa moneta.

Quali sono le cause del deficit commerciale degli Stati Uniti? Le prime a venire in mente sono le importazioni di petrolio, ed in effetti esse costituiscono una di queste cause. Ma se il petrolio rappresenta il fattore principale, come si spiegano allora gli ingenti surplus accumulati da una nazione come il Giappone la quale è costretta ad importare addirittura il 100% del proprio fabbisogno di petrolio? Non bisogna infatti dimenticare che i membri dell'Opec cosiddetti ad « alto assorbimento » (Iran, Nigeria, Indonesia e Venezuela) spendono sui mercati dei paesi industriali la maggior parte dei loro proventi petroliferi alla stessa velocità con cui li guadagnano, se non addirittura più in fretta. Perfino i paesi desertici del Golfo Persico li spendono quasi per intero. È evidente quindi che gli elementi più importanti di spiegazione vanno ricercati altrove. Le cause principali del deficit degli Stati Uniti possono essere in effetti individuate nel fatto che i tassi di crescita e

<sup>13</sup> Nel 1977 il deficit sugli scambi di merci è stato di 30 miliardi di dollari. Il deficit delle partite correnti degli Stati Uniti, in cui sono inclusi gli scambi di merci, le transazioni di servizi (ivi incluso il rientro di guadagni netti su investimenti esteri) e i trasferimenti unilaterali, è stato di 17 miliardi di dollari. Vi va aggiunto un deficit di 17 miliardi di dollari sui flussi degli investimenti diretti e di portafoglio, per un disavanzo totale di 34 miliardi di dollari.



di inflazione registrati da questo paese siano stati dopo il 1975 più elevati di quelli dei suoi partners commerciali, mentre nello stesso periodo sono mancate esportazioni particolarmente consistenti di prodotti agricoli Usa. Questi fattori favoriscono le importazioni mentre scoraggiano le esportazioni dagli Stati Uniti.

Diversamente dalla spiegazione tradizionale, quella monetarista si occupa esclusivamente della situazione complessiva della bilancia dei pagamenti (denominata « official settlement balance », ossia bilancia dei regolamenti ufficiali), e non di una sua componente quale è la bilancia commerciale. I monetaristi sostengono che (in ciascuna economia) dato un certo Pil reale, un certo livello dei prezzi e un certo tasso di interesse, vi è una quantità fissa di denaro liquido richiesta dal pubblico. Se la massa monetaria interna supera il livello necessario, il denaro in sovrappiù trabocca verso i mercati stranieri creando un deficit della bilancia dei pagamenti. In altri termini, vi è un nesso diretto tra la massa di denaro disponibile e lo stato della bilancia dei pagamenti (diversamente dall'analisi tradizionale che vede un collegamento solo indiretto tra l'impatto del denaro disponibile sui redditi e sui prezzi e le ripercussioni che questi ultimi hanno sulle importazioni). Una metafora abbastanza chiara per illustrare la tesi monetarista è quella dell'acqua che trabocca da un bicchiere pieno. È questo flusso eccessivo di dollari verso gli altri paesi che aumenta il volume di moneta americana posseduta all'estero e ne riduce il tasso di cambio. L'unico modo per arrestare questo processo è quello di azionare i freni monetari bloccando la quantità di dollari in eccesso. Questo è tutto quanto è necessario.

La quotazione attuale del dollaro è ancora troppo alta? Una risposta puramente ipotetica è che forse lo è un po'. La ragione più immediata consiste nel fatto che le banche centrali europee e giapponesi hanno dovuto acquistare considerevoli quantitativi di dollari per conservarne il valore attuale. A ciò si aggiunge il fatto che l'andamento dell'inflazione negli Stati Uniti è meno favorevole che in Europa, in parte perché i prezzi Usa devono ancora assorbire tutto l'impatto dell'aumento dei costi dell'energia. Una tendenza contraria (rivolta verso un rafforzamento del dollaro) si basa invece sulla speranza che il tasso di crescita europeo e giapponese risulti in futuro stimolato e che forse gli Stati Uniti si trovino più avanti dell'Europa nell'opera di risanamento dell'ambiente, la quale tende ad avere un effetto inflazionistico. Inoltre, un ulteriore aumento dei prezzi petroliferi potrebbe (per lo meno nel breve periodo) influire in maniera negativa sulla bilancia dei pagamenti del Giappone e della Germania in rapporto a quella degli Stati Uniti, perché questi paesi dipendono in misura molto maggiore dal petrolio importato. Ad ogni modo, l'opinione bene informata è d'accor-

do nel ritenere che prima della fine di questo decennio il deficit commerciale degli Stati Uniti si ridurrà in maniera considerevole, in parte come conseguenza del deprezzamento subito dal dollaro nel 1977-78. Ma questo pronostico dipende in maniera decisiva da una riduzione del tasso di sviluppo reale e del tasso di inflazione degli Stati Uniti, e da una concomitante politica di stimolo alla crescita dell'economia dell'Europa e del Giappone.

Fino al novembre 1978 la linea di condotta degli Stati Uniti è stata quella di evitare gli interventi su vasta scala in sostegno del dollaro sui mercati valutari esteri. Ma in parte in seguito alle pressioni degli europei, in parte a causa delle accresciute preoccupazioni circa gli effetti inflazionistici del deprezzamento del dollaro<sup>14</sup>, questo atteggiamento è mutato con il programma economico annunciato dal presidente Carter all'inizio del novembre 1978. Tale programma, il cui scopo era quello di arginare l'inflazione interna e di stabilizzare il dollaro, si articolava in quattro parti principali:

a) Stretta monetaria: la Riserva federale avrebbe dovuto abbassare in misura considerevole il tasso di crescita delle scorte monetarie, sia allargando le riserve obbligatorie delle banche commerciali sui grandi depositi, sia attuando delle operazioni di mercato aperto con dei titoli dello stato.

b) Stretta fiscale: nel corso del successivo anno fiscale il deficit del bilancio federale avrebbe dovuto essere fatto scendere a 30 miliardi di dollari o anche meno.

c) Direttive volontarie sui salari e sui prezzi: in base alle regole promulgate gli aumenti salariali più elevati avrebbero dovuto rimanere al di sotto del 7%<sup>15</sup>, mentre i prezzi non sarebbero dovuti salire più del ½% in meno degli aumenti medi del 1977-78. Ambedue queste regole si sarebbero applicate alle medie delle società, e nel corso dell'attuazione del programma avrebbero dovuto essere apportate diverse modifiche. Esso avrebbe infatti dovuto essere realizzato in maniera flessibile. Ad esempio, alle società che non avessero aumentato i loro prezzi nel 1977-78 sarebbe stato consentito nel 1979 un aumento dell'1½% invece che dello 0%.

d) La Riserva federale sarebbe dovuta intervenire sui mercati valu-

<sup>14</sup> Sebbene le importazioni degli Stati Uniti rappresentino solamente un decimo del Pil, il deprezzamento ha consentito ai produttori nazionali di aumentare i prezzi pur rimanendo competitivi rispetto alle importazioni straniere.

<sup>15</sup> Il Congresso ha chiesto di varare un « wage insurance plan », cioè un programma di assicurazione dei salari, che compensi i lavoratori con un rimborso sulle tasse nel caso di un aumento del costo della vita al di sopra del 7%. Ma non è probabile che tale piano venga tramutato in legge entro l'anno d'esercizio 1979-80.

tari esteri comprando dollari in cambio di valuta di altri paesi, al fine di sostenere la quotazione della moneta statunitense. A tale scopo la Riserva federale ha predisposto attraverso una serie di « swap agreements », di accordi di scambio con delle banche centrali estere una linea di credito in valuta estera (soprattutto marchi e yen) equivalente a 30 miliardi di dollari. A ciò si sarebbe aggiunta la vendita da parte del tesoro Usa di 10 miliardi di obbligazioni dello stato espresse in valuta estera.

Un'influenza salutare sull'economia può essere esercitata soprattutto dalle restrizioni fiscali e monetarie, se verranno davvero messe in atto. Le direttive sui salari e sui prezzi, infatti, potranno al massimo costituire un utile supporto che contribuirà ad attenuare una serie di aspettative inflazionistiche, mentre la politica monetaria e fiscale attaccherà gradualmente le cause di fondo dell'inflazione. Sarebbe assolutamente errato vedere in queste direttive un sostituto alle prime due parti del programma. Inoltre, a mio avviso, l'intervento per sostenere la parità del dollaro per mezzo di divise estere (invece di limitarsi a equilibrare le fluttuazioni nel breve periodo) costituisce in realtà un gesto sbagliato. Nel migliore dei casi, infatti, esso potrà avere effetti solo temporanei. Se vi sarà una stretta monetaria e fiscale l'intervento sarà superfluo, mentre in assenza di tale stretta esso sarà inutile e i suoi effetti finiranno per vanificarsi a poco a poco. Meglio sarebbe stato stabilizzare il dollaro alla sua quotazione del 1° novembre piuttosto che gonfiarla attraverso una serie di interventi spingendola vari punti percentuali più in su<sup>16</sup>. È innegabile comunque che, se effettuato al momento opportuno, un intervento di sostegno sui mercati valutari può esercitare un benefico effetto psicologico a breve termine.

La diffusa insoddisfazione per le fluttuazioni valutarie (per quanto ancora inspiegabili in termini razionali) dovrebbe stimolare l'introduzione nel Gatt di principi che possano costringere i vari paesi ad evitare surplus o deficit persistenti e su larga scala. L'obiettivo deve essere specificamente la situazione complessiva di ciascun paese piuttosto che i suoi squilibri bilaterali. Ma la responsabilità di apportare delle correzioni non si deve limitare ai paesi in passivo. A una nazione come il Giappone, infatti, la comunità commerciale internazionale non dovrebbe consentire il mantenimento di restrizioni sul commercio e sui cambi. Ma spetta al paese interessato di scegliere gli strumenti più opportuni per eliminare gli squilibri. Se non lo fa, resta pur sempre ai suoi

<sup>16</sup> Nei 12 mesi precedenti il 1° novembre 1978, il dollaro si è deprezzato del 23% sul marco, del 34% sul franco svizzero e del 29% sullo yen. Il 12 dicembre 1978 questo calo si era ridotto rispettivamente al 16%, al 24% e al 22%.

partners commerciali la possibilità di prendere dei provvedimenti nei suoi confronti.

## **L'atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti delle richieste dei paesi in via di sviluppo**

Per vari anni si sono andate discutendo sulla scena internazionale diverse richieste avanzate dai paesi meno sviluppati a proposito di vari settori, le quali erano state formulate nel quadro della rivendicazione del cosiddetto Nuovo ordine economico internazionale. Problemi come i trasporti marittimi, le esportazioni di tecnologia e il comportamento delle multinazionali pur essendo considerati importanti non hanno tuttavia rappresentato il fulcro del dialogo Nord-Sud. Né è necessario soffermarci sulle posizioni dei paesi meno sviluppati circa il sistema valutario internazionale<sup>17</sup> e sulla loro ricorrente richiesta di istituire un collegamento tra la creazione di riserve monetarie e gli aiuti allo sviluppo, dato che il sistema esistente è nato in gran parte sotto la spinta di forze del mercato piuttosto che di una precisa politica attuata da alcuni governi, e dato che inoltre alla proposta di un siffatto collegamento sono state mosse una serie di obiezioni anche da varie altre parti, oltre che dagli Stati Uniti.

Ciò che va esaminato sono piuttosto le richieste avanzate dai paesi meno sviluppati riguardo al trattamento riservato sui mercati mondiali alle loro *a)* esportazioni di manufatti e alle loro *b)* esportazioni di prodotti primari. Il primo di questi argomenti ha rappresentato l'elemento centrale dei dibattiti mondiali degli anni '60, mentre la proposta riguardante i prodotti primari costituisce attualmente il fulcro del dialogo Nord-Sud. In linea generale va rilevato che ambedue questi gruppi di problemi rivestono in realtà una importanza secondaria ai fini dello sviluppo. Molto più importanti sono infatti le politiche perseguite dai paesi meno sviluppati al loro interno, ivi inclusi i loro regimi di importazione estremamente protezionistici. Quei pochi paesi meno sviluppati che sono passati da una politica di sostituzione totale delle importazioni a una politica di promozione dell'export si sono venuti a trovare meglio degli altri sia riguardo al loro tasso di crescita che riguardo allo stato dell'occupazione. Tuttavia è universalmente riconosciuto che una trasformazione di questo genere può presentare notevoli difficoltà e che è necessario ricercare delle vie per agevolare simili spostamenti di risorse.

<sup>17</sup> Cfr. M.E. Kreinin, *International Economics*, cit.

1) *Le esportazioni manifatturiere.* Negli anni '60 gli Stati Uniti si sono opposti alla richiesta avanzata dai paesi meno sviluppati circa un sistema di preferenze generalizzate (Spg) in base al quale le loro esportazioni manifatturiere verso le nazioni industriali vi sarebbero potute entrare senza imposizioni daziarie (o avrebbero beneficiato di un accesso preferenziale), mentre gli scambi commerciali tra paesi industriali sarebbero stati sottoposti ai dazi stabiliti dal sistema della nazione più favorita. Lo scopo era quello di garantire ai paesi meno sviluppati dei margini di preferenzialità rispetto ai prodotti concorrenti dei paesi sviluppati. Gli argomenti addotti dai paesi meno sviluppati in favore di un sistema di questo genere erano molteplici, anche se non tutti pienamente validi. Essi sostenevano infatti *a)* che le riduzioni tariffarie del Gatt, pur essendo automaticamente estese anche a loro, si incentravano però su prodotti alla cui esportazione erano interessati solamente i paesi industriali; *b)* che in quel periodo erano aumentate le misure protezionistiche contro le importazioni di prodotti ad alta intensità di lavoro; *c)* che l'« escalation » delle tariffe secondo il grado di lavorazione scoraggiava l'industrializzazione dei paesi meno sviluppati; e *d)* che più in generale « chi è disuguale va trattato in maniera disuguale ».

Mentre il secondo e il terzo di questi argomenti erano pienamente validi, il primo non era altro che una conseguenza dell'atteggiamento di passività assunto dai paesi meno sviluppati nei negoziati Gatt<sup>18</sup>. Del resto, anche gli altri due argomenti potevano essere rettificati assumendo un ruolo maggiormente attivo nel corso dei negoziati multilaterali sugli scambi commerciali internazionali.

Assumendo un simile ruolo più attivo i paesi meno sviluppati potrebbero offrire concessioni sui prodotti d'importazione presentando contemporaneamente degli elenchi delle merci sulle quali essi richiedono delle concessioni reciproche. Ciò può risultare utile a questi paesi in rapporto a entrambi i versanti dell'equazione commerciale. Una liberalizzazione del loro regime di importazioni infatti potrebbe rappresentare un passo utile verso una maggiore efficienza nella produzione e nell'allocazione delle risorse. In compenso essi acquisterebbero la possibilità di richiedere delle concessioni sui prodotti per i quali essi dispongono di un vantaggio comparato. A ciò va aggiunto il fatto che l'offerta di queste concessioni fornirebbe ai governi dei paesi sviluppati un utile strumento di contrattazione per contrastare le forze protezionisti-

<sup>18</sup> Questa affermazione è troppo forte. In realtà infatti i paesi in via di sviluppo partecipano ai negoziati, ma il loro atteggiamento è passivo (e meno aggressivo) solo rispetto a quello dei paesi sviluppati.

che operanti al loro interno. Per queste ed altre ragioni l'atteggiamento degli Stati Uniti all'inizio degli anni '60 era nettamente contrario alla proposta di un sistema generalizzato di preferenze. Quest'ultimo era infatti considerato una minaccia al principio di non discriminazione nel commercio internazionale, che aveva rappresentato per trent'anni la pietra angolare della politica commerciale degli Stati Uniti<sup>19</sup>. Inoltre si nutriva il timore (poi dimostratosi fondato) che le preferenze avrebbero trasformato i paesi meno sviluppati in un potente gruppo di pressione contrario alle liberalizzazioni commerciali tra i paesi industrializzati. Tali liberalizzazioni avrebbero infatti eroso il loro margine di preferenzialità.

Senza che si tenesse conto della validità relativa dei vari argomenti ha finito per prevalere la realtà politica, e tutti i paesi industriali hanno introdotto nel corso degli anni '70 un sistema di preferenze generalizzate. Quello degli Stati Uniti, sancito dal Trade Reform Act, è entrato in vigore nel 1976. Ma sebbene un sistema di preferenze esente da limitazioni e realmente generalizzato in favore dei paesi meno sviluppati non potrebbe che esercitare un effetto benefico sull'efficienza mondiale, non è stato di questo genere quello che si è finito per adottare. I sistemi di preferenze generalizzate offerti dai maggiori paesi industrializzati sono infatti oberati da restrizioni e limitazioni che riducono in misura considerevole il valore reale delle preferenze accordate<sup>20</sup>. Inoltre, essendo stata creata in Europa occidentale un'area di commercio libero, sul suo mercato i paesi meno sviluppati risultano preferiti solamente rispetto agli Stati Uniti e al Giappone. Ma poiché i primi esportano prodotti molto diversi da quelli dei secondi, il valore delle preferenze loro accordate non può essere altro che esiguo. In effetti si è calcolato che il sistema di preferenze generalizzate ha al massimo generato un quarto di miliardo di dollari di esportazioni all'anno: una cifra esigua in confronto al volume di esportazioni generato dall'« offshore assembly provision » (807) dell'« U.S. Tariff Act »<sup>21</sup>, e dagli analoghi meccanismi adottati dall'Europa.

Dato lo stato del sistema di preferenze generalizzate che si è venuto a determinare nel corso degli anni '70, la politica originaria degli Stati Uniti appare giustificata. Se i paesi meno sviluppati cesseranno di confondere il fine con i mezzi e considereranno il sistema di preferen-

<sup>19</sup> Anche se gli stessi Stati Uniti hanno violato diverse volte tale principio.

<sup>20</sup> Per una descrizione particolareggiata del sistema generalizzato di preferenze degli Stati Uniti e della Comunità europea cfr. Kreinin, *op. cit.*

<sup>21</sup> Questa clausola consente di importare negli Stati Uniti prodotti semi-lavorati fabbricati all'estero con materiale americano, imponendo il dazio solamente sul valore aggiunto all'estero.

ze generalizzate esclusivamente come uno strumento per procurarsi un accesso ai mercati, essi si troveranno a possedere un eccellente mezzo per allargare le loro esportazioni e la loro partecipazione all'economia internazionale, intervenendo in maniera attiva ed aggressiva nei negoziati Gatt. Ciò li favorirebbe su entrambi i versanti degli scambi internazionali. È stato infatti dimostrato cifre alla mano che da una riuscita del Tokyo Round i paesi meno sviluppati avrebbero da guadagnare molto più di quanto non rischierebbero di perdere per una erosione delle preferenze. A ciò va aggiunto il fatto che l'esperienza degli ultimi cinque anni ha dimostrato come i paesi meno sviluppati non abbiano bisogno di preferenze per risultare competitivi in una vasta gamma di prodotti per i quali essi dispongono di una serie di vantaggi comparati. In particolare, i dieci principali nuovi paesi industriali hanno allargato in maniera vertiginosa le loro esportazioni verso le nazioni industriali. Il principale mercato verso cui tali esportazioni si sono dirette sono stati gli Stati Uniti, seguiti dalla Comunità europea e dal Giappone. Nonostante le crescenti pressioni protezionistiche interne e le numerose restrizioni imposte sulle esportazioni, il mercato degli Stati Uniti è restato relativamente aperto alle importazioni dai paesi meno sviluppati. Ma non è escluso che a questo riguardo all'orizzonte si stiano ammassando delle nubi.

Se i paesi meno sviluppati cambiassero realmente la loro strategia nel senso precedentemente indicato, che cosa ne sarebbe del sistema di preferenze generalizzate, il quale fa già parte della scena economica internazionale? A mio avviso, i paesi donatori e i paesi ricchi, che accordano tali preferenze, dovrebbero esaminare la possibilità di liberalizzare il sistema di preferenze generalizzate eliminando tutte le restrizioni e le limitazioni che vi sono inserite. Per un altro verso essi dovrebbero tuttavia escludere dall'elenco dei beneficiari una dozzina di paesi meno sviluppati già semi-industrializzati, soprattutto i nuovi paesi industriali, i quali non hanno più alcun bisogno di un sistema di preferenze generalizzate. In questo modo, alle nazioni che più ne hanno bisogno verrebbero offerte preferenze significative e consistenti. Inoltre, gli stessi nuovi paesi industriali risulterebbero incoraggiati ad offrire dei loro sistemi di preferenze ai paesi meno fortunati di loro, soprattutto ai 25 paesi a sviluppo più basso. Per i paesi industriali le importazioni soggette al sistema di preferenze generalizzate diventerebbero meno pericolose, mentre per il nuovo gruppo di paesi beneficiari tale sistema acquisterebbe una maggiore rilevanza sia a causa della mancanza di restrizioni che a causa del loro acquisto di un accesso preferenziale ai mercati dei nuovi paesi industriali.

2) *I prodotti primari.* Come abbiamo già ricordato, le richieste

avanzate dai paesi in via di sviluppo riguardo ai prodotti primari costituiscono il fulcro dell'attuale dialogo Nord-Sud. A causa dell'estrema rigidità dell'offerta e della domanda il prezzo di questi prodotti tende a fluttuare in maniera considerevole, talvolta addirittura violenta. Insieme ad essi fluttuano le entrate di valuta estera della maggior parte dei paesi meno sviluppati, in quanto i tre quarti delle loro esportazioni consistono in prodotti primari. Allo scopo di contenere queste fluttuazioni i paesi in via di sviluppo hanno presentato una loro proposta, la quale è nota come « Integrated Commodity Program » o « Common Fund », ossia Fondo comune. Secondo tale proposta si dovrebbe giungere per un gruppo di 10-18 prodotti primari a un accordo internazionale che istituisca una sorta di scorta cuscinetto per ciascuno di essi. In questo modo, attraverso l'acquisto o la vendita delle scorte centrali sarebbe possibile stabilizzare il prezzo di tale prodotto entro un dato margine di fluttuazione. Inoltre verrebbe istituito un fondo comune centrale di 3-6 miliardi di dollari dal quale attingere il denaro necessario alle singole scorte cuscinetto. La ragione di questo fondo comune è quella di sfruttare le diversità dell'andamento dei prezzi dei vari prodotti. Se per esempio il prezzo del rame sale mentre scende quello dello stagno, il fondo utilizzerebbe i proventi della vendita del primo per acquistare quantitativi del secondo. Ciò ridurrebbe al minimo il bisogno di disporre di fondi da impiegare per gli interventi. Il difetto di questa proposta consiste nel fatto che i prezzi dei diversi prodotti tendono a fluttuare all'unisono, limitando quindi i margini di questo tipo di risparmio.

La prima volta che questa proposta è stata avanzata, gli Stati Uniti, insieme alla Germania e al Giappone, hanno assunto un atteggiamento scettico se non addirittura negativo nei suoi riguardi. Ciò per svariate ragioni. In primo luogo, infatti, mentre è vero che i prezzi delle materie prime fluttuano in maniera considerevole, e insieme a essi le entrate di valuta estera dei paesi meno sviluppati, non è però stato ancora dimostrato che tali fluttuazioni vadano a detrimento degli investimenti, della crescita e dello sviluppo di tali paesi. Inoltre, alcuni studi effettuati simulando l'andamento del mercato dello stagno e del rame hanno mostrato che per stabilizzare entro una banda di  $\pm 15\%$  il prezzo di questi due metalli possono essere necessari anche 10 miliardi di dollari in più. Come potrebbe allora riuscire un fondo di 5 miliardi di dollari a stabilizzare i prezzi di 10 prodotti differenti? Per di più gli studi effettuati mostrano che il fondo dovrebbe non di rado prostrarre le sue vendite o i suoi acquisti anche per periodi prolungati, di 5-6 anni. Se si tiene conto del fatto che un programma di questo genere attuato con mezzi insufficienti potrebbe addirittura rive-



larsi un fattore di destabilizzazione, dove andrebbero reperite le decine di miliardi necessari per il Fondo comune? <sup>22</sup> In terzo luogo, non sono chiare le modalità con cui esso dovrebbe distribuire e incanalare i fondi verso le singole scorte cuscinetto nel caso che in periodi di emergenza vi fossero forti richieste simultanee. È certo che questo problema potrebbe diventare fonte di gravi divergenze. In quarto luogo, le esperienze compiute in passato con degli accordi su delle scorte cuscinetto non sono stati soddisfacenti. Alcune ragioni del bilancio fallimentare di simili tentativi sono state l'incapacità di prevedere il prezzo di mercato a lunga scadenza (intorno al quale si deve effettuare la stabilizzazione dei prezzi) insieme alle pressioni esercitate dai produttori per ottenere un prezzo superiore al livello di equilibrio a lungo termine, l'asimmetria insita a questo genere di accordi per quanto concerne i prodotti agricoli, al cui prezzo si può imporre un tetto solo fintanto che esistono delle scorte del prodotto in questione, e infine le attività speculative dei piccoli fornitori nei periodi di declino dei prezzi. Date queste esperienze insoddisfacenti, sarebbe saggio sobbarcarsi in un'impresa di così vasta portata? È lecito dubitarne. In quinto luogo, il programma così proposto finirà in un certo senso per spostare dal mercato alla sfera politica i processi in base ai quali verranno fissati i prezzi delle materie prime. Infine, poi, è stato dimostrato che una diversificazione economica nei paesi in via di sviluppo può contribuire molto più di un sistema di scorte cuscinetto alla stabilizzazione dei prezzi e dei proventi del commercio estero.

Nel corso dell'anno passato si è per certi versi attenuata l'opposizione americana a questa proposta, in parte perché si è fatta strada l'idea che l'« Integrated Commodity Program » potrebbe rivelarsi utile per arginare l'inflazione anche nei paesi industriali. Le argomentazioni addotte a questo riguardo sono grosso modo del tipo seguente. Se vi è una forte fluttuazione del prezzo della bauxite, che viene usata per produrre l'alluminio, quando essa sale l'aumento si ripercuote immediatamente sui prezzi dell'alluminio e quindi su quelli dei manufatti di alluminio. Ma data la rigidità verso il basso dei prezzi di molte industrie americane, l'inverso non si verifica quando la bauxite invece di salire scende. Le fluttuazioni del prezzo della bauxite hanno quindi in pratica un effetto inflazionistico negli Stati Uniti, e di conseguenza una sua stabilità contribuirebbe alla stabilizzazione dei prezzi in generale. Ma la validità di questa tesi dipende dall'esistenza di una

<sup>22</sup> È anche possibile che vi siano delle circostanze (per quanto certamente rare) in cui una stabilizzazione dei prezzi destabilizzerebbe le entrate di valuta estera.

risposta asimmetrica alle variazioni di prezzo (spesso detta « ratchet effect », cioè « effetto ad arpione »), cosa questa che fino ad oggi non ha ancora trovato una verifica empirica.

Ad ogni modo, la dirigenza americana ha incominciato a vedere una certa convergenza tra il desiderio dei pianificatori dei paesi meno sviluppati mirante a stabilizzare le entrate di valuta estera e l'esigenza di combattere l'inflazione nel mondo industrializzato. Per questo essi sono divenuti maggiormente favorevoli ad una stabilizzazione dei prezzi dei prodotti primari, anche se considerano ancora preferibile sperimentare il sistema in un ambito più limitato prima di lanciare un programma su larga scala. È appunto questa la versione modificata che viene attualmente discussa in sede di dialogo Nord-Sud<sup>23</sup>.

A causa delle vivaci pressioni politiche esercitate dai paesi meno sviluppati per creare un Fondo comune, il suggerimento ottimale potrebbe essere quello di mettere alla prova la proposta in via sperimentale, su due soli prodotti. Sarebbe opportuno però scegliere dei prodotti per i quali siano prevedibili fluttuazioni molto consistenti dei prezzi. Il programma andrebbe poi a poco a poco esteso anche agli altri prodotti, naturalmente solo se la sua attuazione sperimentale fosse coronata da successo. L'accordo raggiunto nell'aprile 1979 all'Unctad, per il quale si è istituito un fondo comune minimo di 400 milioni di dollari (più uno sportello aggiuntivo di 350 milioni di dollari cui attingere le risorse per la diversificazione ed altri programmi) non fa in realtà altro che lasciare in sospenso tutti i problemi che abbiamo menzionato in precedenza.

Un'ultima parola a proposito delle diverse proposte che sono state avanzate nell'ambito del dialogo Nord-Sud a proposito del cosiddetto Nuovo ordine economico internazionale. Per la maggior parte, tali proposte riguardano i paesi meno sviluppati nella loro veste di esportatori verso i paesi industriali. Ma se il loro fine è davvero quello di far progredire la causa dello sviluppo economico, non si può fare a meno di osservare che essi si incentrano per lo più su problemi di importanza solo secondaria. Ben più rilevante ai fini dello sviluppo, infatti, è la politica interna attuata dai paesi in via di sviluppo, ivi incluso il loro regime di importazioni fortemente protezionistico che per molti versi

<sup>23</sup> La posizione negoziale degli Stati Uniti è riassunta in due pubblicazioni del Dipartimento di stato della metà del 1978: a) *The Trade Debate* e b) *International Commodity Policy* (ristampato dal bollettino del Dipartimento di stato degli Stati Uniti). Vi sono contenute delle tavole che mostrano: A) la dipendenza di 34 paesi in via di sviluppo dalle loro materie prime per quanto riguarda le loro entrate di valuta estera, e quali siano tali materie per ciascuno di essi; e B) la dipendenza degli Stati Uniti dalle importazioni di 13 materie prime e i loro paesi di provenienza.

discrimina le esportazioni (cioè il ruolo di importatori di questi paesi). È necessario che vengano discussi questi problemi e che si formulino precisi suggerimenti politici nell'ambito di gruppi regionali di nazioni o di organismi internazionali. Anche se i paesi meno sviluppati possono obiettare che questi non sono che problemi interni da escludere dai dibattiti internazionali, non va infatti dimenticato che essi continuano a sollevare all'Unctad questioni relative all'assistenza per il riaggiustamento commerciale dei paesi industriali le quali possono anch'esse venire considerate come problemi interni. In realtà, non si possono scindere tra loro la politica economica interna e quella estera. Né va trascurato il fatto che i paesi industriali sono più propensi ad aiutare chi si aiuta da sé. I problemi riguardanti le politiche economiche interne, compreso il regime delle importazioni dei paesi in via di sviluppo, dovrebbero divenire parte integrante del dialogo Nord-Sud.

### **Osservazioni finali**

Questa panoramica dello scenario economico internazionale contemporaneo, pur essendo scritta in base a un'ottica specificamente americana, non deve però oscurare il fatto che la politica commerciale estera non viene attuata in uno spazio vuoto. Essa è radicata nella situazione economica interna ed è inseparabile da questa. Nel prossimo decennio i paesi industriali dovranno affrontare problemi interni di notevole gravità. La disoccupazione e l'inflazione hanno acquistato un'importanza primaria, e sono aggravate dall'aumento dei costi dell'energia (cui si aggiunge l'instabilità politica di alcuni dei paesi fornitori) e dalla necessità ormai ampiamente riconosciuta di un risanamento dell'ambiente. All'interno degli Stati Uniti la crisi energetica ha fatto (per la prima volta) recepire un importante messaggio: nonostante le sue dimensioni imponenti e la diversificazione delle sue risorse, l'economia Usa non è più indipendente da fattori stranieri. Essa non è più immune nei confronti di crisi nate altrove, né può isolarsi dagli avvenimenti d'oltreoceano per mezzo di provvedimenti puramente interni. Il diffuso riconoscimento di questo dato di fatto, se per certi versi costituisce un drammatico motivo di shock per molti americani, è anche allo stesso tempo un salutare riavvicinamento alla realtà.

La parziale conversione delle economie occidentali a una nuova base energetica insieme alle spese per il risanamento dell'ambiente eroderà una parte del tasso di crescita del livello di vita cui la popolazione si è ormai abituata. Questo fenomeno contiene in sé dei germi di malcontento per vasti settori di persone che tradizionalmente erano

soddisfatte della loro condizione economica. Questi problemi hanno un ruolo di grande importanza tra le priorità dei paesi industriali, in quanto influenzano la loro capacità di far fronte alle richieste dei paesi in via di sviluppo e, più in generale, di attuare una politica economica estera soddisfacente. Sinceramente non so se gli attuali organismi (internazionali) consultivi e di coordinamento siano all'altezza di questo compito. Non è da escludersi, infatti, che essi siano troppo parcellizzati<sup>24</sup>. È comunque in questo ambito di problemi che la politica economica estera si dovrà muovere nei prossimi anni.

### **Appendice: il funzionamento dello Sme<sup>25</sup>**

Dopo vari mesi di incertezze, il Sistema monetario europeo (Sme) è stato varato il 19 marzo 1979. Esso collega le divise di tutti i membri della Comunità europea, ad eccezione della Gran Bretagna, in un sistema di parità ragionevolmente fisse e può essere considerato una sorta di « serpente » allargato. In base alle regole Sme nessuna valuta che ne fa parte può discostarsi più del  $\pm 2,25\%$  rispetto alle altre valute; a ciò fa eccezione la lira italiana cui è consentita una fascia di oscillazione del  $\pm 6\%$ . I limiti delle oscillazioni vengono mantenuti attraverso gli interventi delle banche centrali sul mercato dei cambi. I tassi di intervento delle sette valute partecipanti stabiliti in base a tale principio sono indicati nella tabella 1.

Vi si può vedere come per esempio il marco tedesco possa salire fino a un massimo di 2,3621 o scendere a 2,2581 franchi francesi (linea 1, colonna 2) prima che si renda necessario un intervento. Da parte sua, il franco francese può scendere o salire rispettivamente a 4,2335 marchi=10 franchi e a 4,4285 marchi=10 franchi (linea 2, colonna 1) prima che sia richiesto di intervenire.

Esiste però un « sistema di allarme » che scatta prima di raggiungere i livelli di intervento, e il quale segnala che il paese in posizione forte o debole dovrebbe prendere qualche provvedimento per evitare di raggiungere i limiti stabiliti. Tali segnali d'allarme sono rappresentati da degli « indicatori di divergenza » dall'unità di conto europea (Ecu)<sup>26</sup>. Quest'ultima è una media ponderata delle valute comunitarie

<sup>24</sup> Cfr. M.E. Kreinin, *Needed — A super-Agency for International Finance, Trade and Aid*, « Journal of Economic Issues », dicembre 1972.

<sup>25</sup> Basato su un resoconto pubblicato sul « Financial Times », 19 marzo 1979. Per maggiori particolari cfr. *The European Monetary System*, « Monthly Review » della Deutsche Bundesbank, marzo 1979.

<sup>26</sup> Alla sua entrata in vigore la composizione dell'Ecu corrisponde a quella

TAB. 1. Tassi di intervento in base allo Sme.

	Marco ted.	Franco fr.	Fiorino ol.	Franco bel.	Lira it.	Corona dan.	Lira irl.
Marco ted.	—	2,2581	1,0596	15,3665	430,698	2,7598	0,25806
	—	2,3621	1,10835	16,0740	485,576	2,8864	0,269937
Franco fr.	4,2335	—	4,5880	66,5375	1.861,9	11,9490	1,11739
10	4,4285	—	4,7990	69,600	2.102,5	12,4985	1,16881
Fiorino ol.	0,90225	2,0838	—	14,1800	397,434	2,5164	0,23813
	0,94375	2,1796	—	14,8325	418,074	2,6636	0,249089
Franco bel.	6,2210	14,3680	6,7420	—	2.740,44	17,559	1,64198
100	6,5080	15,0290	7,0520	—	3.089,61	18,367	1,71755
Lira ital.	2,059	4,7560	2,23175	32,365	—	5,8130	0,543545
1.000	2,322	5,3620	2,5160	36,490	—	6,5530	0,612801
Corona dan.	3,4645	8,0010	3,75425	54,445	1.626,05	—	0,914342
10	3,6235	8,3690	3,9270	56,930	1.720,45	—	0,956424
Lira irl.	3,7050	8,5555	4,0145	58,2225	1.631,85	10,4555	—
	3,8750	8,9495	4,1995	60,9020	1.839,78	10,9365	—

(una unità « nozionale ») in cui i diversi pesi sono stabiliti in base alla percentuale dei singoli membri nell'output della Comunità europea. La composizione valutaria dell'Ecu e i pesi percentuali sono indicati sulle prime due colonne della tabella 2. Si noti che vi è inclusa la sterlina, anche se la Gran Bretagna non partecipa allo Sme.

TAB. 2. *Indicatori di divergenza Sme.*

	Paniere dell'Ecu <sup>1</sup>		Tasso centrale dell'Ecu	Indicatore di divergenza percentuale
	Quantità di valuta nel paniere	Peso percentuale		
Marco ted.	0,828	33 %	2,51064=DM 1	±1,1325%
Sterlina	0,0885	13,4 %		
Franco Fr.	1,15	19,8 %	5,79831=F.Fr. 10	±1,35 %
Lira it.	109	9,5 %	1.148,15=L. 1.000	±4,0725%
Fiorino ol.	0,286	10,5 %	2,72077=1	±1,5075%
Franco bel.	3,36	9,2 %	39,4582=B.Fr. 100	±1,53 %
Franco luss.	0,14	0,35%		
Corona dan.	0,217	3,1 %	7,08592=1DK.	±1,635 %
Lira irl.	0,00759	1,15%	0,662638=1	±1,665 %

<sup>1</sup> Alla sua entrata in vigore l'Ecu corrisponde nella composizione all'European Unit of Account (Eua) introdotta nel 1975. La ponderazione è soggetta a cambiamenti ad intervalli periodici.

La colonna 3 mostra il tasso centrale Ecu per ogni moneta (espresso in unità di quest'ultima) all'epoca dell'introduzione dello Sme. Rispetto a tale tasso l'indicatore di divergenza massima è calcolato in base alla formula:

$$\frac{3}{4} \times 2,25 (1 - \text{peso})$$

in cui peso si riferisce al peso di ciascuna valuta nell'Ecu in maniera che (1 — peso) sia il peso combinato di tutte le valute meno quella in questione; in altri termini, le valute rispetto alle quali quella in questione è stabilizzata <sup>27</sup>. Il Lussemburgo ha lo stesso fattore di diver-

dell'Unità europea di conto (Eua) introdotta nel 1975. I singoli pesi sono soggetti a cambiamenti periodici.

<sup>27</sup> Lo Sme può andare incontro a difficoltà per il fatto che nell'Ecu è inclusa

genza del Belgio, mentre per l'Italia la cifra 2,25 della formula va sostituita con 6.

una valuta non partecipante (la sterlina inglese) e che alla lira è consentito di oscillare entro una banda più ampia. All'inizio dell'aprile 1979, per esempio, sia la sterlina che la lira sono salite trascinando con sé l'Ecu. In tale occasione il valore di quest'ultima in rapporto alle divise Sme è salito più di quanto non sarebbe avvenuto se la sterlina e la lira avessero obbedito alla regola del 2,25%. Anche il franco belga (allora una valuta debole) è stato trascinato nella « zona di pericolo ». Per aggirare tali difficoltà l'Ecu è stata ricalcolata ai fini dell'indicatore di divergenza, eliminandone la parte di aumento dovuta al fatto che la sterlina e la lira erano salite di più del 2,25% al di sopra del loro tasso centrale in rapporto alla valuta Sme più debole. In questo modo il franco belga è potuto uscire dalla « zona di pericolo ».

# II. Un'analisi dell'evoluzione recente del commercio estero degli Stati Uniti con particolare riferimento agli scambi di manufatti

di Stefano Vona

## Premessa

Le ricerche miranti ad individuare le cause che determinano le tendenze di lungo periodo del commercio estero degli Stati Uniti si sono moltiplicate soprattutto a partire dalla metà degli anni '60, quando la competitività internazionale dell'economia americana cominciava a mostrare i segni di un rapido deterioramento.

Da allora, fino all'inizio degli anni '70, questo genere di studi sono stati in un certo senso agevolati dalla stabilità della crescita dei maggiori paesi industrializzati che consentiva di individuare con relativa facilità i mutamenti strutturali che si stavano realizzando nelle relazioni economiche internazionali di tali paesi.

In seguito, il riemergere di accentuati fenomeni ciclici su scala internazionale ha fortemente complicato questo genere di analisi, per il sovrapporsi e l'accavallarsi dell'azione delle variabili di natura ciclica con quelle di natura più propriamente strutturale.

In questo lavoro si cercherà di individuare i fattori di lungo periodo sottostanti alle forti fluttuazioni che hanno caratterizzato il commercio estero degli Stati Uniti dal 1972 e di confrontarli con quelli che erano stati individuati, nella letteratura della seconda metà degli anni '60, come gli elementi determinanti del deterioramento della posizione internazionale dell'economia americana.

*Stefano Vona fa parte dell'Ufficio paesi esteri del Servizio studi della Banca d'Italia. L'autore desidera ringraziare Salvatore Biasco, Pier Luigi Ciocca, Giorgio Gomel, Giacomo Luciani, Massimo Roccas e Anna Maria Simonazzi per i commenti e le osservazioni fatte su una stesura precedente. Ovviamente, tutta la responsabilità per gli errori eventualmente ancora presenti è solo dell'autore. I giudizi e le opinioni espresse non coincidono necessariamente con quelli della Banca d'Italia.*



Non si pretende di trarre conclusioni definitive, ma piuttosto si tenta qui di formulare un'ipotesi interpretativa che partendo dai contributi provenienti dagli studi effettuati nella seconda metà degli anni '60, sia anche capace di spiegare le forti oscillazioni della competitività statunitense che si sono manifestate più di recente. In una tale interpretazione un ruolo fondamentale sarà giocato dall'analisi degli effetti, nei due periodi menzionati, del sistema di cambi quasi fissi prevalente nel primo (e del ruolo del dollaro in esso) e del sistema di cambi flessibili dominante nel secondo.

## **Il commercio estero degli Usa fino al 1972**

Dalla fine della seconda guerra mondiale fino a tutti gli anni '60, la principale caratteristica delle relazioni economiche internazionali degli Stati Uniti è stata la presenza di un forte disavanzo della bilancia dei pagamenti, come conseguenza di un notevole surplus di parte corrente (esclusi i trasferimenti) e di un ancor maggiore deficit dovuto al conto capitale e ai trasferimenti. Il ruolo dell'economia americana nel contesto internazionale è stato dunque, per un lungo periodo, quello del paese più ricco e sviluppato che poteva contemporaneamente esportare in modo massiccio beni e trasferire all'estero capitali (soprattutto nella forma di investimenti diretti). Ciò non ha causato seri problemi per il sistema economico internazionale fino alla metà degli anni '60. Infatti, la carenza di mezzi di pagamento internazionale e l'assoluta prevalenza dell'economia americana rispetto a quelle degli altri paesi avanzati, contribuivano a rendere tale situazione accettabile ai suoi partners.

Un rapido mutamento avvenne durante gli anni '60 specialmente nella seconda parte di tale decennio. Nella prima metà la crescente preoccupazione circa la tendenza, connessa con l'ampliamento del divario tra l'ammontare di riserve auree degli Stati Uniti e quello dei dollari detenuti all'estero, del sistema dei pagamenti internazionali a trasformarsi da un gold-exchange standard in un dollar standard era bilanciata dalla considerazione della forza dell'economia americana che traspariva sia dagli elevati surplus di parte corrente che essa andava accumulando sulla base di notevoli avanzi della bilancia commerciale, sia dal fatto che i deficits della bilancia dei pagamenti erano relativamente assai contenuti quando rapportati alla dimensione dei principali aggregati economici degli Stati Uniti.

Nella seconda metà degli anni '60, si manifestò una crescente opposizione dei maggiori paesi industrializzati all'accumulazione di dollari

ormai di fatto non più convertibili, che per di più contribuivano ad alimentare le tensioni inflazionistiche già presenti in quei paesi in un periodo in cui essi stavano raggiungendo una situazione di pieno impiego. Inoltre, la competitività internazionale dell'economia americana si andò deteriorando stabilmente e rapidamente fino all'inizio degli anni '70: la bilancia commerciale passò da un avanzo di 6 miliardi di dollari nel 1964 ad un disavanzo di pari entità nel 1972, dopo che nel 1971 si era registrato il primo deficit dell'intero ventesimo secolo.

Queste furono le principali ragioni che condussero alla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro nell'agosto del 1971 ed alla successiva svalutazione della moneta americana sancita negli accordi dello Smithsonian in cui si poneva definitivamente fine al sistema di cambi instaurato quasi trent'anni prima a Bretton Woods.

Il deterioramento della bilancia commerciale degli Stati Uniti fu accompagnato da una pesante perdita della loro quota del mercato mondiale, che passò dal 16,7% del 1964 al 13,2% del 1972: tra il 1968 e il 1972 la diminuzione di quota superò i 4 punti percentuali.

