

USA
FORNITORE
DI MATERIALI

IAI/31/85

IAI8531

LE ESPERIENZE DI STUDIO E LE INIZIATIVE PER LA RICONVERSIONE NEGLI USA

di Marco De Andreis

Prelessa: la letteratura americana usa distinguere tra riconversione e conversione. Col primo termine si intende il ritorno alla produzione civile di una industria dopo una parentesi non troppo lunga di produzione militare: tipicamente ciò avviene dopo una guerra. Con conversione si intende invece il passaggio alla produzione civile di una industria che, in tempo di pace e in via permanente, è dedita alla produzione militare. Al di là della terminologia, nei fatti i due fenomeni presentano problemi differenti. Evidentemente una cosa è, per gli uomini come per gli impianti, tornare alle vecchie abitudini; altra faccenda è avventurarsi su un nuovo terreno. Qui, comunque, si accennerà sia ad esperienze di riconversione che di conversione, usando i due termini come detto.

Gli studi sulla conversione - Se un paese qualsiasi dotato di una propria industria bellica - che per semplicità supporremo non-espportatrice - riduce la spesa militare si rendono necessari due tipi di aggiustamenti: uno a livello macroeconomico, l'altro a livello microeconomico (1). Il primo riguarda la riduzione di compensazione per soddisfare la domanda aggregata: si può ad esempio decidere di spendere i soldi che prima andavano all'acquisto di mezzi bellici per edilizia popolare, ospedali, opere pubbliche etc; oppure si possono ridurre le tasse o abbassare i tassi d'interesse. L'economia nel suo complesso può non avere niente da perdere - se non da guadagnare - da una manovra del genere. Per giunta, esaminati a questo livello, i problemi legati alla conversione risultano assai più trattabili: nell'anno fiscale 1982 il bilancio militare americano stanziava circa 41 miliardi di dollari per l'acquisto di armamenti, "una somma significativa ma non certo intimidente, in un'economia da 3.000 miliardi di dollari" (2). Diverso è il discorso a livello microeconomico: il lavoratore, l'azienda, l'area geografica x possono avere molto da perdere da una riduzione drastica delle spese militari. Anche in Italia, d'altronde, la produzione bellica è concentrata in province e regioni particolari.

Negli Usa come altrove gli studi economici sulla conversione si possono distinguere a secondo dell'approccio macroeconomico o microeconomico. Tipico esponente del primo tipo di approccio è Robert W. DeGrasse Jr. (3); esponente di primo piano del secondo, anche se con ragguardevoli sconfinamenti nella

Paper presentato al seminario FIM-CISL su "Possibilità e strumenti per la riconversione della produzione bellica in produzione civile socialmente utile" - Milano 7-8 ottobre 1985.

L'autore ringrazia l'Archivio Disarmo e l'IRDISP per la gentile collaborazione nella raccolta delle fonti

Handwritten signature

dimensione macro, e' Seymour Melman (4), che non a caso insegna ingegneria industriale.

Cerchiamo di vedere brevemente quello che questi autori si sforzano di dimostrare. Prima di tutto essi contestano i supposti benefici influssi della spesa militare sull'economia, ovvero il militarismo keynesiano. Se il problema è sostenere la domanda, creare posti di lavoro, rivitalizzare l'economia ci sono modi più efficaci per farlo che produrre armi, essi dicono. Può essere interessante far caso al fatto che l'amministrazione americana che con più veemenza ha contestato il principio stesso dell'intervento pubblico nell'economia, ha poi insistito sull'effetto stimolante delle spese militari: "l'amministrazione Reagan, che aveva promesso di ridurre il ruolo keynesiano del governo, si è poi rifatta largamente a Keynes per aiutare a giustificare le proprie scelte di riarmo" (5);

Vediamo, comunque, qualche esempio. Quanto all'occupazione le tre industrie manifatturiere più grandi nel settore bellico - si aggiudicano circa il 40% degli acquisti totali del Pentagono dal settore privato - creano meno posti di lavoro per dollaro che l'industria manifatturiera mediana. Uno studio del 1982 dell'Employment Research Associates ha provato a predire l'impatto sull'occupazione dello spostamento di 62,9 miliardi di dollari dagli acquisti militari ai consumi privati: vi si guadagnerebbe un milione e mezzo di posti di lavoro. Lo stesso studio ha indicato in 28.000 gli occupati creati da ciascun miliardo di dollari speso nel settore bellico - contro i 30.000 creati, ceteris paribus, dall'industria mediana in uno studio del Bureau of Labor Statistics. In generale le commesse militari assicurano meno occupazione di investimenti in lavori pubblici, educazione, o nel settore dei consumi privati. Danno invece più lavoro dell'industria petrolifera o di quella automobilistica. Infine la gran parte dei posti di lavoro creati dalla spesa militare va a chi meno ne ha bisogno: lavoratori specializzati, professionisti e tecnici (6).