Sebbene sia stato generalmente riconosciuto che la maggior importanza dei prodotti agricoli nelle esportazioni americane (circa 1/5 del totale) relativamente agli altri paesi industrializzati possa spiegare una parte non trascurabile di tale perdita (a causa del più lento tasso di crescita degli scambi di questi prodotti sui mercati internazionali, rispetto a quello dei manufatti) tuttavia una parte sensibile della flessione della quota degli Usa è attribuibile all'andamento degli scambi di prodotti dell'industria manifatturiera. I dati della tabella 1 mostrano che gli Usa erano di gran lunga il principale paese esportatore di manufatti all'inizio degli anni '60. Da allora la loro quota si è velocemente ridot-

TAB. 1. *Quote sul totale delle esportazioni mondiali di manufatti.*

Paesi	Anni				
	1961	1965	1969	1973	1977
Stati Uniti	20,5	20,3	19,3	16,1	15,6
Giappone	6,8	9,4	11,2	12,8	15,3
Germania	20,3	19,1	19,5	22,1	20,5
Francia	9,4	8,8	8,2	9,5	10,3
Italia	5,7	6,7	7,3	6,8	7,4
Regno Unito	16,4	13,9	11,3	9,4	9,2

Fonte: « Euromoney », Novembre 1978.

ta: alla fine di quel decennio la quota tedesca (pur essendo diminuita leggermente nel periodo in questione) era largamente superiore a quella di tutti gli altri paesi avanzati del mondo, mentre quella giapponese era quasi raddoppiata rispetto al 1961.

La flessione della quota delle esportazioni di manufatti degli Stati Uniti anche sul mercato formato dai paesi industrializzati<sup>1</sup> fu, nel periodo 1968-1972, piuttosto elevata: 4 punti percentuali rispetto ad un valore pari a 18,9 registrato nel 1968.

La spiegazione di questi fatti e la marcata crescita della penetrazione delle importazioni di manufatti nel mercato statunitense (tabella 2) ha generalmente condotto a concentrare l'attenzione sugli effetti dell'emergere di altre potenze industriali, quali il Giappone e la Germania, capaci di competere con gli Usa proprio in alcune di quelle industrie caratterizzate da un elevato contenuto tecnologico dove gli Usa godevano da lungo tempo di un forte vantaggio comparato.

TAB. 2. *Grado di penetrazione delle importazioni di manufatti negli Usa.*

	A n n i							
	1951-60	1961-65	1966-70	1969	1972	1974	1976	1977
Importazioni di manufatti come percentuale del mercato interno	3,1	2,8	3,6	3,7	4,3	4,8	4,9	5,2

Fonte: « Euromoney », Novembre 1978.

Il ruolo delle imprese multinazionali nel trasferire la produzione all'estero è stato anche considerato sia dal punto di vista del trasferimento della tecnologia, soprattutto da parte di coloro che si sono interessati dei problemi della riduzione del « gap » tecnologico tra Usa e altri paesi industrializzati, sia sotto l'aspetto della sostituzione delle esportazioni con produzione all'estero, principalmente da coloro che si sono occupati della teoria del « ciclo del prodotto ».

L'enfasi sulle modifiche strutturali intervenute nelle relazioni economiche internazionali negli anni '60, va anche vista come la conseguenza della inadeguatezza della teoria tradizionale, basata sul modello Heck-

<sup>1</sup> Canada, Usa, Cee, Efta, Australia, Israele, Giappone, Nuova Zelanda e Sud Africa.

schier-Ohlin, che tende a spiegare il commercio internazionale esclusivamente per mezzo di variabili di costo (dei fattori) e di prezzo.

Se ci si concentra sul periodo 1968-1972, in cui, come si è visto in precedenza, gli Usa hanno perso una parte rilevante della propria quota del mercato di manufatti dei principali paesi avanzati, i dati sui costi unitari del lavoro nel settore manifatturiero e sui prezzi all'esportazione non rivelano alcun deterioramento della posizione concorrenziale degli Usa rispetto ai maggiori paesi industrializzati (vedi tabella 3). Ciò è vero anche se si esclude il 1972, cioè se si prescinde dagli effetti della svalutazione del dollaro dovuta agli accordi smithsoniani.

Questa semplice evidenza empirica è coerente con l'idea che fattori diversi dal prezzo influiscano significativamente sul commercio estero americano e, naturalmente, con l'opinione secondo cui il vantaggio di competitività di tipo tecnologico o comunque qualitativo delle merci statunitensi si sia venuto riducendo nel periodo in esame.

La forte incidenza di fattori diversi dal prezzo sul commercio estero degli Stati Uniti è stata provata in modo convincente dai risultati raggiunti da vari autori, in alcuni famosi studi intrapresi nella seconda metà degli anni '60. In quei lavori si suggeriva che le esportazioni americane di manufatti incorporavano « advanced skills » (Keesing 1965, Kenen, 1965); erano ad alta intensità di ricerca (Gruber, Mehta e Vernon 1967, Keesing 1967) e, infine, erano caratterizzate da una elevata presenza di prodotti nuovi e tecnologicamente avanzati (Vernon 1966, Hufbauer 1966, Hirsch 1967)<sup>2</sup>.

Prima di passare a quello che è l'argomento principale di questo lavoro, cioè le tendenze recenti del commercio estero Usa, è opportuno sottolineare che i vari approcci sopra brevemente richiamati, pur proponendo una problematica originale e di notevole rilievo, hanno in un certo senso contribuito a mettere in secondo piano la relazione tra la perdita di competitività dei prodotti americani e la stabilità delle parità di cambio del dollaro; su questo punto ci soffermeremo nella parte finale.

<sup>2</sup> Keesing, D.B., *Labor Skills and International Trade: Evaluating Many Trade Flows with a Single Measuring Device*, « Review of Economics and Statistics », agosto 1965. Kenen, P.B., *Nature, Capital and Trade*, « Journal of Political Economy », ottobre 1965. Gruber, W.H., Mehta, D. e Vernon, R., *The R & D Factor in International Trade and Investment of U.S. Industries*, « Journal of Political Economy », febbraio 1967. Keesing, D.B., *The Impact of Research and Development of United State Trade*, « Journal of Political Economy », febbraio 1967. Vernon, R., *International Investment and International Trade in the Product Cycle*, « Quarterly Journal of Economics », maggio 1966. Hufbauer, G.C., *Synthetic Materials and the Theory of International Trade*, Harvard University Press, 1966. Hirsch, S., *Location of Industry and International Competitiveness*, Oxford University Press, 1966.

TAB. 3. *Prezzi all'esportazione e costi unitari del lavoro nell'industria manifatturiera (indici in base 1968=100)\*.*

Paesi	Anni								
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Prezzi all'esportazione									
Stati Uniti	103	109	113	116	135	172	192	199	209
Germania	103	105	108	109	112	129	139	141	142
	<i>105</i>	<i>115</i>	<i>124</i>	<i>136</i>	<i>169</i>	<i>199</i>	<i>226</i>	<i>224</i>	<i>247</i>
Giappone	104	110	111	109	118	163	166	162	168
	<i>105</i>	<i>111</i>	<i>115</i>	<i>129</i>	<i>157</i>	<i>201</i>	<i>201</i>	<i>198</i>	<i>227</i>
Regno Unito	103	110	116	122	138	178	218	263	311
	<i>103</i>	<i>110</i>	<i>119</i>	<i>128</i>	<i>142</i>	<i>174</i>	<i>203</i>	<i>199</i>	<i>227</i>
Francia	107	118	125	127	139	176	185	202	222
	<i>103</i>	<i>106</i>	<i>113</i>	<i>124</i>	<i>155</i>	<i>181</i>	<i>215</i>	<i>210</i>	<i>224</i>
Italia	104	108	114	118	138	195	221	266	319
	<i>104</i>	<i>108</i>	<i>115</i>	<i>126</i>	<i>147</i>	<i>186</i>	<i>211</i>	<i>200</i>	<i>225</i>
Canada	102	105	106	109	125	166	184	188	200
	<i>102</i>	<i>109</i>	<i>113</i>	<i>119</i>	<i>135</i>	<i>183</i>	<i>195</i>	<i>206</i>	<i>204</i>
Costi unitari del lavoro nell'industria manifatturiera									
Stati Uniti	105	113	114	114	119	139	149	152	162
Germania	103	116	126	113	143	155	169	165	173
	<i>105</i>	<i>128</i>	<i>145</i>	<i>167</i>	<i>215</i>	<i>240</i>	<i>275</i>	<i>263</i>	<i>298</i>
Giappone	103	108	121	130	143	185	226	218	225
	<i>103</i>	<i>109</i>	<i>126</i>	<i>156</i>	<i>190</i>	<i>229</i>	<i>275</i>	<i>265</i>	<i>303</i>
Regno Unito	107	122	133	139	149	188	246	281	314
	<i>106</i>	<i>122</i>	<i>135</i>	<i>145</i>	<i>152</i>	<i>184</i>	<i>228</i>	<i>212</i>	<i>229</i>
Francia	102	109	115	121	131	152	177	186	202
	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>104</i>	<i>119</i>	<i>146</i>	<i>157</i>	<i>204</i>	<i>193</i>	<i>203</i>
Italia	106	121	136	144	163	193	260	287	350
	<i>105</i>	<i>120</i>	<i>137</i>	<i>154</i>	<i>174</i>	<i>185</i>	<i>249</i>	<i>215</i>	<i>247</i>
Canada	102	108	109	112	119	135	157	171	181
	<i>102</i>	<i>111</i>	<i>116</i>	<i>122</i>	<i>128</i>	<i>149</i>	<i>166</i>	<i>187</i>	<i>184</i>

\* I dati in corsivo tengono conto degli andamenti dei tassi di cambio delle monete dei paesi considerati rispetto al dollaro.

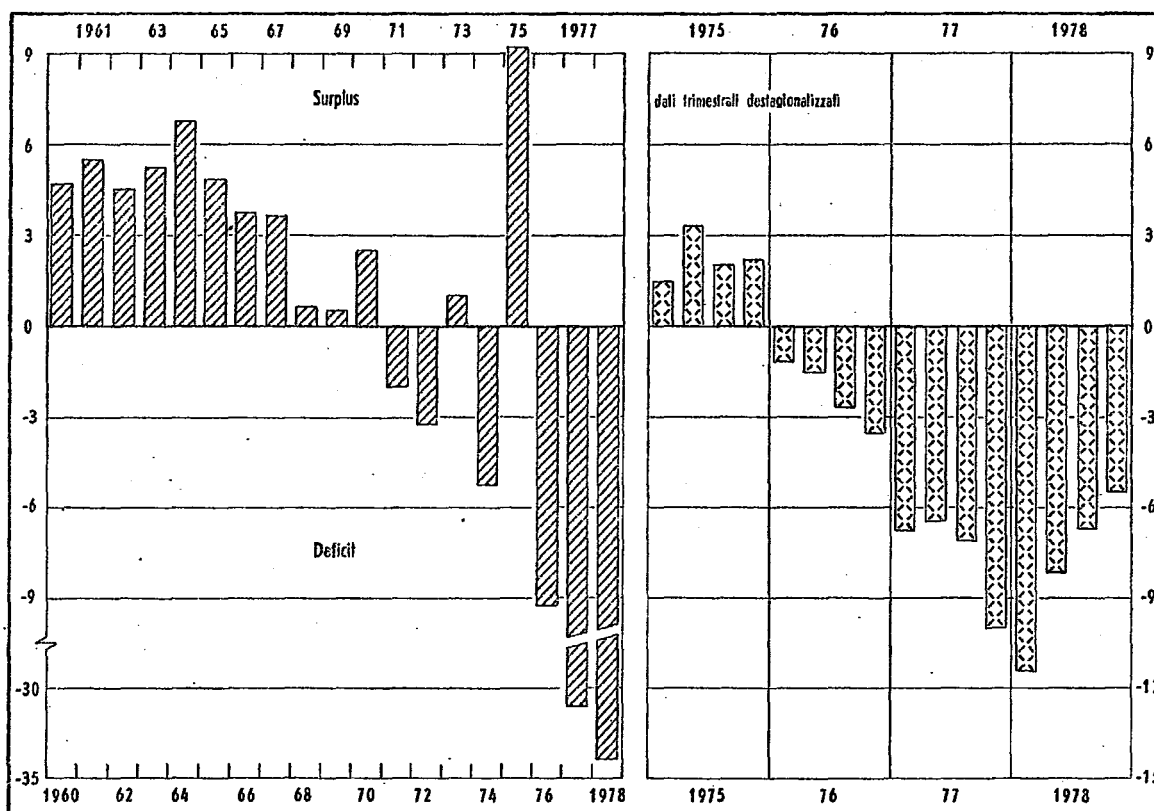
Fonte: Per i prezzi all'esportazione, cfr. International Monetary Fund, « International Financial Statistics »; The Conference Board.  
Per i costi unitari del lavoro nell'industria manifatturiera, cfr. Department of Commerce, « International Economic Indicators », The Conference Board. Dati riprodotti da « Information Bulletin of the Conference Board », n. 49, dicembre 1978.

## Il commercio estero degli Usa fra il 1972 ed il 1977

Per quanto riguarda l'analisi degli avvenimenti più recenti del commercio estero statunitense, si concentrerà qui l'attenzione sul periodo 1972-1977, con alcuni accenni sul 1978 quando siano disponibili le necessarie informazioni statistiche.

In questo periodo la bilancia commerciale degli Stati Uniti è stata caratterizzata da fortissime oscillazioni tra posizioni di deficit e di surplus (vedi fig. 1), legate agli effetti dei fattori ciclici che hanno dominato l'economia mondiale durante questi anni. L'analisi dei trends strutturali o di lungo periodo del commercio americano richiede dunque che i fattori ciclici siano considerati separatamente e, possibilmente, che il loro effetto sia isolato. Un tentativo in tal senso può essere fatto esaminando separatamente le più importanti voci della bilancia commerciale, precisamente: petrolio e prodotti petroliferi, prodotti dell'agricoltura e manufatti<sup>3</sup>.

FIG. 1. *Saldo della bilancia commerciale (miliardi di dollari).*



Fonte: Federal Reserve Bank of New York, « Quarterly Review », inverno 1978-1979.

<sup>3</sup> L'analisi che segue si basa, tra l'altro, su un recente lavoro di R.Z. Lawrence, *An Analysis of the 1977 U.S. Trade Deficit*, « Brookings Papers on Economic Activity », n. 1, 1978.

Ci si può rendere conto degli ampi mutamenti del saldo commerciale, considerando che esso ha fatto registrare un deficit di 6 miliardi di dollari nel 1972, un avanzo di 9 miliardi nel 1975 e un disavanzo di 31 miliardi nel 1977 (di ammontare simile è stato il deficit del 1978). Dei 40 miliardi di dollari di deterioramento verificatosi tra il 1975 e il 1977, quasi la metà (19 miliardi) deriva dal peggioramento del saldo della bilancia di prodotti petroliferi, circa 17 miliardi da quello del saldo degli scambi di manufatti e solo 1,9 miliardi dal declino del saldo degli scambi dei prodotti agricoli.

Per quanto concerne questi ultimi l'attivo commerciale è cresciuto costantemente per tutto il periodo 1970-1978, tranne che nel 1977; gli incrementi sono stati eccezionalmente elevati fino al 1974 e poi molto più contenuti. Le esportazioni, nel periodo considerato, si sono quadruplicate mentre l'aumento delle importazioni è stato pari al 150% solamente (vedi tabella 4). La crescita di queste ultime è in larga parte attribuibile ai cosiddetti « beni complementari », quelli cioè che non vengono prodotti negli Stati Uniti.

Il limitato contributo del settore agricolo (1,4 miliardi di dollari<sup>4</sup>) all'eccezionale peggioramento della bilancia commerciale degli Stati Uniti, avvenuto tra il 1975 e il 1977, è attribuibile al notevole aumento del valore delle importazioni (il più elevato tra quelli verificatisi negli anni '70) tra il 1976 e il 1977 (+ 32,3%). Il 50% circa di

TAB. 4. *Commercio di prodotti agricoli degli Stati Uniti. Esportazioni, importazioni e saldi (miliardi di dollari).*

Anni fiscali	Esportazioni	Importazioni	Saldi
1970	6,72	5,51	1,13
1971	7,76	5,83	1,93
1972	8,05	6,05	2,00
1973	12,90	7,32	5,58
1974	21,32	9,55	11,77
1975	21,58	9,58	12,00
1976	22,76	10,11	12,65
1977	24,00	13,38	10,62
1978	27,30	13,89	13,41

Fonte: Usa, Department of Agriculture.

<sup>4</sup> La discrepanza col dato riportato in precedenza è dovuta al fatto che lì ci si riferiva all'anno solare e qui all'anno fiscale (vedi tabella 4).

tale aumento è dovuto alla crescita del prezzo del caffè. Se si tiene conto di questo, che può essere considerato un fattore occasionale legato alla particolare situazione del mercato di questo prodotto in quell'anno, e dell'andamento delle importazioni nel 1978, se ne può dedurre che non vi è alcuna evidenza di una tendenza ad un aumento delle importazioni maggiore di quello delle esportazioni, la cui crescita, dopo il rallentamento degli anni 1974-1976, è ripresa con forza nel 1977 e, soprattutto, nel 1978.

La competitività dell'economia americana in questi prodotti appare dunque, a tutt'oggi, assai elevata. La quota degli Stati Uniti sul commercio mondiale di prodotti agricoli è passata dal 13,5% nel 1970 al 17% nel 1978. La « performance » delle esportazioni americane è stata buona sia sui mercati dei paesi avanzati (la Cee assorbe circa il 25% delle esportazioni americane di questi prodotti, il Giappone il 15%), sia sui mercati dei paesi ad economia pianificata, sia, infine, su quelli dei paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda il petrolio e i derivati, dai dati della tabella 5 si nota che, a seguito dell'eccezionale incremento dei prezzi avvenuto alla fine del 1973, la bilancia commerciale si è deteriorata fortemente tra il 1973 e il 1974, quando il deficit si è triplicato. Il peggioramento è continuato fino a tutto il 1977; in quell'anno il saldo negativo fu superiore ai 40 miliardi di dollari (sei volte più elevato che nel 1973). Nel 1978 si è verificato un certo contenimento delle importazioni su cui ritorneremo nel seguito.

Circa i 2/3 dell'intero deterioramento è stato causato dall'aumento dei prezzi. Comunque, anche le quantità importate sono cresciute velocemente, in special modo nel 1976 e nel 1977, quando il loro tasso di crescita fu vicino al 20% all'anno, assai superiore al saggio medio annuo del 3,5% che si era verificato negli anni precedenti.

Molti fattori occasionali, oltre ad effetti ciclici, hanno prodotto questo marcato aumento delle importazioni di petrolio. Tra i primi, è possibile menzionare l'eccezionale freddo dell'inverno del 1977 che ha provocato un forte aumento del consumo di energia per riscaldamento domestico e il bassissimo livello delle piogge nella regione del nord-ovest, che ha causato una caduta della potenza idroelettrica: una stima approssimativa dell'azione di tali fattori colloca in circa 2 miliardi di dollari il loro effetto.

Tra i fattori ciclici, va menzionata la ricostruzione delle scorte di petrolio e di prodotti petroliferi, che ha condotto ad un livello delle giacenze, alla fine del 1977, superiore dell'11% rispetto a quello dello stesso periodo dell'anno precedente, e la forte crescita dell'economia americana.



TAB. 5. *Commercio di oli combustibili degli Stati Uniti, 1972-77* (dati annuali o tassi annui)

	Anni								
	1972	1973	1974	1975	1976	1977			
						1° trim.	2° trim.	3° trim.	4° trim.
<i>Importazioni</i> <sup>(a)</sup>									
Valore totale (miliardi di dollari)	4,9	8,3	25,5	28,5	37,1	46,3	50,3	48,6	44,3
Valore del petrolio	4,3	7,6	24,3	27,0	34,6	44,1	48,0	45,8	41,5
Indice del valore unitario									
Greggio	100,0	123,1	419,3	434,0	464,1	483,6	499,6	501,2	505,8
Prodotti raffinati	100,0	131,7	419,6	449,1	447,4	533,2	540,0	525,3	521,8
<i>Esportazioni</i> <sup>(a)</sup>									
Valore totale (miliardi di dollari)	1,7	1,9	3,6	4,8	4,7	4,2	5,2	5,3	4,3
Ind. val. medio unit. (totale)	100,0	112,0	224,4	263,9	265,2	285,1	279,0	282,4	282,3
<i>Addendo</i> <sup>(b)</sup>									
Consumo totale di petrolio (mbd) <sup>(c)</sup>	16,4	17,3	16,7	16,3	17,4	19,7	17,7	17,8	18,7
Greggio di produzione interna	9,4	9,2	8,8	8,4	8,1	8,0	8,0	8,3	8,6
Greggio importato	4,7	6,3	6,1	6,1	7,3	9,4	8,5	8,5	8,1
Importazioni come percentuale del totale	28,7	36,1	36,7	37,1	41,8	47,6	48,2	47,6	42,9

<sup>(a)</sup> Census Bureau Basis (1972-74) e balance of-payment basis (1975-77); <sup>(b)</sup> Bureau of Mines basis; <sup>(c)</sup> Il consumo totale include i guadagni di lavorazione, i liquidi di gas naturale e altri idrocarburi. Riprodotta dall'articolo di R.Z. Lawrence, « Brookings Papers on Economic Activity », n. 1, 1978, p. 164.

Fonte: Per i valori, Survey of Current Business e Bureau of Economic Analysis, dati non pubblicati; indici dei valori unitari, Bureau of the Census, Foreign Trade Division; quantità, U.S. Department of Energy, « Monthly Energy Review ».

Tutti questi elementi si sono sovrapposti ad una preoccupante tendenza alla riduzione della produzione di petrolio negli Stati Uniti che si è verificata tra il 1972 e il 1977 (vedi tabella 5). Lo studio approfondito delle determinanti di tale riduzione va al di là degli scopi del presente lavoro<sup>5</sup>. Qui si vuole solo far notare che dalla fine del 1977 la produzione di petrolio negli Usa è aumentata, soprattutto a seguito dell'apertura dell'oleodotto dell'Alaska. Ciò ha senza dubbio contribuito alla riduzione del 9% delle importazioni verificatasi nei primi 11 mesi del 1978. Inoltre, un notevole contributo alla limitazione delle importazioni è derivato dalla liquidazione delle scorte che è avvenuta in questo periodo. Conseguentemente, la quota delle importazioni sul totale della domanda di petrolio e derivati si è ridotta rispetto al livello record del secondo trimestre del 1977. Nella media del 1978 questa quota è stata pari al 46,2% rispetto al 50,5% dell'anno precedente.

In prospettiva la situazione potrebbe alquanto migliorare col manifestarsi degli effetti dell'« Energy Bill », che venivano valutati in circa 2 miliardi di dollari per il 1979. Tuttavia varie indicazioni suggeriscono che tale valutazione sia errata per eccesso.

Se ci si concentra, infine, sugli scambi di manufatti, si nota (vedi tabella 1) che la quota americana sulle esportazioni mondiali si è ridotta, tra il 1973 e il 1977, di mezzo punto percentuale: è proseguita pertanto la tendenza di lungo periodo alla riduzione, ma risulta evidente una forte decelerazione rispetto al periodo 1969-1973.

È interessante sottolineare che, dai dati della tabella 6, dove sono riprodotte le quote di mercato degli Stati Uniti, del Giappone e della Germania calcolate rispetto agli scambi tra i maggiori paesi industriali, l'impressione di indebolimento della posizione americana è sensibilmente ridotta. Infatti, nel 1977 la quota degli Usa è stata maggiore che nel 1972 e nel 1973, anche se è risultata minore rispetto al 1975. Questo porta a concludere che la perdita di quota da parte degli Stati Uniti sul mercato mondiale di manufatti negli ultimi 5-6 anni considerati è da imputare alla perdita di competitività sui mercati diversi da quello formato dai maggiori paesi industriali.

Una spiegazione di questa differenza di comportamento potrebbe essere trovata nell'emergere di una forte posizione concorrenziale, sui mercati dei paesi sottosviluppati, dei paesi più avanzati tra quelli in

<sup>5</sup> È comunque possibile menzionare, tra i fattori che hanno contribuito al contenimento della produzione di petrolio degli Usa, la politica di controllo dei prezzi dei prodotti petroliferi attuata dal governo federale.

TAB. 6. *Quote delle esportazioni di manufatti di Usa, Germania e Giappone calcolate con riferimento alle esportazioni di manufatti tra i maggiori paesi industriali\* - (%)*.

Anni	Paesi		
	Stati Uniti	Germania	Giappone
1968	20,1	18,6	10,2
1969	19,3	18,7	10,7
1970	18,4	19,0	11,2
1971	17,2	19,3	12,7
1972	16,3	19,3	13,5
1973	16,7	20,3	13,3
1974	17,7	20,2	14,8
1975	18,9	18,6	14,2
1976	18,3	19,1	14,8
1977	18,0	19,0	15,3

\* Stati Uniti, Austria, Belgio-Lussemburgo, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Olanda, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Giappone.

Fonte: Department of Commerce, International Economic Indicators.

via di sviluppo<sup>6</sup>, oltre che nel rafforzamento della competitività dei prodotti giapponesi.

Per quanto riguarda i primi, un recente studio del Joint Economic Committee<sup>7</sup>, sottolinea come la concorrenza da parte di questo gruppo di paesi emergenti sia, probabilmente, più efficace in alcuni dei tradizionali mercati di esportazione degli Stati Uniti, piuttosto che nel mercato americano, poiché « questi paesi stanno rafforzando la propria industria dell'acciaio, l'industria chimica e dell'auto e si stanno preparando ad esportare prodotti manufatti ad uno stadio più avanzato sia ai paesi sviluppati che a quelli in via di sviluppo ».

Sul problema connesso con l'emergere di paesi in via di sviluppo capaci di competere con i paesi industrializzati negli scambi di prodotti dell'industria manifatturiera, appare opportuno soffermarsi brevemente: è infatti utile chiarire se la situazione degli Stati Uniti sia inquadrabile in una più ampia tendenza che coinvolge anche gli altri paesi avanzati, o se vi siano significative differenze tra questi ultimi e gli Usa.

<sup>6</sup> In questo gruppo di paesi vengono solitamente inclusi: Brasile, Hong Kong, Corea, Messico, Singapore e Taiwan.

<sup>7</sup> *Anticipating disruptive Imports*, Studio preparato ad uso del Joint Economic Committee, Congresso degli Stati Uniti, settembre 1978.

Se si esamina come fa l'Ocse in un suo recente rapporto<sup>8</sup> un gruppo di paesi in via di sviluppo ad alto tasso di industrializzazione (per brevità essi saranno indicati nel seguito con la sigla Nic, ripresa dalla definizione inglese) piú ampio di quello considerato in precedenza<sup>9</sup> si nota un notevole aumento della loro quota sulle esportazioni di manufatti sia verso i paesi industriali, sia verso i paesi in via di sviluppo e sia, infine, verso i paesi dell'Est (tabella 7). Il maggior guadagno di quote si è verificato nei confronti dei paesi avanzati. Tuttavia i dati contenuti nella seguente tabella 8 mettono in luce situazioni assai differenti all'interno del gruppo dei paesi industrializzati (in particolare tra

TAB. 7. *Quota dei Nic sulle esportazioni di manufatti dirette ad alcuni gruppi di paesi (%)*.

Esportazione verso i	Anni		
	1963	1973	1976
Paesi industriali	2,6	7,0	7,9
Paesi in via di sviluppo	4,7	7,2	8,1
Paesi dell'Est	1,3	2,5	3,1

Fonte: Ocse, 1979, *op. cit.*

TAB. 8. *Scambi di manufatti dei paesi dell'Ocse con i Nic (miliardi di dollari)*

	Saldo		
	1963	1973	1977
Canada	0,03	-0,20	-0,63
Stati Uniti	0,92	0,06	-2,62
Giappone	0,62	4,94	10,63
Francia	0,43	1,32	1,35
Germania	0,71	3,23	3,30
Italia	0,36	1,42	1,96
Regno Unito	0,32	0,64	1,34
Ocse	3,97	14,04	18,16

Fonte: Ocse, 1979, *op. cit.*

<sup>8</sup> *The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures*, Rapporto del Segretario Generale, Parigi, 1979.

<sup>9</sup> L'Ocse, oltre ai paesi citati nella nota 6, considera anche la Grecia, il Portogallo, la Spagna e la Jugoslavia.

i primi sette di essi) e consentono di rispondere al quesito che si era posto in precedenza.

Si nota infatti che tra il 1963 e il 1977 il saldo attivo dei paesi dell'Ocse rispetto a quelli in via di sviluppo in esame, passa da quasi 4 miliardi di dollari a oltre 18 miliardi. Mentre gli Stati Uniti e il Canada registrano un deterioramento rispettivamente di 3,5 e 0,7 miliardi di dollari, gli altri cinque paesi considerati conseguono un miglioramento di entità compresa tra un massimo di 10 miliardi per il Giappone e un minimo di 0,9 miliardi per la Francia. La situazione degli Usa appare dunque sensibilmente diversa da quelle degli altri paesi avanzati; inoltre va notato (su questo punto si tornerà nel seguito) che la maggior parte del peggioramento si verifica tra il 1973 e il 1977 (si veda anche la tabella 9 seguente). Tuttavia i due sottoperiodi 1973-75 e 1975-77 mostrano due andamenti assai diversi, risentendo probabilmente dell'azione di fattori ciclici che verranno trattati nel seguito.

Un'idea della rilevanza quantitativa dell'altro fattore di deterioramento della competitività dei manufatti americani, e cioè la crescente capacità concorrenziale dell'industria giapponese su mercati diversi da quelli formati da paesi avanzati, si può già ricavare dai dati riportati nella tabella 8. Quelli in tabella 9 forniscono una indicazione indiretta, illustrando anche l'andamento degli scambi di manufatti tra Stati Uniti e Giappone.

Da essi si evince che il deterioramento del saldo commerciale degli Stati Uniti rispetto al Giappone è stato continuo e sostenuto durante il periodo 1963-1972, e notevolmente rallentato nei tre anni successivi per poi riprendere con forza negli ultimi due.

I dati riprodotti nella tabella 9 portano dunque alla conclusione che dei 17 miliardi di deterioramento del saldo commerciale di manufatti degli Stati Uniti verificatosi tra il 1975 e il 1977, oltre 12 sono da attribuire agli scambi con il Giappone e con i Nic.

### **Le determinanti delle fluttuazioni: un'analisi quantitativa**

Tenendo ben presente questo primo interessante risultato, passiamo all'analisi delle determinanti delle ampie fluttuazioni del saldo commerciale di manufatti degli Stati Uniti, verificatesi tra il 1972 e il 1977. Prima di far ciò, è opportuno descrivere sinteticamente l'entità di tali fluttuazioni: nel 1972 gli Usa avevano un saldo passivo di 4 miliardi di dollari, nel 1975 un attivo 20 miliardi e nel 1977 un surplus di 3,5 miliardi solamente.

Nel tentativo di quantificare l'effetto sulla bilancia commerciale

TAB. 9. *Esportazioni, importazioni e saldo della bilancia commerciale di manufatti degli Usa rispetto al Giappone e ai Nic (miliardi di dollari)*

	1963	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
	Giappone								
Esportazioni	0,6	1,9	1,9	2,1	2,9	3,8	3,1	3,5	3,6
Importazioni	1,3	5,5	6,9	8,6	9,1	11,6	10,9	15,1	18,3
Saldo	-0,7	-3,6	-4,0	-6,5	-6,2	-7,8	-7,8	-11,6	-14,7
	Nic								
Esportazioni	1,3	3,5	3,6	4,3	6,6	10,0	10,5	11,1	10,7
Importazioni	0,4	2,5	3,2	4,8	6,5	8,6	7,8	11,2	13,3
Saldo	0,9	1,0	0,4	-0,5	0,1	1,4	2,7	-0,1	-2,6

Fonte: Ocse, 1979, *op. cit.*

degli Stati Uniti degli elementi ciclici e, comunque, di quelli di breve periodo, ci concentreremo su due fattori: primo, il differenziale nei tassi di crescita tra gli Usa e gli altri paesi dell'Ocse e, secondo, i mutamenti dei prezzi relativi e dei tassi di cambio.

Il primo fattore va messo in particolare risalto quando ci si riferisce al periodo 1974-1977. Infatti, nel 1974 e nel 1975 gli Usa sperimentarono una recessione piú profonda di quella registrata, in media dai paesi dell'Ocse: il loro prodotto nazionale lordo si ridusse dell'1,3% nel 1974 e dell'1,8% nel 1975, mentre il reddito nel resto dell'area Ocse aumentò dell'1,5% nel 1974 e, quindi, diminuì solo dello 0,5% nel 1975. L'opposto accadde nei due anni successivi, quando il Pnl degli Usa crebbe del 5,6% e quello delle altre nazioni dell'Ocse solo del 3,75%. Gli Stati Uniti riportarono il tasso di utilizzazione della capacità su valori elevati durante il 1977 e crearono 3 milioni di nuovi posti di lavoro nel 1976 e nel 1977. La differenza nei tassi di crescita fu particolarmente ampia nel 1977, quando il Pnl degli Stati Uniti aumentò del 5% rispetto al 2,7%, in media, del resto dell'area Ocse.

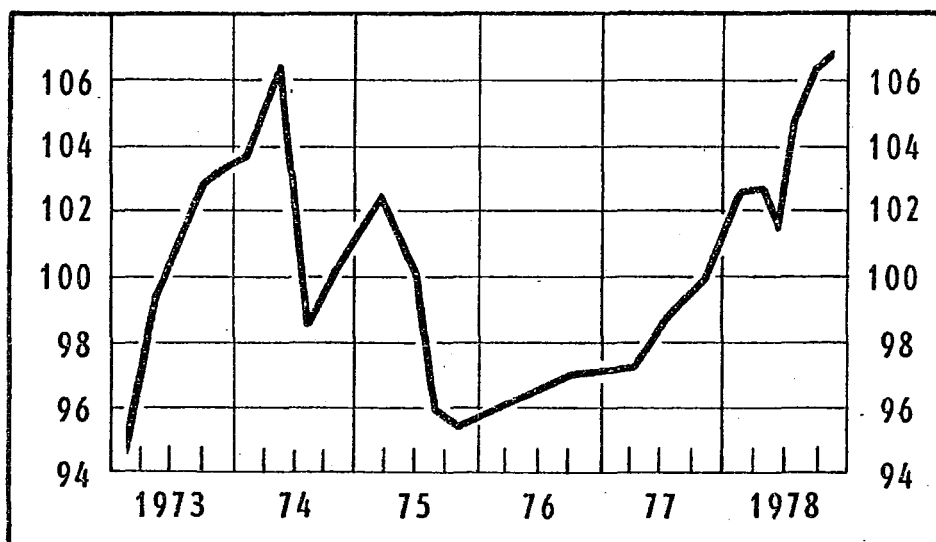
La semplice analisi in termini dei tassi di crescita dei Pnl nasconde comunque alcune importanti caratteristiche qualitative nello sviluppo ciclico delle economie considerate. Infatti, il modesto sviluppo di molti dei paesi dell'Ocse si è accompagnato ad un fortissimo indebolimento del tasso di accumulazione e ciò ha danneggiato particolarmente le esportazioni di manufatti degli Stati Uniti, dal momento che queste sono costituite, in larga parte, da beni di investimento.

Le fluttuazioni dei prezzi relativi e dei tassi di cambio effettivi sono state considerevoli (si vedano le figg. 2 e 3) e sembrano essersi accompagnate, tenuto conto di un certo ritardo, ai mutamenti del saldo della bilancia commerciale di manufatti.

Secondo lo studio precedentemente citato di R.Z. Lawrence, le ampie oscillazioni del commercio di manufatti degli Stati Uniti verificatesi tra il 1975 e il 1977 possono essere largamente spiegate in termini di mutamenti dei prezzi relativi e di diverso sviluppo ciclico dell'economia americana rispetto alle altre.

Inoltre, dal lavoro in questione risulta che, anche se non emerge alcun aumento non spiegabile delle importazioni di manufatti e la loro forte crescita tra il 1975 e il 1977 (40,8%) può essere largamente ricondotta all'azione delle variabili menzionate in precedenza, alcune delle caratteristiche di tale aumento inducono una certa preoccupazione. In particolare, Lawrence sottolinea un aspetto già qui messo in luce in precedenza, e cioè l'incremento straordinariamente elevato delle

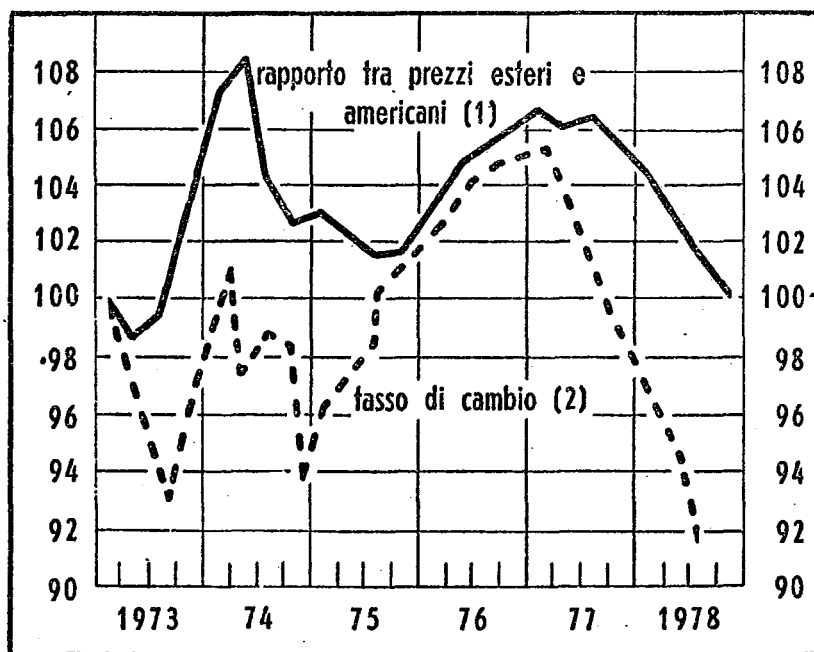
FIG. 2. *Competitività delle esportazioni degli Usa (media del periodo =100).*



Questo indicatore dei mutamenti di competitività delle esportazioni degli Stati Uniti è un rapporto tra i prezzi all'ingrosso in dollari dei maggiori partners commerciali degli Stati Uniti, Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone e Regno Unito e i prezzi ingrosso americani. Un aumento del rapporto suggerisce un miglioramento della competitività degli Usa; viceversa, un declino segnala un peggioramento. I prezzi esteri e i tassi di cambio di ogni paese sono pesati con la media delle quote, calcolate con riferimento al 1977, primo, per mezzo delle esportazioni bilaterali degli Stati Uniti verso ogni paese e, secondo, con le esportazioni di ogni paese verso il mercato diverso da quello americano.

Fonte: Come grafico precedente.

FIG. 3. *Componenti delle competitività delle esportazioni Usa (1973 - 1 = 100)*



(1) Prezzi all'ingrosso. I prezzi esteri sono quelli dei sei paesi menzionati nella nota alla fig. 2 e sono pesati nel modo ivi descritto.

(2) I tassi di cambio sono in termini di valute degli altri paesi per dollaro. Il tasso effettivo è costruito pesando i tassi di cambio del dollaro rispetto alle monete dei sei paesi considerati nel modo descritto nella nota alla fig. 2.

Fonte: Come grafici precedenti.



importazioni di manufatti dai paesi in via di sviluppo e dal Giappone<sup>10</sup>.

L'effetto sugli scambi di manufatti degli Stati Uniti dei mutamenti dei prezzi relativi e delle differenze nei tassi di crescita tra l'economia americana e quelle degli altri paesi è stato valutato da Lawrence nell'ambito di un approccio di equilibrio parziale. Il beneficio per la bilancia commerciale di prodotti manufatti, che sarebbe derivato da una crescita delle altre economie negli anni 1976 e 1977 simile a quella degli Stati Uniti, è stato stimato in circa 8,4 miliardi di dollari nel 1977<sup>11</sup>. Più complessa è la stima degli effetti di prezzo: nel lavoro in esame si è anche tentato di valutare ciò che sarebbe accaduto se i prezzi relativi all'importazione e alla esportazione degli Usa si fossero mantenuti sul livello della prima metà del 1975. Nei due casi estremi in cui prima i prezzi esteri in dollari fossero saliti in modo da allinearsi a quelli americani o, secondo, i prezzi americani fossero diminuiti fino al livello dei prezzi esteri, il beneficio per la bilancia commerciale di manufatti nel 1977 sarebbe stato, rispettivamente, di 7,1 e 8,1 miliardi di dollari.

Pur tenendo presenti i limiti di questo tipo di esercizio, se ne ricava l'impressione che l'ordine di grandezza degli effetti dei due fattori considerati sia stato rilevante e non lontano da quello dell'intero deterioramento avvenuto tra il 1975 e il 1977<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> « Nel 1975 il valore delle importazioni di manufatti degli Stati Uniti dai paesi meno sviluppati (11 miliardi) e dal Giappone (11,2 miliardi) costituivano il 40,6% del valore totale delle importazioni di manufatti. L'anno seguente il valore delle importazioni dai paesi meno sviluppati aumentò del 40,6% e di quelle dal Giappone del 37,4%: insieme esse costituivano il 45,1% del valore totale delle importazioni di manufatti ». (R. Z. Lawrence, op. cit. p. 179). Si noti che, tra il primo trimestre del 1975 e il primo del 1976, il rapporto tra l'indice dei valori medi unitari delle esportazioni giapponesi di manufatti e l'analogo indice delle esportazioni americane si ridusse del 12,5%.

<sup>11</sup> In un recentissimo lavoro, E. M. Truman (*Balance of Payments Adjustment from a U.S. Perspective, the Lessons of the 1970s*, « International Finance Discussion Papers », n. 143, Giugno 1979) adotta un approccio analogo per valutare lo stesso tipo di effetto considerato da Lawrence. Senza soffermarsi ad illustrare in dettaglio l'esercizio, è importante sottolineare la convergenza dei risultati, come emerge dalla seguente frase ripresa dalla parte conclusiva del lavoro: « Specialmente in un contesto di tassi di cambio fluttuanti, se l'economia americana si espande a un tasso sensibilmente più rapido di quello delle economie degli altri paesi industriali, sembra che gli Stati Uniti divengano non solo una 'locomotiva' ma anche una 'voragine', che attrae l'output degli altri paesi, ampliando il proprio deficit commerciale, e, in un caso estremo, causando un eccessivo deprezzamento del dollaro ».

<sup>12</sup> Anche uno studio del Federal Reserve Board, cui si fa riferimento nell'*International Comment* di « Brown Brothers Harriman & Co. », del gennaio 1979, valuta che l'effetto sulla bilancia commerciale americana dei differenziali di crescita sia stato assai rilevante: circa 20 miliardi di dollari di deterioramento su base annua.

## Alcuni possibili fattori strutturali

Passando all'analisi dei fattori di carattere strutturale che hanno influito sugli sviluppi recenti del commercio estero degli Stati Uniti, si prenderanno qui di seguito in considerazione gli effetti di composizione per prodotti e per destinazione geografica dei flussi commerciali con riferimento alle esportazioni americane. Per quanto riguarda la struttura merceologica, il problema è di verificare, come ha fatto J. Hein in un recente lavoro <sup>13</sup>, se gli Usa siano o meno stati in grado di mutare sufficientemente la composizione delle proprie esportazioni verso le categorie di prodotti i cui scambi sono cresciuti a velocità maggiore. Hein esamina il problema in termini di quote di mercato, paragonando la quota degli Usa sulle esportazioni di manufatti dei paesi industriali del 1976 con quella ipotetica che essi avrebbero avuto se la composizione delle esportazioni per gruppi merceologici fosse rimasta uguale a quella del 1968. Il risultato di questo esercizio è che la quota ipotetica sarebbe risultata inferiore a quella effettivamente ottenuta nel 1976 (15,4 e 15,9% rispettivamente). Pertanto sembra che questo tipo di effetto non abbia determinato alcun deterioramento nella posizione degli Usa sul mercato mondiale <sup>14</sup>. Tuttavia la scelta del periodo (1968-1976) non consente di trarre conclusioni definitive ai fini del presente lavoro che si propone soprattutto di analizzare gli anni successivi al 1971.

La stessa metodologia è stata applicata da J. Hein per verificare se la perdita di quote da parte degli Usa è in qualche misura attribuibile ai mutamenti nella distribuzione geografica delle esportazioni. Ne risulta che la quota ipotetica sarebbe stata, nel 1977, maggiore dell'attuale, implicando una perdita di 2,8 miliardi di dollari di esportazioni come conseguenza dell'incapacità degli Stati Uniti di orientare adeguatamente le proprie esportazioni in direzione di quelle aree che hanno avuto una crescita delle importazioni relativamente maggiore.

Infine, per completare l'esame dei fattori strutturali che potrebbero avere influenzato gli sviluppi recenti del commercio estero degli Stati Uniti, analizzeremo l'andamento degli scambi tenendo conto del livello di sofisticazione dei prodotti. Come è noto, gli Usa hanno tradi-

<sup>13</sup> J. Hein, *United States Exports in World Markets*, « Information Bulletin of the Conference Board », dicembre 1978.

<sup>14</sup> I risultati qui illustrati sono stati confermati da quelli ottenuti con la procedura a quote di mercato costanti applicata da C.M. Aho e R.D. Carney in *U.S. Export Performance in the Post — Devaluation Period: Continuation of a Secular Decline?*, Subcommittee on International Finance of the Committee on Banking, « Housing and Urban Affairs », U.S. Senate, febbraio 1978.

zionalmente dominato il commercio mondiale nei beni ad alta tecnologia anche se la loro supremazia è stata sensibilmente ridotta a seguito della crescente capacità competitiva di altri paesi avanzati (vedi tabelle 10 e 11).