Un altro motivo ricorrente nell'analisi dei fattori della conversione è il galoppante declino subito dalla base produttiva americana a causa delle spese militari. "Quando delle risorse finanziarie vengono destinate ad una nuova produzione civile su base continua, subentra generalmente un perfezionamento dei mezzi di produzione. Diventano più adeguati ed efficienti. Funzionano meglio e sono più produttivi. Gli economisti chiamano questo fenomeno un aumento della produttività marginale del capitale. Quando invece le risorse vengono utilizzate per obiettivi che non possono condurre ad una ulteriore produzione (come le armi ndr.), l'incremento della produttività marginale del capitale è perso. Perso per sempre" (7).

Sulla stessa linea di ragionamento, la spesa militare comporta per la società altri costi. Ad esempio quella parte di Ricerca e Sviluppo in campo bellico che non ha alcuna ricaduta, cioè non è applicabile in alcun modo alla produzione civile. O ancora - e il fenomeno è ancor meno quantificabile - gli effetti sulla forza lavoro, in modo particolare i managers, della produzione militare. Essi si abituerebbero a lavorare "non badando a minimizzare i costi, bensì a massimizzarli ed a compensare i costi massimizzati con sussidi massimizzati" (8). Riaddestrare i dirigenti è probabilmente uno dei problemi più acuti posti dalla conversione economica.

Nel 1979 negli Usa, per ogni cento dollari di formazione di capitale lordo fisso civile, altri 33 erano destinati alle spese militari; 32 in Gran Bretagna, 26 in Francia, 23 in Svezia, 20 in Germania federale e 3,7 in

Giappone. Commenta Melman: "Il basso rapporto tra l'impiego militare di capitale e la formazione di capitale civile che si riscontra in Giappone e in Germania federale è segno sintomatico della modernità degli impianti e delle attrezzature industriali di tali paesi" (9). Ne risente a sua volta la produttività che negli Stati Uniti è aumentata nel periodo 1960-83 a un tasso medio annuo del 2,6%, il più basso tra i paesi industrializzati. Nel 1978 gli Stati Uniti avevano lo stock di macchinari metalmeccanici più obsoleto di qualsiasi altro paese industrializzato. In generale mancherebbe uno degli incentivi classici all'investimento: compensare l'aumento del costo del lavoro con l'aumento della produttività indotto dalla nuova tecnologia. Nel periodo 1971-78 i prezzi delle macchine utensili sono aumentati negli Usa a un ritmo più sostenuto delle paghe medie orarie; il contrario di quanto accaduto, ad esempio, in Germania e in Giappone. Secondo Melman le cause sono due, entrambe riconducibili a una sorta di infezione della mentalità militare. Il Dipartimento della Difesa è diventato uno dei maggiori acquirenti di macchine utensili e uno dei maggiori sponsor di ricerca nel campo - quindi anche questo settore ora tende a massimizzare i costi. In generale i managers americani - sulla scorta dei loro colleghi del comparto bellico - sono sempre meno interessati alla produzione e sempre più attratti dal far soldi "con ogni genere di stratagemma finanziario".

Tutte queste considerazioni spostano di poco i corni del dilemma accennato all'inizio. Anche se le conseguenze della spesa militare possono essere di grande portata, il nodo della conversione è a livello microeconomico. In assenza di alternative, tutti coloro che dipendono dalla produzione bellica hanno buone ragioni per opporsi alla riduzione dei bilanci della Difesa. Più o meno esplicitamente intere comunità o aree geografiche finiscono per essere gruppi di pressione in favore della spesa militare. Di qui le due facce delle iniziative - politiche e di elaborazione teorica - americane: da un lato i programmi e i progetti su scala federale, dall'altro quelli su scala locale. L'attenzione particolare dedicata alla scala locale ha molte cause, oltre al fatto persino ovvio che per convertire un certo impianto e la relativa forza lavoro c'è bisogno di conoscenze specifiche. Tra l'altro agisce una radicata diffidenza culturale nei confronti di una programmazione centralizzata (10). Almeno al di fuori del Dipartimento della Difesa. Dice Melman che "i piani quinquennali diventano americani quanto la torta di mele quando riguardano il Pentagono" (11).