Che gli Usa avessero ed abbiano tuttora un particolare vantaggio negli scambi di prodotti sofisticati risulta evidente dai valori che assume l'« indice dei vantaggi rivelati », sempre maggiore di 1 negli anni considerati nella tabella 10, e dai valori piuttosto elevati, anche se declinanti, di quello che viene usualmente definito come « indice di specializzazione », che tiene conto dell'ammontare del saldo (in questo caso attivo) rispetto al totale degli scambi di questi prodotti<sup>15</sup>.

Si nota inoltre che tra il 1965 e il 1977 la quota degli Stati Uniti sul mercato Ocse in alcuni gruppi di prodotti a più alto contenuto tecnologico è passata dal 24,7 al 17,6%. Fino al 1973, il deterioramento è stato continuo e di entità analoga a quello verificatosi per l'insieme dei manufatti, come è dimostrato dal valore pressoché costante assunto dall'indice dei vantaggi rivelati in quegli anni. In seguito, l'andamento dei prodotti avanzati è stato peggiore di quello complessivo.

Esaminando l'intero periodo 1972-1977, si evince chiaramente che anche l'evoluzione degli scambi di prodotti sofisticati è dominata dalla presenza di forti oscillazioni che rendono assai difficile l'individuazione delle tendenze sottostanti (tabella 10 e 11)<sup>16</sup>.

Tenendo conto, in particolare, dell'andamento dei saldi commerciali si nota che il 1972 è un anno fondamentale per comprendere i mutamenti recenti intervenuti negli scambi di manufatti degli Stati Uniti. Infatti, in quell'anno giunge al culmine il processo di contenimento del saldo attivo degli scambi di prodotti sofisticati e di aumento del saldo passivo negli altri prodotti. Tra il 1973 e il 1975 questa tendenza si inverte fortemente: l'avanzo nel commercio di prodotti sofisticati aumenta del 160% mentre si verifica una straordinaria riduzione del

<sup>15</sup> L'indice dei vantaggi rivelati è quello usato da Balassa (*Trade Liberalization and 'Revealed' Comparative Advantage*, Manchester School, maggio 1965):

$$IRV_{ij} = (X_{ij} / \sum_i X_{ij}) : (X_i / \sum_i X_i)$$

dove  $X_{ij}$  sono le esportazioni del paese  $i$  nell'industria  $j$ .

L'indice di specializzazione è stato anch'esso proposto da Balassa nel lavoro citato:

$$I_{ij} = (X_{ij} - M_{ij}) : (X_{ij} + M_{ij})$$

dove  $X_{ij}$  sono le esportazioni e  $M_{ij}$  le importazioni del paese  $i$  nel settore  $j$ .

<sup>16</sup> Si è ritenuto utile riportare anche i dati contenuti nella tabella 11 poiché, come è noto, la individuazione di settori ad alta e a bassa tecnologia all'interno dell'industria manifatturiera implica comunque un elevato grado di arbitrarietà. L'uso di classificazioni differenti consente di effettuare un qualche controllo e quindi di aumentare il grado di attendibilità delle considerazioni che vengono fatte sulla base di questi dati. Per non appesantire troppo il testo, il commento è stato tuttavia limitato alla tabella 10.

TAB. 10. *Quote di mercato e saldi commerciali degli Usa in alcuni gruppi di prodotti dell'industria manifatturiera ad alta tecnologia sul mercato formato dai paesi dell'Ocse (percentuali e miliardi di dollari)*

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977								
734	42,3	61,7	1.291	67,0	1.662	58,5	1.266	60,7	1.621	65,6	2.305	62,0	2.187	50,0	1.657	45,1	1.452
86+891	22,7	19,3	- 147	18,1	- 164	16,9	- 337	16,4	- 257	18,1	41	18,1	270	18,0	7	14,2	- 464
5	22,1	18,4	1.255	16,8	1.218	14,7	1.026	14,5	1.599	13,2	1.527	13,9	1.783	14,7	2.351	21,3	2.113
712	31,9	21,2	73	23,9	112	23,1	150	22,6	245	24,0	282	25,5	419	25,2	546	32,3	336
714	35,1	37,3	808	33,6	742	30,5	710	30,2	9.332	32,6	1.418	30,7	1.295	30,2	1.376	32,3	1.828
72	21,1	17,9	- 21	16,1	- 195	15,6	- 217	15,4	254	16,1	940	15,5	855	14,8	- 408	14,2	- 311
Totale del gruppo	24,7	23,4	3.259	22,2	3.375	19,7	2.598	19,3	4.394	19,2	6.514	19,2	6.809	18,3	5.529	17,6	4.921
Totale manifattur.	17,3	15,9	- 3.797	14,9	- 6.399	13,9	- 8.476	13,5	- 6.462	14,5	- 4.738	14,7	143	14,0	- 5.372	13,0	- 14.090
Indici dei vantaggi rivelati	1,43	1,47	1,49	1,42	1,43	1,42	1,32	1,31	1,35	1,31	1,35	1,31	1,31	1,31	1,35	1,35	1,35
Indici di specializz.	30,9	24,3	23,0	15,6	20,6	23,4	25,2	16,9	13,4	16,9	13,4	16,9	13,4	16,9	13,4	16,9	13,4

*Nota:* I settori indicati con la numerazione della Sirc (Standard International Trade Classification) sono i seguenti: 734, velivoli e parti; 86, strumenti scientifici, apparecchi fotografici, ecc.; 891, strumenti musicali, ecc.; 712, macchine agricole; 714, macchine da ufficio; 72 macchine elettriche.

L'indice dei vantaggi rivelati e l'indice di specializzazione sono descritti nella nota 15.

TAB. 11. *Bilancia commerciale degli Stati Uniti per gruppi di prodotti* (milioni di dollari)

Prodotti	Anni										
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	
Computers e parti	524	768	1.176	1.142	1.167	1.606	2.086	2.101	1.949	2.526	
Chimica di base e composti	690	739	883	818	652	1.015	1.381	1.566	1.509	1.399	
Velivoli e parti	2.016	2.139	2.382	3.049	2.508	3.556	5.258	5.616	5.681	5.259	
Altre macchine non elettriche (1)	3.579	3.976	4.364	4.183	4.330	5.670	8.820	12.470	10.793	9.158	
<i>Totale</i>	6.809	7.622	8.805	9.192	8.657	11.847	17.545	21.753	19.932	18.342	
Motoveicoli e parti escluso il com- mercio col Canada	803 602	1.400 701	2.242 1.191	3.521 2.199	4.208 2.850	4.543 3.366	3.799 3.986	1.596 2.378	4.912 4.673	6.538 5.785	
Elettronici di consumo	632	912	1.123	1.304	1.736	1.959	1.908	1.617	2.290	3.358	
Prodotti di acciaio	1.380	783	764	1.855	1.945	1.517	2.256	1.656	2.607	4.280	
Tessili vestiario e calzature	1.498	1.819	2.220	2.823	3.294	3.306	2.856	2.994	4.468	5.827	
<i>Totale (escluso Canada)</i>	4.112	4.215	5.298	8.181	9.825	10.148	11.006	8.645	14.038	19.250	

(1) Esclude i velivoli, i motori, i motori di auto e le macchine da ufficio.

Fonte: Council on International Economic Policy, International Economic Report of the President, Gennaio 1977; Department of Commerce FT 990, FT 135; The Conference Board.

deficit negli scambi degli altri prodotti. Passando ad esaminare le quote di mercato, quella delle esportazioni di prodotti sofisticati si è mantenuta stabile tra il 1973 e il 1975, dopo un lungo periodo di sensibili riduzioni, e la quota complessiva sulle esportazioni di manufatti è addirittura aumentata.

Di nuovo si ripropone qui l'interpretazione in termini di sfasamenti ciclici delle economie considerate e di mutamenti dei prezzi relativi. Tuttavia non è possibile, con gli strumenti a disposizione, valutare gli effetti differenziali di questi due fattori sui prodotti sofisticati e sugli altri: non si può aggiungere nulla di definitivo all'opinione assai diffusa che assegna un ruolo preminente agli effetti di reddito per quanto riguarda i prodotti sofisticati e un ruolo primario agli effetti di prezzo con riferimento agli scambi degli altri prodotti.

Tuttavia gli effetti dei differenti tassi di crescita possono essere assai attenuati se si considerano le esportazioni degli Stati Uniti rispetto a quelle dell'area Ocse al netto delle esportazioni verso gli Usa. Anche in questo caso la quota americana sugli scambi di prodotti sofisticati risulta piuttosto stabile tra il 1973 e il 1975 (22,1 e 21,8% rispettivamente). Inoltre il più basso tasso di crescita degli altri paesi dell'Ocse rispetto agli Usa può giustificare un basso saggio di aumento delle esportazioni americane, ma non le flessioni delle quote di mercato e il più elevato incremento delle importazioni verificatosi tra il 1975 e il 1977. Infatti, una domanda estera stagnante avrebbe dovuto indurre le imprese americane a concentrare i propri sforzi sul mercato interno, ma tali tentativi avrebbero potuto aver successo solo se esse fossero state altamente competitive. Poiché ciò non è avvenuto, si deve supporre che vi sia stata una perdita di competitività che, essendosi verificata in un periodo assai breve può essere propriamente attribuita ai mutamenti dei prezzi relativi<sup>17</sup>. C'è dunque qualche indicazione che gli effetti di prezzo abbiano giocato un ruolo importante in questi anni anche per quanto riguarda la competitività dei prodotti più avanzati.

In generale, le variazioni della competitività di prezzo dei prodotti americani sono state notevoli, come si legge chiaramente dalla figura 2. In particolare, tra il primo trimestre del 1973 e il primo del 1975 si è verificato un guadagno notevole di competitività da parte degli

<sup>17</sup> Questo ragionamento non è inficiato, nel complesso, da problemi di capacità, perché il grado di utilizzazione di questa, nonostante l'incremento verificatosi nel biennio 1976-77, era, alla fine del 1977, su valori decisamente inferiori a quelli elevati registrati nel 1973 (si veda in proposito il « Bulletin della Federal Reserve » di agosto del 1979, p. 606). Piuttosto sarebbe utile, per giungere a conclusioni più certe, tener conto delle differenze di composizione merceologica tra le esportazioni e le importazioni Usa di manufatti.

Usa. La figura 3 consente di isolare il contributo, piuttosto elevato, dei movimenti del tasso di cambio nel determinare i mutamenti di competitività di prezzo. Dal primo trimestre del 1975 in poi la concorrenzialità delle esportazioni americane si deteriora: tra l'inizio del 1975 e l'inizio del 1977 questo peggioramento è imputabile soprattutto all'apprezzamento del dollaro in termini delle monete dei maggiori paesi concorrenti (14% circa); tra il primo trimestre del 1977 e la fine del 1978, invece, esso è determinato dal maggiore aumento dei prezzi ingrosso americani. In questo periodo riappare con forza la flessione delle quote di mercato degli Stati Uniti e il peggioramento dei saldi commerciali sia per il totale dei manufatti sia, ma in misura assai minore, per i prodotti sofisticati.

Dall'analisi fin qui condotta sono emersi alcuni interessanti risultati che è utile riassumere prima di passare alla parte più propriamente interpretativa di questo lavoro:

a) L'azione dei fattori ciclici e occasionali è stata assai rilevante negli ultimi anni e comunque appare tale da giustificare in larga misura le forti oscillazioni del saldo commerciale degli Stati Uniti. Con riferimento agli scambi di manufatti, un ruolo decisivo è stato svolto dai differenziali nei tassi di crescita dei redditi e dei prezzi. Vi è qualche indicazione che questi ultimi abbiano influito notevolmente anche sul commercio di prodotti sofisticati.

b) A questo stadio dell'analisi l'azione dei fattori strutturali appare limitata e comunque di difficile individuazione. È emerso un fenomeno di perdita di competitività rispetto ad alcuni paesi in via di sviluppo su cui non è facile formulare un giudizio poiché si è verificato assai di recente; si è constatata una certa incapacità di indirizzare le esportazioni verso le aree a maggior tasso di crescita delle importazioni e si è notato il proseguimento della tendenza al deterioramento del saldo commerciale con il Giappone.

## **Una interpretazione**

Dall'enunciazione stessa dei risultati ottenuti si può arguire una forte differenza di enfasi rispetto a quelli derivanti dalle analisi del commercio estero degli Stati Uniti condotte negli anni 1965-1972. In quel periodo, come si è già osservato, furono fatti vari studi che sottolineavano pressoché esclusivamente la rilevanza di fattori strutturali, quali la riduzione del « gap » tecnologico e il fenomeno, in parte connesso al precedente, della diffusione degli investimenti all'estero, come determinanti del deterioramento della posizione dell'economia americana nel

contesto internazionale, mentre per il periodo 1972-1977 appaiono assai piú rilevanti i tradizionali effetti di reddito e di prezzo.

In particolare, esiste un certo grado di contraddizione tra i risultati esposti nel presente lavoro, che sembrano suggerire che i prezzi relativi sono stati un elemento importante negli ultimi anni nel determinare il livello di competitività dei prodotti americani, e i risultati degli studi menzionati precedentemente che sottolineavano la prevalenza di fattori diversi da quelli di prezzo. Gli elementi di competitività non legati al prezzo dovrebbero avere effetto prevalente sulle esportazioni degli Usa, poiché per queste il contenuto qualitativo è elevato, mentre dal lato delle importazioni la presenza di prodotti « maturi » suggerirebbe una maggiore importanza dell'effetto di prezzo<sup>18</sup>.

Una verifica rigorosa delle varie ipotesi avanzate circa l'intensità relativa dell'azione dei fattori di prezzo e degli altri va al di là dei propositi di questo lavoro. Essa richiederebbe l'uso di dati altamente disaggregati e di tecniche piú raffinate. Le stime degli effetti di prezzo che si trovano nella letteratura si riferiscono spesso al totale delle esportazioni di merci o a quelle di manufatti e quindi non aiutano a risolvere il problema.

È comunque possibile, anche sulla base dell'analisi svolta, avanzare un'ipotesi interpretativa che consenta di giungere ad una spiegazione che riconcili questa apparente contraddizione.

Come si è già detto, le esportazioni di manufatti degli Stati Uniti sono essenzialmente formate da prodotti differenziati a livello qualitativo (essenzialmente sulla base di fattori tecnologici). La domanda mondiale per tali beni è dunque assai inelastica al prezzo, poiché il grado di sostituibilità tra i prodotti americani e quelli degli altri paesi è basso a causa delle differenze qualitative: pertanto una certa domanda di questi prodotti esiste anche quando i loro prezzi sono significativamente maggiori di quelli dei sostituti esteri. Questa situazione è probabilmente quella prevalente fino alla metà degli anni '60. Da allora, il vantaggio qualitativo dei prodotti statunitensi è stato gradualmente eroso via via che emergevano altre potenze industriali capaci di immettere

<sup>18</sup> I risultati di alcune stime econometriche delle elasticità di prezzo delle esportazioni e delle importazioni di manufatti degli Usa (si veda ad esempio il lavoro di Lawrence citato) sembrano contraddire questa affermazione. Tuttavia riteniamo che, soprattutto nel caso delle importazioni, sia fortemente presente un problema di composizione che porta a sottostimare l'elasticità di prezzo. Infatti, la composizione merceologica delle importazioni americane di manufatti è significativamente diversa da quella della produzione interna a causa della presenza di numerosi prodotti « maturi » la cui produzione viene gradualmente, o è già stata, abbandonata negli Usa. Ciò produce una bassa elasticità delle importazioni ai prezzi.



sul mercato mondiale, a ritmo crescente, prodotti sofisticati.

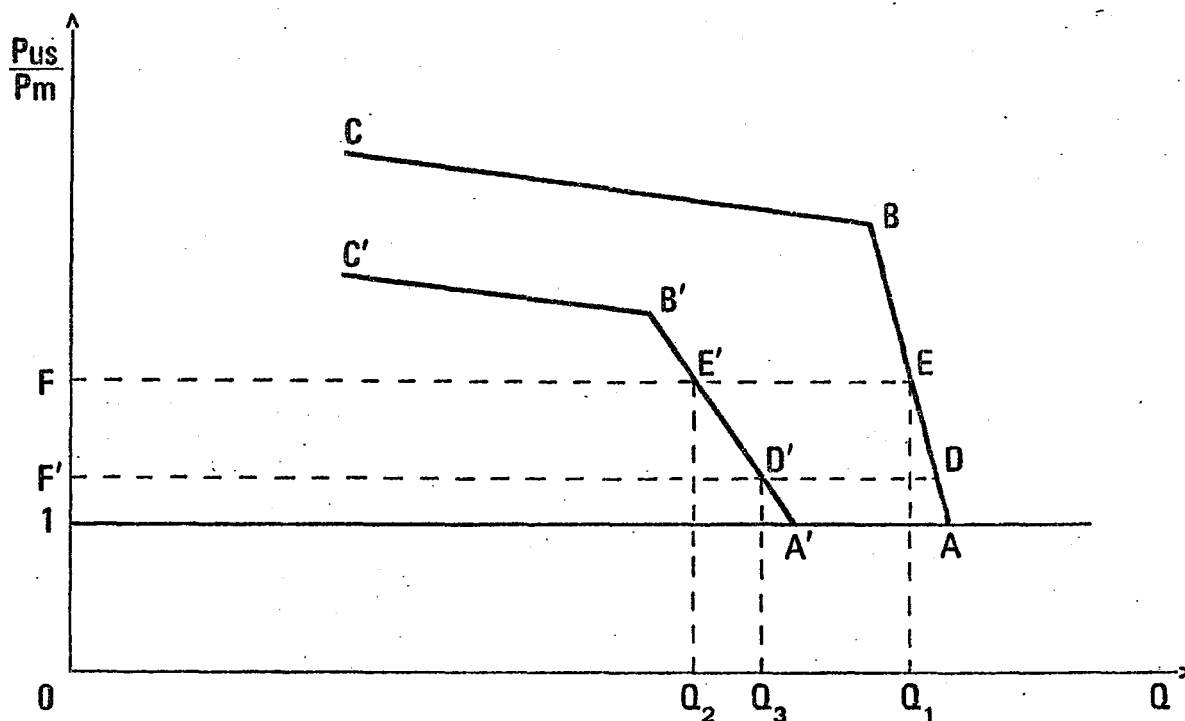
La situazione appena descritta può essere esemplificata facilmente per mezzo della seguente figura 4, dove le linee A, B, C e A', B', C' rappresentano rispettivamente la curva di domanda delle esportazioni statunitensi di manufatti prevalente fino ai primi anni '60 e quella dominante all'inizio degli anni '70.

Poiché la dinamica dei prezzi all'esportazione dei manufatti americani ( $P_{us}$ ) non è stata, nel periodo considerato, significativamente diversa da quella dei prezzi all'esportazione dei maggiori esportatori di questi prodotti ( $P_m$ ) è lecito ragionare con un differenziale di prezzo stabile. In figura si è considerato un rapporto dei prezzi invariato, indicato dai punti E e E' nelle due curve. Si è tenuto conto solo del tratto della curva di domanda dove  $P_{us}/P_m > 1$ , ritenendo questa una buona approssimazione della situazione prevalente nell'intero periodo.

All'inizio degli anni '60, data la forte differenza qualitativa, vi era una rilevante domanda ( $OQ_1$ ) per i prodotti americani nonostante i loro prezzi fossero maggiori e inoltre l'elasticità al prezzo era molto bassa (il tratto AB della curva è quasi verticale). Ovviamente vi era un valore della differenza dei prezzi oltre il quale la domanda cade velocemente, perché il vantaggio qualitativo viene più che compensato dallo svantaggio dal lato dei prezzi (tratto BC).

Nel lasso di tempo considerato, il « gap » di qualità si riduce

FIG. 4. *Ipotesi sulla forma prevalente della curva di domanda mondiale per le esportazioni americane di manufatti all'inizio degli anni '60 e '70.*



notevolmente e questo si riflette in uno spostamento a sinistra e in una minore inclinazione della curva di domanda che è ora rappresentata dalla linea A' B' C'. Poiché i prodotti americani sono ancora qualitativamente superiori, l'elasticità della domanda al prezzo è inferiore all'unità anche se minore che in precedenza (segmento A' B'). Il punto B' e il tratto C' B' hanno lo stesso significato del punto B e del segmento CB.

Le quantità esportate si sono ora ridotte da  $OQ_1$  a  $OQ_2$ . Tuttavia nella nuova situazione le possibilità di successo di una manovra sul tasso di cambio sarebbero assai maggiori a causa della maggiore inclinazione della curva. Ad esempio, una svalutazione che inducesse una riduzione del rapporto tra i prezzi da OF a OF' favorirebbe un aumento delle esportazioni pari a  $Q_2Q_3$ .

Considerando che nel periodo in esame si andava manifestando un fenomeno di sopravvalutazione del dollaro, si sarebbe potuto dunque compensare la riduzione del « gap » qualitativo aumentando o creando un differenziale di prezzo a vantaggio dei prodotti americani per mezzo di un deprezzamento del dollaro. Ciò avrebbe inoltre consentito di tamponare la crescente perdita di competitività dell'economia americana nelle produzioni di beni « maturi », la cui domanda è assai più elastica al prezzo, e di limitare quindi la crescita delle importazioni di tali prodotti.

Ovviamente questa manovra di politica economica non era facilmente praticabile in un periodo in cui dominava un sistema di cambi fissi dove il dollaro svolgeva un ruolo primario. Gli studi condotti nella seconda metà degli anni '60 avevano probabilmente il difetto di non tener conto in modo corretto dell'esistenza di una possibilità di compensazione tra differenze di qualità e differenze di prezzo proprio perché essi erano condizionati dal contesto istituzionale allora prevalente a livello internazionale.

Al di là dei problemi connessi con il sistema monetario internazionale, il modello interpretativo più diffuso all'inizio degli anni '70, messo fortemente in dubbio a nostro avviso dagli avvenimenti degli anni successivi, considerava soltanto una parte della vicenda illustrata nella figura 4, cioè lo spostamento della curva della domanda e non anche la sua maggiore inclinazione.

Una situazione assai diversa ha caratterizzato il periodo 1972-1977. Con un sistema di tassi di cambio fluttuanti e con forti oscillazioni della parità del dollaro rispetto alle altre monete, i differenziali di prezzo variano sensibilmente e raggiungono livelli elevati (figg. 2 e 3). Ciò attira l'attenzione sull'importanza degli effetti di prezzo e il fenome-

no della riduzione del « gap » qualitativo viene in parte offuscato e diviene assai meno evidente.

Dalla discussione fin qui condotta è emersa piuttosto chiaramente la stretta interrelazione tra fattori strutturali, quali sono quelli legati alla superiorità tecnologica o comunque qualitativa, e fattori di breve periodo come quelli connessi ai movimenti relativi dei costi e dei prezzi. Nello studio degli effetti di tali fattori non sembra corretto dunque attuare una separazione troppo rigida perché l'ipotesi del « ceteris paribus » può condurre, viepiù in questo caso, a conclusioni parziali se non addirittura fuorvianti.

La stretta relazione tra i fattori strutturali e le variabili di prezzo, cui si è fatto ora cenno, si manifesta anche con riferimento al fenomeno del trasferimento della produzione all'estero che, come si vedrà, può essere profondamente influenzata dall'andamento del tasso di cambio. Infatti, l'attività di investimento all'estero delle imprese multinazionali americane fino al 1972 è stata favorita dal fatto che, risultando il dollaro sempre più sopravvalutato, l'acquisto o la costruzione di impianti in un altro paese diveniva via via più vantaggioso. Se a ciò si aggiunge che i costi del lavoro negli altri paesi erano generalmente inferiori a quelli americani, si può facilmente comprendere come il costo unitario di produzione all'estero potesse risultare assai inferiore al costo di produzione negli Stati Uniti, implicando quindi la possibilità di ottenere maggiori profitti rifornendo i mercati con la produzione delle sussidiarie piuttosto che con le esportazioni. Naturalmente, questa stessa strategia è stata anche suggerita da altri motivi, quali la necessità delle imprese multinazionali di non perdere quote di mercato, ma l'effetto del tasso di cambio descritto in precedenza, non sufficientemente esaminato nella letteratura, può essere stato di ampiezza rilevante.

In alcuni casi, il differenziale di costo a vantaggio delle sussidiarie rispetto alle case-madri poteva essere tale da rendere conveniente l'importazione negli Usa dei loro prodotti, nonostante la presenza di barriere commerciali e di costi di trasporto spesso elevati. In quest'ultimo caso, è probabile che il minor costo di produzione all'estero dovuto alla sopravvalutazione del dollaro fosse un elemento importante nel convincere i managers delle imprese multinazionali della opportunità di importare i prodotti delle proprie sussidiarie piuttosto che rifornire il mercato americano direttamente<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> A questo proposito vale la pena riportare la seguente frase contenuta in uno dei migliori studi a tutt'oggi disponibile sul ruolo delle imprese multinazionali. Il commercio tra differenti compagnie appartenenti ad un'impresa multinazionale « depends only indirectly on market demand, and can respond rather quickly to command decision about sourcing and supply to customers that MNC [Multina-

Questo fenomeno può avere avuto un ruolo importante non solo rispetto al deterioramento del saldo commerciale degli Stati Uniti che si verificò a partire dalla metà degli anni '60, ma anche sulle fluttuazioni di tale saldo che si sono avute tra il 1972 e il 1977; basti pensare al fatto che queste imprese, possedendo impianti in diversi paesi, sono assai sensibili alle variazioni dei tassi di cambio e possono conseguentemente adottare strategie di scelta del modo più appropriato di rifornire i mercati dalle diverse fonti di produzione che controllano.

Gli scambi commerciali tra le diverse imprese appartenenti alle compagnie multinazionali sono assai intensi: con riferimento ai manufatti, la quota del commercio degli Stati Uniti dovuta agli scambi tra case-madri e loro sussidiarie estere è particolarmente elevata. Secondo dati riportati nello studio citato nella nota precedente, nel 1970 il valore delle esportazioni di manufatti delle multinazionali era pari a 22 miliardi di dollari, il 62% circa delle esportazioni totali di manufatti, mentre, dal lato delle importazioni la loro quota era pari al 34% (10,5 miliardi). Il valore dei flussi commerciali all'interno del sistema delle imprese multinazionali fu, sempre nel 1970, pari a ben 18,5 miliardi di dollari, quasi il 50% di tutto il commercio estero delle multinazionali. Di questi 18,5 miliardi circa 2/3 derivavano da scambi tra imprese madri e loro affiliate estere e 1/3 da esportazioni tra queste ultime e affiliate situate in paesi terzi.

In conclusione, la complessa interazione tra le varie forze in gioco non consente di trarre indicazioni precise circa la presenza, anche negli anni recenti, di fattori di deterioramento strutturale legati alla riduzione ulteriore del « gap » qualitativo tra i prodotti americani e quelli degli altri paesi avanzati.

Da questo punto di vista si possono solo fare alcune osservazioni sulla base degli andamenti degli usuali indicatori di « potenzialità » di produzione di beni tecnologicamente sofisticati. Come è noto, è stato dimostrato in modo convincente<sup>20</sup> che esiste, per molti comparti dell'industria americana, una relazione piuttosto stretta tra l'attività di ricerca e sviluppo (R&S) e la capacità di competere sui mercati mondiali.

Si può dunque scegliere la spesa per R&S come indicatore della tendenza a guadagnare o a perdere competitività nella produzione di

tional Corporations] managements may choose to make ». (*Implications of Multinational Firms for World Trade and Investments and for U.S. Trade and Labor*, Committee on Finance, Senato degli Stati Uniti, Febbraio 1973, p. 314).

<sup>20</sup> Oltre ad alcuni dei lavori citati nella nota ap. 48, è opportuno ricordare quello di Branson, W. e Junz, H., *Trends in U.S. Trade and Comparative Advantage*, « Brookings Papers on Economic Activity », n. 2, 1971.

prodotti ad elevata tecnologia nei paesi industriali piú avanzati. Purtroppo si riesce a disporre solo con grande ritardo di dati sulla spesa per R&S a livello internazionale ed è pressoché impossibile avere, per numerosi paesi, anche le informazioni settoriali.

Tuttavia, un qualche confronto con dati recenti, a livello aggregato, può essere fatto per Usa, Germania e Giappone, usando le poche informazioni contenute in un recente lavoro della Federal Reserve Bank of New York <sup>21</sup>.

Come percentuale del prodotto nazionale lordo, le spese degli Usa in R&S sono passate dal 2,7% nel 1962 al 2,2% nel 1978. All'incirca nello stesso periodo, la Germania e il Giappone hanno dedicato un ammontare crescente di risorse a questo settore: le loro spese sul reddito nazionale sono passate dall'1,3 al 2,3% e dall'1,5 al 2% rispettivamente.

Secondo L.G. Franko <sup>22</sup>, il declino sembra essere dovuto per intero alle spese pubbliche in questo campo che hanno costituito e costituiscono tuttora una componente assai rilevante delle spese americane in R&S. Franko segnala che una insufficiente dinamica delle spese private in R&S, poiché il settore delle imprese ha mantenuto il tasso di incremento di queste spese piú o meno in linea con quello del Pnl in un periodo in cui in numerosi altri paesi avanzati le spese private in R&S stavano crescendo piú rapidamente del Pnl.

Sebbene il periodo considerato da Franko si fermi, per mancanza di dati, al 1973-74, le indicazioni che ne emergono sono di interesse anche per gli anni piú recenti, data la presenza di intervalli di tempo assai ampi tra la spesa in R&S e l'apparizione dei suoi effetti a livello di commercio internazionale.

La minore crescita relativa delle spese in R&S negli Stati Uniti rispetto ad altri paesi avanzati sembra dunque essere proseguita anche negli anni '70: ciò potrebbe essere considerato come un'indicazione importante del fatto che fattori di tipo strutturale abbiano di recente influenzato negativamente sulla competitività dei prodotti americani ad elevato livello tecnologico.

<sup>21</sup> Dati riprodotti da: R. Brusca, *United States Export Performance*, Federal Reserve Bank of New York, « Quarterly Review », inverno 1978-1979.

<sup>22</sup> L. G. Franko, *The Competitiveness of U.S. High-Technology Exports*, lavoro preparato per il Subcommittee on International Finance, dell'U.S. Senate Committee on Banking, « Housing and Urban Affairs », maggio 1978.

# III. Sviluppo economico e rapporti con l'estero dell'economia americana negli anni '70

di Vittorio Valli

## I due problemi fondamentali dell'economia americana

L'economia americana ha dovuto confrontarsi nel periodo post-bellico, cioè nel periodo della sua massima egemonia economica e politica nel mondo occidentale, con due problemi fondamentali:

a) la rapida crescita della dipendenza dall'estero per alcune fra le più importanti materie prime (petrolio, ferro, ecc.)

b) un tasso di crescita assai più lento, almeno fino all'inizio degli anni '70 (vedi tabella 1), di quello degli altri maggiori paesi industrializzati, fatta eccezione per il Regno Unito<sup>1</sup>.

Il primo problema scaturisce essenzialmente dal forte incremento dei consumi di materie prime, che è stato assai maggiore del flusso della produzione interna delle stesse. L'aumento del consumo di materie prime è a sua volta dovuto all'espansione dell'apparato produttivo, che è stato nel secondo dopoguerra assai più rapido che nelle fasi storiche precedenti, ed al fatto che l'abbondanza ed il basso prezzo delle materie prime sui mercati internazionali fino all'inizio degli anni '70 ne ha contribuito ad incoraggiare lo spreco.

Ma nel corso degli ultimi trent'anni la situazione dell'economia americana per quanto riguarda l'autosufficienza nel campo delle materie prime è radicalmente mutata. Mentre, fino al 1947, gli Stati Uniti

*Vittorio Valli è professore incaricato di politica economica alla facoltà di Statistica di Padova.*

<sup>1</sup> La tesi sviluppata in questo paragrafo è stata da me per alcuni aspetti anticipata in: V. Valli, *Aspetti attuali dell'economia mondiale con particolare riferimento alla situazione delle materie prime*, « Est-Ovest », n. 3, 1976, pp. 23 e segg., e trattata più nel dettaglio nel volume: *Il sistema economico americano: 1945-1977*, Etas Libri, Milano, 1978.

TAB. 1. *Tassi di variazione medi annui composti del prodotto in alcuni paesi industrializzati: 1950-1957.*

Paesi	Prodotto lordo a prezzi costanti (a)		
	1950-60	1960-70	1970-77
Giappone (b)	9,0	10,8	5,5
Germania occ.	7,9	4,8	2,5
Francia	4,5	5,4	3,9
Italia	5,4	5,5	2,9
Stati Uniti	3,2	3,9	3,2
Regno Unito	2,5	2,9	1,5

(a) Prodotto nazionale lordo o interno lordo;

(b) 1953-60.

Fonte: Onu; Fmi; Istat.

erano, ad esempio, esportatori netti di petrolio e derivati dal petrolio, dal 1947 essi sono importatori netti e la loro dipendenza dall'estero è rapidamente e costantemente salita. La percentuale di importazioni sul consumo totale di petrolio e gas naturale è così salita nel 1978 al 42%<sup>2</sup>.

Dal 1960 al 1976 la stessa percentuale è salita per il manganese dall'89% al 98%; per l'alluminio dal 68% all'87%; per lo zinco dal 46% al 59%; per il ferro dal 15% al 21%, etc.<sup>3</sup>. Nonostante possa accadere, come è avvenuto per il petrolio<sup>4</sup>, che ciò in parte dipenda da una deliberata politica tendente ad incoraggiare l'importazione rispetto all'uso delle risorse di origine interna, o che siano scoperti o messi in produzione nuovi giacimenti interni, o che vengano introdotte politiche di conservazione particolarmente efficaci, l'aumento della dipendenza dall'estero appare essere un fenomeno assai netto e difficilmente reversibile.

Il secondo problema, cioè il tasso di crescita inferiore rispetto alla media degli altri maggiori industrializzati per gran parte del secondo dopoguerra, può dipendere dalla maggiore « maturità » dell'econo-

<sup>2</sup> Fonte: American Petroleum Institute.

<sup>3</sup> Vedi, *Statistical Abstract of the United States*, 1976, pp. 707 e segg. e *International Economic Report of the President*, gennaio 1977, p. 12.

<sup>4</sup> L'impostazione, a partire dal 15 agosto 1971, di prezzi massimi per il petrolio greggio e altri prodotti petroliferi, ha contribuito a ridurre la produzione interna ed a favorire il ricorso alle importazioni che di recente è stato direttamente incentivato da un sussidio governativo. A metà luglio 1979 è stato, tuttavia, annunciato dal presidente Carter un nuovo piano per l'energia (vedi il paragrafo « Le tendenze degli anni '70 »).

mia americana. Le economie che raggiungono un alto livello di crescita tendono ad avere infatti un piú basso tasso di crescita nei confronti dei paesi con un livello di sviluppo intermedio. Questo perché le prime possono sfruttare assai meno la possibilità di spostare forza lavoro da settori meno produttivi, come l'agricoltura, a settori piú produttivi, come l'industria; possono inoltre usufruire in misura assai piú limitata della possibilità di imitare tecnologie estere piú avanzate; possono incontrare resistenze crescenti nell'utilizzazione della forza-lavoro interna per i lavori piú duri, sporchi e ripetitivi.

La presa di coscienza di questi due punti deboli contribuì fortemente a determinare le tendenze fondamentali della politica economica internazionale degli Stati Uniti nel secondo dopoguerra.

Quest'ultima tentò di reagire contro le due debolezze fondamentali dell'economia americana essenzialmente in due modi:

a) stimolando una crescita assai rapida degli investimenti diretti all'estero sia laddove, come nei paesi dell'Europa occidentale, era piú elevato il tasso di crescita che nei settori della estrazione e della commercializzazione delle piú importanti materie prime (vedi tabella 2);

b) realizzando una politica di crescente liberalizzazione del commercio internazionale e dei movimenti di capitale che, insieme alla posizione dominante del dollaro nel sistema monetario internazionale, diede

TAB. 2. *Investimenti diretti Usa all'estero.*

	1950	1960	1970	1975
1) <i>Valori d'inventario</i> (a)	11,8	32,8	78,2	133,2
2) <i>Suddivisione territoriale</i> (%)				
Canada	30,3	34,2	29,1	23,4
Europa occidentale	14,7	20,2	31,4	37,2
America latina	38,9	28,4	18,9	16,7
Altro	16,1	17,2	20,6	22,7
3) <i>Suddivisione settoriale</i> (%)				
Industrie estrattive	9,6	9,2	7,8	5,0
Petrolio	28,7	33,5	28,0	26,1
Industrie manifattur.	32,5	34,0	41,6	42,0
Altro	29,2	23,3	22,6	26,9

(a) Miliardi di dollari.

Fonte: « Survey of Current Business » (varie annate).



un notevole sostegno all'espansione degli investimenti diretti americani all'estero.

Questa politica fu favorita da importanti gruppi di interesse (fra cui alcune, ma non tutte, le imprese multinazionali controllate dal capitale americano), e contrastata da altri, ma il bilancio netto è stato complessivamente, nel secondo dopoguerra a favore dei primi<sup>5</sup>, sebbene negli ultimi anni si siano manifestate crescenti spinte neo-protezionistiche.

### Le tendenze degli anni '70

Verso la fine degli anni '60 ed all'inizio degli anni '70 questa politica giunse tuttavia a scontrarsi con una contraddizione di fondo. La forte crescita degli investimenti all'estero era possibile allorché, come negli anni '50 e nella prima metà degli anni '60, gli Stati Uniti potevano disporre di un forte surplus nella bilancia commerciale; ma tale surplus, come si può vedere nella tabella 3, andò tendenzialmente riducendosi a causa della graduale perdita di competitività del sistema produttivo americano nei confronti degli altri maggiori paesi industrializzati.

Il risultante peggioramento del deficit della bilancia dei pagamenti americana diminuì la fiducia nel dollaro come mezzo internazionale di pagamento. Tutto ciò, unitamente al tentativo di arrestare la riduzio-

TAB. 3. *Bilancia commerciale* (a) *degli Stati Uniti 1950-1978* (miliardi di dollari Usa).

#### 1) *Periodi: 1950-1978* (b)

1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1978
2,2	3,7	5,4	2,8	-8,6

#### 2) *Anni: 1970-1978*

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
2,6	-2,3	-6,4	-0,9	-5,3	9,7	-9,3	-31,1	-34,1

(a) Solo merci; (b) Media annua semplice sui dati a prezzi correnti.

Fonte: Fmi, *International Financial Statistics*, vari numeri.

<sup>5</sup> Per un'analisi dettagliata di questi fenomeni si veda, ad esempio, R. E. Baldwin, *The Political Economy of Post-War U.S. Trade Policy*, New York University, Center for the Study of Financial Institutions, Bulletin, n. 4, 1976.

ne tendenziale dei margini di profitto dell'industria manifatturiera americana <sup>6</sup>, indusse l'amministrazione Nixon a sospendere nel 1971 la convertibilità del dollaro e poi a svalutarlo, causando in tal modo il collasso del sistema di Bretton Woods.

Ma il processo di fluttuazione e svalutazione del dollaro che ne seguì servì più ad arrestare la caduta tendenziale dei margini di profitto, permettendo ai produttori americani di trasferire più agevolmente sui prezzi gli aumenti dei costi, che a riportare in equilibrio la bilancia dei pagamenti americana. Esso inoltre contribuì ad alimentare le spinte inflazionistiche che la crisi energetica dell'autunno del 1973 giunse a peggiorare ulteriormente.

Ciononostante, come mostra la tabella 4, negli anni '70 l'espansione del commercio con l'estero continuò ad essere notevolmente più rapida dell'espansione del prodotto. Le percentuali delle esportazioni e delle importazioni sul prodotto nazionale lordo a prezzi costanti aumentarono perciò considerevolmente, sebbene tali aumenti vadano in parte attribuiti al più rapido incremento dei prezzi delle esportazioni e delle importazioni rispetto al deflatore del prodotto e all'indice dei prezzi al consumo.

Se si tiene conto del fatto che nello stesso periodo vi è stato un considerevole incremento nel peso relativo della sezione del sistema produttivo che è per sua natura chiusa al rapporto con l'estero (e cioè gran parte del settore terziario), si può meglio valutare l'importanza della crescita del « grado di apertura » dell'economia americana, sebbene il suo livello sia naturalmente inferiore a quello di paesi di dimensioni inferiori come la Germania federale, il Regno Unito, la Francia, l'Italia e il Giappone.

La crescita del grado di apertura è in parte dovuta alle tendenze spontanee dell'economia americana e del commercio mondiale ed in parte agli effetti della politica di maggiore liberalizzazione degli scambi condotta attraverso il Kennedy round, il Tokyo round, etc. <sup>7</sup>.

Per quanto riguarda la politica commerciale va tuttavia ricordato che negli ultimi anni il governo americano ha seguito una duplice strategia: da una parte ha continuato a premere, seppure con vigore sempre meno accentuato, in direzione di una riduzione generalizzata delle tariffe fra i paesi del Gatt; dall'altra ha gradualmente realizzato una rete assai ampia di accordi bilaterali con altri paesi singoli o con la Comuni-

<sup>6</sup> Vedi P. Sylos Labini, *Prices and Income Distribution in Manufacturing Industry*, dattiloscritto, Roma, 1977.

<sup>7</sup> Come è noto il Kennedy round, conclusosi nel 1967, apportò notevoli riduzioni tariffarie fra i paesi del Gatt; ulteriori riduzioni sono state approvate di recente a conclusione del Tokyo round.

TAB. 4.

1) *Prodotto nazionale lordo; importazioni ed esportazioni nell'economia americana* (variazioni % medie annue composte sui dati a prezzi costanti).

	Pnl	Esportazioni	Importazioni
1950-1960	3,3	5,0	4,2
1960-1970	3,9	5,8	8,6
1970-1977	3,2	5,7	6,2

2) *Esportazioni ed importazioni in % del Pnl nell'economia americana in alcuni anni* (sui dati a prezzi correnti).

	Esportazioni (%)	Importazioni (%)
1950	4,3	4,1
1960	4,8	4,4
1970	5,5	5,5
1977	8,0	9,5

3) *Prezzi all'esportazione, alle importazioni ed al consumo e deflatore del Pnl nell'economia americana* (tassi di variazione % medi annui composti)

	Prezzi alla esportazione	Prezzi alla importazione	Prezzi al consumo	Deflatore del Pnl
1950-60	1,9	1,2	2,2	2,5
1960-72	2,2	2,3	2,9	3,2
1972-77	12,3	16,4	7,7	7,2

Fonte: Fmi, *International Financial Statistics* (vari numeri) e *International Economic Report of the U.S. President*, Washington D.C., 1977.

tà economica europea al fine di proteggere i propri settori industriali più deboli dalla concorrenza estera<sup>8</sup>.

In tal modo gli Stati Uniti hanno potuto limitare le importazioni di prodotti del settore tessile e dell'abbigliamento, di acciaio, di zucchero, di carne, ecc., in risposta alle pressioni protezionistiche di questi settori produttivi, attenuando nel contempo l'opposizione dei gruppi d'interesse dei suddetti settori alla più generale politica multilaterale di liberalizzazione condotta in sede Gatt.

In ogni caso, è continuato in questo periodo il processo di apertura dell'economia americana, dato che, in un contesto non autarchico o

<sup>8</sup> Su questi accordi vedi, ad esempio, R. Senti, *Bilateral Agricultural and Commodity Agreements. Protectionism Made to Measure*, « Intereconomics », n. 5/6, 1978.

di chiusura protezionistica, la crescita economica tende ad essere in generale associata con una rete piú ampia e complessa di relazioni interindustriali e infraindustriali con altri sistemi produttivi.

Questo processo fu, nel caso americano, accelerato, dal lato delle importazioni, dalla rapidissima crescita in volume, ed ancor piú in valore, delle importazioni di petrolio greggio e di altre materie prime e dalla perdita di competitività dell'industria americana in alcuni settori produttivi.

Come si può, infatti, vedere nella tabella 5, dall'esame dell'andamento dei saldi commerciali con l'estero, emerge che gli Stati Uniti hanno perso competitività soprattutto nei settori tessile, dell'abbigliamento e delle calzature, negli autoveicoli e negli elettrodomestici, mentre ne hanno guadagnato nell'aeronautica, nei calcolatori elettronici, nella chimica di base e nei macchinari.

Tuttavia una recente indagine disaggregata ha mostrato come l'in-

TAB. 5. *Bilancia commerciale Usa per alcuni prodotti: 1960-1975<sup>(a)</sup>.*

Prodotti	1960	1965	1970	1975
1) <i>Milioni di dollari Usa</i>				
Aeroplani e loro parti <sup>(b)</sup>	970	989	2.382	5.616
Computers e loro parti	44	219	1.176	2.101
Altre macchine non elettriche <sup>(c)</sup>	2.576	3.504	4.364	12.470
Chimica di base e composti	52	589	883	1.566
Auto-motoveicoli e loro parti <sup>(b)</sup>	643	934	-1.823	-633
Prodotti d'acciaio	204	-533	-764	-1.656
Tessili, abbigliamento e calzature	-396	-824	-2.220	-2.994
Elettronica di consumo	-53	-258	-1.123	-1.617
2) <i>Miliardi di dollari Usa</i>				
Prodotti agricoli	1,1	2,1	1,4	12,4
Minerali e metalli	1,3	-2,1	-1,8	-2,2
Combustibili	-0,7	-1,3	-1,5	-22,0

<sup>(a)</sup> Valori di contratto Fas per le importazioni e le esportazioni eccetto che per le importazioni anteriori al 1974 (valori doganali).

<sup>(b)</sup> Motori esclusi.

<sup>(c)</sup> Esclusi aeroplani, motori e parti di autoveicoli; macchine per ufficio.

Fonte: *International Economic Report of the President*, Washington D.C., 1977, pp. 150-152.

dustria americana sia riuscita a reggere abbastanza bene ed addirittura ad aumentare nel periodo 1968-1974/75 la propria quota sui mercati Ocse in comparti a tecnologia intermedia o bassa quali le macchine agricole, i tessuti di cotone, le pelli ed il cuoio, le calzature<sup>9</sup>; e ciò metterebbe in guardia da un'applicazione troppo meccanica della teoria del « ciclo vitale dei prodotti »<sup>10</sup>. Un certo ruolo può infine essere stato giocato dalla importazione negli Usa di manufatti prodotti dalle filiali estere (a Singapore, Hong Kong, ecc.) di multinazionali americane.

Dal lato delle esportazioni, invece, la crescita del commercio con l'estero è soprattutto associata da una parte all'espansione delle esportazioni dei prodotti agricoli americani e del loro prezzo sui mercati internazionali e dall'altra allo sfruttamento del vantaggio tecnologico e della maggiore ampiezza del mercato interno americano per prodotti quali i calcolatori elettronici e gli aerei.

Più controverso è invece il ruolo dell'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto e del tasso di cambio nel determinare la competitività internazionale.

Si può da una parte, infatti, osservare che nell'ultimo decennio la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto è stata negli Usa inferiore rispetto alla media degli altri paesi industrializzati, soprattutto se si tiene conto della svalutazione del dollaro registratasi dopo il 1971 e ci si basa sull'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto dell'industria manifatturiera dei vari paesi espresso in dollari. Tuttavia l'osservazione dell'andamento di questi indicatori va accompagnato, in un periodo di riduzione delle barriere protezionistiche come quello promosso dal Kennedy round, dal confronto fra i livelli del costo del lavoro per unità di prodotto nei vari paesi, e non vi è dubbio che, soprattutto all'inizio del periodo, i livelli fossero superiori, specialmente per alcuni prodotti ad alta intensità di lavoro, rispetto a quelli di diversi altri paesi industrializzati o dei paesi emergenti.

Va infine ricordato che la competitività non dipende solo dal costo del lavoro unitario, ma dall'intera struttura dei costi e dal comportamento delle imprese nella determinazione dei prezzi, nonché dal tipo e qualità dei prodotti offerti sui mercati internazionali e dalle politiche di sostegno perseguite.

<sup>9</sup> Vedi F. Onida e altri, *Industria italiana e commercio internazionale*, pp. 110-111 e 232 e segg. Vedi anche A. Aquino, *Dinamica della specializzazione internazionale e politica di riconversione industriale*, F. Angeli, Milano, 1978.

<sup>10</sup> Va osservato, tuttavia, che, come è stato sottolineato anche nel volume di Onida, occorre distinguere fra i dati relativi ai settori e quelli relativi ai prodotti. Inoltre gli accordi bilaterali hanno protetto in modo particolare questi settori.

Un'attenzione particolare va, inoltre, dedicata a due problemi, e cioè ai rapporti commerciali Usa-Giappone ed alla questione energetica. La bilancia commerciale fra gli Stati Uniti ed il Giappone è stata in generale favorevole agli Stati Uniti fino al 1964. Dal 1965 in poi essa si è rovesciata ed il saldo a favore del Giappone è cresciuto con grande rapidità fino a raggiungere, nel 1978, gli 11,6 miliardi di dollari<sup>11</sup>. La penetrazione delle esportazioni giapponesi sul mercato americano è stata particolarmente forte nel settore delle macchine per ufficio, degli elettrodomestici, dei mezzi di trasporto, della chimica organica, delle fibre ed in certi comparti della siderurgia e della meccanica di precisione, mentre il Giappone ha perso quota nel mercato Usa a favore dei paesi del Terzo mondo nei settori tradizionali (tessili, abbigliamento, etc.)<sup>12</sup>.

Questa tendenza si è manifestata nonostante la crescita del costo del lavoro per unità di prodotto nel settore manifatturiero sia stata negli anni '70 nettamente maggiore in Giappone che negli Stati Uniti<sup>13</sup>. Ciò è vero sia che ci si basi sui dati espressi in moneta nazionale che, ed a maggior ragione, data la svalutazione del dollaro rispetto allo yen, se si fa riferimento ai dati espressi in dollari. È tuttavia assai probabile che il vantaggio relativo, in termini di costi unitari, di cui godono le imprese giapponesi sia andato riducendosi fortemente e sia anche, ai cambi attuali, in alcuni casi scomparso, nonostante che il largo ricorso al sub-contracting da parte delle grandi imprese giapponesi o al decentramento produttivo nel Sud-Est asiatico tenda a ridurre i loro costi di produzione.

Il secondo problema di fondo è costituito dall'energia. La crescita in volume delle importazioni di petrolio è stata naturalmente amplificata, nei suoi effetti sulla bilancia commerciale Usa, dal forte incremento dei prezzi del greggio registratosi negli anni '70.

In particolare le importazioni di greggio sono cresciute in volume, dal 1970 al 1977 di quasi 5 volte, per poi ridursi un poco nel 1978, mentre il loro valore è salito, nel periodo 1970-77, di oltre 14 volte. Il fatto maggiormente preoccupante consiste nella difficoltà di arrestare la crescita delle importazioni di petrolio relativamente al prodotto nazionale lordo<sup>14</sup> e nella grande resistenza che il programma

<sup>11</sup> Per il 1979 si prevede tuttavia che il saldo commerciale a favore del Giappone scenderà a circa 6 miliardi di dollari.

<sup>12</sup> Vedi F. Onida e altri, *op. cit.*, pp. 124 e segg.

<sup>13</sup> Nella seconda metà degli anni '60 era però accaduto l'opposto.

<sup>14</sup> Vedi *Economic Report of the U.S. President*, Washington D.C., 1978, p. 185.

energetico proposto da Carter nell'aprile del 1977 ha incontrato al Congresso e presso l'opinione pubblica americana.

Da qui la decisione di Carter, dopo la nuova crisi energetica seguita alla rivoluzione iraniana, di predisporre a metà luglio 1979 un nuovo ed assai piú radicale programma energetico.

Questo programma, il cui annuncio, come è noto, è stato drammatizzato dalla contemporanea dimissione dell'intero governo Carter e dal successivo rimpasto ministeriale, prevede entro il 1990 una riduzione del 50% delle importazioni petrolifere rispetto ai livelli raggiunti nel 1977; una produzione giornaliera di due milioni di barili di carburante sintetico: lo sviluppo dei sistemi energetici solari fino al 20% del fabbisogno complessivo; il potenziamento dei trasporti pubblici e dell'energia nucleare, etc.

Dopo l'infelice accoglienza riservata dal Congresso e dall'opinione pubblica americana al precedente programma energetico, appare tuttavia difficile un pieno raggiungimento degli obiettivi proposti, sebbene il flusso di greggio proveniente dall'Alasca ed i notevoli investimenti che affluiranno verso le energie alternative possano per alcuni anni attenuare il problema.

Va tuttavia ricordato che, sebbene nel breve periodo la crisi energetica del 1973-74 abbia contribuito a far precipitare l'economia americana nella piú severa crisi economica del secondo dopoguerra, e l'attuale piú ridotta nuova crisi petrolifera condurrà probabilmente ad una nuova depressione, in termini relativi gli Stati Uniti ne sono stati colpiti in misura nettamente inferiore rispetto a gran parte degli altri paesi capitalisti.

La crisi energetica ha infatti rallentato il ritmo di crescita del Giappone, della Germania federale, della Francia, dell'Italia, etc. riducendo, ed in alcuni casi rovesciando, il divario col tasso di crescita degli Stati Uniti.

Mentre dal 1960 al 1973 il tasso di crescita del Pil era stato infatti, per gli Stati Uniti, del 4,0% e perciò inferiore alla media Ocse (4,8%), esso è passato nel periodo 1974-78 al 2,4% e cioè era pari a quello medio dell'Ocse <sup>15</sup>.

Gli Stati Uniti hanno cosí potuto ridurre la loro seconda debolezza fondamentale, vale a dire il piú basso tasso di crescita rispetto ai paesi concorrenti, ma non la prima, cioè la crescente dipendenza dall'e-

<sup>15</sup> Vedi Banca d'Italia, *Relazione annuale per il 1978*, Roma, 1979, p. 19. (Fonte Ocse). Il Giappone è passato nei due periodi dal 10,3% al 3,7%; la Germania federale dal 4,6% all'1,7%; la Francia dal 5,7% al 2,8%; l'Italia dal 5,1% all'1,9%; il Regno Unito dal 2,9% all'1%.

stero per le materie prime essenziali; ma se essi tentano di far fronte a quest'ultima, rischiano di rallentare il proprio tasso di crescita. L'amministrazione Carter si trova così di fronte ad un dilemma di fondo, la cui soluzione non è per nulla agevole, né priva di rischi, sia d'ordine economico che politico.



## IV. L'impresa multinazionale e il commercio estero americano

di Lawrence G. Franko

La controversia sopra il ruolo dell'impresa multinazionale nel commercio estero americano ha ruotato durante il passato decennio intorno a due problemi pressoché senza possibile risposta, e pertanto altamente controversi.

Un primo problema è stato: l'esistenza di imprese multinazionali, particolarmente delle imprese multinazionali con base negli Stati Uniti, altera in qualche modo la quantità del commercio estero americano? Possiamo dire che essa modifica l'ammontare delle esportazioni o delle importazioni, nel corso di un rilevante periodo di tempo?

Il secondo problema è: l'esistenza dell'impresa multinazionale altera la struttura del commercio estero americano? È possibile affermare che essa modifica il tipo di prodotti oppure il livello tecnologico delle merci che gli Stati Uniti importano o esportano? Le imprese multinazionali americane hanno in qualche modo esportato il vantaggio tecnologico che gli Stati Uniti avevano dopo la seconda guerra mondiale? In altre parole, le imprese multinazionali hanno modificato le proporzioni relative dei fattori della produzione nell'economia americana, riducendone la caratteristica di alta intensità tecnologica? Oppure le multinazionali hanno cambiato la struttura del commercio estero americano, ad esempio causando o accelerando importazioni dai nuovi paesi industriali (Newly industrializing countries: Nic)? Nel saggio di Stefano Vona contenuto in questo stesso volume sono menzionati gli importanti aumenti nelle importazioni degli Stati Uniti provenienti dai Nic negli anni recenti, ed anche l'importanza della potenziale concorrenza sui

*Lawrence G. Franko è professore di «impresa e società» al Center for Education in International Management (Ceim) di Ginevra in Svizzera.*

mercati terzi delle esportazioni provenienti dai Nic.

Molti esponenti sindacali americani hanno affermato che questa tendenza è dovuta all'azione delle multinazionali, e particolarmente delle imprese multinazionali che hanno la loro origine negli Stati Uniti. L'esistenza delle multinazionali può dunque in qualche modo essere la causa di questa alterazione nella struttura e nella direzione del commercio estero americano?

Vorrei incominciare il mio discorso ignorando questi due controversi problemi; e piuttosto avvicinandomi gradualmente ad essi, affrontando inizialmente una questione secondaria ad essi correlata.

Questa questione è: se le ricerche fatte sul fenomeno delle multinazionali possono aggiungere elementi di giudizio a proposito del commercio estero americano a quelli che si ricavano dagli studi sul commercio estero americano in sé.

Il vantaggio di cominciare da quest'altro problema è in parte che la risposta è più facile, ed in parte che la ricerca su di esso è fondata su dati fattuali solidi.

Vi è anche un'altra ragione, di natura teorica. Lo studio delle imprese multinazionali, e particolarmente di quelle attive nel settore manifatturiero, può contribuire ad illuminare le cause profonde degli andamenti del commercio internazionale e dei pagamenti, poiché, per parafrasare Clausewitz, la maggior parte degli investimenti diretti all'estero compiuti da imprese che si impegnano in attività di produzione a livello multinazionale non è altro che una continuazione dell'attività di esportazione attraverso altri mezzi.

In conseguenza, se noi facciamo ricerca sul comportamento degli investimenti diretti, e verificiamo che i risultati di tali ricerche non sono in conflitto con quelli delle ricerche sull'andamento del commercio, possiamo anche affermare di sapere qualcosa di più circa le cause delle tendenze di lungo periodo nel commercio internazionale.

## **La sfida non americana**

Cosa allora sappiamo circa la recente evoluzione delle imprese multinazionali? Bene, una cosa che sappiamo è che Jean Jacques Servan-Schreiber scrisse un libro molto popolare dieci anni fa intitolato « La sfida americana », ma il decennio successivo ha mostrato che la sfida che era stata profetizzata non si è poi verificata.

Difatti, l'evoluzione è stata piuttosto in senso contrario.

In un mio recente articolo ho riassunto i sintomi del declino concorrenziale degli Stati Uniti nel seguente modo.

Nel 1959 una impresa americana era la piú grande del mondo in 11 dei 13 piú importanti settori industriali nei quali l'attività manifatturiera (piú il settore bancario commerciale) può essere raggruppata e cioè: il settore aerospaziale, l'automobile, la chimica, il macchinario elettrico, i prodotti alimentari, il macchinario non elettrico, la siderurgia, il metallurgico, la carta, il petrolio, i farmaceutici, i tessili e il settore bancario. Al contrario nel 1976 gli Stati Uniti avevano la « leadership » in solo sette di questi tredici settori. Tre dei leaders non americani nel 1976 erano imprese tedesche, una era un'impresa anglo-olandese, una era un'impresa inglese ed una era un'impresa giapponese.

Il numero delle imprese americane comprese fra le 12 principali imprese del mondo è diminuito in tutti i settori industriali, fatta eccezione per il settore aerospaziale, tra il 1959 e il 1976. Le imprese inglesi hanno sostituito imprese di altri paesi in tre industrie ma hanno perduto terreno in tre altre. Il numero di imprese dell'Europa continentale comprese nelle dodici principali è aumentato in nove su tredici settori industriali; i giapponesi hanno conseguito miglioramenti in otto settori industriali (vedi tabella 1 - parte A).

Sebbene nel 1976, delle 156 maggiori imprese in 13 settori industriali, ancora 68 (pari al 44%) appartenessero agli Stati Uniti, il loro numero si era ridotto da 111 (pari al 71%), quante erano nel 1959.

Nello stesso periodo di tempo le imprese del Regno Unito comprese in quel gruppo aumentavano da 14 a 15 (cioè in pratica rimanevano pressoché costanti), mentre le imprese dell'Europa continentale passavano da 25 a 40, e le imprese giapponesi passavano da 1 nel 1959 a 20 nel 1976 (vedi tabella 1 - parte B).

Le imprese dell'Europa continentale hanno conseguito particolari vantaggi in 6 industrie: la chimica, l'automobile, i metalli di base, i prodotti in metallo, il settore bancario, il farmaceutico. Nei primi 5 dei settori appena elencati, come anche nel settore del macchinario non elettrico, nel 1976 il numero di imprese dell'Europa continentale incluse nella lista delle prime 12 del mondo in ciascun settore era uguale o superiore al numero di imprese americane (vedi tabella 1 - parte C).

La situazione non è diversa per quel che concerne in particolare le operazioni all'estero. I dati raccolti, sulla base di interviste e di materiale di archivio delle imprese, dalla Harvard Business School e dal Ceim (Center for Education in International Management) di Ginevra, mostrano che una sfida americana nelle operazioni all'estero poteva dirsi reale nel corso dei venti anni immediatamente seguenti la seconda guerra mondiale.

Tuttavia, già nel 1965 le maggiori imprese non americane acquistavano e costruivano impianti manifatturieri all'estero almeno allo stesso

TAB. 1. *Riduzione del numero di imprese americane comprese tra le principali 12 del mondo in 13 industrie.*

*Parte A:* Numero di industrie, per ciascun paese di origine delle imprese, in cui il numero di imprese comprese tra le 12 principali del mondo è aumentato o diminuito fra il 1959 ed il 1976.

P a e s i	Aumento	Diminuzione
Usa	0	12
Regno Unito	3	3
Europa continentale	9	1
Giappone	8	0

*Parte B:* Numero di imprese comprese tra le 12 principali del mondo, per paesi origine in 13 industrie nel 1959 e nel 1976.

P a e s i	1959	1976
Usa	111	68
Regno Unito	14	15
Europa continentale	25	40
Giappone	1	20
Altre (principalmente Canada)	5	13

*Parte C:* Industrie in cui il numero di imprese originarie dell'Europa continentale comprese fra le 12 maggiori del mondo era uguale o superiore al numero di imprese americane nel 1976.

Industrie	Europa continentale	Stati Uniti
Chimica	7	3
Automobile	5	4
Metallurgia di base	5	2
Banche commerciali	5	3
Prodotti in metallo	4	4
Macchinari	4	4

*Fonte:* I dati sono stati elaborati da « Fortune », citato in « New International Realities », National Planning Association, inverno 1978.

tasso annuo delle imprese multinazionali americane. Nel 1968 la spinta alla produzione all'estero proveniente da imprese non americane era già superiore a quella delle imprese americane, e le imprese dell'Europa continentale da sole non erano ormai molto addietro alle imprese americane. Le imprese giapponesi, sebbene avessero conseguito dei successi rilevanti in termini di dimensioni dell'impresa e di quota di mercato

mondiale, avevano appena iniziato a espandersi nella produzione multinazionale.

In realtà i piú recenti dati di Harvard suggeriscono che il tasso di espansione multinazionale delle imprese americane ha raggiunto un punto di massima nel 1958, con circa 540 filiali manifatturiere all'estero create o acquisite nel corso dell'anno (sempre meno del totale delle filiali dell'Europa continentale piú quelle inglesi). Nel 1974 e nel 1975 le 187 principali imprese multinazionali americane creavano o acquisivano solo circa 200 filiali all'anno. Purtroppo dati comparabili non sono disponibili sul numero di filiali stabilite annualmente dalle imprese tedesche, svizzere, francesi, svedesi, olandesi, italiane, belghe e giapponesi dopo il 1970.

Tuttavia, le stime delle Nazioni unite sull'investimento diretto all'estero di vari paesi (le quali sono in gran parte basate su dati non ufficiali, fatta eccezione, per i casi degli Stati Uniti, del Regno Unito, e del Giappone) mostrano che l'investimento svizzero, tedesco, giapponese e olandese è cresciuto a tassi enormemente superiori a quelli degli Stati Uniti e del Regno Unito nel corso dell'ultima decade.

Una delle conseguenze di questa sfida non americana è che già nel 1971 il fatturato totale delle principali imprese manifatturiere europee (incluse le imprese inglesi) al di fuori dei loro paesi di origine era quasi certamente superiore al fatturato estero delle principali imprese industriali americane. Le vendite di merci prodotte all'estero da imprese industriali europee erano anch'esse probabilmente superiori alle vendite di merci prodotte all'estero dalle principali imprese americane. Il numero di filiali manifatturiere all'estero delle principali imprese europee probabilmente era superiore al numero delle filiali manifatturiere all'estero delle imprese americane.

Un ulteriore, e forse ancor piú probante, modo di vedere questo cambiamento, è quello di analizzare ciò che sappiamo della evoluzione nelle quote di mercato mondiale delle principali imprese industriali americane e non americane nei piú importanti settori industriali. I dati non sono perfetti: non abbiamo delle statistiche pubblicate ed ufficiali sulle quote di mercato mondiale in specifici settori industriali che tengano conto del fatto che alcune imprese sono diversificate al di fuori del loro principale settore. Abbiamo tuttavia dei dati sostitutivi validi per approssimazione, i quali mostrano dei mutamenti drammatici nella quota dei giganti industriali degli Stati Uniti sulle vendite globali delle 12 piú importanti imprese nei diversi settori industriali.

La tabella 2 mostra che utilizzando questa misura delle quote di mercato mondiale si registra un chiaro declino nella quota di mercato controllata da imprese americane tra il 1959 e il 1976, specialmente nel

TAB. 2. *Il declino del dominio Usa: mutamenti nella « quota di mercato » a livello mondiale (% del fatturato delle maggiori 12 imprese nell'industria) 1959, 1976, 1978.*

Industria	Quota di mercato		
	1959	1976	1978
<i>Farmaceutica</i>			
Imprese Usa	61	36	34
Imprese europee	39	64	65
<i>Chimica</i>			
Imprese Usa	66	32	37
Imprese inglesi	14	10	9
Imprese europee	20	53	54
Imprese giapponesi	0	5	0
<i>Autoveicoli e loro parti</i>			
Stati Uniti	76	63	57* (50?)
Europa continentale	11	25	23* (30?)
Regno Unito	3	3	0
Giappone	0	6	15* (20?)
<i>Macchinario ed attrezzature elettriche</i>			
Stati Uniti	77	50	51
Europa continentale	15	32	34
Giappone	4	18	15
Regno Unito	4	4	0
<i>Aerospazio</i>			
Stati Uniti	89	85	85
Regno Unito	11	9	9
Europa continentale	0	6	6
<i>Prodotti alimentari</i>			
Stati Uniti	65	54	53
Regno Unito	0	4	0
Regno Unito/Olanda	24	25	26
Europa continentale (Nestlé)	8	12	15
Giappone	0	5	6

\* Prima che Peugeot ed altri rilevassero gli impianti Chrysler fuori degli Stati Uniti.

Fonte: Dati di « Fortune », compilati per il 1959 ed il 1976 dalla National Planning Association in « New International Realities », inverno 1978, Vol. III, n. 1, Washington D.C., e per il 1978 dalla Unità di ricerca del Center for Education in International Management, Ginevra, Svizzera.

settore farmaceutico, in quello chimico, nell'automobile e nelle sue parti, e nel settore del macchinario elettrico.

Il Ceim ha recentemente aggiornato queste serie di dati fino al 1978.

Era logico attendersi che per la fine del 1978 ci fosse un sostanziale miglioramento nella quota di mercato delle imprese americane, almeno misurata in dollari, a seguito delle svalutazioni che erano culminate nello scivolone di metà 1978; tuttavia solo nel settore chimico questo miglioramento era significativo (ed anche in esso, le imprese basate sul continente europeo continuavano ad avanzare).

Nei settori dell'automobile, degli autoveicoli pesanti e della loro componentistica, la perdita di quota delle imprese americane è continuata per tutto il 1978 e il 1979, con la vendita di quasi tutte le filiali all'estero della Chrysler, l'acquisizione da parte della Renault del pacchetto di maggioranza relativa nella Mack Truck e nella American Motors, e la conquista da parte di imprese giapponesi e tedesche della quota di mercato più grande che esse abbiano mai avuto negli Stati Uniti.

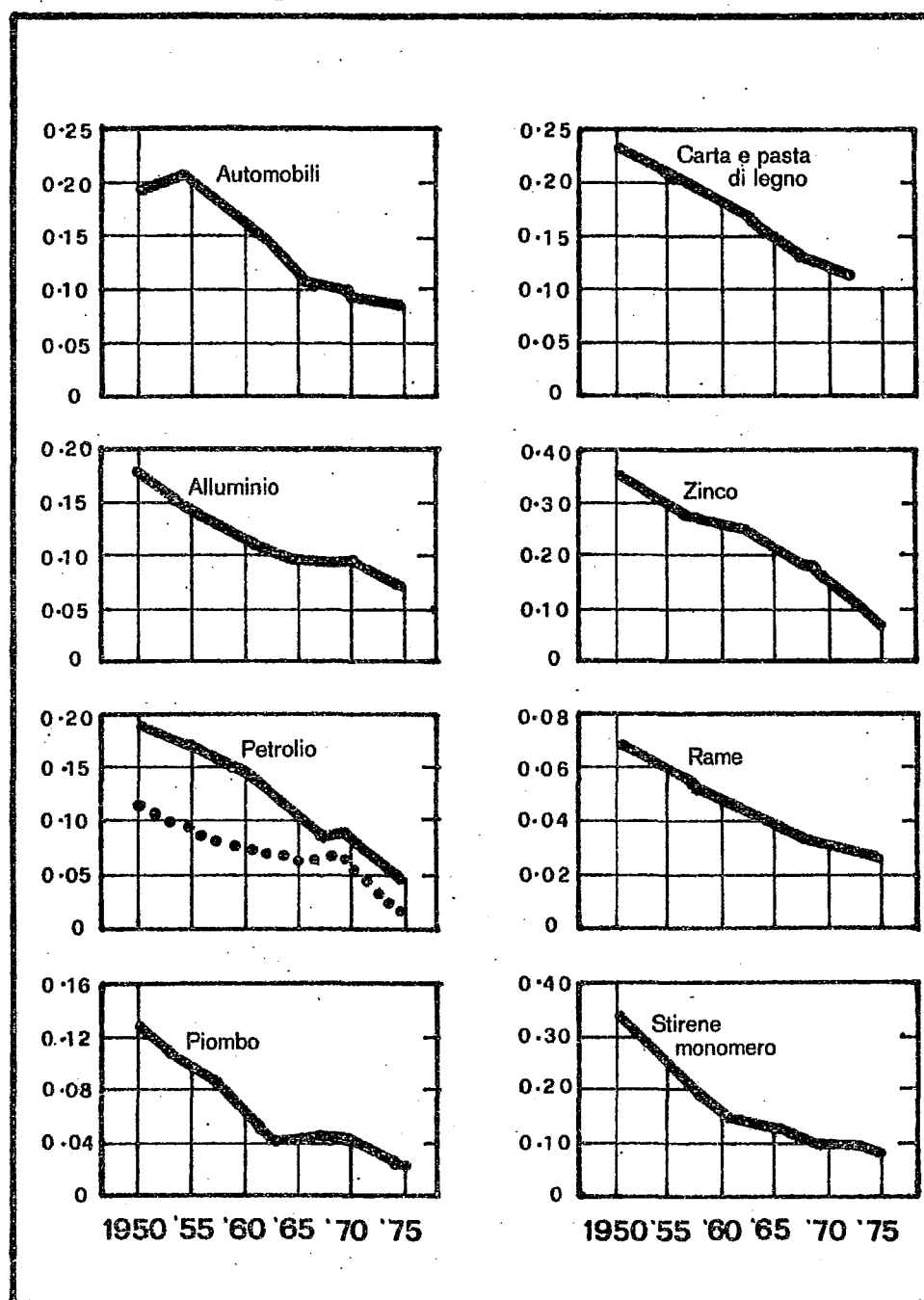
Solo nel settore aerospaziale (che non è molto multinazionale per quanto riguarda la produzione), nel settore degli alimenti trasformati e nell'elettronica per gli armamenti, i dati mostravano che le imprese americane continuavano ad avere un dominio più o meno incontrastato. Ciò nonostante, in due di questi tre settori il dominio americano appariva in diminuzione, con la comparsa dell'Airbus franco-tedesco come valido concorrente sul mercato mondiale dell'aviazione civile nel 1978-79, ed il lento ma costante progresso della Nestlè e dell'Unilever rispetto alle principali imprese americane nel settore alimentare (vedi tabella 2).

L'implicazione di quanto abbiamo fin qui detto è fin troppo chiara. In qualsiasi modo la si misuri, la competitività dell'industria americana è strutturalmente peggiorata. I dati non sono ancora sufficientemente buoni da consentire una risposta completa al quesito posto nel saggio di Stefano Vona circa il momento esatto in cui questa perdita di concorrenza si è verificata (il Ceim è attualmente impegnato nella compilazione, su base annua, dei dati sulla quota di mercato per ciascuna industria presentati nella tabella 2, nella speranza di gettare maggiore luce proprio su questo problema). Ma il fatto che questa perdita si sia verificata appare dimostrato al di là di ogni dubbio.

Contemporaneamente a questo declino nel dominio americano nei principali settori industriali mondiali, si è verificata (non sorprendente) una chiara diminuzione nella concentrazione monopolistica ed oligopolistica — misurata su base internazionale — in molti settori.

Coloro che hanno studiato economia industriale conosceranno l'indi-

FIG. 1. *La riduzione della concentrazione. Indice di Herfindahl per la produzione mondiale di otto prodotti.*



Il grafico mostra come il grado di concentrazione in importanti industrie risulti in via di riduzione nel corso degli ultimi 20 anni quando lo si misura su base globale. Ciò è dovuto all'ingresso di nuove multinazionali e di altre imprese nei mercati interessati da cui deriva una riduzione della quota della produzione mondiale generata dalle due o tre imprese maggiori.

*Nota:* L'indice di Herfindahl è una formula per misurare il numero totale di imprese presenti in un settore industriale, e la loro distribuzione dimensionale. L'indice è la somma dei quadrati delle dimensioni delle imprese, misurate come quota della dimensione dell'industria. Se un'industria ha cinque imprese ciascuna con una quota pari al 12% della produzione totale, ed altre cinque imprese ciascuna con l'8% l'indice è:  $(0,12)^2 \times 5 + (0,08)^2 \times 5 = 0,105$ . Più un'industria è concentrata, più l'indice si avvicina all'unità, valore che si raggiunge quando una sola impresa detiene un monopolio.



ce di concentrazione di Herfindahl (per la sua formulazione matematica vedi la nota alla figura 1). La Harvard Business School ha calcolato questo indice di concentrazione del potere monopolistico per le industrie che appaiono nella figura 1 dal 1950 al 1975. È molto chiaro che al livello globale la concentrazione si è ridotta sostanzialmente in queste industrie.

Per l'economista industriale la riduzione nel grado di concentrazione implica pressoché necessariamente un aumento della concorrenza e pertanto una riduzione nei prezzi (almeno in termini reali), e quindi anche della redditività delle operazioni delle imprese oligopolistiche che precedentemente avevano una posizione dominante.

Ed invero l'evidenza empirica mostra molto nettamente che riduzioni nei prezzi (reali) e nella redditività hanno colpito le imprese americane che avevano precedentemente una posizione dominante nei settori dell'automobile, dell'alluminio, della raffinazione del rame, e della raffinazione dei prodotti petroliferi (almeno fino al momento in cui l'Opec ha arrestato l'aumento della concorrenza su quel mercato), man mano che nuovi sfidanti comparivano.

Ciò che è stato preso meno in considerazione è che questo declino nel grado di concentrazione, a causa dell'ingresso di un numero crescente di imprese attive in queste industrie, implicava conseguentemente anche un declino strutturale nei redditi americani tanto da esportazione che da produzione all'estero, a causa dell'erosione delle rendite da monopolio che in passato andavano a beneficio delle imprese americane in concorrenza monopolistica. L'ingresso dei nuovi produttori europei e giapponesi ha chiaramente eroso il potere oligopolistico che le imprese americane, che esportavano ed investivano all'estero, avevano sui mercati mondiali negli anni '50 e '60.

Questo declino nelle rendite monopolistiche americane suggerisce una ipotesi interessante circa il motivo per cui la svalutazione del dollaro rispetto ad alcune altre monete è stata ben superiore a ciò che ci si sarebbe attesi sulla base della semplice divergenza nei poteri d'acquisto — lasciando da parte lo « asset-switching » e altre spiegazioni monetarie del fenomeno. Una svalutazione del dollaro è esattamente ciò che si sarebbe dovuto prevedere in un mondo in cui il potere di mercato americano è in declino, anche nell'ipotesi che il tasso di inflazione negli Stati Uniti non fosse stato relativamente alto. Naturalmente, sappiamo che durante la maggior parte degli anni '60 il tasso di inflazione negli Stati Uniti risultò essere di fatto piú basso del tasso di inflazione nella Germania federale. Dunque negli anni '60 era chiaro che qualcosa stava accadendo al di là delle alterazioni nel potere di acquisto relativo, non potendosi altrimenti spiegare un peggioramento

nella bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti. Questo qualcos'altro, ci suggerisce la ricerca sulle imprese multinazionali, era l'erosione molto sostanziale della posizione concorrenziale degli Stati Uniti in termini di organizzazione industriale: in termini di rendite monopolistiche.

La ricerca sui vantaggi oligopolistici delle imprese multinazionali basati sulla tecnologia suggerisce anche qualcos'altro circa la perdita del vantaggio competitivo delle imprese americane. Si tratta di una questione collegata all'energia, ma non proprio nel senso in cui la maggior parte delle persone discutono il problema della posizione commerciale americana riducendola ad una questione di continuo aumento dell'importazione di prodotti energetici.

Il fatto è che una proporzione importante dello stock di capitale degli Stati Uniti è obsoleto perché estremamente dipende da forti inputs di energia. Si può dunque concludere che se il futuro ci darà un mondo in cui il costo relativo dell'energia continuerà ad aumentare, allora lo stock di capitale degli Stati Uniti dovrà essere cambiato.

Ma il ragionamento può essere condotto ancora un passo avanti. Che cosa esportano gli Stati Uniti, oltre i prodotti agricoli? La risposta è: beni capitali. Ma quali generi di beni capitali esportano gli Stati Uniti? Ebbene, seguendo l'impostazione di Vernon sul ciclo internazionale di vita del prodotto, è noto che gli Stati Uniti sono sempre stati molto abili nell'introdurre nuovi prodotti; ed in particolare nuovi prodotti che avevano la caratteristica di consentire risparmi di tempo e di forza lavoro. L'altra faccia della medaglia era il più delle volte che questi nuovi prodotti di tipo americano erano anche forti consumatori di energia. Si potrebbero citare molti esempi di questa tipologia della produzione e dell'innovazione negli Stati Uniti.

L'esempio più classico è il motore d'automobile americano, paragonato al motore d'automobile dell'Europa continentale o del Giappone, i quali ultimi sono fortemente differenti non soltanto nell'intensità del consumo di energia, ma anche nell'intensità del consumo di materie prime.

Il motore d'automobile americano brucia molta benzina; esso è anche molto pesante e utilizza una grande quantità di materie prime. La sua efficienza in termini di energia cinetica prodotta per unità di carburante o per unità di peso è molto bassa se paragonata a quella dei motori europei o giapponesi. I motori d'automobile non americani, per un equivalente input di carburante e materie prime, sono molto più efficienti. Questo contrasto transatlantico esiste non soltanto nel motore d'automobile, ma anche nella componentistica per l'automobile (ricordiamo solo il progresso di due innovazioni europee: l'iniezione e il

pneumatico radiale), negli impianti chimici, nell'elettrolisi dell'alluminio e negli aerei, per citare solo alcuni casi.

Una ulteriore implicazione per il commercio americano del vantaggio europeo e giapponese nei prodotti che consentono risparmi di carburante è che i paesi importatori i quali si trovano di fronte a crescenti difficoltà di crescita, a causa del vincolo di bilancia dei pagamenti derivante dagli aumenti del prezzo del petrolio, passeranno ad importare beni capitali di produzione europea o giapponese abbandonando i tradizionali fornitori americani. Il motivo è che i beni capitali americani sono tuttora ad elevata intensità di energia nella loro utilizzazione, indipendentemente dal prezzo in dollari al quale le imprese americane vendono i loro prodotti. Lo spettro di prodotti americani che soffrono di questo svantaggio è enorme: copre naturalmente i mezzi di trasporto, ma anche il macchinario per l'edilizia e per la generazione di energie, gli impianti chimici, e perfino prodotti di consumo durevole come gli elettrodomestici più sofisticati.

Noi possiamo quindi non solo formulare l'ipotesi che a causa dei nuovi prezzi dell'energia lo stock di capitale americano sia obsoleto; bensì anche che siano obsoleti i beni capitali che gli Stati Uniti hanno sin qui esportato, come pure la maggior parte delle applicazioni di tecnologia americana in paesi stranieri che avvengono attraverso l'investimento diretto.

Gli aumenti nei prezzi dell'energia e delle materie prime non solo colpiscono la bilancia commerciale degli Stati Uniti aumentando il valore delle importazioni, ma causano anche uno spostamento strutturale della domanda mondiale a danno delle esportazioni americane di beni capitali. Per estensione, gli incrementi del prezzo del petrolio hanno anche causato e continueranno a causare una perdita di concorrenzialità dell'investimento all'estero delle multinazionali americane, nella misura in cui la « sfida americana » è stata sin qui basata sull'applicazione nella produzione all'estero di processi ormai obsoleti a causa della loro elevata intensità di energia, oppure nella produzione all'estero di prodotti caratteristicamente ad elevata intensità di energia di materie prime.

## **Le imprese multinazionali e la struttura del commercio**

Voglio ora rivolgermi alla più tradizionale questione concernente i rapporti tra impresa multinazionale e commercio estero, e cioè: la pura e semplice esistenza della impresa multinazionale modifica in qualche modo la quantità o la qualità del commercio estero americano?

La maggior parte dei tentativi di affrontare questo problema iniziano col constatare che una quota molto grande del commercio internazio-

nale in prodotti manufatti, forse il 40 o 50% secondo stime basate su dati americani, si svolge tra parti appartenenti alla stessa struttura imprenditoriale. Forse queste stime esagerano il grado in cui il commercio avviene all'interno dei sistemi multinazionali, dal momento che alcune delle « unità collegate »<sup>1</sup> non sono niente più che delle filiali di vendita, le quali sono in realtà dei puri e semplici canali per forme di esportazione più o meno classiche. Tuttavia, il commercio che avviene fra diverse unità di una stessa impresa multinazionale è chiaramente un fenomeno importante. Il problema è sapere se il controllo sul commercio internazionale che avviene all'interno dell'impresa implica un grado di discrezionalità da parte dei managers dell'impresa multinazionale sulla quantità, sul prezzo, sulla qualità del commercio tanto importante da condurre a delle importanti deviazioni rispetto a ciò che si sarebbe verificato nel mondo ideale in cui i rapporti commerciali internazionali avvengono attraverso l'intermediario di un mercato in regime di concorrenza perfetta, come ipotizzato, tanto per fare un esempio, dalla maggior parte delle teorie sulla politica del tasso di cambio.

Cosa sappiamo, o cosa crediamo di sapere circa la discrezionalità dell'impresa multinazionale, del suo impatto sui modelli di interscambio? In primo luogo, appare effettivamente probabile — anche se in nessun modo provato — che l'esistenza delle reti commerciali interne alle imprese multinazionali aggiunge un elemento di rigidità nel meccanismo di aggiustamento internazionale nel breve periodo. Nonostante i paesi ospiti temano sovente il contrario, gli studi più approfonditi dei disinvestimenti da parte di imprese americane in Europa in seguito alla svalutazione del dollaro della metà degli anni '70 indicano con certezza che le imprese multinazionali hanno dato una risposta ai mutamenti nei costi di produzione relativi a livello internazionale non più rapida di quella delle imprese locali. E vi sono molti casi in cui i produttori americani di automobili, materiali fotografici e calcolatori, si sono dimostrati molto riluttanti ad aumentare le importazioni dagli Stati Uniti (così correndo il rischio di suscitare l'ira dei governi non americani e dei sindacati) in seguito alla svalutazione del dollaro. Nel breve periodo i managers delle imprese multinazionali difficilmente aprono o chiudono impianti, oppure assumono o licenziano un gran numero di persone, semplicemente per modificare i modelli dell'interscambio in risposta a quelle che potrebbero apparire delle oscillazioni effimere, anche se ampie, nei tassi di cambio. Secondariamente la discrezionalità dell'impresa

<sup>1</sup> Le statistiche americane suddividono i flussi commerciali a seconda che avvengano fra imprese fra loro totalmente indipendenti oppure fra « unità allegate », cioè dall'unità di una stessa impresa.

multinazionale sopra i modelli dell'interscambio è stata esercitata perfino nel medio periodo in alcune industrie che sono fortemente integrate verticalmente e sono caratterizzate da una elevata intensità di capitale. Tilton ha trovato che nell'industria dei metalli non ferrosi le imprese non alterano facilmente i flussi commerciali nel breve o nel medio periodo in risposta a modifiche nei prezzi relativi. I flussi commerciali erano in misura molto maggiore determinati dagli impegni a lungo termine di specifiche imprese rispetto a particolari fonti di materiali o a particolari mercati. Il mutamento era lento perfino al margine.

Vi è un altro problema legato alla discrezionalità dell'impresa multinazionale e al suo impatto sui flussi commerciali, collegato però al primo: se le imprese multinazionali sostituiscono produzione all'estero alle esportazioni americane (e quindi anche a posti di lavoro negli Usa) più rapidamente di quanto avverrebbe senza di loro. A tale questione non si può dare una risposta empirica se la si pone sotto forma di alternativa tra mondo reale ed un ipotetico mondo senza imprese multinazionali. Tuttavia le analisi statistiche del comportamento di esportazione di diverse industrie americane compiute da Horst suggeriscono che i settori in cui vi è una diffusione significativa della produzione manifatturiera all'estero mostrano una tendenza alla crescita dell'esportazione meno rapida rispetto ai settori in cui vi è solo una quantità ridotta di investimenti diretti all'estero. È interessante sottolineare come le sue analisi suggeriscano al tempo stesso che la crescita dell'esportazione è bassa anche in quei settori in cui l'investimento diretto all'estero è molto basso o del tutto assente. Si può ipotizzare che la ragione di questa relazione non lineare tra la crescita della esportazione e l'importanza dell'investimento all'estero è che uno scarso impegno in senso multinazionale comporta il montaggio, la vendita, l'assistenza, ed altre funzioni che stimolano l'esportazione di componenti e di prodotti dagli Stati Uniti in misura maggiore di quanto essi non sostituiscano altre esportazioni con la produzione all'estero.

Questi risultati statistici non provano in nessun modo se sia vero o meno che l'attività delle imprese multinazionali in generale sostituisca o complementi le esportazioni dagli Stati Uniti. In conseguenza, sono stati intrapresi numerosi studi di casi sulle decisioni di specifiche imprese, nel tentativo di accertare se in circostanze ben determinate una impresa multinazionale ha influenzato i modelli di interscambio in modo discrezionale, oppure ha puramente e semplicemente risposto alla evoluzione dei costi comparati in condizioni di pressione competitiva. La maggior parte delle raccolte di studi dei casi conclude che la seconda ipotesi è di gran lunga più frequente della prima. Dato che una decisione osservabile viene ancora una volta comparata con un evento

ipotetico, se ne possono trarre solo dei giudizi, e non delle conclusioni. Tuttavia, ciò che appare universalmente confermato, è che nel breve periodo le decisioni delle imprese multinazionali, che hanno rilevanza per il commercio in generale e in particolare per le esportazioni americane, dipenderanno certamente non solo dai costi comparati correnti, ma anche dalla natura e dal volume dei legami istituzionali fra diverse unità di una stessa impresa in diversi paesi.

Le implicazioni di politica economica dei risultati sulle imprese multinazionali fin qui citati, sembrano essere confermate dagli eventi. Le esportazioni dagli Stati Uniti non rispondono ad una semplice svalutazione del dollaro così rapidamente come ci si sarebbe potuti aspettare leggendo i libri di testo della teoria neoclassica. Ma ciò dipende dal fatto che le imprese multinazionali sono troppe o troppo poche? L'esistenza di molte ed importanti imprese multinazionali americane, con i loro circuiti interni, può voler dire che forse i due terzi del 50-60% delle esportazioni americane che passano attraverso i canali interni alle imprese multinazionali stabilite da lungo tempo potrebbero non essere molto reattivi rispetto a mutamenti, anche a mutamenti importanti, nella competitività di prezzo degli Stati Uniti, così come essa viene determinata dai tassi di cambio correnti. Tuttavia anche quelle imprese americane che non sono multinazionali e mancano dei collegamenti con l'estero tipici delle imprese multinazionali, soffrono di un handicap, se si deve dare credito alla relazione non lineare teorizzata da Horst; per queste imprese la scarsa reattività delle esportazioni americane a importanti mutamenti nei tassi di cambio sarà ancora maggiore.

Il fatto che il meccanismo del mercato e dei prezzi non funziona nel modo previsto dalla teoria, può dunque essere in parte dovuto all'esistenza delle imprese multinazionali, ma può anche essere dovuto a imperfezioni nel mercato internazionale, soprattutto imperfezioni nell'informazione, che le imprese possono superare solo attraverso il consolidamento di un certo grado, almeno moderato, di attività multinazionale.

Mentre il supposto ruolo dell'impresa multinazionale nel sostituire la produzione all'estero all'esportazione degli Stati Uniti è stato oggetto di controversie, il loro effetto dal lato delle importazioni è stato ancora più discusso. Qui si è parlato di « trasferimento di tecnologia » (o perfino di « resa della tecnologia ») e di « perdita di posti di lavoro ».

Sebbene nel dibattito politico a Washington quella che potremmo chiamare una « mentalità da Piano Marshall » (la quale spinge a trasferire troppo generosamente la tecnologia americana a potenziali concorrenti dei paesi industriali) svolga ormai un ruolo sostanziale, il minimo che si può dire è che la perdita da parte degli Stati Uniti di potere di mercato e di rendite monopolistiche basate sulla tecnologia è derivata

da un meccanismo molto piú complesso del semplice fatto che gli altri hanno copiato il know how americano, oppure che le imprese americane che cedono licenze o le società d'affari americane hanno peccato di eccessiva filantropia nel cedere il loro vantaggio tecnologico.

Col senno di poi, dobbiamo riconoscere che vi sono state numerose occasioni perdute. È stata Bendix, una impresa elettronica e aerospaziale americana, ad inventare il controllo elettronico per l'iniezione di carburante a metà degli anni '60, ma non ritenne allora che vi fosse un futuro commerciale per esso negli Stati Uniti, dove la benzina era a cosí buon mercato. Cosí Bendix vendette la licenza per l'iniezione elettronica alla Robert Bosch tedesca. La Bosch allora prese questa tecnologia americana e la sviluppò ulteriormente, nel contesto del suo interesse di lungo periodo per una tecnologia di iniezione del carburante che consentisse risparmi di energia, interesse che aveva avuto inizio già negli anni '20. Naturalmente negli anni 1970 la tecnologia dell'iniezione è improvvisamente divenuta importante anche per il mercato americano. Oggi, la Robert Bosch al tempo stesso esporta componenti per l'iniezione dalla Germania agli Stati Uniti e ne produce negli Stati Uniti.

Il punto è allora che, nella misura in cui la « sfida non americana » è basata su processi e prodotti che risparmiano energia e materie prime, i quali per la maggior parte non sono stati inizialmente introdotti negli Stati Uniti, troppo preoccupati di risparmiare forza-lavoro e di utilizzare energia, è ben difficile parlare sia di trasferimento che, ancor piú, di « resa » di tecnologia da parte degli Stati Uniti.

Cosa possiamo dire tuttavia del ruolo delle imprese multinazionali nel promuovere le importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo? Del loro ruolo nell'aiutare e stimolare la « sfida industriale del Terzo mondo » e il sorgere di paesi di nuova industrializzazione (Nic)?

I dati di fatto, come sovente avviene, sono ambigui: tuttavia tale ambiguità non è assoluta, e l'impressione che si ricava è piuttosto che il ruolo dell'impresa multinazionale nel processo che ha portato al forte aumento di importazioni americane di prodotti manufatti a basso costo e standardizzati, è stato di importanza molto inferiore a quella che la retorica politica potrebbe indurre a ritenere. Alcuni dei fatti piú importanti sono i seguenti:

è vero che le imprese multinazionali, ed in particolare quelle americane, hanno concentrato i loro investimenti manifatturieri nei paesi in via di sviluppo in quei Nic che hanno avuto il piú grande successo in termini di esportazione; tuttavia,

la maggior parte dell'attività delle imprese multinazionali nei Nic è stata orientata alla produzione per il mercato locale (« investimento

sostitutivo di importazioni ») piuttosto che all'esportazione, e pertanto, solo una porzione relativamente piccola delle esportazioni manifatturiere dei paesi in via di sviluppo è attribuibile alle filiali delle imprese multinazionali nei paesi in via di sviluppo.

Ad esempio i dati del Dipartimento del commercio degli Stati Uniti mostrano che le esportazioni manifatturiere delle filiali estere di imprese americane possedute a maggioranza, e localizzate nei paesi in via di sviluppo, costituivano solo l'8% di un totale di 33,2 miliardi di dollari di esportazioni manifatturiere dei paesi in via di sviluppo nel 1975.

Per di piú, in quei settori industriali in cui vi è una coincidenza tra la spinta di esportazione dei paesi in via di sviluppo e il declino dell'occupazione negli Stati Uniti e in altri paesi dell'Ocse (il tessile, le confezioni, le calzature e l'acciaio), si ha l'impressione che le multinazionali abbiano giocato un ruolo limitato in questo processo. Questa ipotesi è confermata dai dati che riguardano il grado in cui le importazioni americane nei settori che hanno registrato il maggior successo di esportazione dei paesi in via di sviluppo sono costituite da transazioni fra « unità collegate », tra le filiali nei paesi in via di sviluppo e la casa madre negli Stati Uniti (vedi la tabella 3). Nell'insieme, i legami commerciali delle multinazionali nei settori dei tessili, delle confezioni e delle calzature sono stati scarsi. Nel settore dell'acciaio sembra che in tutto il mondo ci siano poche sussidiarie di multinazionali orientate all'esportazione, almeno per quanto riguarda quelle con casa madre negli Stati Uniti. Pertanto, per quanto riguarda questi settori, sarebbe molto difficile argomentare che le imprese multinazionali hanno autonomamente creato una nuova domanda di importazione nei paesi industriali, ovvero hanno esportato posti di lavoro da questi stessi paesi. Talvolta sono stati altri attori istituzionali, alcuni dei quali sono anche basati nei paesi sviluppati, che si sono comportati in modo da favorire questa evoluzione. Tali attori istituzionali includono le imprese specializzate nel commercio internazionale o nel commercio al minuto, le quali, come Sears e Roebuck negli Stati Uniti, hanno attivamente ricercato dei produttori a basso costo nei paesi in via di sviluppo. Ma le imprese multinazionali di per sé (cioè le reti di impianti produttivi posseduti) sembrano avere svolto un ruolo solo minore.

Il ruolo dell'impresa multinazionale è certamente molto diverso nel commercio tra i paesi in via di sviluppo e i paesi industriali nei settori del macchinario elettrico, che include le radio, i televisori, gli elettrodomestici, e negli strumenti scientifici. Tuttavia, questo fatto da solo non necessariamente indica che vi sia stata una « esportazione di posti di lavoro » ovvero una sostanziale influenza negativa sulla bilan-



TAB. 3. *Importazioni americane da « unità collegate » in percentuale del totale di importazioni di alcuni gruppi di prodotti manifatturati provenienti da alcuni Nic nel 1977.*

	Tessili	Macchinario non elettrico	Macchinario elettrico	Abbigliamento	Calzature	Strumenti scientifici	Totale prodotti manifatturati
	65* %	71* %	72* %	84* %	85* %	86* %	%
Israele	18,9	32,8	62,9	14,0	0,0	13,0	18,2
Portogallo	2,8	24,7	78,4	0,4	0,2	82,5	12,5
Grecia	3,7	52,2	99,1	5,0	0,8	2,2	7,8
Irlanda	36,3	78,5	77,8	8,3	42,2	91,7	59,0
Spagna	1,5	36,3	32,6	3,7	10,1	7,8	24,1
Yugoslavia	0,1	14,0	2,0	2,3	2,2	3,6	4,9
Argentina	0,5	39,1	76,1	2,9	0,8	10,0	9,2
Brasile	9,2	59,9	95,3	18,0	0,5	38,4	38,4
Colombia	1,5	16,8	3,9	15,7	81,2	87,8	14,1
Messico	9,6	87,8	95,6	68,0	60,9	93,6	71,0
Taiwan	13,1	19,3	58,1	1,2	3,1	67,1	20,5
Hong Kong	4,9	68,5	43,4	3,4	3,6	30,4	18,1
India	6,1	30,5	58,7	15,8	6,1	16,7	10,1
Corea del Sud	5,5	64,2	67,3	7,1	1,8	12,1	19,7
Malaysia	0,2	83,2	97,0	1,9	0,0	91,9	87,9
Filippine	28,9	69,7	31,7	53,4	0,0	27,0	47,5
Singapore	4,3	90,5	97,0	0,5	0,0	85,3	83,3
(Haiti)	2,9	33,7	36,5	24,8	77,2	97,9	28,4
Totale							
Terzo mondo	7,8	63,5	75,2	11,5	4,4	51,2	37,0

\* Categoria Sittc.

Fonte: G.K. Helleiner, « Transnational Corporations and Trade Structure », manoscritto, University of Toronto, 1979; elaborazione su dati dell'U.S. Commerce Department.

TAB. 4. « *Filiali di esportazione* » delle 186 principali multinazionali americane, al 1-1-76 (numero di filiali manifatturiere in attività le cui esportazioni erano superiori al 10% del fatturato totale nel 1975).

Paese o regione	Prodotti chimici industriali	Altri prodotti chimici *	Ferro e acciaio	Radio, televisori ed elettrodomestici
Canada	5	2	1	2
America Latina di cui:	7	9	0	7
Messico	3	3	0	4
Brasile	1	1	0	1
Europa di cui:	23	43	6	12
Portogallo-Grecia e Turchia	0	0	0	0
Spagna	1	0	0	1
Africa del Nord e Medio Oriente	0	0	0	0
Africa centrale	0	0	0	0
Asia meridionale di cui:	0	0	0	1
India	0	0	0	0
Asia orientale di cui:	5	5	0	7
Hong Kong	0	1	0	3
Giappone	3	4	0	1
Singapore	0	0	0	1
Corea del Sud	0	0	0	0
Taiwan	1	0	0	2
Dominions del Sud	2	3	0	2
<b>Totale « filiali di esportazione »</b>	<b>42</b>	<b>62</b>	<b>7</b>	<b>31</b>
<b>Totale « filiali manifatturiere »</b>	<b>208</b>	<b>309</b>	<b>57</b>	<b>115</b>

\* Prodotti chimici escluse le plastiche, i prodotti per l'agricoltura, i cosmetici, i farmaceutici, ma incluse le fibre sintetiche.

Fonte: Harvard Multinational Enterprise Project, citato in Joan P. Curhan, William H. Davidson e Rajan Suri, *Tracing the Multinationals*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass. 1977, pp. 400-403.

cia commerciale americana riconducibile all'iniziativa autonoma ed unilaterale di imprese multinazionali americane. In alcuni di questi gruppi di prodotti, l'occupazione nei paesi industriali presi nel loro complesso è aumentata. Pertanto, il recente peggioramento dei saldi netti per gli Stati Uniti relativi ad alcuni di questi settori, è quasi certamente dovuto alla concorrenza proveniente dall'Europa o più particolarmente dal Giappone; non ad uno spostamento della produzione verso i paesi in via di sviluppo deciso dalle imprese multinazionali.

## Conclusioni

Sarebbe intellettualmente più gratificante se fosse possibile concludere questa breve rassegna dell'evidenza empirica sui rapporti tra impresa multinazionale e commercio estero americano con il tipo di conclusione ferma e categorica che così spesso si incontra nelle discussioni sulle multinazionali. Tuttavia il quadro che emerge non consente di parlare con chiarezza né di « condanna » né di « assoluzione » delle imprese multinazionali in sé stesse, per il ruolo che hanno svolto nella evoluzione problematica del commercio estero americano nel corso degli ultimi anni.

La diffusione multinazionale delle imprese americane, realizzata negli anni in cui Servan-Schreiber le dichiarava — prematuramente — invincibili, non ha evidentemente impedito l'erosione di molti dei vantaggi tecnologici ed oligopolistici degli Stati Uniti. Ma nella misura in cui le sfide non americane sono fondate su tecnologia non americana, oppure provengono da imprese di paesi in via di sviluppo indipendenti, non vi è modo di argomentare che le imprese multinazionali americane sono l'unica, o anche solo la principale causa delle attuali difficoltà della posizione commerciale americana. Troppe imprese multinazionali (o troppo poche — non è ancora chiaro) possono rendere il processo di aggiustamento verso l'esterno più lento dell'ideale considerato dai libri di testo, ma non vi sono prove per affermare che l'aggiustamento è impedito indefinitivamente.

Alcune imprese multinazionali americane (una è Ford, Chrysler lo è stata) hanno chiaramente peccato di miopia, mentre alcune imprese non americane hanno avuto vista lunga oppure più semplicemente fortuna, grazie all'esperienza del loro paese di origine. Ma le multinazionali americane non hanno certo avuto in passato, né hanno oggi il monopolio di quella miopia, che ha portato l'economia americana ad essere sfidata in modo così inatteso da fatti e da prodotti non « made in Usa ». Tuttavia, il ruolo degli attori diversi dalle multinazionali nel commercio estero americano non appartiene a questo saggio.

# V. L'interscambio tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Opec

di Vittorio Jucker

Una analisi dei rapporti commerciali tra Stati Uniti e paesi Opec richiede una — sia pur sommaria — descrizione dell'evoluzione dell'economia Usa nel corso degli ultimi quindici-venti anni. O per lo meno quella di alcuni fattori di fondo che sono radicalmente mutati comportando, per gli Stati Uniti, una dipendenza nei confronti dell'esterno nuova e, sotto molti aspetti, tuttora mal compresa.

Da paese esportatore di materie prime, agricole ed industriali, gli Usa sono diventati un netto importatore: di petrolio in primo luogo, ma anche di altri materiali (zinco, alluminio, cromo, manganese, ecc.). Nel 1972 la bilancia commerciale statunitense nel settore delle materie prime registrava ancora un surplus di un miliardo di dollari. Nel 1978 il deficit aveva raggiunto i trentacinque miliardi di dollari circa. Anche al netto delle importazioni petrolifere il surplus che era, nel 1972, di circa sei miliardi di dollari è calato a 2-3 miliardi nel 1978.

La crescente dipendenza nei confronti dell'estero non è dunque limitata al petrolio ma s'inquadra in una tendenza più generale che copra parte crescente dei fabbisogni americani di materie prime. Vari fattori hanno contribuito a questa condizione: l'esaurimento delle risorse americane; le abbondanti disponibilità di materie prime sui mercati mondiali a prezzi concorrenziali; la assenza di una politica nazionale per lo sfruttamento delle risorse interne e, infine, l'esistenza di un sistema monetario favorevole agli Stati Uniti.

Un confronto con la Cee può essere interessante: nel 1973 le importazioni di materie prime degli Usa erano pari al 24% circa di quelle della Cee, mentre nel 1978 erano salite al 60%.

*Vittorio Jucker è funzionario dell'Agip in Usa.*

L'economia americana non si è ancora adeguata a questo cambiamento radicale della struttura commerciale del paese ed è in una fase di graduale aggiustamento. Ciò la rende, forse, più vulnerabile delle economie di altre aree industrializzate ad improvvisi mutamenti dei prezzi, flussi di approvvigionamento ed oscillazioni monetarie (soprattutto tenendo presente che gran parte delle transazioni avvengono in dollari).

Al momento attuale l'interesse è soprattutto concentrato sul petrolio le cui importazioni sono ancora pari a circa il 55% delle importazioni di materie prime americane e circa al 24% del totale delle importazioni statunitensi. Paradossalmente è però prevedibile, nel corso dei prossimi cinque-sei anni, una inversione di tendenza e una graduale diminuzione delle importazioni petrolifere.

Dopo la crisi del 1973-74 i consumi petroliferi dei principali paesi industrializzati si sono stabilizzati attorno alle medie raggiunte agli inizi degli anni '70. Ciò è indubbiamente dovuto all'aumento dei prezzi petroliferi, ma è anche possibile che tali aumenti non abbiano fatto altro che accelerare una tendenza verso una stabilizzazione ed eventualmente una contrazione dei consumi petroliferi e dei consumi energetici in generale. Gli Usa sono stati l'unico paese industrializzato a registrare un andamento totalmente opposto. Dopo la recessione del 1975, i consumi petroliferi hanno nuovamente ripreso a salire. Nel 1974 erano pari al 72% circa dei consumi dell'area Ocse; nel 1979 hanno raggiunto il 76,5%. Questa situazione è stata indubbiamente favorita dalla politica attuata dal governo americano che ha in parte protetto il mercato interno dall'aumento dei prezzi internazionali. Ma è probabilmente dovuta anche a fattori più strutturali che hanno reso il petrolio una fonte di energia « matura » per i paesi europei più rapidamente di quanto non sia avvenuto negli Stati Uniti.

Per quanto riguarda gli sviluppi futuri, è ipotizzabile, per gli Usa, un aumento a tassi decrescenti dei consumi petroliferi almeno sino al 1985. Successivamente, come già accennato, i consumi dovrebbero stabilizzarsi e forse declinare. Sfortunatamente per gli Stati Uniti ciò avviene in una fase di stasi della produzione petrolifera interna (anzi, sino al 1976 di declino). Mentre l'import complessivo dei paesi europei è andato lentamente declinando, quello del Giappone è rimasto più o meno statico e quello degli Usa è andato aumentando a tassi assai più rapidi degli stessi consumi. Ma l'aumento dei prezzi internazionali ed il loro trasferimento sul mercato interno, nonché la ripresa delle ricerche e lo sfruttamento più efficiente dei giacimenti in attività (recupero secondario e terziario) dovrebbero gradualmente contribuire a modificare la situazione.

Si può, dunque, essere piuttosto pessimisti per quanto riguarda il

breve termine, meno per quel che concerne le prospettive a lungo.

Le importazioni petrolifere americane sono passate da circa sei miliardi di dollari del 1972 a 60-65 miliardi nel 1979 e dovrebbero raggiungere i 90 miliardi circa nel 1980. Il saldo commerciale con i paesi importatori è passato da un deficit di ottanta milioni di dollari (1972) a circa 30 e più miliardi previsti per il 1979. Nello stesso periodo gli Usa sono diventati il principale mercato dei paesi Opec (v. tabb. 1 e 2).

TAB. 1. *Percentuale import proveniente da paesi Opec su totale import.*

	Usa	Cee	Giappone
1972	8%	8%	20%
1973	11%	8%	18%
1974	25%	16%	33%
1975	27%	13%	34%
1976	28%	13%	35%
1977	29%	12%	35%
1978	24%	10%	32%
1979*	28%	12%	36%

\* Stimato.

Fonte: Fmi.

TAB. 2. *Quota esportazioni dei paesi Opec per area di destinazione.*

	Usa	Cee	Giappone
1972	10%	49%	17%
1974	14%	41%	17%
1976	19%	35%	17%
1978	21%	33%	17%
1979*	27%	32%	18%
1980*	30%	31%	18%

\* Stimato.

Fonte: Fmi.

Se si confrontano i dati americani con quelli di altre aree industrializzate si nota che non solo gli Stati Uniti sono diventati il mercato più dinamico dei paesi Opec ma che l'incidenza delle importazioni petrolife-

re sul totale delle importazioni è aumentata in modo drammatico mentre in termini relativi la situazione appare migliore per i paesi Cee e per il Giappone. Per i paesi della Comunità europea le importazioni petrolifere, dopo gli aumenti del 1973-74, arrivarono ad una cifra pari al 5-6% circa del prodotto interno lordo della Cee. Il miglioramento delle ragioni di scambio e la contrazione dei consumi hanno fatto sì che negli anni successivi le importazioni petrolifere siano scese al 4% del Pil e dovrebbero calare, gradualmente, al 3-3,5% nel corso dei prossimi anni.

Per gli Usa si registra un andamento contrario: le importazioni petrolifere dallo 0,5% del Pil del 1974 sono passate all'1% nel 1976-1977 ed al 2-2,3% nel 1979. Questo spiega, in parte, perché l'aumento dei prezzi ha avuto, nel 1979, un effetto più dirompente sugli Stati Uniti che non sull'Europa presa nel suo insieme e persino sullo stesso Giappone (paese che più dipende dalle forniture Opec).

Tra il 1973-76 gli Stati Uniti sono riusciti ad aumentare le loro esportazioni verso i paesi Opec ad un tasso leggermente più rapido di quello registrato dalle altre aree industrializzate, compreso lo stesso Giappone. Solo successivamente hanno iniziato gradualmente a perdere terreno. In parte ciò è attribuibile al fatto che i prezzi americani all'esportazione sono stati, per un certo periodo, concorrenziali con quelli europei. In parte, invece, è probabile che il boom dei consumi interni negli Usa abbia ridotto gli incentivi ad esportare verso aree difficili e caratterizzate da una forte concorrenza. Vi è, inoltre, stata probabilmente una maggiore capacità da parte di altri sistemi economici a far fronte alla domanda di beni e servizi proveniente dai paesi Opec (v. tabb. 3 e 4).

Il deficit commerciale americano nei confronti dell'Opec, che era pari all'1% di quello della Cee nel 1972 è ora circa tre volte più alto. Ma questa evoluzione così negativa appare meno drammatica

TAB. 3. Quota importazioni paesi Opec per area di provenienza.

	Usa	Cee	Giappone
1972	18%	46%	14%
1974	18%	41%	14%
1976	19%	45%	15%
1978	17%	46%	15%

Fonte: Fmi, Gatt.

TAB. 4. *Saldo commerciale con paesi Opec (miliardi di dollari).*

	Usa	Cee	Giappone
1972	— 0,080	— 7,490	— 2,800
1973	— 1,200	—10,800	— 3,600
1974	— 9,700	—33,400	—14,900
1975	— 7,700	—18,200	—11,600
1976	—14,500	—20,300	—13,300
1977	—21,700	—15,200	—13,300
1978	—16,300	— 6,600	—11,400
1979	—30,000	—11,000	—15,000

Fonte: Fmi, Gatt.

se alcuni fattori vengono presi in considerazione. Sino al 1973 circa, gli Stati Uniti erano soprattutto un importatore di prodotti petroliferi sia dall'Europa occidentale sia dalle raffinerie dei Caraibi. Le importazioni di greggio erano relativamente contenute. Successivamente, con l'ampliamento della capacità di raffinazione interna e la conversione delle raffinerie statunitensi per il trattamento dei greggi leggeri provenienti dal Medio Oriente e dall'Africa occidentale, la domanda di prodotti petroliferi è calata a circa un terzo di quella del 1972, mentre quella di greggio è andata continuamente salendo. Si è, in altre parole, trasferito il deficit da una zona ad un'altra (ciò spiega, per inciso, la crisi della raffinazione in Italia).

Pur tuttavia il peggioramento della situazione, al limite non tanto in termini assoluti ma relativamente ad altre aree economiche, è stato sostanziale (v. tab. 5).

TAB. 5. *Tasso di copertura import petrolifero con esportazioni verso l'Opec.*

	Usa	Cee	Giappone
1972	99	46	40
1973	72	45	38
1974	40	30	26
1975	58	58	42
1976	45	59	41
1977	38	72	47
1978	49	85	55
1979	30	70	45

Fonte: Dept. of Commerce Survey of current business, Gatt.



Sino al 1972, la maggior parte delle importazioni petrolifere americane proveniva dal Venezuela che forniva circa il 55% del greggio importato dagli Stati Uniti. Attualmente la quota del Venezuela e di altri fornitori latino americani è scesa al 19% circa mentre le importazioni dal Medio Oriente sono passate dal 19% al 37%; quelle dall'Africa del Nord dal 9% al 24% e quelle da altre aree dal 17% al 20%. La situazione è comunque destinata a cambiare nel corso dei prossimi anni. La scoperta di nuovi giacimenti in Messico ed altre aree dell'emisfero occidentale porteranno, presto o tardi, ad una modifica sostanziale della struttura degli approvvigionamenti americani. La quota delle esportazioni Opec dirette verso gli Stati Uniti dovrebbe raggiungere il suo culmine nel periodo 1979-81 e declinare, rapidamente dopo il 1985. Saranno soprattutto le importazioni provenienti dal Medio Oriente e dall'Africa del Nord a scendere a quote più vicine a quelle del periodo 1960-70 che non all'attuale 61%.

È interessante notare, d'altra parte, che il deficit americano con l'area del Medio Oriente è stato relativamente contenuto sino al 1978, mentre più grave è stata la situazione rispetto ad altre aree, nei cui confronti il tasso di copertura delle importazioni petrolifere è assai meno favorevole (v. tabb. 6 e 7).

TAB. 6. *Aumento % Export (A) + Import (B) Usa per aree.*

	Medio Oriente		Africa del Nord		Altre aree	
	A	B	A	B	A	B
1972/75	539	1080	472	1097	266	500
1976/78	165	237	7	299	151	128

Fonte: Gatt.

TAB. 7. *Tasso copertura import petrolifero con esportazioni degli Usa (A) e della Cee (B) verso varie aree Opec.*

	Medio Oriente		Africa del Nord		Altre aree	
	A	B	A	B	A	B
1972	212	23	78	67	69	89
1975	105	34	34	107	36	139
1976	72	38	16	78	36	156
1977	58	50	11	92	34	186
1978	80	67	10	121	43	157

Fonte: Dept. of Commerce, Gatt.

L'espansione commerciale degli Usa nel Medio Oriente è stata eccezionalmente rapida sino al 1978. Nel 1973, circa il 45% delle esportazioni Usa verso l'area Opec era diretta verso il Medio Oriente. Nel 1978 la quota era salita al 60% circa. Il calo, in termini relativi, più marcato è quello registrato dall'export americano verso paesi quali il Venezuela, Nigeria, Indonesia ecc. che nel 1973 assorbivano il 47% delle esportazioni americane verso l'area Opec. Nel 1978 la quota è scesa al 34%.

La situazione di fondo si è modificata dopo la rivoluzione iraniana del 1979 che ha praticamente chiuso quel mercato agli Stati Uniti. Il principale acquirente di prodotti e servizi americani è attualmente l'Arabia Saudita.

La situazione particolarmente sfavorevole nei confronti dell'Africa del Nord (Algeria e Libia) è dovuta in parte a motivi politici, ma soprattutto alla predominante presenza europea in quei paesi. Il deficit americano è di 7 miliardi di dollari circa (1978) mentre la Cee ha un attivo di 1,5 miliardi.

I paesi Opec assorbono, attualmente circa il 10-11% delle esportazioni americane, contro il 5% del 1972. L'andamento è più o meno identico a quello registrato per i paesi Cee, che indirizzano verso l'Opec il 9% delle loro esportazioni (4% nel 1972) e per il Giappone che invia il 14% delle esportazioni verso l'Opec (6% nel 1972). In termini di incidenza sulle esportazioni, i paesi Opec sono diventati un mercato di enorme importanza, anche se, a partire dal 1976, la loro quota sul

TAB. 8. *Transazioni finanziarie tra Usa e paesi Opec 1974-1977 (cumulato)* (miliardi di dollari).

Acquisti Usa di beni e servizi Opec	106	Acquisti Opec di beni e servizi Usa	70
		Investimenti Opec negli Usa	38
	<hr/>		<hr/>
Totale	106		108
1978-79*		Acquisti di beni e servizi Usa	81
Acquisti Usa di beni e servizi Opec	115	Investimenti Opec negli Usa	15
	<hr/>		<hr/>
Totale	115		96

\* Stimato.

Fonte: Dept. of Commerce.

totale delle esportazioni di tutti i paesi industrializzati si è stabilizzata (dopo essere aumentata del 100% e più tra il 1972-75).

I deficit commerciali americani nei confronti dell'Opec sono stati, sino al 1977, compensati da altri fattori. Da un lato l'export di servizi che ha registrato un attivo crescente tra il 1972-78, in parte grazie alla esportazione di armi e interi sistemi di difesa (circa 5-6 miliardi di dollari l'anno) che sovente non appaiono nelle statistiche degli scambi commerciali. Dall'altro, il trasferimento dei surplus petroliferi presso il sistema bancario americano ha consentito agli Usa di registrare, in termini di bilancia dei pagamenti, un surplus costante, negli anni in questione, nei confronti dell'Opec.

Ciò spiega, in parte, la facilità con cui gli Stati Uniti hanno potuto aumentare, sino al 1977-78, le loro importazioni petrolifere senza gravi contraccolpi sulla stabilità del dollaro. La situazione cambia solo a partire dal 1978, anno in cui, per la prima volta, si registra un sostanziale deficit nella bilancia dei pagamenti americana nei confronti dell'O-

TAB. 9. Usa: export-import da Medio Oriente (A), Africa del Nord (B), altre aree Opec (C), in milioni \$.

		Export	Import	Saldo
A	1973	1539	1102	+ 437
	1974	3364	4601	-1238
	1975	5919	5624	+ 295
	1976	6965	9558	-2593
	1977	7750	13322	-5572
	1978	9759	12060	-2301
B	1973	265	456	- 191
	1974	454	1168	- 714
	1975	864	2568	-1704
	1976	764	4750	-3986
	1977	841	7313	-6472
	1978	799	7691	-6892
C	1973	1636	3117	-1481
	1974	2585	10346	-7761
	1975	3589	9835	-6246
	1976	4434	12310	-7876
	1977	4892	14522	-9630
	1978	5545	12599	-7144

Fonte: Dept. of Commerce.

TAB. 10. *Struttura export Usa/Cee verso Opec (in percentuale).*

	Usa	Cee
<i>Prodotti agricoli</i>		
1973	22	9
1974	25	8
1975	15	7
1976	12	6
1977	14	7
% aumento	+232%	+350%
<i>Beni ad alto contenuto tecnologico</i>		
1973	22	19
1974	19	17
1975	25	20
1976	24	21
1977	25	21
% aumento	+417%	+447%
<i>Macchinari e impianti</i>		
1973	54	55
1974	48	53
1975	62	61
1976	71	73
1977	67	62
% aumento	+462%	+471%
<i>Rapporto - Usa/Cee (Cee=100 esportazioni)</i>		
1973	42	
1974	46	
1975	43	
1976	45	
1977	38	

Fonte: Dept. of Commerce.

pec. È proprio a questo fatto che la crisi del dollaro, dopo circa tre-quattro anni di relativa stabilità, può essere imputata. La situazione si è aggravata nel 1979 né appare destinata a migliorare nel prossimo futuro. Sotto certi aspetti si può dire che gli Usa, con un ritardo di cinque-sei anni rispetto alle altre aree industrializzate stanno ora per subire tutti gli effetti della crisi petrolifera con i necessari adeguamenti che ciò comporterà per la loro struttura economica.

TAB. 11. *Usa/Irak.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i>					
(milioni di dollari)	56	285	310	382	211
% su export Usa	—	0.3	0.3	0.3	0.2
% su export Usa verso Opec	1.6	4.4	3.0	3.0	1.2
% su import Irak	0.4	1.2	7.0	1.1	6.0
<i>Import</i>					
(milioni di dollari)	17	1	23	123	420
% su import Usa	—	—	—	—	0.3
% su import Usa da Opec	—	—	—	0.5	1.2
% su export Irak	1	—	—	1.4	4.0

Fonte: Fmi.

TAB. 12. *Usa/Arabia Saudita.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i>					
(milioni di dollari)	442	835	1.502	2.774	3.575
% su export Usa	0.6	0.8	0.4	2.4	2.9
% su export Usa verso Opec	12.8	13	14.5	23	26.5
% su import A.S.	22.5	29	36	32	21
<i>Import</i>					
(milioni di dollari)	545	1.786	2.987	5.847	7.012
% su import Usa	0.7	1.6	2.9	4.5	4.5
% su import Usa da Opec	11.7	11.1	16.6	22	20
% su export A.S.	3.7	5.8	11	16	18

Fonte: Fmi.

TAB. 13. *Usa/Iran.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i> (milioni di dollari)	772	1.734	3.244	2.776	2.751
% su export Usa	1	1.8	3	2.4	2.3
% su export Usa verso Opec	22	27	31	23	20
% su import Iran	23	32	31	21	17.3
<i>Import</i> (milioni di dollari)	363	2.300	1.579	1.631	3.032
% su import Usa	0.5	2.1	1.5	1.3	2
% su import Usa da Opec	7.8	14.3	8.8	6.1	9
% su export Iran	16.5	42	15.3	13	19

Fonte: Fmi.

TAB. 14. *Usa/Algeria.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i> (milioni di dollari)	161	315	632	487	527
% su export Usa	0.2	0.3	0.6	0.4	0.5
% su export Usa verso Opec	4.6	5	6.0	4.0	3.9
% su import Algeria	7.1	7.1	10	9	7.2
<i>Import</i> (milioni di dollari)	227	1.167	1.448	2.344	3.228
% su import Usa	0.1	1.1	1.4	1.8	2.0
% su import Usa da Opec	4.8	7.2	8	8.8	9.2
% su export Algeria	12	27	33	47	56

Fonte: Fmi.

TAB. 15. *Usa/Libia.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i> (milioni di dollari)	104	139	232	277	314
% su export Usa	0.1	0.14	0.22	0.24	0.26
% su export Usa verso Opec	3.0	2.1	2.2	2.3	2.3
% su import Libia	6	5	6.5	6.8	6.3
<i>Import</i> (milioni di dollari)	229	1	1.120	2.466	4.021
% su import Usa	0.3	—	1.1	1.9	2.6
% su import Usa da Opec	4.9	—	6.2	9	11.5
% su export Libia	0.6	—	18.4	28	40

Fonte: Fmi.

TAB. 16. *Usa/Nigeria.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i> (milioni di dollari)	161	286	536	770	958
% su export Usa	0.2	0.3	0.5	0.7	0.8
% su export Usa verso Opec	4.7	4.5	5.2	6.3	7.1
% su import Nigeria	8.6	10.3	8.9	9.3	9.5
<i>Import</i> (milioni di dollari)	690	3.519	3.525	5.251	6.440
% su import Usa	0.9	3.2	3.4	4.0	4.1
% su import Usa da Opec	15	22	19	20	18
% su export Nigeria	20	38	44	49	48

Fonte: Fmi.

TAB. 17. *Usa/Indonesia.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i> (milioni di dollari)	442	531	810	1.036	763
% su export Usa	0.6	0.5	0.7	0.2	0.6
% su export Usa verso Opec	13	8.3	8	8.5	5.7
% su import Indonesia	16	13	17	18	12
<i>Import</i> (milioni di dollari)	534	1.813	2.447	3.277	3.756
% su import Usa	0.7	1.7	2.4	2.5	2.4
% su import Usa da Opec	11.4	11.2	13.6	12.3	10
% su export Indonesia	17	24	34	38	35

Fonte: Fmi.

TAB. 18. *Usa/Venezuela.*

	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Export</i> (milioni di dollari)	1.033	1.768	2.243	2.628	3.170
% su export Usa	1.4	1.8	2.1	2.3	2.6
% su export Usa verso Opec	30	28	22	22	25.5
% su import Venezuela	41	46	45	43	37
<i>Import</i> (milioni di dollari)	1.873	5.014	3.869	3.782	4.273
% su import Usa	2.6	4.6	3.7	2.9	2.7
% su import Usa da Opec	40	31	21	29	27
% su export Venezuela	44	44	45	43	44

Fonte: Fmi.

## VI. La politica interna americana e il Tokyo Round

di Steven J. Warnecke

È ormai trascorso più di un anno dal luglio 1978, quando i partecipanti al Tokyo Round raggiunsero un accordo di massima, sulla base del quale portare a conclusione gli attuali negoziati sugli scambi commerciali. Successivamente, sono state sollevate resistenze e difficoltà da parte del Congresso all'autorizzazione di un'estensione dell'autorità del presidente, che gli consentisse di rinunciare ai dazi doganali compensativi o di ritorsione; si è avuta una mozione del Senato e della Camera dei rappresentanti per l'esclusione dei tessuti dal Tokyo Round; si sono rinnovate le lamentele dell'industria dell'acciaio per le elevate importazioni (nonostante il fatto che il sistema dei « trigger prices » le offra una protezione relativa; e varie pressioni sono state esercitate sul Dipartimento del tesoro perché riscuotesse dei dazi sui televisori giapponesi, che già da diverso tempo avrebbero dovuto essere pagati.

In qualche misura tutti questi sviluppi non sono stati che delle mosse negoziali miranti ad influenzare l'accordo commerciale definitivo proprio nella fase finale delle trattative, e in questo senso non sono stati molto differenti dai vari interventi dell'ultima ora che hanno contrassegnato la conclusione del Kennedy Round. In molti casi, infatti, le stesse industrie hanno continuato a sollevare le medesime lamentele, indicando così la loro perdurante opposizione a dei mutamenti del sistema commerciale che a loro avviso avrebbero influito in maniera negativa e ingiusta sui loro interessi. Tali proteste potrebbero essere interpretate come una replica di simili lamentele avanzate più di dieci anni fa. A prima vista ciò può apparire vero, ma il contesto politico ed eco-

*Steven J. Warnecke, al tempo in cui ha scritto il saggio, svolgeva attività di ricerca presso il Royal Institute of International Affairs (Chatham House) di Londra.*



nomico nel quale queste proteste si manifestano è in realtà profondamente diverso da quello esistente all'epoca in cui si concluse il Kennedy Round.

Su un piano formale, i negoziati multilaterali di Tokyo hanno fatto registrare progressi notevoli verso una riduzione delle tariffe e la realizzazione di accordi su varie barriere non tariffarie, come gli incentivi e la politica degli acquisti dei vari governi. È anche possibile sostenere che siano stati compiuti ulteriori passi avanti verso la realizzazione del modello economico neoclassico che sta alla base del Gatt. Pure, l'introduzione di un preciso diritto di impiegare salvaguardie selettive, i tentativi compiuti per affrontare i problemi dell'acciaio in un comitato separato dell'Ocse, i dubbi riguardanti l'inserimento della chimica nel trattato definitivo a causa dell'accesso di capacità e dell'incertezza sui prezzi e sulle quantità delle materie prime disponibili, e il continuo ricorso all'accordo « multifibre » sui tessili per aggirare il Gatt segnalano l'esistenza di una discrepanza non indifferente tra quella che sembra essere un'attuazione ancora più completa dei principi del libero scambio e la realtà dei rapporti economici internazionali.

Anche se fin dal suo inizio il Gatt è stato caratterizzato da queste tensioni tra le forze centripete e quelle centrifughe, vi sono non di meno delle differenze fondamentali tra le ragioni, i modi e le sedi in cui esse emergono ora e le loro manifestazioni nel corso del Kennedy Round. Se infatti si va al di là delle azioni tattiche e delle lamentele immediate, non si può mancare di notare come gli interventi delle imprese, del Congresso e dei sindacati siano espressione di un profondo cambiamento del consenso interno, sul quale per trent'anni si è basato l'atteggiamento liberalista degli Stati Uniti in materia di scambi commerciali. Nel corso degli ultimi dieci anni, non solo vari gruppi hanno rivisto la loro posizione sui problemi commerciali internazionali, ma la stessa capacità del presidente di opporsi alle pressioni protezionistiche è notevolmente diminuita. Questi sviluppi sono stati rafforzati poi dagli effetti che i cambiamenti del prezzo e della quantità disponibili di greggio avranno inevitabilmente sui rapporti politici ed economici fra gruppi ed industrie sia all'interno degli Stati Uniti che tra questi ed altri paesi.

Queste linee di tendenza sollevano per lo meno due interrogativi. La società americana è ancora sufficientemente elastica per far fronte agli adattamenti indispensabili al mantenimento di un sistema commerciale internazionale basato su fondamenti liberistici? E la continua espansione del potere esercitato dallo stato sull'economia, sia negli Stati Uniti che in altri paesi, non ha forse raggiunto un punto critico, che ormai mette in dubbio l'utilizzabilità dei principi del Gatt per

risolvere in maniera efficace i conflitti commerciali causati da politiche eventualmente competitive? Anche se i cambiamenti all'interno degli Stati Uniti possono essere piccoli in confronto a quelli di altri paesi, le modifiche dei rapporti all'interno degli Usa possono influire in maniera molto considerevole sulle questioni commerciali internazionali. Si tratta di due problemi tra loro collegati, poiché la vasta gamma di incentivi ormai in uso è intrecciata in maniera inscindibile con il processo di ristrutturazione.

Il « Trade Expansion Act » del 1963 ha costituito probabilmente il momento culminante dell'epoca di Bretton Woods. Esso era pervaso dalla credenza che il liberalismo economico operasse in un certo senso quasi automaticamente in favore tanto degli Stati Uniti che delle altre nazioni. Non era ancora intaccata la fiducia in un continuo progresso economico attraverso la costante espansione dei tassi di sviluppo.

Soprattutto, quella legge rifletteva la fiducia, diffusa nella dirigenza americana, circa le responsabilità globali degli Stati Uniti. Il Kennedy Round esaltò la necessità di rafforzare il Gatt non solo come simbolo dell'impegno in favore di un'economia mondiale aperta, ma ancor più come strumento centrale per garantire che l'efficienza economica e i vantaggi comparati costituissero i fattori determinanti nell'allocatione internazionale delle risorse e nella produzione.

In questo modo si credeva che delle regole create per garantire una concorrenza « leale » potessero anche assicurare sia un impiego efficiente delle risorse che una equa distribuzione dei benefici, mentre in seguito il Tokyo Round doveva mettere in dubbio tali assunti. Vennero così trascurate alcune conseguenze immediate quali la potenziale conflittualità tra la Comunità europea, che è una unione doganale, e il Gatt. E per quanto riguardava i segnali di resistenza all'interno degli Stati Uniti, il « Trade Expansion Act » conteneva una nuova sezione sull'aiuto alla riconversione, anche se non si trattava tanto di un programma inteso ad affrontare un problema (in realtà di primaria importanza) quanto piuttosto di un mezzo per neutralizzare le eventuali sacche di potenziali oppositori, contrari a ogni ulteriore liberalizzazione.

Ma il successo del Kennedy Round ebbe breve durata. Il Congresso apportò ampi emendamenti all'accordo che gli era stato sottoposto per la ratifica, e subito dopo incominciò a presentare una serie di disegni di legge intesi a difendere gli interessi di vari sindacati e gruppi industriali.

Nel tentativo di respingere questi attacchi e di riaffermare i principi liberisti, il presidente Nixon propose una nuova tornata di colloqui sugli scambi commerciali. Ma all'inizio degli anni '70 sia gli Stati Uniti che i fautori del liberismo economico erano costretti alla difensiva. La

guerra vietnamita aveva aggravato il saldo negativo della bilancia dei pagamenti, l'Europa e il Giappone erano ormai divenuti concorrenti molto agguerriti, e l'inflazione stava assumendo le dimensioni di un problema nazionale di primaria importanza. Nel 1971 il dollaro venne sganciato dall'oro, e venne introdotto un regime di parità fluttuanti, mentre alla fine del 1973 l'Opec quadruplicò i prezzi petroliferi.

Questi cambiamenti simbolizzarono la fine dell'egemonia degli Stati Uniti e, allo stesso tempo, della fiducia nella capacità del sistema di regole stabilite a Bretton Woods di operare in favore degli interessi Usa. Se, alla luce dell'esperienza vietnamita, i responsabili della politica estera americana iniziavano a parlare di limiti della capacità di intervento, i responsabili della politica economica si trovarono di fronte a limitazioni analoghe quando si dissolse l'illusione magica di una crescita ininterrotta.

La fine di quella illusione ha implicato un aumento dell'importanza dei problemi microeconomici. Mentre il commercio, fino ad allora trattato come una questione secondaria, si tramutava in un problema di primo piano, si verificava un analogo mutamento dell'atteggiamento Usa nei confronti dei negoziati Gatt. Se nel 1963 la legislazione sul commercio aveva parlato di espansione, il titolo del disegno di legge (del « Trade Act ») del 1974 era « Trade Reform Bill », cioè disegno di legge per la riforma del commercio. Esso rifletteva così un nuovo spirito, un nuovo interesse per la « equità » piuttosto che per la libertà degli scambi commerciali. E mentre il Tokyo Round si avviava verso la sua conclusione, un rapporto del Congressional Budget Office del marzo 1979 ha posto in evidenza quanto siano cambiate le aspettative degli Stati Uniti nei confronti degli obiettivi che si possono raggiungere con l'attuale Tokyo Round. Nel commentare la fase conclusiva dei negoziati, infatti, l'Ufficio del bilancio del Congresso ha affermato che, forse, l'importanza del nuovo accordo mondiale sugli scambi commerciali non risiederà tanto nelle ulteriori riduzioni delle barriere, tariffarie e non tariffarie, quanto nella sua capacità di impedire ai singoli paesi di introdurre ulteriori restrizioni alle esportazioni reciproche.

In questa situazione sarebbe ben poco realistico credere che il presidente Carter possa riuscire a convincere tutti i gruppi del paese che l'accettazione di una nuova liberalizzazione commerciale comporterebbe sicuri vantaggi economici. Sebbene questo punto venga ancora sottolineato, il calcolo dei benefici non è stato meno meccanico di quello fatto dal presidente Johnson nell'espore al Congresso i risultati del Kennedy Round. Tali benefici, infatti, potranno essere spazzati via non solo da un cambiamento delle parità valutarie, ma, dato l'attuale clima economico, anche dall'inflazione o da un mutamento dei costi

energetici. Eppure, diversamente da quanto è avvenuto per il Kennedy Round, il Congresso dovrà accettare o respingere in blocco questo accordo commerciale, in quanto il « Trade Act » esclude la possibilità di apportarvi degli emendamenti.

Comunque, non si tratterà dell'ultima occasione per ostacolare o per lo meno per influenzare l'attuazione del nuovo accordo. Anche se riveste una notevole importanza la risposta negativa o positiva che i gruppi di pressione nazionali daranno all'appello del presidente perché venga accettato l'accordo commerciale di Tokyo, ancora più importante sarà quello che essi faranno dopo la sua ratifica. Allo stesso tempo, bisognerà vedere se l'amministrazione Carter riuscirà ancora a contenere le richieste di carattere protezionistico dopo l'approvazione dell'accordo di Tokyo da parte del Congresso.

La credibilità del ruolo guida degli Stati Uniti nel Gatt dipende dalla disponibilità da parte dei gruppi di pressione di tale paese ad adattarsi ai cambiamenti della struttura del commercio internazionale. Ci si può aspettare per il futuro una uguale flessibilità? Quali sono i fattori che in passato hanno permesso ai presidenti americani di tenere sotto controllo le pressioni protezionistiche e di formare una coalizione che sostenesse una liberalizzazione del commercio?

Il Gatt, per lo meno dal punto di vista degli Stati Uniti, venne istituito come meccanismo per espandere il mercato aperto alle loro imprese. Ben poco vi si diceva riguardo alla riconversione industriale o alla politica da perseguire nei confronti del mercato del lavoro. I nuovi mercati, la crescita economica e la debolezza delle industrie giapponesi ed europee trasformarono gli agricoltori, gli uomini d'affari, i banchieri e soprattutto alcuni settori chiave del movimento sindacale americano in convinti fautori della liberalizzazione commerciale. Questa coalizione ha potuto essere usata contro i gruppi che nel paese si opponevano ad una riduzione delle barriere commerciali. Ancora più importante è stato però forse il fatto che a disposizione di una serie di presidenti americani era un importante obiettivo di politica estera con cui tacitare le forze protezionistiche del paese, anche di fronte alle restrizioni commerciali straniere. Infatti, varie amministrazioni hanno potuto affermare che era importante per la sicurezza americana che il Giappone e l'Europa occidentale potessero attuare delle discriminazioni nei confronti dei produttori Usa, perché la ricostruzione economica era parte essenziale della politica americana verso gli alleati. Inoltre, gli Stati Uniti erano abbastanza forti economicamente da poter accettare alcuni svantaggi commerciali, pur di garantirsi degli alleati con cui far fronte all'Unione Sovietica. Lo sviluppo delle banche e delle multinazionali rendeva poi evidente che il sistema di Bretton Woods era vantaggioso per gli

Stati Uniti tanto che i pregi del libero scambio venivano ormai esaltati sotto l'etichetta dell'« interdipendenza ». Ma in molti paesi, nonostante i benefici che traevano dall'attività commerciale americana attraverso l'oceano, vi era ancora una certa insoddisfazione nei confronti dell'egemonia degli Stati Uniti sul piano politico, militare ed economico.

Nel corso degli ultimi due anni le resistenze contro i mutamenti delle strutture commerciali sono divenute feroci. La Commissione per il commercio internazionale, istituita dal « Trade Act » del 1974, è stata subissata di richieste di protezione fondate il più delle volte su accuse di concorrenza scorretta basata sul dumping o sugli incentivi. La gamma dei prodotti sotto accusa è andata dalle spille all'acciaio, dagli apparecchi televisivi ai fiori. Il Dipartimento del tesoro, che ha indagato su diversi di questi casi, è stato accusato di inerzia in circostanze in cui vi erano palesi violazioni delle leggi Usa in vigore. Anche se il comportamento del Dipartimento tendeva forse a migliorare le possibilità di giungere a una conclusione ottimale del Tokyo Round, va però rilevato che i gruppi nazionali che hanno sentito minacciati i propri interessi economici non hanno dimostrato alcuna volontà di modificare il proprio atteggiamento per contribuire al miglioramento dell'atmosfera dei negoziati. Anzi, quando il tesoro e il presidente si sono rifiutati di assecondare le loro richieste, si sono rivolti al potere giudiziario.

Se gli altri paesi si sono preoccupati per il fatto che gli Stati Uniti, che costituiscono la maggiore potenza commerciale del mondo, non hanno accettato un sistema di accertamento dei danni che preceda l'imposizione di dazi protettivi, essi sono restati altrettanto perplessi nel constatare la quantità di vie amministrative, politiche e giudiziarie aperte alle aziende e ai gruppi di pressione americani che vogliono trovare dei mezzi atti a bloccare o, per lo meno, a ridurre le importazioni da essi ritenute pericolose e scorrette. La complessità dei processi decisionali americani nelle controversie commerciali, con le possibilità che vi si offrono ai gruppi di pressione e alle industrie di limitare e addirittura di capovolgere le decisioni della presidenza, continua a rappresentare una minaccia permanente non solo per quanto riguarda la conclusione del Tokyo Round, ma anche per la messa in atto di qualsiasi accordo raggiunto tra i paesi membri del Gatt.

Le proteste sollevate da taluni gruppi hanno anche trovato una qualche risonanza in vari settori del governo federale. La lobby dei tessili, che dispone di forti appoggi in seno al Congresso, ha così ottenuto, in cambio della propria rinuncia ad opporsi all'accordo commerciale, l'assicurazione che vi saranno maggiori controlli del governo per contenere le massicce ondate di importazioni. Il presidente della Sottocommissione della Camera dei rappresentanti per le piccole impre-

se ha avvertito che la ratifica dell'accordo commerciale definitivo sarebbe stata in pericolo se il presidente Carter non avesse accettato di eliminare le clausole che, limitando i contratti speciali stipulati con esse dal governo, penalizzano le imprese più piccole e quelle delle minoranze etniche.

Inoltre, in un recente rapporto preparato dal Government Accounting Office, che rappresenta il braccio investigativo del Congresso, si rileva come l'industria degli Stati Uniti non risulti protetta in maniera adeguata contro le importazioni a prezzi eccessivamente bassi, a causa dei lunghi ritardi con cui il tesoro pone in atto le leggi anti-dumping. Questo rapporto, commissionato da vari senatori di stati produttori di acciaio (uno dei prodotti per i quali con maggiore frequenza vengono richieste misure anti-dumping e dazi protettivi), costituisce in realtà un invito a rafforzare i provvedimenti anti-dumping in cambio dell'approvazione da parte del Congresso dell'accordo sulla liberalizzazione commerciale raggiunto in sede di Gatt. Un esempio tipico di questi ritardi è quello delle importazioni di televisori giapponesi. Nonostante l'esistenza di un'ordinanza emessa già da diversi anni, il Dipartimento del tesoro e il Servizio doganale stanno ancora discutendo sull'accertamento e l'esazione delle penali per il periodo 1972-73.

Inoltre, l'Ufficio del bilancio del Congresso ha pubblicato nel maggio 1979 un nuovo rapporto sull'impatto del Tokyo Round sugli Stati Uniti. Questo studio prevedeva su un piano più generale diversi benefici, come una riduzione delle pressioni inflazionistiche, una maggiore efficienza produttiva e un allargamento dei mercati delle esportazioni. Ma preconizzava anche, riguardo alla distribuzione regionale dei benefici, che il Sud, l'Ovest e il Middle West avrebbero guadagnato ai danni del Nord-Est, e che i più penalizzati sarebbero stati i lavoratori semi-qualificati, in particolare le donne e i membri delle minoranze.

Questi risultati potrebbero avere conseguenze politiche di grande importanza per il mantenimento del consenso che tradizionalmente ha appoggiato il Gatt. In passato, gli esponenti « liberali » hanno in genere propugnato delle politiche commerciali liberistiche, mentre i conservatori hanno avuto posizioni maggiormente protezionistiche. Il rapporto dell'Ufficio del bilancio del Congresso è giunto alla conclusione che gli stati urbani, i cui rappresentanti al Congresso sono per lo più « liberali », sarebbero stati i più colpiti, e ciò potrebbe provocare dei rivolgimenti politici.

A subire dei danni sarebbero state le industrie tessili, i calzaturifici e le altre lavorazioni del cuoio, l'industria della ceramica, degli utensili da cucina, dell'acciaio, dei radioricevitori e dei televisori, e la gioielleria. Sono stati compiuti alcuni tentativi per spuntare le armi

all'opposizione per mezzo di accordi che garantissero una maggiore protezione alle industrie tessili, alle calzature e all'industria dei televisori. In linea di massima, a beneficiare di una liberalizzazione sarebbero le industrie che impiegano le tecnologie piú avanzate e quelle che lavorano i prodotti agricoli.

La distribuzione dei posti di lavoro persi e guadagnati potrebbe avere conseguenze sociali di estrema importanza. Poiché a perdere il loro lavoro sarebbero soprattutto i lavoratori non qualificati, il peso maggiore del riaggiustamento graverebbe proprio sui redditi piú bassi e sulle minoranze. Ciò potrebbe creare difficoltà non indifferenti per il presidente Carter, poiché tali gruppi sono già gravemente insoddisfatti della stretta fiscale e monetaria attuata dalla sua amministrazione. Di conseguenza, secondo lo studio dell'Ufficio del bilancio del Congresso, questa volta gli avversari della liberalizzazione saranno probabilmente molto piú organizzati e combattivi.

Non si può liquidare l'attuale schieramento di forze contrarie alla liberalizzazione giudicandolo puramente temporaneo o composto da gruppi che rifiutino di adeguarsi alle regole del mercato. Nel caso dell'Afl-Cio, per esempio, il passaggio dal liberismo al protezionismo è stato estremamente sofferto e laborioso. Le vecchie teorie hanno perso la loro credibilità di fronte al movimento sindacale, mentre i suoi leaders non ne hanno ancora trovato di nuove con cui giustificare il mantenimento del loro appoggio a misure di liberalizzazione. Né va dimenticato il fatto che l'amministrazione non è riuscita a fornire spiegazioni adeguate su come l'accettazione da parte dei sindacati del risultato del Tokyo Round si possa conciliare con l'esistenza in altri paesi di industrie di stato, di monopoli commerciali, di incentivi massicci e di prezzi fissati dalle autorità di governo. Questa trasformazione dell'atteggiamento del movimento sindacale americano riguardo al commercio internazionale rappresenta forse l'esempio piú significativo dei mutamenti intercorsi nella base politica e sociale su cui si è in passato appoggiato il liberismo ufficiale degli Stati Uniti.

Anche in importanti società internazionali si sono manifestati alcuni segni di cambiamento. Irving Shapiro, presidente della Dupont e massimo esponente della potente Business Roundtable, ha chiesto che i tessili venissero esentati da un eventuale accordo raggiunto a Ginevra sulle riduzioni tariffarie. Perfino le società tradizionalmente piú rivolte verso l'esterno, come la Allis-Chalmers, sono state costrette a far fronte a delle disparità tra le loro diverse divisioni. Mentre infatti la società nel suo complesso ha retto a una riduzione delle barriere commerciali, la sua divisione idroturbine ha chiesto al Congresso di estendere le misure protettive.

È inevitabile che l'opposizione che già ora si sta manifestando si intensifichi quando i mutati costi dell'energia aggraveranno le difficoltà delle industrie che ora non si ritengono capaci di fronteggiare i produttori stranieri. Né va dimenticato che il rincaro del prezzo dell'energia potrà incidere sulla concorrenzialità di altre industrie che per ora non si sono opposte ad ulteriori liberalizzazioni degli scambi commerciali. Purtroppo, gli stati nord-orientali, che secondo l'ufficio del bilancio del Congresso verranno maggiormente danneggiati da un nuovo accordo commerciale, sono anche quelli che più dipendono dalle costose importazioni di petrolio.

Ma guardando al di là delle lamentele particolaristiche sollevate da taluni settori dell'industria e del sindacato americano, quale è la gravità e la persistenza dei fattori che hanno provocato l'opposizione alla nuova liberalizzazione degli scambi? Esiste una tendenza a minimizzare questa opposizione collegandola alla fase discendente del ciclo finanziario o al periodo di transizione nel quale è necessario adattarsi ai mutati costi energetici. Ma è anche possibile porre quella opposizione in rapporto con una serie di trasformazioni più generali che negli Stati Uniti stanno incidendo sulla flessibilità dei gruppi cui viene richiesta una riconversione. Vi è quindi una resistenza ai cambiamenti relativamente più profonda?

Indubbiamente il cambiamento dell'atteggiamento sindacale è un segnale della necessità di esaminare in maniera più approfondita la base politica ed economica su cui si è retta in passato la liberalizzazione del commercio. L'accresciuta attenzione verso i problemi della difesa dell'ambiente e dell'inquinamento costituisce anch'essa un segno, se non di una resistenza al cambiamento, per lo meno di una nuova avversione alla subordinazione dell'ambiente ad usi industriali. Ciò incide sui processi di riconversione, e segnala una maggiore consapevolezza dei lavoratori e degli imprenditori nei confronti dei costi personali e sociali della riconversione dell'economia. E gli ostacoli che intralciano lo sviluppo di una politica energetica nazionale, soprattutto l'avversione allo sfruttamento del carbone, non sono che ulteriori sintomi delle difficoltà che devono affrontare gli Stati Uniti per adattarsi in maniera tempestiva al cambiamento delle circostanze.

Sebbene negli Stati Uniti non si presti molta attenzione alla struttura industriale o alla politica industriale in senso europeo, sta acquistando un'importanza crescente quella che viene genericamente definita la « qualità della vita ». Ciò si riflette in una accresciuta attenzione verso questioni come il risanamento urbano e i problemi regionali, e può essere indicativo di un nuovo atteggiamento nei confronti della mobilità geografica che, pure, era considerata in passato una delle caratteristi-



che fondamentali degli Stati Uniti. Nella misura in cui questo ha comportato una subordinazione degli interessi personali al mercato del lavoro o all'efficienza economica, una flessione seppure relativa della mobilità professionale e geografica non può mancare di avere diverse conseguenze sulla messa in opera di un accordo di stampo liberistico sugli scambi commerciali. Né va dimenticato che l'accettabilità di una liberalizzazione commerciale dovrà essere misurata anche sugli interessi di gruppi come le donne e varie minoranze etniche, che ancora dieci anni fa erano privi di una loro organizzazione.

Se si tiene conto di tutte queste difficoltà, possiamo ritenere che la presidenza abbia ancora sufficiente autorità e potere, in primo luogo per far accettare dal Congresso il nuovo accordo commerciale e, in secondo luogo, per assicurare che esso venga attuato nel paese in una maniera conforme al Gatt? Anche se il Congresso finirà per approvare l'accordo, dopo un dibattito lungo e difficile, è verosimile che, di fronte al persistente disavanzo della bilancia dei pagamenti, alle preoccupazioni circa la salute del dollaro e alle difficoltà degli approvvigionamenti energetici, il presidente non potrà più tenere a freno i gruppi protezionistici del paese facendo appello alla necessità di conservare un'economia aperta per sostenere l'Europa e il Giappone.

Sarà infatti necessario dimostrare in maniera chiara e inequivocabile che il nuovo accordo recherà agli Stati Uniti dei benefici e che verrà integrato da misure di salvaguardia intese a proteggere le industrie più minacciate. Ma l'esistenza stessa di simili misure potrebbe rivelarsi sufficiente per far pendere la bilancia verso i gruppi maggiormente protezionistici, soprattutto se resterà debole l'autorità della presidenza. Nel corso del Tokyo Round, infatti, il Congresso è stato disposto ad accettare che l'esecutivo ignorasse le conclusioni della International Trade Commission e che il Dipartimento del tesoro temporeggiasse con i provvedimenti anti-dumping e i dazi protettivi. Ma è lecito mettere in dubbio che ciò continui ad avvenire anche in futuro. Le strutture economiche e politiche in passato favorevoli al Gatt sono infatti mutate in maniera profonda e forse duratura, così come sono mutati i rapporti degli Stati Uniti con l'economia internazionale e le richieste che il paese esprime nei confronti di quest'ultima.

### **Gli incentivi e i conflitti commerciali**

Tra i conflitti per i quali è prevedibile un aumento in futuro vi sono quelli provocati dalle politiche di incentivazione attuate dai vari governi in reciproca concorrenza. Le regioni addotte in passato a giusti-

ficazione del ricorso a questo tipo di meccanismo si verranno infatti a sommare a una serie di problemi cronici dei rifornimenti energetici.

L'applicazione dei regolamenti del Gatt è riuscita soprattutto quando è stato possibile evitare le questioni economiche e sociali di fondo, come ad esempio la compatibilità della Comunità europea con un sistema commerciale globale; o quella dell'impiego di incentivi in un'economia mista con un orientamento essenzialmente liberistico in materia di scambi commerciali. Non solo questi conflitti di fondo sono stati ignorati quando si sono creati gli organismi di Bretton Woods, ma il Gatt è stato palesemente ideato in maniera da rispecchiare una concezione americana del giusto equilibrio tra pubblico e privato in campo economico. Fino ad ora è stato possibile aggirare in un modo o nell'altro questi problemi di base, ma ciò può ormai non essere più praticabile dato il crescente impegno economico dei vari governi. A ciò va aggiunto il fatto che lo stesso Gatt ha subito una profonda trasformazione quando il numero dei suoi membri si è allargato. Il ruolo privilegiato dei paesi dell'Ocse è infatti stato intaccato dall'adesione di nuove nazioni, soprattutto di quelle facenti parte del mondo in via di sviluppo. Molte di esse avanzano inoltre nei confronti dell'economia mondiale una serie di richieste non sempre compatibili con i principi del Gatt. Ciò risulta in maniera particolarmente vistosa quando si cerca di estendere la portata dei principi del Gatt anche alle economie a pianificazione centralizzata dell'Europa orientale. In questa maniera ha finito per indebolirsi quella comunanza politica ed economica che è indispensabile al funzionamento di un sistema complesso quale è il Gatt.

Anche se sono molteplici i fattori che negli Stati Uniti potrebbero minacciare la traduzione in pratica del Tokyo Round, è verosimile che il Congresso concentrerà la sua attenzione sul codice che è stato elaborato per regolare l'impiego degli incentivi e dei dazi protettivi e sulle nuove clausole sul dumping. I membri del Congresso riterranno infatti del tutto insoddisfacente il grado di protezione offerto dalle regole concordate in sede internazionale. Gli Stati Uniti sono stati tradizionalmente avversi in misura maggiore dei governi europei ad un intervento dello Stato nell'economia, e la questione degli incentivi solleva quindi un grave problema politico, oltre che economico. I negoziatori americani sono stati così costretti a ricercare faticosamente un appoggio all'accordo multilaterale sugli scambi commerciali tra i fautori di un regime liberistico presenti nel Congresso e nel mondo degli affari, mentre i loro interlocutori europei hanno a che fare con dei parlamenti e delle imprese aventi alle spalle già una lunga storia di interventi dello stato in materia industriale.

A prima vista si può avere l'impressione che il conflitto sia tra il

desiderio degli americani che gli altri paesi dimostrino una maggiore disciplina nell'impiego degli incentivi e il desiderio degli europei e dei giapponesi che gli Stati Uniti introducano un esame del danno subito come elemento discriminante per l'applicazione dei dazi protettivi.

Ma in realtà i problemi sul tappeto rappresentano questioni di fondo di ordine sia economico che politico. Non si tratta infatti solo di stabilire fin dove la legittima libertà di ogni singola nazione di perseguire la propria politica economica si debba subordinare alla necessità di mantenere un sistema disciplinato di scambi commerciali internazionali. Direttamente chiamato in causa è anche il problema di quale debba essere il giusto ruolo del governo nell'economia. Non è infatti sufficiente condannare le politiche di incentivazione sulla base dell'accusa che esse vengono usate solo per opporsi ai cambiamenti o per avvantaggiare le esportazioni, perché tra le ragioni del ricorso a tali politiche vi sono anche obiettivi sociali, regionali e industriali di incontrovertibile validità.

Ma il Gatt è fondato su una concezione economica pre-New Deal, secondo la quale il governo dovrebbe restare al di fuori del sistema economico. È vero che gli Stati Uniti hanno proposto questo principio in sede internazionale dopo averlo abbandonato all'interno del paese fin dal 1932, ma non va dimenticato che esso è stato introdotto in una situazione postbellica in cui gli altri paesi non avevano alcuna possibilità di mettere seriamente in dubbio la plausibilità di un accordo commerciale internazionale basato su fondamenta tanto fragili. I governi degli altri paesi non erano infatti in alcun modo intenzionati a rinunciare all'intervento nell'economia. Ciò era già evidente prima che la recessione del commercio mondiale dopo il 1973 facesse proliferare gli incentivi come strumento per salvare posti di lavoro.

Le condizioni migliori in cui può funzionare un sistema commerciale liberistico sono quelle che si vengono a creare quando ad adottarlo sono paesi che abbiano raggiunto fasi di sviluppo relativamente simili, con sistemi economici e potenzialità competitive tra loro analoghe. La storia della Comunità economica europea costituisce un esempio significativo a questo riguardo. A partire dal 1947 è però emersa una vasta quantità di paesi in via di sviluppo, accomunati tutti dall'interesse a crearsi proprie basi industriali. Da parte loro, i governi dei paesi industrializzati si sono preoccupati del modo in cui l'evoluzione della distribuzione mondiale delle industrie si ripercuoteva sull'economia nazionale, e dell'intensità delle pressioni che andavano subendo perché accettassero passivamente il mutare della struttura dei vantaggi comparati. Non sempre essi hanno considerato « socialmente accettabile » la rapidità di aggiustamento che da loro era richiesta. Le tesi, implicite nel Gatt, sui

vantaggi commerciali comparati e sulla specializzazione industriale non sempre hanno coinciso con gli obiettivi che i singoli paesi si prefiggevano in materia di occupazione, di sviluppo, di bilancia dei pagamenti e di struttura industriale.

Per far fronte a questi fatti che incidono sulle relazioni commerciali tra le nazioni, gli Stati Uniti sono riusciti a far accettare quello che viene ora definito un meccanismo a doppio binario per gli incentivi e i dazi protettivi. Fondamentalmente, in cambio dell'inclusione nella propria legislazione di un accertamento del danno subito, gli Stati Uniti hanno fatto accettare da altri paesi una revisione ed un ampliamento delle clausole del Gatt riguardanti gli incentivi e i dazi protettivi. A prima vista può sembrare che questo sistema sia in grado di fornire mezzi e procedure praticabili per armonizzare le politiche nazionali di incentivazione con le loro ripercussioni internazionali. Ma se lo si porrà in atto, questo sistema risulterà davvero realizzabile? Esso si basa sull'ipotesi che le ripercussioni internazionali inaccettabili delle politiche nazionali di sovvenzionamento possano essere risolte in maniera soddisfacente per tutte le parti interessate. Inoltre, esso ipotizza che non risulterà rafforzata la tendenza ad estendere l'intervento dei governi nell'economia, e che quindi gli incentivi, per qualunque scopo li si conceda, non diventeranno una causa permanente di attriti e di conflittualità nei rapporti commerciali tra le nazioni.

Vi è ad ogni modo l'evidente pericolo che una serie di gruppi americani osteggino sempre più le importazioni a causa dell'aumento dell'intervento del governo dei loro paesi d'origine nell'economia. Dall'epoca della conclusione del Kennedy Round si sono rapidamente moltiplicate le richieste di adottare dei dazi protettivi. Date le incertezze riguardo ai costi e alle strategie energetiche, è ragionevole attendersi un ulteriore aumento del numero di tali richieste? A prescindere dalla questione della fondatezza o meno della fiducia degli Stati Uniti nei pregi della loro concezione dell'economia (o, per lo meno, di quella che essi ancora credono essere la loro concezione fondamentale dell'economia) è indubbio che si assottigli sempre di più il numero dei paesi aventi nei confronti del mercato un approccio « libero » come quello americano. È quindi del tutto verosimile che aumentino le occasioni di attriti tra stati diversi, e che il problema, evitato nel 1949, di conciliare tra loro nazioni aventi concezioni nettamente differenti in materia economica richieda ormai un insieme di regole e di strumenti migliori di quelli attualmente a disposizione.

Né va dimenticato che, se è vero che la liberalizzazione degli scambi commerciali è stata legata al pluralismo sociale, politico ed economico dei principali paesi appartenenti al sistema del Gatt, le

cause e le manifestazioni del ricorso agli incentivi costituiscono gravi sintomi di declino di questo modello pluralistico. Mentre il rapporto tra l'inflazione e l'ordine interno e internazionale è stato analizzato in maniera approfondita, ben poco è stato invece detto riguardo a quello che può comportare agli effetti della stabilità una proliferazione di incentivi in risposta alle richieste avanzate da una serie di gruppi particolari di interessi. Intervenendo, anche in maniera eccessiva, in questo senso, molti governi si sono infatti allontanati da un sistema organizzativo in linea di massima adeguato ad una economia e ad un insieme di regole commerciali internazionali facenti riferimento al mercato come fattore dominante all'interno e all'estero; e avvicinandosi piuttosto a un sistema in cui il mercato, pur rappresentando ancora il fattore più importante, è però molto più assoggettato alle limitazioni politiche dettate dalla manipolazione o dall'intervento dello stato. Tali interventi sono stati promossi tanto dai leaders politici quanto dalla disponibilità dei governi dei paesi democratici a condurre dei negoziati con tutti i gruppi sociali. I risultati pratici sono stati un declino del potere dello stato e l'eliminazione di importanti restrizioni sulla concessione di incentivi. I gruppi che dispongono di posizioni di potere da cui trarre vantaggi possono in realtà causare un notevole aggravamento dell'inefficienza e dell'ineguaglianza all'interno del paese, e dei conflitti con i produttori esteri non agevolati da incentivi.

L'inefficienza economica che può essere tollerata da un sistema politico democratico possiede un suo limite preciso, così come lo possiede l'inefficienza che un sistema commerciale multilaterale può tollerare in conseguenza di politiche nazionali di questo genere. Se i governi finiscono prima o poi per avvertire il bisogno di riconquistarsi un potere politico sufficiente non solo per difendersi dalle pressioni di carattere politico esercitate su di loro da certi gruppi, ma anche per imporre una serie di limitazioni agli incentivi erogati, è innegabile che la stabilità delle regole commerciali multilaterali richiederà non solo delle restrizioni interne, ma anche alcuni principi capaci di rendere gli obiettivi nazionali meglio compatibili con gli impegni assunti in sede internazionale.

Un regolamento sugli incentivi può certamente rivelarsi uno strumento utile ai fini di tali restrizioni nei casi in cui non vi sia alcuna giustificazione alle misure di sovvenzionamento, ma potrà continuare ad avere una qualche efficacia quando l'intensità e l'ampiezza degli incentivi aumenterà ulteriormente a causa della natura cronica delle difficoltà di approvvigionamento energetico?

Le prospettive dei rapporti economici interstatali sono tutt'altro che rosee; tanto più necessario è quindi poter disporre di regolamenti

praticabili ed accettati in materia di incentivi. Anche se essi non saranno in grado di eliminare i conflitti, potranno almeno contribuire a ridurre l'intensità. Ma anche delle regole di questo genere, in mancanza di una nuova vitalità dell'economia e di una precisa volontà di affrontare difficili riaggiustamenti strutturali interni, finiranno inevitabilmente col perdere, con l'andare del tempo, il loro valore e la loro legittimità.

# VII. Il Congresso e la formulazione della politica commerciale

di Martin Lewin

« Qualora sia necessario ai fini della finanza pubblica, della copertura dei debiti degli Stati Uniti, di incoraggiare e proteggere gli industriali, il Senato e la Camera dei rappresentanti riunite emaneranno dei provvedimenti intesi a imporre dei dazi su merci, manufatti, beni importati ».

« The Revenue Act » del 4 luglio 1789 (La seconda legge emanata dal Congresso nell'ambito della Costituzione degli Stati Uniti).

Il ruolo del Congresso in materia di commercio estero trova radici forti e profonde. La Costituzione affida al Congresso il potere « di regolare il commercio con l'estero »<sup>1</sup> e « di imporre e riscuotere tasse, dazi, tariffe doganali e imposte indirette »<sup>2</sup>.

Durante tutta la sua storia il Congresso ha svolto un ruolo importante ed unico rispetto ad altri corpi legislativi di altri paesi, nell'impostazione della politica commerciale con l'estero. Il motivo è da ricercare in parte nel sistema costituzionale americano e nell'evoluzione storica del Congresso come istituzione; in parte nel ruolo che i membri del Congresso svolgono come rappresentanti della loro circoscrizione elettorale nei confronti del ramo esecutivo. L'azione del Congresso si esplica in materia di commercio sia a livello dell'interscambio di un singolo prodotto sia a livello di Tokyo Round tramite dei meccanismi informali (pressioni e minacce verso l'esecutivo) e tramite dei meccanismi formali quali l'emanazione di leggi e l'esercizio dei propri poteri nell'ambito delle leggi esistenti.

## Il Congresso come istituzione

Gli ideatori della Costituzione americana, in quanto rivoluzionari in lotta contro gli abusi di potere della monarchia britannica, adottarono la dottrina politica liberale del XIX secolo, secondo la quale la concentrazione del potere conduce inevitabilmente ad un abuso dello stesso. Essi quindi si proposero di creare un sistema di controllo all'in-

*Martin Lewin è stato consulente legale della International Trade Commission.*

<sup>1</sup> U.S. Constitution, Art. I, Sec. 8, Clause 3.

<sup>2</sup> U.S. Constitution, Art. I, Sec. 8, Clause 1.

terno del sistema politico americano basato sulla separazione dei poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario) come poteri indipendenti e paritari.

Il principio della separazione dei poteri così come venne sviluppato caratterizza il sistema politico statunitense rispetto alle democrazie parlamentari in cui il potere è concentrato in un solo organo; e conferisce al Congresso una indipendenza assai maggiore di quella di cui godono gli organi legislativi di altri paesi.

Fattori storici, inoltre, quali soprattutto il sistema elettorale statunitense ed una relativa mancanza di disciplina di partito, hanno rafforzato il ruolo autonomo del Congresso. I membri del Congresso eletti rappresentano ciascuno la circoscrizione elettorale in cui vengono eletti, ed i senatori il loro stato. Le elezioni congressuali, una su due, sono sfasate rispetto a quelle presidenziali. Ma una grande parte dell'elettorato non appartiene a nessuno dei partiti, anzi spesso, uno stesso elettore vota per candidati di diversi partiti per le diverse cariche contestate durante uno stesso turno elettorale. L'enfasi cade dunque normalmente sulla personalità del singolo candidato e sulle caratteristiche della circoscrizione elettorale anziché sui partiti e sul livello nazionale. Recentemente si è verificata un'ulteriore diminuzione dell'importanza dei partiti politici nel processo elettorale, con un conseguente allentamento del legame di collaborazione tra il Congresso ed il presidente. Come conseguenza, in parte, della vicenda del Watergate, le ultime due elezioni per il Congresso hanno avuto un ricambio massiccio dei membri, e nei nuovi candidati si è accentuato il carattere di autonomia. Durante l'ultima campagna elettorale si è vista una maggiore utilizzazione dei mezzi di informazione ed una concomitante minore presenza del partito in quanto tale. Questo aspetto della politica elettorale rafforza la mancanza di disciplina di partito nelle votazioni in aula e contribuisce a rendere il Congresso meno docile, e meno disposto ad essere controllato da parte del presidente.

Tradizionalmente i grandi partiti politici americani operano in un campo politico di ispirazione liberal-conservatrice che presenta uno scarso contenuto ideologico e notevoli spunti di riferimento comune. Pertanto su alcuni argomenti specifici alcuni settori di un partito sono spesso più vicini ideologicamente a quelli di un altro anziché del proprio ed emergono frequentemente tra di loro delle coalizioni ad hoc.

Vi è stata un'ulteriore erosione della disciplina di partito con l'effettuazione di riforme istituzionali promosse dai nuovi membri del Congresso che hanno portato alla diminuzione del potere dei presidenti di commissione.

Per questi motivi di ordine storico e costituzionale, si è creata una situazione di conflitto diretto ed irrisolto tra il presidente ed il



Congresso di proporzione maggiore di quanto normalmente sia tollerato tra l'esecutivo ed il legislativo in un sistema parlamentare.

L'autonomia del Congresso non si esprime soltanto su problemi o indirizzi politici specifici, ma si estende sull'arco intero dell'attività politica. In pratica la sua influenza in generale si manifesta prevalentemente in materia di politica interna anziché internazionale. Tuttavia, è importante porre in rilievo che tali aspetti fondamentali del sistema politico americano contribuiscono a dare un'impronta, sul piano formale e informale, al ruolo che il Congresso svolge ai fini della formulazione della politica commerciale americana con l'estero.

Inoltre a partire dagli ultimi anni della guerra del Vietnam, il Congresso si è mostrato assai più aggressivo nell'affermare la propria indipendenza nel campo della politica estera, e, come conseguenza di ciò nell'elaborare una politica commerciale relativa ad alcuni settori specifici. Tra questi è compreso quello riguardante il materiale militare. Il Congresso ha vietato la vendita di armi ai governi che abbiano scarso rispetto dei diritti umani<sup>3</sup> ed ha stabilito alcune procedure che consentano di rivedere e rifiutare la vendita di armi per l'importo superiore a 25 milioni di dollari, a singoli paesi<sup>4</sup>.

Il Congresso ha, in numerosi casi, inoltre, legato la sua politica commerciale al rispetto dei diritti umani. A questo riguardo il più noto tra gli emendamenti è il « Jackson-Vanik Amendment » al « Trade Act » del 1974<sup>5</sup> il quale è diretto all'Unione Sovietica e condiziona lo status « di nazione più favorita », le garanzie relative agli investimenti ed i prestiti governativi alla libertà di emigrazione. Oltre a ciò il Congresso ha richiesto alla Export-Import Bank di considerare il grado di rispetto dei diritti umani nell'approvare gli eventuali prestiti<sup>6</sup>. L'attenzione posta dal Congresso sulla politica estera ha avuto delle ripercussioni non solo sul commercio ma ha contribuito a determinare l'embargo sulla fornitura di armi alla Turchia in seguito all'invasione di Cipro<sup>7</sup>; e all'emanazione di leggi anti-boicottaggio<sup>8</sup> allo scopo di impedire alle imprese americane di appoggiare il boicottaggio da parte di paesi stranieri contro paesi terzi.

<sup>3</sup> Public Law 87-195, Section 502B, emendata da Public Law 93-559, Section 46, 30 dicembre 1974, e da Public Law 94-329, Section 301a, 30 giugno 1976.

<sup>4</sup> Public Law 93-559, Section 45(a) (5), 30 dicembre 1974; Public Law 94-329, Section 211(a), Section 604(a), 30 giugno 1976.

<sup>5</sup> Public Law 93-618, Section 402, 3 gennaio 1975.

<sup>6</sup> Public Law 95-143, 26 ottobre 1977; Public Law 95-63, 10 novembre 1978.

<sup>7</sup> Public Law 93-559, Section 23(X), 30 dicembre 1974 (respinta).

<sup>8</sup> Public Law 95-52, Section 201(a), 22 giugno 1977.

## **Influenza del Congresso su specifiche questioni commerciali**

L'azione che il Congresso svolge su alcuni specifici aspetti della politica commerciale, quali il livello dei dazi o il contingentamento per alcune merci, è determinata principalmente dalle esigenze di proteggere gli interessi che esso rappresenta. Soprattutto i membri della Camera dei rappresentanti, che viene rinnovata ogni due anni, sono sempre preoccupati della loro rielezione. Inoltre i membri del Congresso svolgono tradizionalmente una funzione di « ombudsman » per conto dei loro elettori presso il governo federale e gli enti federali, e che questa funzione è per loro molto importante.

Gli sviluppi cui abbiamo accennato — soprattutto le campagne elettorali che mettono l'accento sull'indipendenza da legami politici nazionali, condizionate dai mezzi di comunicazione di massa — hanno contribuito a creare presso l'elettorato una crescente differenza sulla capacità da parte del governo federale di assicurare la protezione degli interessi locali rappresentati dai candidati. Allo stesso tempo, le condizioni precarie dell'economia americana hanno fatto sí che le questioni di carattere economico siano diventate rilevanti nell'ambito dello stesso dibattito politico. Pertanto il Congresso si occupa sempre piú da vicino del commercio estero, con lo scopo di difendere il posto di lavoro degli elettori, e di garantire la sopravvivenza delle fabbriche locali. Ciascun membro del Congresso indirizza, quindi, la sua attenzione verso quei prodotti specifici che riguardano il suo distretto elettorale. Questa azione politica limitata ad interessi ristretti viene realizzata mediante ampie coalizioni, o attraverso l'opera congiunta di autorevoli membri del Congresso. Tuttavia l'influenza del Congresso non si esplica tanto attraverso l'attività legislativa quanto attraverso pressioni nei confronti del potere esecutivo.

### **Il caso dell'industria tessile e dell'abbigliamento**

Le iniziative del Congresso a favore di queste industrie possono servire da esempio del processo di formazione della politica commerciale. Il settore riveste una importanza notevole dal punto di vista economico ed industriale perché occupa oltre 2 milioni di lavoratori, in gran parte donne o lavoratori appartenenti a minoranze etniche. Il lavoro richiede scarsa specializzazione e le fabbriche sono localizzate nelle piccole città. La disoccupazione strutturale diventa un problema di difficile soluzione quando le fabbriche chiudono. I profitti nell'industria sono tradizionalmente bassi e a partire dai primi anni del '70 vi è stata

una flessione di oltre il 10% nel numero dei lavoratori<sup>9</sup>.

Tale situazione è stata in gran parte determinata dall'incremento delle importazioni. Tra il 1970 e il 1977 il deficit commerciale per questo settore è cresciuto da un po' più di 1 miliardo di dollari all'anno, a 3,5 miliardi<sup>10</sup>, soprattutto per via dell'aumento delle importazioni dalla Corea, da Hong Kong e da Taiwan. L'industria tessile e dell'abbigliamento comprende tre sottosettori (tessile, abbigliamento, fibre sintetiche) tuttavia soltanto il settore dell'abbigliamento è seriamente minacciato dalle importazioni; d'altra parte l'industria tessile e quella delle fibre sintetiche sono favorevoli alla difesa dell'industria dell'abbigliamento, che rappresenta il loro cliente più importante. Inoltre l'industria dell'abbigliamento e quella dei tessili sono ambedue presenti in quasi tutte le circoscrizioni elettorali degli Stati Uniti. Molti membri del Congresso sono fortemente interessati alle condizioni di questa industria. Ciò si è tradotto in un notevole impegno da parte dei membri del Congresso nei problemi commerciali riguardanti il settore.

Un gruppo di membri della Camera dei rappresentanti formò, all'inizio del 1970, una coalizione il cui scopo principale era quello di fissare dei limiti all'importazione di tessili e articoli di abbigliamento. Nel 1971 il gruppo, minacciando il blocco delle leggi sul commercio all'esame della Camera, riuscì ad indurre la Casa bianca, che era assai riluttante, a imporre nei negoziati con quattro paesi (Hong Kong, Taiwan, La Corea ed il Giappone) delle quote all'importazione. Nel 1974 gli Stati Uniti stipularono degli accordi che riducevano le importazioni di tessili e di articoli di abbigliamento da 18 paesi in base all'Accordo multifibre ed ottennero, con un forte appoggio nel Congresso, il prolungamento del medesimo fino al 1978. Nel passato questa coalizione, che comprende allo stato attuale 200 dei membri del Congresso, è riuscita a condizionare in modo significativo la politica commerciale del settore. La prima iniziativa congressuale fu quella di presentare nell'autunno del 1978 un emendamento (legato a delle leggi che nulla avevano a che fare con il commercio internazionale) che stabiliva l'esonero dei tessili e di tutti gli articoli di abbigliamento dalle riduzioni tariffarie che avrebbero potuto essere concordate nel Tokyo Round<sup>11</sup>. Il presidente pose il veto dichiarando che:

Il progetto di legge non affronta le cause reali delle difficoltà in cui versano le industrie. In cambio di vantaggi provvisori, il progetto incitereb-

<sup>9</sup> « Discussions with Staff of U.S. International Trade Commission », 20 marzo 1979.

<sup>10</sup> *Background Paper: U.S. Trade Policy and the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, Congressional Budget Office, Marzo 1979, p. 12.

<sup>11</sup> H. R. 9937, 95th Congress, 2nd Session.

be i nostri partners commerciali a prendere delle misure di ritorsione nei confronti delle nostre esportazioni di prodotti quali il tabacco, il grano, gli agrumi, il cotone, la carta, i macchinari, il pollame e di altri prodotti legati ai tessili, come i filati o l'abbigliamento alla moda. La perdita di questi mercati sarebbe un prezzo troppo alto per la nostra economia. Il danno potrebbe essere ancora maggiore: nel migliore dei casi il progetto ostacolerebbe la interruzione di tutte le trattative commerciali in atto, restringendo ulteriormente l'espansione dell'economia mondiale. Se vogliamo che i 2 milioni e 250 mila lavoratori del settore mantengano il posto di lavoro dobbiamo fare in modo che l'economia mondiale sia prospera e libero il commercio internazionale <sup>12</sup>.

Nello stesso messaggio il presidente elencava alcune misure adottate dall'amministrazione per aiutare le industrie del settore e raccomandava che venissero fatti ulteriori sforzi in questo senso.

Malgrado le assicurazioni del presidente, i sostenitori dell'industria all'interno del Congresso fecero pressione per ottenere un impegno ad adottare talune misure per proteggere l'industria. Sotto la guida del senatore Ernest F. Hollings della Carolina del Sud, nel cui stato le industrie tessili e dell'abbigliamento occupano il 41% dei lavoratori manifatturieri, la coalizione minacciò di bloccare l'approvazione della legge che conferiva al Dipartimento del tesoro il potere di rinunciare di imporre dazi compensativi sulle importazioni di merci incentivate dal paese di origine <sup>13</sup>.

Come per l'emendamento precedente (che proibiva riduzioni tariffarie sui tessili e sugli articoli di abbigliamento), qualora non fosse stato accordato il potere di derogare all'impostazione dei dazi compensativi, sarebbe stato impossibile condurre una trattativa nell'ambito del Tokyo Round. Mentre nel caso precedente l'emendamento era soggetto al veto presidenziale, il potere di deroga poteva essere semplicemente bloccato con l'inerzia, senza possibilità di controllo da parte del presidente.

In tali circostanze il presidente aveva poca scelta.

Negoziati non ufficiali ebbero luogo tra l'amministrazione e i rappresentanti dell'industria e nel febbraio del 1979 essi si sono conclusi con la pubblicazione, da parte dell'amministrazione, di un nuovo programma di aiuti all'industria.

Il nuovo programma prevede sforzi per rendere più stringenti le misure di controllo previste da accordi bilaterali e per limitare nell'insieme l'aumento delle importazioni, e l'esecutivo si impegna a presentare un progetto di legge che consenta da una parte l'imposizione unilatera-

<sup>12</sup> Presidential Papers, *Memorandum of Disapproval*, 10 novembre 1978.

<sup>13</sup> Glen, Maxwell, *Will the Textile Industry Sack the Trade Pact*, *National Journal*, 16 dicembre 1978.

le di controlli sulle importazioni, e d'altra parte la realizzazione di programmi per la riconversione dell'industria nazionale e la promozione delle esportazioni <sup>14</sup>.

Nel programma è contenuto inoltre un impegno a negoziare con i nuovi esportatori delle quote di importazione limitate (sembra che questo impegno sia stato richiesto dall'industria per via della prospettiva di crescenti legami commerciali con la Cina). L'amministrazione ha aderito alla richiesta assicurando il Congresso che non sarebbe stato presentato per l'approvazione al Congresso nessun accordo commerciale con la Cina prima che fossero fissati i limiti delle importazioni di tessuti da quel paese.

Non è chiaro come l'amministrazione avrebbe impostato le trattative con i cinesi qualora il Congresso non avesse preteso queste assicurazioni; tuttavia, è evidente che le richieste del Congresso hanno avuto un peso decisivo.

### **Le industrie della bulloneria**

Un altro esempio di come il Congresso eserciti la sua influenza su questioni commerciali riguardanti materie specifiche si può trovare nella produzione di viti, dadi, bulloni, comunemente chiamati « legamenti industriali ».

Come per l'industria dei tessuti e dell'abbigliamento, i profitti nel settore sono bassi e in declino, l'occupazione in diminuzione e le importazioni soprattutto dal Canada e dall'area del Mercato comune, in aumento <sup>15</sup>. Questa industria è molto inferiore in dimensione a quella dei tessuti e dell'abbigliamento. Conta infatti solo 55.000 lavoratori, e gli esperti dell'amministrazione Carter ritengono che essa sia meno vulnerabile dal punto di vista della concorrenza e pertanto il timore della riduzione dell'occupazione si presenta meno grave. D'altro canto le fabbriche sono sparse ovunque nel paese e ciò si traduce in un largo appoggio nel Congresso. Una delle aree di maggior concentrazione dell'industria è il distretto di Charles Vanik, rappresentante dell'Ohio, presidente della Sottocommissione per il commercio della Camera dei rappresentanti.

Nel giugno del 1977 i rappresentanti dei sindacati del Patronato chiesero alla International Trade Commission l'imposizione di quote all'importazione. La richiesta venne avanzata in base al « Trade Act »

<sup>14</sup> *Administration Textile Program*, 15 febbraio 1979.

<sup>15</sup> *Bolts, Nuts and Large Screws of Iron and Steel*, U.S. International Trade Commission, Inv. No. TA-201-27, USITC Pub. 847, dicembre 1977.

del 1974 che, in armonia con il Gatt, stabilisce l'imposizione di contingentamenti e un incremento delle tariffe qualora « l'aumento delle importazioni produca un danno rilevante » ai produttori americani<sup>16</sup>. In conformità a quanto stabilito dal « Trade Act » l'International Trade Commission svolse un'indagine approfondita sulle condizioni in cui veniva a trovarsi l'industria a causa dell'aumento delle importazioni. In base ai risultati l'International Trade Commission nel dicembre del 1977 raccomandò l'aumento delle tariffe doganali sull'importazione di bulloneria nella misura del 30% da ridursi al 20% nell'arco di 5 anni<sup>17</sup>.

In seguito a ciò, Robert Strauss, rappresentante speciale del presidente per il commercio, discusse il caso con i membri del Congresso interessati e suggerì al presidente di stabilire l'aumento delle quote al 15%. Il presidente non volle tuttavia concedere l'aumento. Non era la prima volta che un presidente respingeva la raccomandazione dell'International Trade Commission relativamente alla imposizione di dazi addizionali, anzi ciò si verifica nella maggioranza dei casi. Tuttavia in questa circostanza i membri del Congresso non accettarono passivamente la decisione del presidente. Vennero presentate sia alla Camera dei rappresentanti sia al Senato delle mozioni contrastanti la decisione del presidente e vennero tenuti degli « hearings » alla Camera dei rappresentanti; la sottocommissione della Camera per il commercio raccomandò che la decisione del presidente venisse annullata. Tuttavia la Commissione bilancio all'unanimità deliberò di non pronunciarsi contro le decisioni del presidente. La controversia avrebbe potuto essere portata in discussione in aula alla camera dei rappresentanti, ma il presidente Vanik, che era il rappresentante più importante delle industrie interessate, non ritenne opportuno farlo<sup>18</sup>.

Ciononostante in ultimo l'atteggiamento dei membri del Congresso favorevole all'aumento tariffario prevalse. Nel giugno del 1978 la Commissione bilancio emanò una risoluzione affinché l'« International Trade Commission » effettuasse nuove indagini, per appurare se alle industrie doveva essere concesso un aiuto tariffario. Dopo quest'ultima indagine condotta nella seconda parte del 1978, l'International Trade Commission raccomandò l'aumento delle tariffe iniziando dal 20% e terminando con il 10% per la durata di 5 anni<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Public Law 93-618, Section 201.

<sup>17</sup> *Bolts, Nuts and Large Screws of Iron and Steel*, cit., dicembre 1977

<sup>18</sup> Samuelson, Robert J., *The Nuts and Bolts of Free Trade*, « The National Journal », 13 maggio 1978.

<sup>19</sup> *Bolts, Nuts and Large Screws of Iron or Steel*, U.S. International Trade Commission, Inv. No. TA-201-37, USITC Pub. 924, novembre 1978.

Il presidente respinse nuovamente le raccomandazioni dell'International Trade Commission per la concessione di aiuti ma aumentò le tariffe del 15% per la durata di 3 anni<sup>20</sup>.

L'impegno del Congresso su aspetti specifici del commercio estero americano non riguarda soltanto l'industria dei tessili o dell'abbigliamento e quelle che producono bulloneria. Gli interessi degli elettori determinano l'interesse dei membri del Congresso per un gran numero di prodotti danneggiati dalle importazioni; quando sono in gioco interessi ampi, come per esempio con l'acciaio, gli apparecchi televisivi e le calzature, il Congresso può sentirsi coinvolto al punto da influenzare in modo rilevante la politica statunitense.

## **Il Congresso e i grandi problemi della politica commerciale**

La preoccupazione di ogni singolo membro del Congresso per l'influenza negativa esercitata dalle importazioni sull'occupazione e sulla vita economica all'interno del proprio distretto è un fattore che determina l'atteggiamento di un gran numero di loro nei confronti delle questioni economiche. Esiste una tendenza, diffusa soprattutto tra i membri la cui esperienza in materia commerciale si limita ad assumere la difesa delle merci colpite dalle importazioni, a considerare il mercato americano come un mercato aperto in cui i prodotti stranieri competono liberamente con quelli americani, e a ritenere che di ciò gli stati stranieri traggono vantaggio servendosi di pratiche quali il dumping, l'erogazione di sussidi, la concorrenza sleale e lo sfruttamento di manodopera a poco prezzo; questi paesi fanno finta di ignorare le barriere commerciali statunitensi quali l'« american selling price », che limita le importazioni. Molti dei membri del Congresso ritengono inoltre che il presidente ed i vari enti governativi reagiscono debolmente con scarsa sensibilità a quanto essi considerano una minaccia all'occupazione ed all'industria americana.

Molti membri del Congresso, anche quelli che si interessano più approfonditamente dei grandi problemi del commercio, nutrono la convinzione che gli altri paesi siano molto meno aperti ai prodotti americani e maggiormente preoccupati delle ripercussioni sull'occupazione e sulla propria industria interna di quanto non siano gli Stati Uniti. La Commissione bilancio del Senato, l'ente competente in materia di commercio internazionale al Senato, ha affermato nel 1974:

<sup>20</sup> Office of the Special Representative for Trade Negotiations, *President Carter to Increase Tariffs on Fasteners*, 26 dicembre 1978.

L'America è una nazione commerciale, ed essa prospera in regime di concorrenza. La sua industria può competere a livello mondiale e trarre vantaggio dalla competizione qualora gli siano offerte delle opportunità eque. Il Comitato tuttavia ritiene che gli Stati Uniti non siano più in grado di esporre passivamente il proprio mercato mentre gli altri paesi provvedono a proteggere la loro economia — sovente violando i trattati internazionali — mediante l'imposizione di tariffe variabili, l'erogazione di sussidi all'esportazione, l'imposizione di dazi, cartelli, pratiche discriminatorie, contingenti e la messa in atto di altre pratiche che tendono alla discriminazione nei confronti dei prodotti americani <sup>21</sup>.

Attualmente il Giappone è il principale oggetto dell'attenzione dei membri del Congresso. Le barriere all'importazione in Giappone di prodotti agricoli quali le carni di manzo, gli agrumi e gli articoli di alto contenuto tecnologico, come gli apparecchi per le telecomunicazioni, sono fonte di particolare ostilità da parte del Congresso che ritiene che per tali prodotti gli Stati Uniti godano di un vantaggio comparato.

Tale ostilità cresce con l'aumento del deficit della bilancia commerciale verso il Giappone. Per superare questa situazione la Sottocommissione per il commercio della Camera ha istituito una « task force » per gli scambi commerciali fra Stati Uniti ed il Giappone, che opera come consulente del Congresso e controlla gli eventi. Nel gennaio di quest'anno la « task force » ha pubblicato un rapporto nella cui conclusione era scritto tra l'altro:

In breve, non possiamo limitarci a sperare nella evoluzione del tasso di cambio relativo per risolvere lo squilibrio della bilancia commerciale tra i nostri due paesi perché i giapponesi non consentirebbero a quel tasso di raggiungere il valore necessario. Dobbiamo provvedere rapidamente a ridurre il divario della bilancia commerciale. Si prendano misure decisive per abbattere le barriere al commercio che stanno attualmente esacerbando lo squilibrio commerciale, ed altrettanto faranno in futuro. Gli esponenti governativi e gli industriali giapponesi sono restii a prendere tali misure e pertanto si rende necessario renderle più palatabili col prospettare alternative meno accettabili <sup>22</sup>.

Recentemente in seno al Congresso sono state formulate minacce di sospendere nei confronti del Giappone l'applicazione dei benefici derivanti dal Tokyo Round qualora la Nippon Telephon and Telegraph non fosse disponibile all'acquisto di apparecchi per telecomunicazioni prodotti negli Usa. Queste minacce dimostrano che le raccomandazioni

<sup>21</sup> « Trade Report Act of 1974 », Senate Report No. 93-1298, 26 novembre 1974, p. 18.

<sup>22</sup> *Task Force Report on United States-Japan Trade*, Committee Print WMC P:95-110, 2 gennaio 1979, p. 16.



della « task force » di « prospettare alternative meno accettabili » sono da prendere sul serio. Tuttavia l'attenzione del Congresso non si dirige unicamente verso il Giappone per quanto riguarda le misure restrittive al commercio. Nel suo rapporto sulle relazioni commerciali tra gli Stati Uniti e il Giappone, la « task force » ha anche espresso la sua preoccupazione per l'andamento del commercio con Taiwan e la Corea che presenta per gli Stati Uniti un deficit ricorrente e ha suggerito delle misure restrittive all'esportazione. Inoltre tra esponenti della « task force » e le autorità di questi paesi sono avvenuti incontri per discutere a livello bilaterale i problemi commerciali <sup>23</sup>.

Sono state eliminate dal Congresso anche le misure prese dai paesi europei, soprattutto quelle riguardanti la politica agricola della Comunità europea. La politica agricola comune, che si riduce alla fissazione di prezzi minimi all'importazione, prelievi variabili e sussidi per l'esportazione dei prodotti agricoli, ha contribuito non solo a limitare le esportazioni statunitensi verso la Cee ma anche a ridurre la possibilità per gli Stati Uniti di esportare nel Terzo mondo <sup>24</sup>. Oltre alla politica agricola, la prassi europea per il coordinamento degli standard dell'elettricità e l'ampliamento delle norme di origine sono state oggetto di critiche da parte del Congresso il quale ha dichiarato che qualora non si fosse provveduto in senso più favorevole sarebbero state adottate misure di ritorsione <sup>25</sup>. Come sarà detto in seguito più esaurientemente, una soluzione soddisfacente dei problemi creati dalla politica agricola comune e dalle altre pratiche restrittive rappresenta la condizione sine qua non dell'approvazione da parte del Congresso del Tokyo Round.

Tuttavia, benché molti membri del Congresso abbiano preso un atteggiamento protezionistico relativamente ad alcuni prodotti specifici, e la maggioranza di essi abbia espresso malumore per la slealtà con cui gli Stati Uniti vengono trattati nel commercio internazionale, sarebbe inesatto ritenere che il Congresso abbia inevitabilmente un atteggiamento protezionista quando elabora le grandi linee della politica commerciale americana all'estero. Al contrario i più prestigiosi membri del Congresso che si occupano del commercio estero, riconoscono l'importanza di un allargamento del commercio internazionale e sovente si sono adoperati per una politica di liberalizzazione dei vari regimi commerciali. Per questo motivo tentativi importanti per emanare una legislazione protezionistica non sono arrivati in porto, mentre provvedimenti atti a liberalizzare il commercio sono stati approvati.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 53-57.

<sup>24</sup> Senate Report No. 93-1298 p. 15.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 164.

Uno dei disegni di legge a carattere protezionista piú significativo avanzato negli ultimi anni è quello denominato « Foreign Trade and Investment Act » del 1973. Nel preambolo del progetto si leggeva <sup>26</sup>:

Per il raggiungimento degli scopi della politica interna ed estera degli Stati Uniti è necessario che la base produttiva sia mantenuta al livello di piena occupazione e con caratteristiche innovatrici e diversificate. In questi ultimi anni l'aumento crescente delle importazioni spesso sostenute da appoggi da parte dei governi stranieri o da prassi sleali e non regolari, hanno quasi eliminato delle industrie nel paese e minacciano di distruggere dei settori importanti della base produttiva degli Stati Uniti. Nell'approvare questa legge, è intenzione del Congresso assicurare che ciò non avvenga.

A tal fine questo disegno di legge deve essere interpretato nel senso di assicurare la continuazione ed il mantenimento della produzione negli Stati Uniti dei beni che vi sono stati tradizionalmente prodotti. Qualora la produzione di tali beni venga trasferita all'estero il Congresso dovrà adoperarsi per incoraggiare il ritorno della produzione dei medesimi nel paese. Inoltre qualora nuovi prodotti vengano creati e introdotti sul mercato degli Stati Uniti la presente legislazione deve essere applicata in modo che una buona parte della produzione rimanga negli Stati Uniti.

Il disegno di legge, detto « Burke-Hartke » dai nomi dei firmatari, era stato presentato due anni addietro ed era stato respinto. Nel 1973 non si giunse mai ad una votazione, malgrado fosse fortemente appoggiato dal piú potente sindacato degli Stati Uniti, l'Afl-Cio.

Durante il medesimo periodo altre forze all'interno del Congresso si adoperavano per una maggiore liberalizzazione. Nel 1972, per esempio, furono tenuti degli « hearings » sulla ipotesi di una politica di aiuti per la riconversione, intesi ad elaborare un'alternativa per la neutralizzazione di proposte legislative orientate in senso protezionista <sup>27</sup>. John Culver, rappresentante dello Iowa (ora senatore) e sostenitore del liberismo, era presidente degli « hearings ». Nella sua introduzione, Culver così illustrava gli scopi di tali sedute:

Non vi sarà progresso verso la liberalizzazione del commercio sia nell'industria sia nell'agricoltura se non saranno adottate da parte di tutti i maggiori paesi commerciali piú flessibili e specifiche misure che consentano ai produttori interni di fare fronte agli squilibri provocati da un improvviso aumento delle importazioni di determinate merci.

In base a tali misure, ai produttori ed ai lavoratori colpiti dovranno essere indirettamente corrisposti sostegni al reddito e forniti degli aiuti per la riconversione anziché trasferire il carico del riaggiustamento alla comunità internazionale e alla società intera tramite un incremento dei prezzi e delle tariffe doganali <sup>28</sup>.

<sup>26</sup> H. R. 62, 93rd Congress 1st Session; S. 151, 93rd Congress 1st Session.

<sup>27</sup> *Hearings on Trade Adjustment Assistance*, 24, 25, 26 aprile, 9, 10, 11, 17 maggio 1972.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

Come precedentemente illustrato, il Congresso emanò in seguito dei provvedimenti atti a regolare in modo più efficace gli aiuti alla riconversione.

## Il « Trade Act » del 1974

I due indirizzi contrastanti e caratterizzanti dell'atteggiamento del Congresso nei confronti del commercio estero, quello protezionista che ispirò il « Foreign Trade and Investment Act » del 1973, e quello liberista del Senatore Culver e di altri, sono contemporaneamente presenti nel « Trade Act » del 1974, che è la legge più importante e complessa emanata dal Congresso sul commercio internazionale negli ultimi quaranta anni.

Dal lato protezionista, la legge stabilisce delle modifiche significative sulla protezione straordinaria in caso di aumento delle importazioni. Cade il requisito secondo cui l'aumento delle importazioni doveva essere provocato « principalmente » da concessioni commerciali. Lo standard stabilito per l'elargizione di sussidi viene abbassato: l'incremento delle importazioni deve essere considerato non più « causa determinante » (cioè superiore ad altra) ma « causa notevole » (cioè importante e non inferiore ad altra) ai fini dei gravi danni subiti. La legge conferisce inoltre al Congresso il potere di annullare le decisioni finali del presidente, come sopra già ricordato <sup>29</sup>.

Gli standards per la concessione di protezione straordinaria contro il dumping non sono stati mutati, tuttavia sono introdotte delle modifiche di carattere procedurale <sup>30</sup> ed un limite di tempo allo scopo « di continuare e di fatto migliorare l'efficace e vigorosa applicazione » dei regolamenti intesi a combattere il dumping <sup>31</sup>.

Modifiche di carattere procedurale e limiti di tempo sono stati introdotti anche per la procedura di applicazione dei dazi compensativi <sup>32</sup> poiché in precedenza « il Dipartimento del tesoro si era servito dell'assenza di limiti di tempo per prolungare o anche accantonare le indagini preliminari all'applicazione di dazi compensativi » <sup>33</sup>.

Per equilibrare tali misure protezioniste la legge conteneva alcune disposizioni di segno liberista. Il titolo V della legge introduce il sistema di preferenze generalizzate, in base al quale i paesi in via di svilup-

<sup>29</sup> Public Law 93-618, Title II, 3 gennaio 1973.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Section 321.

<sup>31</sup> Senate Report No. 93-1298 p. 169.

<sup>32</sup> Public Law 93-618, Section 331.

<sup>33</sup> Senate Report No. 93-1298 p. 183.

po possono godere di una esenzione doganale per una grande quantità delle loro esportazioni. Il titolo IV autorizza il presidente a concedere la clausola della nazione piú favorita ai paesi comunisti cui era negata nel passato. Il titolo II migliora il programma di assistenza alla riconversione a beneficio dei lavoratori delle imprese, e crea un nuovo sistema di aiuti per la riconversione a beneficio di comunità.

Inoltre, gli emendamenti di carattere protezionista alle norme esistenti in materia di dazi compensativi sono stati controbilanciati con l'inclusione di un test allo scopo di appurare i danni subiti dalle industrie, come condizione preliminare alla imposizione dei dazi compensativi su articoli normalmente esenti da dazi, e con il conferimento al segretario al tesoro del potere di abrogare tali dazi, qualora ciò fosse utile per facilitare le trattative sui sussidi nazionali nell'ambito del Tokyo Round <sup>34</sup>.

Tra le piú significative misure di natura liberista della legge è da annoverarsi la concessione al presidente, per un periodo di 5 anni, della facoltà di ridurre od eliminare le barriere non-tariffarie ed altre distorsioni del commercio internazionale; come pure il potere ultimo di diminuire senza limitazione i dazi con aliquote « ad valorem » inferiori al 10%, e fino ad un massimo del 50% i dazi con aliquote « ad valorem » superiori al 10% <sup>35</sup>.

Al tempo stesso tuttavia, il Congresso raccomandava che la riduzione o l'eliminazione di barriere tariffarie e non-tariffarie fossero coerenti con il principio dell'armonizzazione, cioè « il raggiungimento di una situazione in cui la produzione americana avesse opportunità di competere ad armi sostanzialmente pari sui mercati esteri » <sup>36</sup>.

A questo proposito veniva inclusa nella legge una disposizione in base alla quale vengono meno le concessioni fatte dagli Stati Uniti nell'ambito del Tokyo Round o di altro negoziato a favore dei « principali paesi industrializzati », qualora essi non facciano concessioni equivalenti <sup>37</sup>.

La legge riflette, dunque, le varie preoccupazioni dei membri del Congresso come pure le loro posizioni ideologiche; inoltre contiene delle norme protettive per le industrie americane colpite dalla concorrenza straniera, sia essa sleale o leale; prevede degli aiuti per la riconversione allo scopo di favorire una liberalizzazione del commercio; include delle disposizioni che contribuiscono ad un'ulteriore espansione ed apertura del mercato americano; conferisce, infine, mandato al presiden-

<sup>34</sup> Public Law 93-618, Section 331.

<sup>35</sup> *Ibid.*, Section 101.

<sup>36</sup> Senate Report No. 93-1298 p. 74.

<sup>37</sup> Public Law 93-618, Section 126.

te di negoziare un ordine commerciale internazionale piú liberista nell'ambito, tuttavia, di un sistema di « leale concorrenza ».

## Il Congresso e il Tokyo Round

Il « Trade Act » del 1974 ha conferito un ruolo fondamentale al Congresso in rapporto al Tokyo Round. In conseguenza di ciò, il Congresso svolge una parte attiva nel processo stesso del negoziato, approva o respinge gli accordi finali e contribuisce a formulare le norme per l'applicazione degli accordi stessi che ha approvato.

In base alla legge, sin dall'inizio del Tokyo Round sono prescelti annualmente da parte della « leadership » del Congresso 5 membri della Commissione per il bilancio della Camera ed altrettanti della Commissione per le finanze del Senato ed essi sono accreditati come consulenti ufficiali presso la delegazione americana al Tokyo Round. Tali membri, con alcuni altri del Congresso, ed il loro staff, vengono informati sul progresso dei negoziati dal « rappresentante speciale per i negoziati commerciali » ed il presidente sottopone al Congresso dettagliati rapporti annuali su degli aspetti specifici dei negoziati stessi<sup>38</sup>.

In conformità alla legge, inoltre, il presidente deve sottoporre globalmente al Congresso per l'approvazione sia il negoziato finale sia le norme di applicazione del negoziato stesso ed il Congresso entro 60 giorni è tenuto ad approvare o respingere l'intero pacchetto. Non sono ammessi emendamenti alla proposta del presidente di cui sopra<sup>39</sup>.

L'attività del Congresso per quanto riguarda il Tokyo Round è stata intensa durante tutte le fasi del processo; ciò è dovuto alle richieste poste dalla rappresentanza congressuale presso la delegazione americana, alla necessità di preparare varie relazioni e al potere conferito al Congresso di approvare o respingere in blocco l'accordo finale del negoziato.

Durante questi ultimi mesi, mentre i negoziati si avviavano alla conclusione, il lavoro del Congresso si è ulteriormente intensificato.

In marzo, presso la Commissione per le finanze del Senato e la Commissione per il bilancio della Camera sono stati tenuti « hearings » per l'esame dei vari codici internazionali in bozza ed inoltre sono stati promossi dagli incontri con esponenti dell'esecutivo per discutere sia sui codici sia sulla normativa per la loro applicazione.

Durante le udienze tenute in aprile presso la Commissione per il bilancio della Camera sono stati sentiti numerosi « testimoni » sui van-

<sup>38</sup> *Ibid.*, Title I, Ch. 6.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Title I, Ch. 5.

taggi e gli svantaggi offerti dagli accordi ed anche per appurare se siano state osservate le direttive espresse dal Congresso con il « Trade Act » del 1974 e se sia necessario emanare delle norme per l'attuazione degli accordi; i « testimoni » sono stati sentiti anche su altri argomenti.

Durante l'ultima settimana di maggio, la Commissione per le finanze del Senato e la Commissione bilancio della Camera hanno superato le ultime divergenze sul « pacchetto » che comprendeva l'accordo conclusivo del Tokyo Round e le norme di attuazione, che il presidente deve sottoporre al Congresso.

L'11 aprile, il presidente siglò i trattati internazionali concordati a Ginevra. Tuttavia essi non saranno presentati al Congresso per l'approvazione fino a quando non saranno ultimate le trattative e le consultazioni in seno alle Commissioni riguardo alle norme di attuazione.

Questo sistema complesso di interazione tra l'esecutivo ed il Congresso contribuisce ad evitare i conflitti che sorsero nel passato nella elaborazione di accordi commerciali, soprattutto per via del carattere globale del voto finale sia esso di approvazione o contrario. In realtà l'esito negativo o positivo del voto dipenderà dalla misura in cui il pacchetto riflette gli interessi elettorali e le posizioni politiche dei membri del Congresso.

Il grado di influenza esercitato dal Congresso sul pacchetto finale si può desumere da alcune manifestazioni delle opinioni del Congresso nelle fasi finali del Tokyo Round, quando il processo all'interno degli Usa raggiungeva i momenti più intensi.

Così, alla fine di marzo gli esperti dell'amministrazione presentarono al Congresso un rapporto sui potenziali effetti del Codice per gli acquisti governativi in fase di completamento.

Secondo essi, il Codice era in grado di consentire alle imprese americane di ottenere nuovi contratti con l'estero per un ammontare compreso tra 18 e 25 miliardi di dollari; in riferimento alle imprese minori si prevedeva, tuttavia, una perdita compresa tra i 300 e i 400 milioni di dollari sul mercato interno per le commesse governative ad imprese straniere.

Malgrado l'enorme beneficio per il commercio americano derivato dal Codice, alcuni membri del Congresso denunciarono il progetto come « una svendita » o « un tradimento » degli interessi delle imprese minori. In seguito a ciò, i rappresentanti americani rinegoziarono a Ginevra la bozza di Codice, al fine di soddisfare le esigenze delle piccole imprese <sup>40</sup>.

<sup>40</sup> « Washington Post », 15, 21, 22 marzo 1978.

Così, come già detto, quando in aprile apparve evidente che il Codice per gli acquisti governativi non avrebbe imposto alla Nippon Telephone and Telegraph di aprire completamente le sue gare di appalto alle imprese americane, il Congresso minacciò di escludere il Giappone dalle concessioni previste dal Tokyo Round. Seguirono settimane di trattative tra Robert Strauss e le autorità giapponesi. I giapponesi si offrirono di aprire il loro mercato agli stranieri per un ammontare di 6,9 miliardi di dollari. Ma il Congresso respinse l'offerta giapponese e rinnovò le sue minacce. In considerazione di ciò le autorità americane e giapponesi intavolarono ulteriori trattative ed il 2 giugno venne siglato un nuovo accordo commerciale, per il quale il Giappone accettava il principio di « mutua reciprocità ».

Da quanto ha dichiarato Strauss, l'accordo dovrebbe garantire una completa reciprocità sin dall'inizio del 1981 quando entrerà in vigore il Codice per gli acquisti governativi <sup>41</sup>.

## Conclusione

I problemi che riguardano il commercio internazionale appartengono tanto alla politica interna che a quella internazionale. Coloro che sono preposti alla formulazione della politica commerciale debbono quindi conciliare degli interessi vari e complessi.

Il Congresso, per i poteri conferitigli dalla Costituzione ed il ruolo autonomo derivatogli dal principio della separazione dei poteri, svolge un ruolo attivo nella formulazione della politica commerciale americana con l'estero riguardo a vari aspetti da quelli più specifici a quelli più vasti, questi ultimi comprendenti la legislazione di base ed il Tokyo Round.

L'atteggiamento del Congresso verso la liberalizzazione del commercio risulta complesso. Da una parte è riconosciuta l'importanza di un'economia liberista, ed anche le conseguenze che avrebbe a livello internazionale una politica di protezionismo da parte degli Stati Uniti; d'altra parte le esigenze elettorali fanno sì che i membri del Congresso richiedano la protezione delle imprese colpite da una politica liberista.

Nell'insieme prevale l'atteggiamento protezionista ma nell'ambito di una assemblea indipendente e variamente costituita emerge sempre una posizione di compromesso.

Malgrado siano più forti le tendenze protezioniste, il Congresso tuttavia adempie una funzione di difesa di una politica liberista.

<sup>41</sup> « Washington Post », 3. giugno 1979.

L'ex segretario di stato Kissinger nel suo libro « A World Restored » scrive: « Una politica supera il test quando riesce ad ottenere l'appoggio all'interno del paese ».

Negli Stati Uniti, il Congresso rappresenta esattamente la consistenza di tale appoggio.

Come un parafulmine, il Congresso riesce a scaricare le tensioni che si riversano sulle posizioni liberiste dai settori dell'economia americana maggiormente colpiti e che la burocrazia dell'esecutivo, in quanto non eletta, spesso non avverte; tensioni che altrimenti potrebbero portare al crollo completo della politica liberista degli Stati Uniti.



## VIII. Il dialogo Nord-Sud e il commercio estero americano

di Robert R. Brungart

Il dialogo Nord-Sud è l'insieme delle discussioni, a livello multilaterale, dei rapporti economici fra paesi in via di sviluppo e paesi sviluppati. Il negoziato multilaterale (Tokyo Round) è cosa assai diversa dai rapporti bilaterali che intercorrono fra i singoli paesi sviluppati e i singoli paesi in via di sviluppo e frequentemente vi è un forte contrasto tra le posizioni assunte a livello multilaterale, nel dialogo istituzionalizzato, e le posizioni che i paesi assumono nei rapporti bilaterali con singoli altri paesi.

Il dialogo è iniziato ormai da anni, e si è sviluppato in numerose diverse occasioni. La creazione dell'Unctad — Conferenza delle Nazioni unite per il commercio e lo sviluppo —, nel 1964, fu il primo importante passo verso la sua istituzionalizzazione. L'Unctad venne originariamente concepita come un organismo che si sarebbe occupato di problemi commerciali, e nei suoi primi anni concentrò effettivamente la sua attenzione sul commercio. Ad esempio, uno dei principali successi che essa rivendica è l'istituzione del sistema di preferenze generalizzate, che venne discusso intensamente alla Unctad I, approvato in linea di principio all'Unctad II a Nuova Dehli nel 1968, e quindi individualmente applicato da tutti i paesi industriali, inclusi gli Stati Uniti.

Il desiderio di creare l'Unctad derivava dal fatto che i paesi in via di sviluppo non erano soddisfatti del Gatt. Essi ritenevano che le regole del Gatt fossero inique nei loro confronti, e che il Gatt fosse un « club di ricchi », e pertanto desideravano creare un'altra organizzazione commerciale più universale, la quale fosse basata su principi diver-

*Robert R. Brungart è ministro consigliere per gli affari economici presso la missione degli Stati Uniti a Ginevra. Le affermazioni contenute nel presente saggio riflettono soltanto il pensiero dell'autore.*

si, e ciò spiega come all'inizio l'Unctad fosse principalmente interessata al commercio. Tuttavia negli anni più recenti essa ha dedicato un'attenzione crescente ad altri problemi, come le materie prime, l'aiuto finanziario, il trasferimento di tecnologia, le pratiche restrittive del commercio, i rapporti reciproci tra paesi in via di sviluppo, ecc.

In realtà all'Unctad si discute pressoché qualsiasi argomento eccetto il prezzo del petrolio, che è un argomento tabù, ed eccetto l'efficacia delle politiche interne degli stessi paesi in via di sviluppo, altro argomento tabù; l'Unctad è vista, infatti, dai paesi in via di sviluppo come un foro entro il quale essi possono presentare delle rivendicazioni e fare pressioni sui paesi sviluppati per ottenere nuove concessioni; al tempo stesso i Pvs rifiutano ogni discussione sui risultati che essi ottengono e su ciò che essi stessi dovrebbero fare per accelerare la loro crescita economica.

Come ho ricordato, il prezzo del petrolio non viene discusso all'Unctad. In parte in conseguenza di questa limitazione, nel 1976 venne lanciata la Conferenza internazionale per la cooperazione economica (Ccei) a Parigi, che i paesi sviluppati speravano potesse diventare un foro nel cui contesto si potesse discutere, insieme a problemi di interesse prioritario per i paesi in via di sviluppo, anche il prezzo dell'energia. In definitiva, tuttavia, ciò si è dimostrato impossibile, e l'esperimento della Ccei non ha portato a nulla di veramente nuovo nel dialogo Nord-Sud, ed è stato praticamente lasciato cadere dopo circa due anni di attività.

Tuttavia, mentre da un lato il dialogo Nord-Sud si concentra all'Unctad, dall'altro esso investe anche l'intera struttura delle organizzazioni internazionali. Ad esempio, esso ha avuto un ruolo importante nell'Assemblea generale delle Nazioni unite a New York. In quella sede si sono svolte due sessioni speciali dedicate ai problemi economici Nord-Sud: la VI e la VII sessione speciale; una nuova scissione speciale è in programma per il 1980. Il dialogo Nord-Sud è veramente onnipresente, nel senso che esso compare praticamente in tutte le organizzazioni, persino le organizzazioni come la Commissione economica per l'Europa, presso la quale non ci si aspetterebbe che questi problemi venissero sollevati.

I rapporti politici Nord-Sud svolgono un ruolo anche nel Gatt, e praticamente in tutti gli altri organismi internazionali.

Lo strumento negoziale dei paesi in via di sviluppo è il cosiddetto Gruppo dei 77, che viene chiamato in questo modo poiché ai tempi della prima Unctad vi erano 77 paesi in via di sviluppo, i quali formarono il Gruppo, anche se negli anni successivi il numero dei partecipanti ad esso è considerevolmente cresciuto.

I membri del gruppo sono alquanto eterogenei, comprendendo paesi estremamente poveri come il Bangladesh, altri tra i meno sviluppati e con economie molto deboli, e altri ancora avanzati come il Brasile, il Messico i paesi dell'Opec, i quali ultimi hanno redditi procapite superiori a quelli dei paesi dell'Ocse. I partecipanti hanno verificato che, attraverso un'azione unitaria di Gruppo, sono riusciti ad esercitare una considerevole pressione politica e, pertanto, fanno notevoli sforzi per mantenere la loro coesione.

Normalmente i paesi del Gruppo mantengono la coesione attraverso una massimizzazione delle richieste e la definizione di « pacchetti » che comprendano qualcosa per ciascuno dei membri; nel corso del negoziato essi si mantengono quindi inflessibili su tutti i punti del pacchetto. La loro filosofia di base si manifesta nella richiesta di un Nuovo ordine economico internazionale, il quale ha avuto origine in una risoluzione e in un programma di azione approvati dalla VI sessione speciale delle Nazioni unite. È un concetto alquanto importante per i paesi in via di sviluppo, ma i suoi dettagli sono assai vaghi.

Nonostante la vaghezza della richiesta del Nuovo ordine, si può senz'altro affermare che i paesi in via di sviluppo ritengono che il vecchio ordine economico, cioè il sistema di Bretton Woods, il Fondo monetario internazionale, il Gatt e perfino la Banca mondiale, siano stati utilizzati contro i loro interessi, e che essi non abbiano un ruolo adeguato nel processo decisionale all'interno di queste organizzazioni. Essi considerano anche che il sistema di regole fondamentali che venne istituito nel dopoguerra è iniquo verso di loro. Essi ritengono, infine, che a livello internazionale la massima priorità dovrebbe essere data al loro sviluppo economico, e che le esistenti norme ed organizzazioni dovrebbero rispettare questa priorità.

Ritengo che questo atteggiamento derivi anche dal desiderio di trasferire la responsabilità per i loro attuali problemi economici ad altri, ed in particolare ai paesi sviluppati. Frequentemente si ha l'impressione, ascoltando i discorsi dei loro rappresentanti negli organismi internazionali, che l'intera responsabilità per i loro attuali problemi economici debba ricadere sulle spalle del passato imperialista, di un sistema economico internazionale iniquo, della presa che su di essi esercitano le imprese multinazionali, dei cittadini dei paesi in via di sviluppo che non sono sufficientemente impegnati, ecc.

Certamente, vi è una parte di verità in molte delle loro lamentele, ma questa linea logica conduce ad ignorare ciò che essi possono fare, e dovrebbero fare, da soli, per sviluppare le loro stesse economie.

L'approccio degli Stati Uniti in questo contesto è molto più pragmatico e meno ideologico. Gli Stati Uniti attribuiscono grande impor-

tanza allo sviluppo dei paesi in via di sviluppo e favoriscono mutamenti razionali nel sistema economico internazionale i quali siano in grado di facilitare il loro sviluppo; al tempo stesso ritengono che il migliore approccio per ottenere lo scopo sia quello di identificare problemi specifici e ricercare modi concreti di affrontare questi problemi, piuttosto che concentrarsi in un dibattito economico ed ideologico. In generale, tuttavia, la campagna politica dei paesi in via di sviluppo ha un considerevole impatto sui paesi sviluppati, e si può dire che vi sia un desiderio generalizzato di rispondere positivamente alle loro domande.

Dopo queste considerazioni di fondo sul dialogo Nord-Sud e sul Nuovo ordine economico internazionale, desidererei tornare allo specifico argomento del commercio internazionale. Il commercio è certamente cruciale per lo sviluppo dei paesi in via di sviluppo. Da un lato, è la principale fonte di valuta, quella della quale essi hanno bisogno per pagare importazioni essenziali di beni capitali, di prodotti alimentari, di parti di ricambio, ecc. Il commercio genera entrate valutarie pari a più del doppio di quelle generate dall'aiuto e da altri flussi finanziari. Per esempio, nel 1977, i paesi in via di sviluppo non esportatori di petrolio esportarono merci per un valore complessivo di 138 miliardi di dollari; nello stesso anno, l'ammontare totale dell'aiuto allo sviluppo dei paesi del Dac (Development Assistance Committee dell'Ocse) fu leggermente inferiore a 15 miliardi di dollari, e il totale dei flussi pubblici, incluso l'aiuto allo sviluppo, raggiunse i 18 miliardi di dollari. I flussi privati provenienti dagli stessi paesi furono pari a 31 miliardi di dollari, cosicché il totale dei flussi finanziari risultò essere approssimativamente di 50 miliardi di dollari, che può essere confrontato con i circa 140 miliardi di dollari delle esportazioni.

Il commercio è anche molto importante nel promuovere la crescita economica degli stessi paesi in via di sviluppo; quelli dei paesi in via di sviluppo che hanno sperimentato una crescita più rapida hanno adottato una strategia di crescita volta all'esportazione. I cosiddetti Nic (paesi di nuova industrializzazione) hanno aumentato le loro esportazioni di beni manufatti verso i paesi Ocse da meno di 3 miliardi di dollari nel 1967 a 21 miliardi di dollari nel 1975. Su base aggregata, la tendenza di fondo delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo è stata favorevole dal 1970 al 1977; ad esempio, le importazioni dell'Ocse dai paesi in via di sviluppo sono aumentate dell'86%. Questo è un tasso di incremento superiore a quello realizzato per il commercio interno all'Ocse. Naturalmente, l'aumento del prezzo del petrolio è stato un fattore importante nel determinare questo risultato.

D'altro canto, gli aumenti nelle esportazioni di prodotti manufatti

sono stati anche essi molto importanti. Il gruppo dei 14 paesi in via di sviluppo maggiormente industrializzati ha aumentato le sue esportazioni verso l'area Ocse tra il 1971 e il 1976 ad un tasso medio annuo del 25,7%, mentre per gli altri paesi in via di sviluppo, Opec incluso, il tasso è stato del 22,1%. Considerando dati a prezzi costanti, l'incremento medio annuo del volume di queste esportazioni dei 14 paesi in via di sviluppo maggiormente industrializzati è stato di circa il 17,5%. Il comparto più dinamico nelle esportazioni del gruppo è stato quello dell'abbigliamento, che è cresciuto del 34% all'anno in termini reali.

Tuttavia, la maggior parte dei paesi in via di sviluppo ha conseguito dei risultati modesti rispetto all'obiettivo di un aumento delle esportazioni; i paesi dell'Opec hanno avuto risultati positivi, i paesi di nuova industrializzazione hanno registrato anch'essi risultati positivi, ma il resto ha avuto risultati alquanto modesti. I paesi a basso reddito, e più precisamente i 34 paesi più poveri, hanno registrato nel 1976 un volume di esportazione inferiore a quello registrato nel 1970. Si deve sottolineare che il 94% delle esportazioni di questi paesi è costituito da materie prime. In contrasto, la Corea del Sud ha registrato un tasso annuo di crescita del 31,7%, Taiwan del 16%, il Brasile del 10%, Hong Kong dell'8,6%, la Grecia del 12,3%, Singapore del 14,18%, la Spagna dell'11,3%, ed Israele del 9%.

La composizione delle esportazioni dei paesi che registrano i più elevati tassi di crescita è alquanto significativa. Le esportazioni di manufatti della Corea del Sud sono passate dal 14% del totale delle sue esportazioni nel 1960 all'82% nel 1975. La stessa percentuale per la Jugoslavia è passata dal 44% al 72%; per il Messico dal 12% al 52%; per il Brasile dal 12% al 27%; per Singapore dal 20% al 43%; ed infine per la Spagna dal 12% al 70%. Questi dati mostrano che la chiave del successo nell'incremento delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo è stata nelle esportazioni di prodotti manufatti, almeno per quei paesi che non hanno la fortuna di possedere giacimenti petroliferi.

Se guardiamo all'altro lato della medaglia, e concentriamo la nostra attenzione sugli Stati Uniti, il commercio con i paesi in via di sviluppo è divenuto sempre più importante. Nel 1976, i paesi in via di sviluppo hanno acquistato il 37% del totale delle esportazioni americane, approssimativamente 61 miliardi di dollari. Le nostre esportazioni di manufatti verso i paesi in via di sviluppo sono risultate superiori alla somma delle nostre vendite all'Europa occidentale, al Giappone e ai paesi socialisti.

Nel comparto delle materie prime, le esportazioni verso i paesi in via di sviluppo sono anche molto importanti per il nostro commercio. Ad esempio, i paesi in via di sviluppo acquistano più della metà delle

nostre esportazioni di grano, il 69% del nostro riso, il 50% del nostro cotone. Fra i paesi sviluppati, soltanto il Giappone è al di sopra degli Stati Uniti nella percentuale delle sue esportazioni che vanno ai paesi in via di sviluppo. Dodici paesi in via di sviluppo si sono rivelati essere i nostri mercati in più rapida crescita negli anni 1972-76.

Veniamo ora alla discussione di alcuni aspetti specifici delle relazioni commerciali. Innanzitutto desidero discutere il sistema di preferenze generalizzate, che è considerato dall'Unctad come uno dei suoi principali successi. Tutti i paesi sviluppati hanno ormai introdotto dei sistemi di preferenze generalizzate a favore dei paesi in via di sviluppo.

Gli Stati Uniti hanno adottato un sistema che comporta la esenzione dalle tariffe doganali dei prodotti che in esso sono inclusi, tuttavia non sono inclusi alcuni prodotti considerati altamente sensibili. Abbiamo anche un sistema cosiddetto del « competitive need », il quale limita l'utilizzazione che ogni singolo paese in via di sviluppo può fare del sistema delle preferenze generalizzate per un particolare prodotto. Se un solo paese origina più del 50% delle nostre importazioni di un prodotto che rientra nello schema delle preferenze generalizzate, oppure se sorpassa un tetto in valore che muta di anno in anno (attualmente esso è di 30 milioni di dollari), il paese esce dalla lista per l'anno seguente e per quel prodotto. Desidero sottolineare che non è escluso dal sistema delle preferenze generalizzate nel suo complesso, ma solo dal beneficio per quel particolare prodotto. Inoltre, esso può ritornare a beneficiare del sistema di preferenze generalizzate anche per quel prodotto, se le sue esportazioni si riducono. Abbiamo incluso circa 2700 prodotti e 135 paesi in via di sviluppo nella lista dei beneficiari. Non concediamo le preferenze generalizzate ai paesi dell'Opec: in tal senso vi è stata una delibera del Congresso, presa quando il sistema delle preferenze generalizzate venne approvato, cioè poco tempo dopo l'embargo sul petrolio nel 1973. Questa esclusione non è granché importante per il commercio della maggior parte dei paesi Opec, i quali sono soprattutto interessati alle esportazioni di petrolio; tuttavia per alcuni fra essi come l'Indonesia, il Venezuela, l'Ecuador, e il Gabon, è un handicap di una certa importanza.

Le importazioni americane di prodotti inclusi nel sistema di preferenze generalizzate e provenienti da paesi che di esso beneficiano sono aumentate un po' più rapidamente delle importazioni di questi stessi prodotti in provenienza da altri paesi, ed è chiaro che il sistema di preferenze generalizzate ha avuto un qualche effetto nell'aiutare le esportazioni dei paesi in via di sviluppo. D'altra parte, questo effetto non deve essere esagerato. Ad esempio, nel nostro paese, il sistema di preferenze generalizzate interessa meno del 20% delle importazioni to-

tali provenienti dai paesi beneficiari. Naturalmente una gran parte delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo sono materie prime le quali generalmente sono esenti da dazi. Le esportazioni più dinamiche, come i tessili o l'abbigliamento, non sono incluse nel sistema di preferenze generalizzate. Sebbene dunque il sistema non abbia conseguito risultati spettacolari, ha avuto una considerevole importanza psicologica e politica per i paesi in via di sviluppo: uno dei loro obiettivi dichiarati nel dialogo Nord-Sud è quello di ottenere una esenzione e una stabilizzazione del sistema di preferenze generalizzate.

I benefici delle preferenze generalizzate sono andati soprattutto ad un numero limitato di paesi in via di sviluppo. Ciò non è vero soltanto per il sistema adottato dagli Stati Uniti, ma per tutti i sistemi adottati dai paesi dell'Ocse. La Corea e Taiwan forniscono circa il 25% del commercio in preferenza generalizzata. I paesi immediatamente successivi in ordine di importanza — Hong Kong, Jugoslavia, Brasile — generano circa un altro 25%. Il Messico è un importante esportatore all'interno del nostro sistema. Complessivamente, circa i 2/3 del commercio in preferenza generalizzata hanno avuto origine in un gruppo di solo 10 paesi fornitori, e i più poveri dei paesi in via di sviluppo ottengono pochissimi benefici dal sistema.

Vorrei ora parlare del problema delle materie prime che è un altro argomento assai importante nel contesto del dialogo Nord-Sud. Ho già sottolineato l'importante aumento nelle esportazioni ottenuto dai paesi che sono entrati nell'attività manifatturiera. D'altro canto, un gran numero di paesi in via di sviluppo considerano che almeno per il medio periodo le loro prospettive di esportazioni devono necessariamente essere fondate sulle materie prime, e pertanto è solo attraverso miglioramenti nella situazione delle materie prime che essi possono aumentare le loro entrate in valuta derivanti da esportazioni.

I paesi in via di sviluppo lamentano anche che le ragioni di scambio hanno un andamento contrario ad essi, cioè che da un lato i prezzi delle materie prime hanno oscillazioni violente ma non mostrano una chiara tendenza ad aumentare, mentre dall'altro i prezzi dei beni manufatti che essi importano aumentano rapidamente e sistematicamente. Pertanto, essi affermano che il loro reddito reale per unità di materia prima esportata è sistematicamente in declino. Essi auspicano un sistema di accordi sulle materie prime che sostenga i loro prezzi. I paesi sviluppati hanno rifiutato questo approccio dal momento che non ritengono che sia desiderabile o possibile tentare di aumentare i prezzi al di sopra del loro « trend » di lungo periodo. Essi hanno in generale accettato la desiderabilità di una maggiore stabilità nei prezzi delle materie prime.

I paesi consumatori sono anche diventati maggiormente disponibili verso il negoziato di accordi su singole materie prime, particolarmente per quelle prodotte nei paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo di contenere le ampie oscillazioni nei prezzi. Tuttavia è molto difficile negoziare accordi su singole materie prime. Gli interessi dei paesi produttori sono fortemente divergenti da quelli dei paesi consumatori. L'esperienza rivela che è molto difficile raggiungere un accordo sulla natura dei sistemi da istituire, ad esempio se essi debbano essere basati su degli stock-cuscinetto oppure su delle limitazioni delle esportazioni o della produzione; è molto difficile concordare un ventaglio di prezzi obiettivo. Attualmente esistono accordi sullo stagno, il caffè, il cacao e lo zucchero, e i negoziati stanno procedendo sulla gomma e il rame. Oltre a questi, tuttavia, non sembra che molti altri prodotti siano suscettibili di essere sottoposti a specifici accordi.

Nel contesto del lavoro per la istituzione di accordi su ciascuna materia prima, il Gruppo dei 77 e il segretario dell'Unctad hanno spinto in favore della creazione di un fondo comune che dovrebbe: *a*) finanziare gli interventi di mercato previsti da specifici accordi su ciascuna materia prima; *b*) servire come catalizzatore per avviare i negoziati per altri accordi per singole materie; *c*) e infine per finanziare le cosiddette « altre iniziative » a favore dei produttori di materie prime. Su questo argomento le concezioni iniziali del Gruppo dei 77 e dei paesi sviluppati erano alquanto differenti, sia per quanto concerne l'ammontare che per i metodi operativi del fondo comune, e i negoziati sono stati lunghi e difficili. Tuttavia ambedue le parti sono state disponibili al compromesso, ed un accordo è stato ora raggiunto sui principi di funzionamento del fondo.

Vorrei ora discutere i problemi del Tokyo Round. Data la grande importanza delle esportazioni di manufatti come strumento per l'acquisizione di valuta estera, i paesi in via di sviluppo hanno un notevole interesse per il Tokyo Round. Il fallimento di questi negoziati potrebbe provocare delle rotture nel sistema commerciale mondiale, le quali potrebbero essere molto serie per essi e potrebbero pregiudicare i loro sforzi per continuare ad espandere le loro esportazioni di prodotti manufatti.

Il Tokyo Round offre anche a questi paesi l'opportunità di richiedere un maggior accesso ai mercati dei paesi sviluppati. Contrariamente a quanto avviene con il sistema di preferenze generalizzate, questo accesso sarebbe su una base permanente e contrattuale. Tuttavia sfortunatamente i paesi in via di sviluppo non hanno pienamente sfruttato l'occasione del Tokyo Round. Una ragione è che i negoziati sono molto complessi; e in generale, questi paesi non hanno delle delegazioni



sufficientemente agguerrite sul piano tecnico per partecipare in modo significativo al negoziato. L'atteggiamento politico di fondo di molti dei paesi in via di sviluppo a proposito dei negoziati è anche un ostacolo ad una partecipazione efficace. Uno dei loro principi fondamentali è che non dovrebbe essere loro richiesto di offrire reciprocità nei negoziati commerciali. I paesi sviluppati, al contrario argomentano in generale che i paesi in via di sviluppo dovrebbero offrire reciprocità. Con ciò non si vuole affermare che i paesi in via di sviluppo dovrebbero offrire delle concessioni equivalenti. Si presume che i paesi in via di sviluppo offrirebbero quelle concessioni che sono possibili per loro, e non contrastano con le loro esigenze di sviluppo economico. I paesi in via di sviluppo, tuttavia, affermano spesso che essi non dovrebbero essere obbligati a fare delle concessioni. I paesi in via di sviluppo si concentrano su taluni aspetti del Tokyo Round come quello del cosiddetto gruppo-quadro, nel quale essi hanno spinto in favore di una clausola che consentirebbe di mettere il sistema di preferenze generalizzate su una base legale leggermente diversa, in modo tale che il Gatt non debba rinnovare periodicamente l'esenzione alla regola della nazione più favorita, esenzione che venne concessa in occasione della creazione del sistema di preferenze generalizzate.

Un'altra fonte di preoccupazione per i paesi in via di sviluppo sono state le proposte provenienti dalla Comunità europea e da altri paesi in via di sviluppo in favore di un sistema di clausole di salvaguardia selettive. Essi hanno argomentato che l'attuale sistema, consistente nell'applicazione di azioni di salvaguardia solo su una base non discriminatoria, dovrebbe essere mantenuto e rafforzato con un sistema di controlli.

I paesi in via di sviluppo affermano che vi è stata una ondata crescente di protezionismo. I paesi sviluppati condividono questa preoccupazione nei confronti del protezionismo, e riconoscono che vi sono delle crescenti pressioni protezionistiche. Tuttavia, in contrasto con il punto di vista dei paesi in via di sviluppo, essi affermano che i governi hanno sinora avuto un considerevole successo nell'evitare il ricorso a misure protezionistiche.

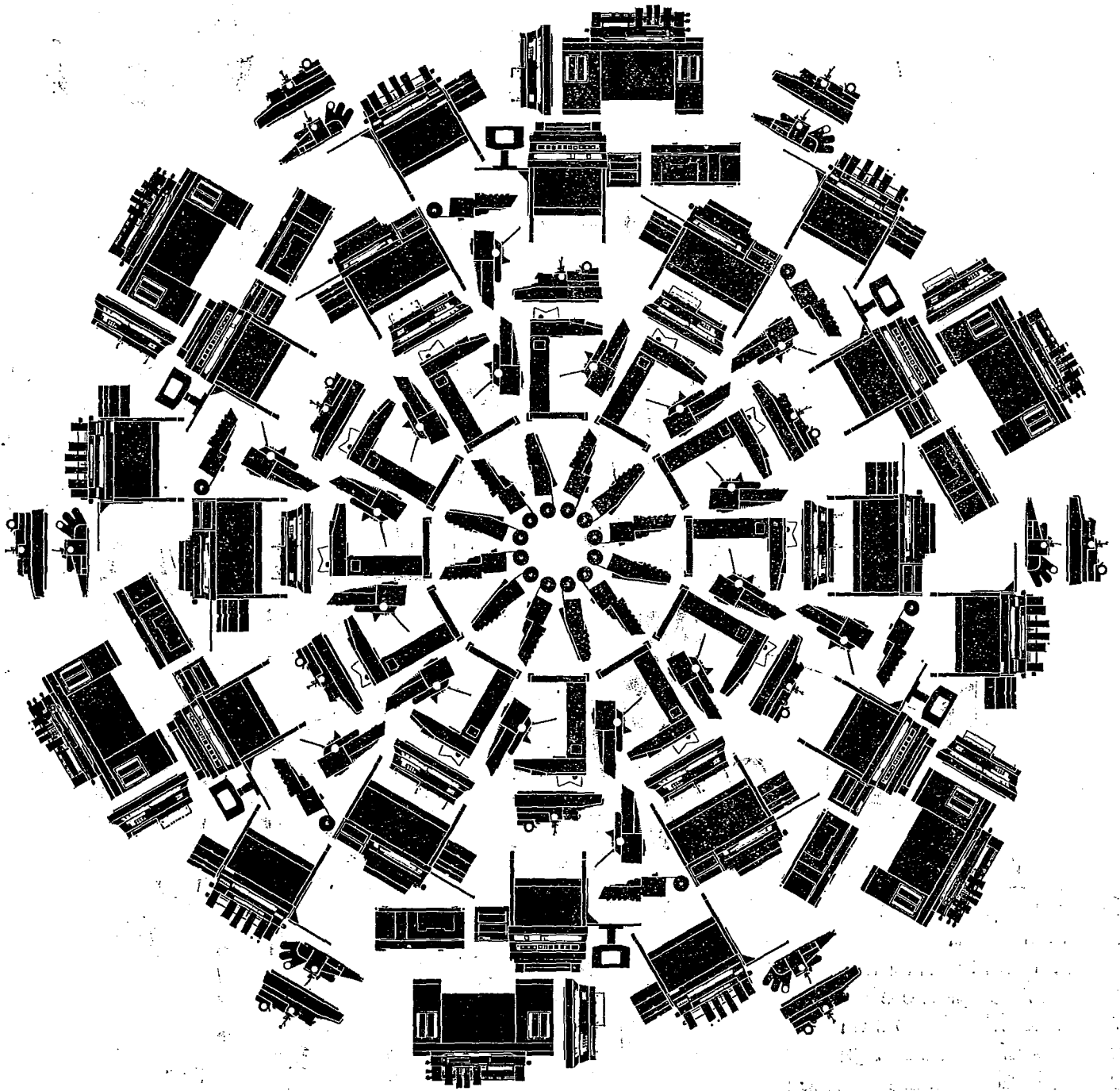
Collegata a quella del protezionismo vi è la questione della ristrutturazione industriale. I paesi in via di sviluppo ritengono che per evitare il protezionismo sia necessario che i paesi sviluppati ristrutturino le loro economie, abbandonino quelle industrie in cui il loro vantaggio comparativo è minore, e prendano misure atte ad aiutare i paesi in via di sviluppo ad entrare in questi campi. Essi richiedono che questo processo sia oggetto di accordi negoziati. I paesi sviluppati riconoscono la necessità di un aggiustamento strutturale e ritengono che il sistema del

libero scambio, evitando il protezionismo, sia uno strumento utile ad ottenere un tale aggiustamento.

Un ultimo punto che desidero ricordare, il quale è alquanto importante dal punto di vista di molti paesi sviluppati, è il problema della differenziazione fra paesi in via di sviluppo. I paesi in via di sviluppo attribuiscono grande importanza al principio di eguale trattamento per tutti gli appartenenti al loro gruppo. I paesi sviluppati, al contrario, ritengono che sia molto importante per i paesi in via di sviluppo assumere delle crescenti responsabilità man mano che essi si sviluppano, e basarsi sempre di meno su di un trattamento speciale. I paesi sviluppati ritengono pertanto che i diritti e i doveri di ciascun paese in via di sviluppo debbano tenere conto delle differenze nelle posizioni economiche che esistono fra diversi paesi in via di sviluppo, e debbano evolvere nel tempo man mano che queste condizioni muta-

finito di stampare nell'aprile 1980  
presso le grafiche bg  
via rossini, 10 - rastignano (bologna)

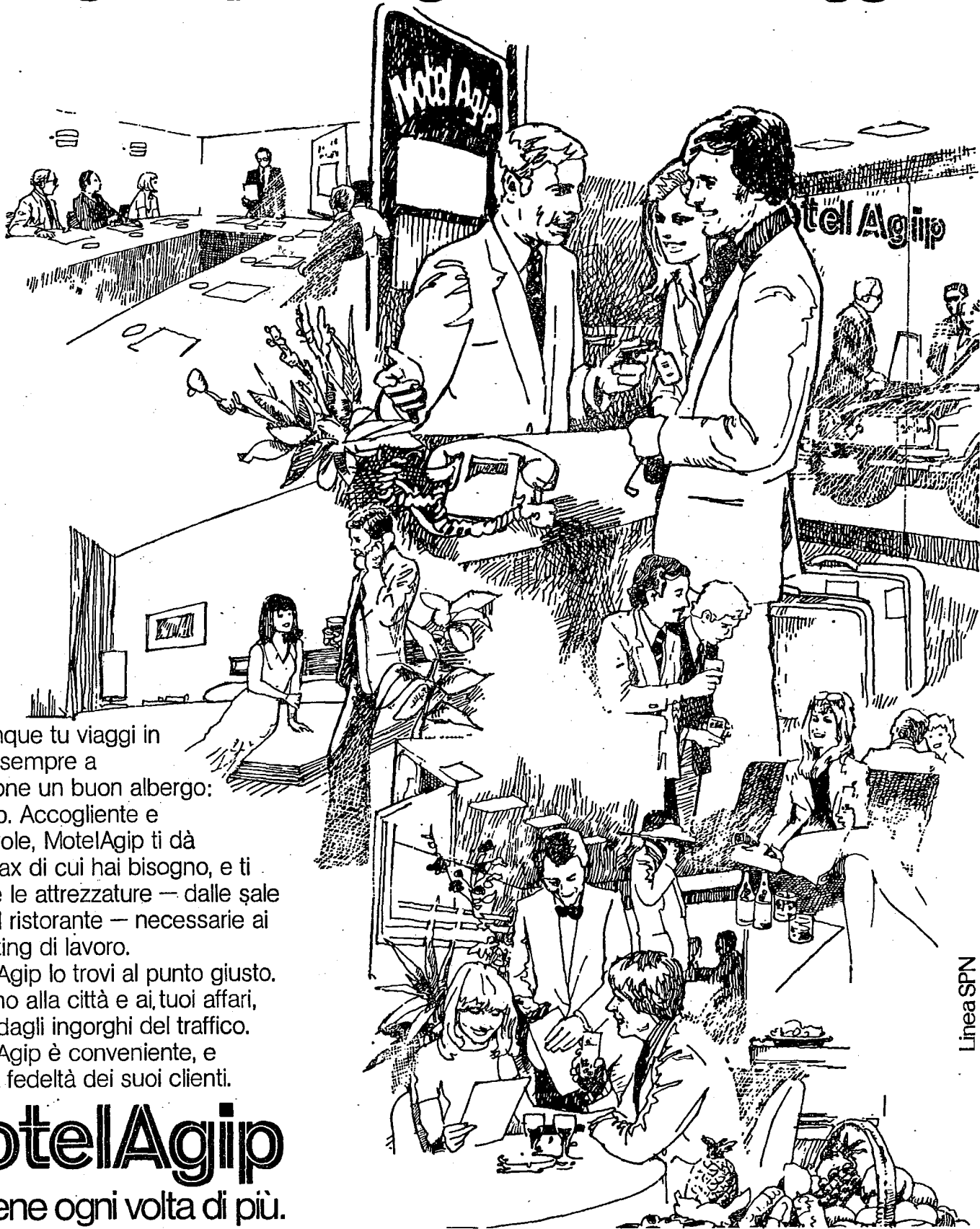
# MACCHINE E SISTEMI PER L'INFORMATICA E L'AUTOMAZIONE DEGLI UFFICI



**olivetti**

OLIVETTI S.p.A. - Via Broletto, 15 - 20121 Milano  
Tel. 02/76001 - Telex 32051 - C.A.B. 20121  
OLIVETTI & C. S.p.A. - Via Broletto, 15 - 20121 Milano  
Tel. 02/76001 - Telex 32051 - C.A.B. 20121

# In tutta Italia, MotelAgip è un buon albergo al punto giusto del viaggio.



Dovunque tu viaggi in Italia, hai sempre a disposizione un buon albergo: MotelAgip. Accogliente e confortevole, MotelAgip ti dà tutto il relax di cui hai bisogno, e ti offre tutte le attrezzature — dalle sale riunioni al ristorante — necessarie ai tuoi meeting di lavoro.

MotelAgip lo trovi al punto giusto. Cioè vicino alla città e ai tuoi affari, ma fuori dagli ingorghi del traffico.

MotelAgip è conveniente, e premia la fedeltà dei suoi clienti.

## MotelAgip

Conviene ogni volta di più.

Ancona - Bari - Bologna - Brescia - Cagliari - Catania - Catanzaro - Cosenza - Cremona - Firenze Norc  
Grosseto - Livorno - Macerata - Matelica (MC) - Macomer (NU) - Marsala (TP) - Milano Ovest (Tang.  
Milano Sud - Modena Nord - Montalto di Castro (VT) - Muccia (MC) - Napoli - Nuoro - Palermo  
Pescara - Pisticci (MT) - Roccaraso (AQ) - Roma Ovest - Sarzana (SP) - Sassari - Savona - Siracusa  
Spoleto (PG) - Torino (Settimo Torinese) - Trento - Trieste-Duino - Udine - Varallo (VC) - Verona - Vicenza

Per documentazione rivolgersi a: SEMI P.zza E.Mattei 1 - Roma tel. 59009387 tx. 611627

# **CRONOLOGIA UNIVERSALE**

**Dalla Preistoria  
all'Età Contemporanea**

Pagine XII-1274

Una formula editoriale assolutamente nuova, un'opera di straordinario interesse in cui l'intero campo del sapere è organizzato secondo l'ordine temporale in cui gli eventi umani, pratici e teoretici, di vita e di cultura, si sono verificati. Le 35.000 schede della "Cronologia" costituiscono non solo uno strumento di rapida e sicura consultazione, ma anche un testo di narrativa serrata e avvincente che dà modo al lettore di cogliere i nessi cronologici e storici illuminanti e suggestivi che legano gli avvenimenti gli uni agli altri.

Il volume costituisce inoltre un prezioso strumento che ulteriormente valorizza l'ormai famosissimo

## **GRANDE DIZIONARIO ENCICLOPEDICO**

che, giunto alla terza edizione, rappresenta, con i suoi venti volumi e con l'aggiornatissimo volume di "Appendice", una delle più qualificate, complete ed esaurienti enciclopedie attualmente presenti sul mercato nazionale.

**FACILITAZIONI  
DI PAGAMENTO**

**UTET**

---

**UTET - CORSO RAFFAELLO 28 - 10125 TORINO - TELEF. 688.666**

---

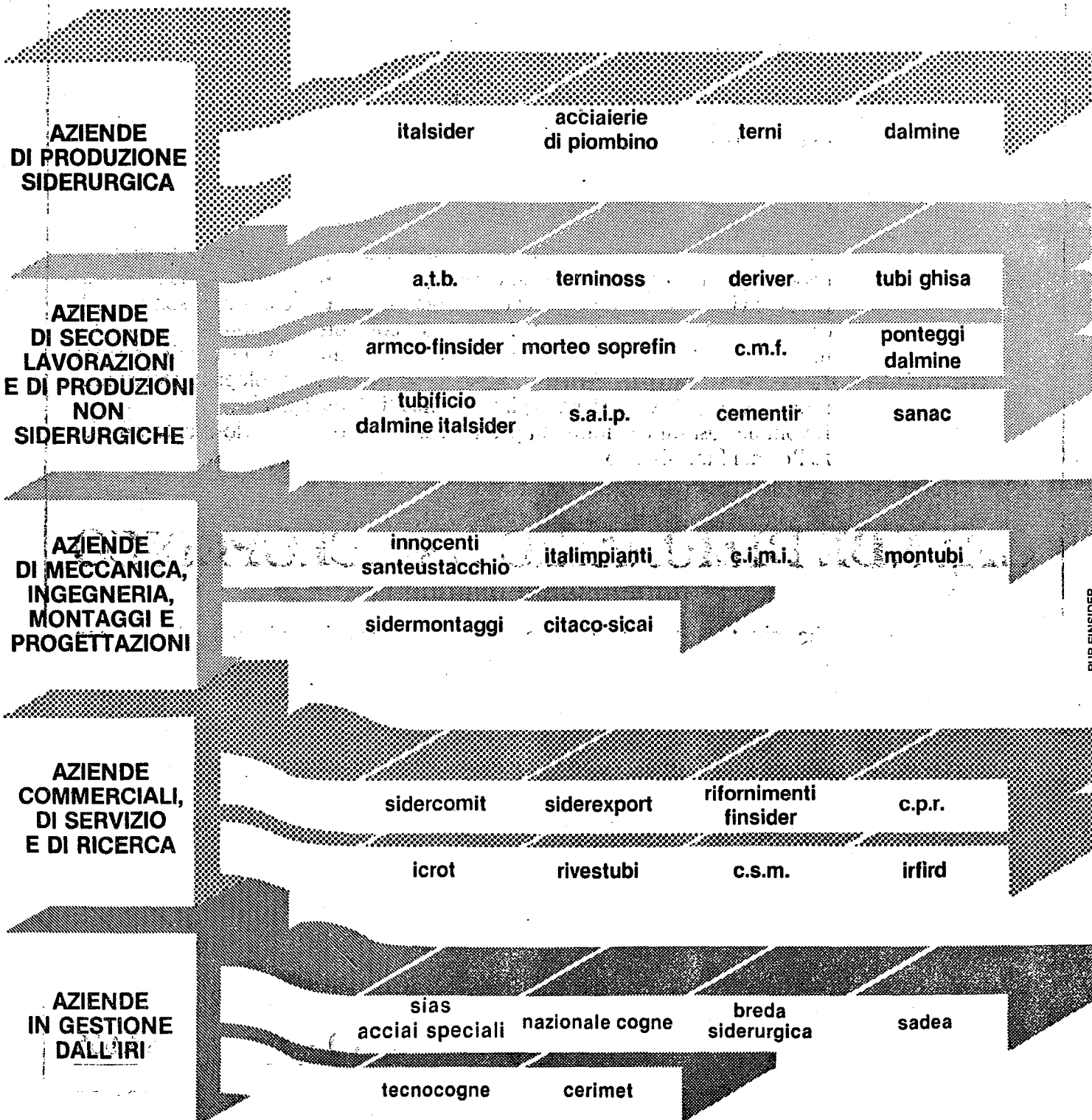


# finsider

gruppo IRI

Viale Castro Pretorio, 122  
00185 Roma

Assunzione di partecipazioni azionarie in società del settore siderurgico, coordinamento tecnico e assistenza finanziaria delle consociate.



gruppo

# iri-italstat

## IL CONTRIBUTO COSTRUTTIVO ALLO SVILUPPO DEL PAESE

### ITALSTAT SOCIETÀ ITALIANA PER LE INFRASTRUTTURE E L'ASSETTO DEL TERRITORIO

Assunzione di partecipazioni in Società italiane e straniere che esercitano la propria attività nel settore dell'ingegneria civile e nello studio, progettazione, costruzione, gestione, manutenzione di opere edili civili, industriali, infrastrutturali; direttamente, per commesse, per appalto e in regime di concessione, in proprio od a nome e per conto terzi, in Italia ed all'estero; studi e progetti per sistemazioni infrastrutturali, urbanistiche e di assetto territoriale ivi comprese le soluzioni di tutti i problemi connessi; coordinamento organizzativo e finanziario delle società nelle quali partecipa, prestando loro, nelle forme più opportune, ogni necessaria assistenza.

### PRINCIPALI PARTECIPAZIONI AZIONARIE DI MAGGIORANZA DELL'ITALSTAT

#### GRUPPO CONDOTTE

Studio, compilazione dei progetti, finanziamento, esecuzione ed esercizio di opere idrauliche e di bonifica; di costruzioni edilizie, industriali, ferroviarie, marittime, stradali e di ogni altra opera sia per conto proprio che di altri enti pubblici o privati.

#### ITALEDIL ITALIANA DI EDILIZIA INDUSTRIALIZZATA

Realizzazione, in Italia ed all'estero, per conto terzi, di edifici residenziali e industriali; complessi ospedalieri, alberghieri, scolastici e aeroportuali; di grattacieli e di edifici per uffici; sia di pubblico che di privato interesse.

#### EDIL.PRO.

Attività di ricerca per l'acquisizione di nuovi processi costruttivi, sistemi, procedimenti, materiali, prodotti; componenti di nuove tecnologie in genere e da applicare nel campo dell'edilizia abitativa e sociale.

#### AEROPORTI DI ROMA SOCIETÀ PER LA GESTIONE DEL SISTEMA AEROPORTUALE DELLA CAPITALE

Gestione unitaria del sistema aeroportuale della Capitale; progettazione e costruzione delle infrastrutture e di tutte le opere di ammodernamento richieste dal sistema aeroportuale stesso; manutenzione, innovazioni, completamenti ed ampliamenti allo stesso connessi e delle relative pertinenze.

#### GRUPPO ITALSTRADE

Progettazione e costruzione di strade, autostrade, aeroporti, opere idrauliche, idroelettriche, industriali, elettronucleari, ferroviarie, portuali, di bonifica, di opere edili civili ed industriali, in Italia ed all'estero.

#### IPISYSTEM

Studio, progettazione e costruzione di scuole di ogni ordine e grado, ospedali, centri sociali, palazzi per uffici, edifici industriali. La Società può realizzare per commesse, per appalto ed in regime di concessione, in Italia ed all'estero, edifici, manufatti ed opere in genere con metodi industrializzati e di prefabbricazione.

#### INFRASUD PROGETTI

Attività di promozione, studio, progettazione, costruzione, gestione, manutenzione di opere edili civili, industriali e infrastrutturali, direttamente o in regime di concessione o di appalto o di subappalto.

#### ITALPOSTE

Realizzazione di edifici ed opere civili e infrastrutturali connesse, destinati a sede di uffici o di servizi dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni; realizzazione di edifici civili e industriali destinati ad uffici pubblici o a pubblici servizi, ivi comprese abitazioni, impianti sociali, ricreativi e sportivi per i dipendenti degli Enti interessati.

#### SV.E.I. SOCIETÀ PER LO SVILUPPO DELL'EDILIZIA INDUSTRIALIZZATA

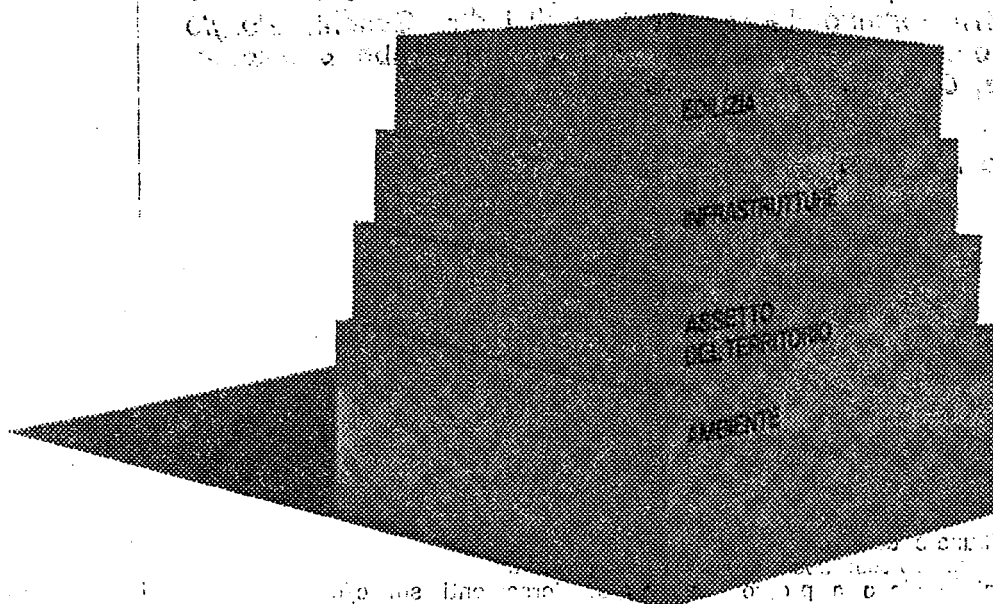
Studio, progettazione e realizzazione di complessi edili che utilizzano componenti di origine industriale. La Società può stipulare contratti con pubbliche amministrazioni, enti pubblici e privati per la progettazione e la realizzazione di opere edili civili da eseguire in regime di concessione o di appalto con affidamento di norma a terzi dei lavori.

#### ITALECO

Promozione, studio, progettazione, realizzazione e gestione di opere civili ed infrastrutturali, sistemi informativi ed impianti riguardanti l'assetto del territorio ed in particolare il settore ecologico, comprese le soluzioni di tutti i problemi connessi in Italia ed all'estero.

#### SOCIETÀ ITALIANA PER AZIONI PER IL TRAFORO DEL MONTE BIANCO

Costruzione ed esercizio del Traforo del Monte Bianco.





## LA CRISI AFGHANA

---

I molti interrogativi della crisi afghana  
Può la distensione sopravvivere a Kabul?, *Renato Sandri*  
Le riforme, l'Islam e la società tribale, *Giorgio Vercellin*  
Una rivoluzione «normalizzata», *Claudio Moffa*

## QUADRANTE

---

Israele: i sintomi di un malessere crescente, *Pier Giovanni Donini*  
La Turchia fra Est e Ovest, ma in Occidente, *Marcello Dell'Omodarme*  
Origini e prospettive della lotta del Polisario, *Giampaolo Calchi Novati*  
Più urgente la riforma del sistema monetario, *Carlo Guelfi*  
La malattia della ricchezza, *Giuseppe Leuzzi*  
La difficile ricostruzione in Nicaragua, *Vanni Rinaldi*  
L'ombra della guerra civile nel Salvador, *Hugo Campos*

## STUDI E RICERCHE

---

Il trasferimento di tecnologia nel Terzo mondo: un problema di adattabilità a giusto prezzo, *Gianandrea Sandri*  
Le minoranze etniche in America latina: i Quechua, *Maria Rosito*

## RUBRICHE

---

### LA POLITICA DELL'ITALIA

Cossiga in America (una questione di «k»), *Giampaolo Calchi Novati*;  
Un semestre decisivo, *Sergio Segre*; L'Europa alla prova, *Paolo Vittorelli*;  
Un passo avanti nella cooperazione con il Mozambico, *p.i.*; Gli impegni del governo, *Massimo Micarelli*; Le prospettive nel settore energetico, *intervista con il ministro Lombardini*; Gli accordi con il Venezuela, *Roberto Maurizio*

### MOSAICO

La «realcrociata», *Giampaolo Calchi Novati*; I critici miopi e la Chiesa mozambicana, *Clara Romanò*; La resurrezione di Indira Gandhi, *Giorgio Rinaldi*; Terzo mondo addio!, *Giancarlo Pasquini*; Mugabe e Nkomo: due vite parallele, *Guido Bimbi*; Lettere.

### TRECENTOSESANTAGRADI

*a cura di Roberto Maurizio*

### BIBLIOTECA

### ATTIVITÀ DELL'IPALMO

*a cura di Umberto Laurenti*

---

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - Capo redattore: Giancarlo Pasquini -  
Segretaria di redazione: Maresa Mura.

Redazione: Via del Tritone 62b - 00187 Roma - Tel 67.92.734/67.92.311.

Amministrazione e distribuzione: «La Nuova Italia» Editrice, Via Antonio Gramsci, 8 -  
C.P. 183 - 50132 Firenze.

Autorizzazione del Tribunale di Firenze n. 1990 del 10 febbraio 1969. Abbonam. annuo:  
Italia L. 17.000; estero L. 25.000; sostenitore . 30.000; un fascicolo ordinario L. 1.800.  
I fascicoli arretrati si vendono a prezzo maggiorato. Versamenti sul c/c postale n.  
5/6261 Firenze - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo III - Stampa ITER -  
Via Giacomo Raffaelli, 1 - 00146 Roma.

ANNO XXXIV

BIMESTRALE

## MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

Diretta da GIUSEPPE TUCCI

---

### SOMMARIO N. 1/1980

- Wolfgang Fautz      *Le possibilità di successo del sistema monetario europeo*
- Werner Rein        *I meccanismi del sistema monetario europeo*

### COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

- Rudolf Schiber      *Il mercato dell'oro di Zurigo*
- Giovanni Fontana    *Gli investimenti di capitali esteri in Italia e la normativa esistente nella provincia di Trieste*
- A che cosa serve e come si compila il modulo SACE 1 (in applicazione della Legge Ossola)*

### RASSEGNE

- Cronache di economia internazionale*
- Rassegna di pubblicazioni*

---

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO  
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE  
E DEI MERCATI (CEME)

---

Abbonamento annuo per l'Italia L. 16.000 - Abbonamento annuo per l'estero \$ 25.00 -  
Direzione e Amministrazione - Via G. A. Guattani, 8 - 00161 Roma.

# EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO

Rivista edita dall'ISDEE - Istituto di studi e documentazione sull'Est europeo

---

Anno X

INDICE

N. 2-3/1979

---

## IPOTESI, STUDI E RICERCHE

Secondo Rolfo, Sergio A. Rossi, *I rapporti economici Est-Ovest negli anni '80.*

Gabriele Crespi-Reghizzi, *Gli investimenti di capitale nell'Unione Sovietica: problemi, modelli, prospettive.*

P. J. D. Wiles, J. A. Rostowski, *Soviet type inflation: an open debate.*

Roberta Benini, *Alcune questioni sul processo di ristrutturazione in atto nell'economia sovietica: aspetti e contraddizioni.*

Béla Csikós-Nagy, *Nuove caratteristiche della politica economica ungherese.*

Gerd Biró, *Nuovi aspetti della politica economica ungherese e della partecipazione dell'Ungheria alla divisione internazionale del lavoro.*

## ANALISI E DOCUMENTAZIONE

*Il traffico oltremare di Cecoslovacchia e Ungheria negli anni '70: problemi e prospettive.*

*Difficoltà per gli investimenti di capitale straniero in Jugoslavia. (M.L.)*

*Recenti aperture e prospettive delle relazioni economiche internazionali dell'Albania. (A.M.C.)*

## LIBRI RICEVUTI

## INDICE ANALITICO

---

Direzione, redazione e amministrazione: I.S.D.E.E. - Corso Italia, 27 - 34122 TRIESTE - tel. 69130. Abbonamento annuo per il 1980 L. 25.000 (estero L. 30.000). Prezzo di questo fascicolo L. 6.500. L'importo va versato sul c.c.b. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste.

**Istituto affari internazionali**

## **PUBBLICAZIONI**

**Collana dello spettatore internazionale**

(collana di volumi edita dal Mulino)

**1980**

51. **Il commercio estero americano**  
a cura di Giacomo Luciani - L. 8.000

**1979**

50. **La cooperazione industriale tra Italia e paesi in via di sviluppo**  
di M. D'Angelo, G. Sacco, G. A. Sandri - L. 6.000

49. **I partiti e le elezioni del Parlamento europeo**  
di G. Bonvicini e Saverio Solari - L. 4.000

48. **Arabi e palestinesi: tra conflitto e convivenza**  
di W. Kazziha - L. 5.000

47. **L'economia americana e l'amministrazione Carter**  
a cura di Giacomo Luciani - L. 6.000

**1978**

46. **La distensione dopo la distensione? Un rapporto della Commissione trilaterale**

di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya, Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa, Henry Owen, Andrew Shonfield - L. 5.000

45. **Industrializzazione e integrazione nel mondo arabo**  
a cura di Roberto Aliboni - L. 6.000

44. **La standardizzazione degli armamenti nella Nato**  
di Maurizio Cremasco - L. 5.000

43. **L'uso politico della forza militare nel Mediterraneo**  
a cura di Stefano Silvestri - L. 5.000

**1977**

42. **L'industrializzazione del Mediterraneo. Movimenti di manodopera e capitali**

a cura di Roberto Aliboni - L. 5.000

41. **Integrazione, petrolio, sviluppo. Il mondo arabo si cerca**  
di Galia Saouma - L. 3.000

**1976**

40. **Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea**

di Richard Walker - L. 2.300

39. **Crisi e controllo nel Mediterraneo: materiali e problemi**  
a cura di Stefano Silvestri - L. 3.500

38. **Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?**

di Maria Valeria Agostini - L. 3.000

## 1975

37. **La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria**  
di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000
36. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: sviluppo interno e attori esterni**  
Volume II - L. 3.500
35. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: lo scenario e le crisi**  
Volume I - L. 3.000

## 1974

34. **Europa-Mediterraneo: quale cooperazione**  
a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500
33. **La proliferazione delle armi nucleari**  
a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000
32. **I sì e i no della difesa europea**  
a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 5.000
31. **Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia**  
a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 4.000

## 1973

30. **Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze**  
a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 3.000
29. **Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea**  
di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 3.000
28. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**  
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500
27. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**  
a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 5.000
26. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**  
di Karl Kaiser - Pagine 164 - L. 3.000
25. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**  
a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - Esaurito

## 1972

24. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000
23. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**  
di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000
22. **L'Europa all'occasione del Vertice**  
a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000
21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**  
scritti di A. Levi, W. Bruss, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500

**20. La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**  
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000

**19. Spagna memorandum**  
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000

**18. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500

#### **1971**

**17. Presente e imperfetto della Germania orientale**  
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000

**16. Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**  
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000

**15. Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**  
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800

**14. Una Zambia zambiana**  
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500

**13. Aiuto fra paesi meno sviluppati**  
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000

**12. Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**  
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000

**11. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500

#### **1970**

**10. Socialismo in Tanzania**  
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500

**9. Verso una moneta europea**  
di autori vari - Pagine 80 - L. 500

**8. Europa-America: materiali per un dibattito**  
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500

**7. Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**  
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000 - Esaurito

**6. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500

**5. Integrazione in Africa orientale**  
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000

**4. Gli eurocrati tra realtà e mitologia**  
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000

**3. L'Africa alla ricerca di se stessa**  
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500

**2. La lancia e lo scudo: missili e antimissili**  
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000

**1. Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**  
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500

## **Papers**

(in ottavo)

11. **Le monde arabe à la recherche de soi même. Intégration, pétrole, développement**  
di Galia Saouma - 1977 - Pagine 77 - Esaurito
10. **The Mediterranean: politics economics strategy. Domestic development and external actors**  
vol. II - 1977 - Pagine 130 - Esaurito
9. **The Mediterranean: politics economics strategy. The scenario and the crises**  
vol. I - 1977 - Pagine 118 - Esaurito
8. **Mediterranean-Europe. What kind of cooperation? Proceedings of the Milan conference, 3-4 May, 1974-1976** - Pagine 57 - Esaurito
7. **Europa e America Latina**  
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000
6. **Eurocrazia e presenza italiana**  
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000
5. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**  
di L. Boscherini - 1971 - Pagine 56 - L. 1.000
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**  
di G. A. Sasso - 1971 - Pagine 19 - L. 500
3. **Convegno sulla sicurezza europea**  
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971, Pagine 14 - L. 500
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**  
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000
1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**  
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500

## **Fuori collana**

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

### **La politica estera della Repubblica italiana**

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070). Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000

### **La Germania fra Est e Ovest**

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000

### **La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)**

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000

### **La rinascita del nazionalismo nei Balcani**

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500 - Esaurito

### **L'Europa oltre il Mercato comune**

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500

### **Symposium on the International Regime of the Sea-Bed**

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000

**La strategia sovietica: teoria e pratica**

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000

**Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese**

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500

**La politica estera italiana. Autonomia interdipendenza integrazione e sicurezza**

a cura di Natalino Ronzitti - Pagine 378 - Edizioni di Comunità - Milano 1976 - L. 8.000

**L'Italia e il nuovo ordine economico internazionale**

di P. Guerrieri e G. Luciani - Etas Libri - Milano 1979 - Pagine 130 - L. 4.500

**Il fianco Sud della Nato - Rapporti politici e strutture militari nel Mediterraneo**

di M. Cremasco e S. Silvestri - Feltrinelli - Milano 1980 - Pagine 208.

**I quaderni**

(collana di volumi edita dal Mulino)

**1. L'America nel Vietnam**

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000

**2. Introduzione alla strategia**

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000 - Esaurito

**3. La Nato nell'era della distensione**

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000 - Esaurito

**4. Per l'Europa**

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000

**5. Investimenti attraverso l'Atlantico**

di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500

**6. L'Europa e il sud del mondo**

di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000

**7. Una politica agricola per l'Europa**

di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000

**8. La diplomazia della violenza**

di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000

**9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**

a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000

**10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**

a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000

**11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione**

a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000

**12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000

**Documentazioni**

(in offset)

**L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale**

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000



**Le armi nucleari e la politica del disarmo**

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) -  
Pagine 78 - L. 1.000

**Ricerca e sviluppo in Europa**

Documenti e discussioni - L. 3.000

**La politica commerciale della Cee**

(Atti della tavola rotonda lai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000

**La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità**

(Resoconto sommario del convegno lai dell'1 e 2 marzo 1968) -  
Pagine 80 - L. 500

**La fusione delle Comunità europee**

(Atti del convegno lai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000

**Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia**

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000

**L'integrazione economica in Africa occidentale**

(Atti della tavola rotonda lai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 -  
L. 1.500

**L'Università europea**

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000

**Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest**

(Atti del convegno lai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000

**Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra**

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500

**La politica energetica della Cee**

(Atti del convegno lai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000

**Preferenze e i paesi in via di sviluppo**

(Atti della tavola rotonda lai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 -  
L. 1.000

**Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu**

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500

**Rassegna strategica 1968**

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000

**Les assemblées européennes**

a cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000

**Italo-Yugoslav Relations**

(Atti del convegno lai - Institute of International Politics and Economics  
del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500

**Periodici****Lo spettatore internazionale**

Trimestrale in lingua inglese - Edizioni Il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 10.000

**L'Italia nella politica internazionale:**

Anno primo - 1972-1973 - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000

Anno secondo - 1973-1974 - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000

Anno terzo - 1974-1975 - Pagine 635 - Edizioni di Comunità - L. 12.000

Anno quarto - 1975-1976 - Pagine 581 - Edizioni di Comunità - L. 14.000

Anno quinto - 1976-1977 - Pagine 569 - Edizioni di Comunità - L. 15.000

Anno sesto - 1977-1978 - Pagine 611 - Edizioni di Comunità - L. 18.000

**Istituto Affari Internazionali**

**COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XLIX**

**Gianni Bonvicini e Saverio Solari (a cura di)**

## **I PARTITI E LE ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO**

**Interessi nazionali ed europei a confronto**

Di partiti europei, anche se in senso improprio, si parla ormai da anni ed in modo particolare dalla creazione del Parlamento europeo. Ora che l'Assemblea di Strasburgo è stata eletta per la prima volta nella storia d'Europa a suffragio universale diretto, ci si chiede come e quando queste Confederazioni e movimenti politici usciranno dal chiuso delle loro organizzazioni transnazionali per assumere un ruolo piú efficace nella costruzione dell'Europa. Ma che cosa sono oggi le Confederazioni se non la somma di partiti politici nazionali provenienti dai paesi membri della Comunità? Quale è l'intensità degli interessi nazionali e quanto sono essi compatibili con la scelta europea che dovrebbe ispirare l'azione dei partiti europei? Questo studio, condotto dall'Iai all'interno di una associazione europea di istituti di ricerca, il Tepsa, analizza a fondo il comportamento dei partiti politici nazionali dei paesi membri della Comunità (con particolare riguardo ad Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna), per stabilire quanto le esigenze interne finiscano per condizionare i loro orientamenti europei. Allargamento della Comunità, politica sociale ed economica, futuro dell'Europa nel campo della difesa e della sicurezza del continente sono i principali argomenti su cui si è misurata la volontà europeistica dei partiti. Le conclusioni non sono incoraggianti per quanto riguarda la futura coesione delle grandi Confederazioni europee. Tuttavia rimane ancora aperta la possibilità di sviluppi in senso positivo: essa è legata al ruolo che il Parlamento europeo, e le forze politiche ivi rappresentate, sapranno giocare dopo l'appuntamento elettorale avvenuto nel giugno 1979.

**SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 136, L. 4.000**

**Istituto Affari Internazionali**

**COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. 1**

**Massimo D'Angelo, Giuseppe Sacco, Gian Andrea Sandri**

## **LA COOPERAZIONE INDUSTRIALE TRA ITALIA E PAESI IN VIA DI SVILUPPO**

La tematica del nuovo ordine economico internazionale, che i paesi in via di sviluppo hanno imposto all'attenzione nelle sedi politiche internazionali, richiede una risposta positiva non solo con prese di posizione nelle istanze multilaterali ma anche a livello bilaterale. Del resto, di un nuovo ordine non si discute soltanto: i ripetuti aumenti del prezzo del greggio e l'aggressività commerciale degli esportatori da alcuni paesi in via di sviluppo stanno già concretamente modificando la divisione internazionale del lavoro industriale. L'Italia deve quindi impostare una sua politica bilaterale di cooperazione industriale che serva al duplice scopo di appoggiare il processo di industrializzazione dei paesi in via di sviluppo e di evitare che esso abbia conseguenze disastrose per la nostra industria, la nostra occupazione, la nostra bilancia commerciale. A tal fine è necessario elaborare una strategia di cooperazione industriale che superi le concezioni limitative prevalenti in passato. Il compito di condurre questa attività è stato affidato, in forza della legge n. 38 del 9 febbraio 1979, al Dipartimento per la cooperazione economica del Ministero per gli affari esteri. La ricerca che pubblichiamo è una discussione di possibili linee per l'azione del Dipartimento anche alla luce dell'esperienza di alcuni paesi esteri.

**SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 190, L. 6.000**

# Istituto Affari Internazionali

## PUBBLICAZIONI

### Pubblicazioni de «il Mulino»

Tariffe di abbonamento  
valide dall'inizio dell'anno

---

	Italia	Europa e Altri paesi
I. LO SPETTATORE INTERNAZIONALE	Lit. 10.000	Lit. 12.000
II. COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE		
Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.		

---

### Per ordini e abbonamenti:

Società editrice « il Mulino »  
Via S. Stefano 6  
40125 Bologna (c/c postale 15932403)

### Pubblicazioni di «Edizioni di Comunità»

---

	Italia	Europa	Altri paesi
I. L'Italia nella politica internazionale 1977/78 Anno sesto	Lit. 18.000	Lit. 20.000	Lit. 22.500

---

### Per ordini:

Istituto Affari Internazionali  
Viale Mazzini 88  
00195 Roma

che provvederà ad inoltrare le richieste alle « Edizioni Comunità » di Milano.

Il commercio estero americano è passato nel corso dell'ultimo decennio da una posizione di strutturale attivo ad una di prevalente deficit, pur se con amplissime oscillazioni. Dal suo andamento futuro può dipendere in misura non indifferente il rapporto anche politico fra gli Stati Uniti e il resto del mondo. Se la graduale liberalizzazione del commercio internazionale è stata alla base della pace e della prosperità nel dopoguerra, un ritorno verso estesi conflitti commerciali potrebbe mutare radicalmente il quadro internazionale. I saggi raccolti in questo volume offrono diverse analisi e diversi punti di vista circa le determinanti dell'andamento del commercio estero americano e gli atteggiamenti politici in quel paese ad esso connessi. Il libro raccoglie i contributi di Mordechai E. Kreinin («La politica economica estera degli Stati Uniti. Una panoramica»), di Stefano Vona («Un'analisi dell'evoluzione recente del commercio estero degli Stati Uniti con particolare riferimento agli scambi di manufatti»), di Vittorio Valli («Sviluppo economico e rapporti con l'estero dell'economia americana negli anni '70»), di Lawrence G. Franko («L'impresa multinazionale e il commercio estero americano»), di Vittorio Jucker («L'interscambio tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Opec»), di Steven J. Warnecke («La politica interna americana e il Tokyo Round»), di Martin Lewin («Il Congresso e la formulazione della politica commerciale») e di Robert R. Brungart («Il dialogo Nord-Sud e il commercio estero americano»).