Le iniziative per la conversione - Ecco un esempio, improntato a grande pragmatismo, di quanto appena detto. Negli Usa ci sono 20.000 fornitori della Difesa e 100.000 subfornitori, più centinaia di basi militari. Se tutti costoro mettessero a punto piani di conversione e un organismo centrale dovesse rivederli ogni due anni, tale organismo si troverebbe ad esaminare 35.000 piani l'anno, ad impiegare circa 20.000 persone e a costare circa mezzo miliardo di dollari l'anno. "La conversione deve pertanto essere pianificata su una base altamente decentralizzata. Così risulta più efficace e molto più economica" (12). Le proposte di legge presentate al Congresso riflettono questa impostazione. In particolare una, il Defense Economic Adjustment Act, è stata presentata per la prima volta nel 1977 e poi successivamente ripresentata - da McGovern e Mathias al Senato e da Ted Weiss alla Camera.

La proposta ha tre componenti principali. Primo essa stabilisce un Consiglio per il Defense Economic Adjustment presso l'Ufficio Esecutivo del Presidente. Il Consiglio é presieduto dal ministro del Commercio e consiste di sei funzionari pubblici, sei rappresentanti delle dirigenze industriali e sei rappresentanti del sindacato. Rispetto ai piani di conversione non ha alcuna funzione pianificatrice né di supervisione. Semplicemente incoraggia la preparazione di progetti pubblici civili da parte del governo federale e delle autorità statali e locali. Tali progetti possono servire alle industrie per avere un'idea della domanda civile potenziale qualora la spesa pubblica tagliasse sul militare e si dirigesse altrove. Inoltre é compito del consiglio redigere una sorta di manuale di linee-guida per la conversione. Ma i comitati a livello locale cui é demandata la stesura dei veri e propri piani di conversione sono liberi di seguire o ignorare i suggerimenti del manuale.

Secondo elemento della proposta é la creazione di "comitati per l'uso alternativo" in ogni base militare e impianto industriale del comparto bellico - compresi i centri di ricerca. I comitati hanno nove membri: tre rappresentanti dei dirigenti locali, tre rappresentanti dei lavoratori e tre rappresentanti della comunità nominati dal governo locale. Essi analizzano gli impianti e la forza lavoro e sviluppano piani comprensivi per la loro conversione in attività civili. Tali piani devono comprendere l'acquisto di nuove strutture produttive, il riaddestramento della forza lavoro, studi sui mercati dei nuovi prodotti e una strategia finanziaria.

Il terzo ed ultimo elemento riguarda la creazione di un Fondo per i lavoratori presso il Dipartimento del Tesoro. A finanziarlo ci pensano le industrie militari destinando ad esso l'1,25% del valore lordo delle commesse belliche annuali. Il Fondo va a pagare qualcosa di simile alla nostra cassa integrazione, più le spese di riaddestramento, più eventuali spese di trasloco e sistemazione per coloro che fossero costretti a cambiare posto di lavoro. Questi sussidi hanno una durata massima di due anni a partire dall'avvio del piano di conversione. Come si vede il principio é che i sussidi vanno ai singoli e non alle imprese - e ciò per non perpetuare quella che viene ritenuta una prassi delle industrie belliche, cioè l'essere assistite. E' altrettanto palpabile un altro principio: quello di preparare, in maniera diffusa, le industrie alla conversione. Così facendo i proponenti sperano evidentemente di demotivare la resistenza a una diminuzione delle spese militari, puntando su misure capaci di ammortizzare una caduta improvvisa di tali spese.

Il SANE ha intrapreso una campagna a tappeto di pubblicizzazione di questa proposta di legge. Rappresentata quest'anno da Ted Weiss alla Camera dei Rappresentanti ha raccolto finora l'adesione di altri 37 congressmen. Ma la strada per raggiungere la discussione é ancora lunga; più lunga ancora quella per una sua approvazione. All'interno del corpo politico americano la vitalità delle forze che dovrebbero appoggiarla non é delle migliori. Ci riferiamo sia al movimento sindacale, sia al movimento della pace. C'è bisogno, secondo alcuni che si superi la situazione per cui "il sindacato pensa che la conversione è un problema dei pacifisti, e i pacifisti pensano che la conversione è un problema sindacale" (13). Oltre al SANE, comunque, tra i

gruppi pacifisti è oggi attiva sulla conversione anche la National Nuclear Weapons Freeze Campaign che ha un proprio National Labor Coordinator. Per quanto riguarda il mondo del lavoro, oltre a numerosi gruppi attivi qui e là sui temi della conversione, i sindacati più impegnati sono l'International Association of Machinists and Aerospace Workers, la United Auto Workers Union e la United Electrical, Radio and Machine Workers. I loro rapporti con la grossa centrale sindacale AFL-CIO sono spesso difficili.

Le esperienze: riconversione e conversione - Dopo la seconda guerra mondiale - il fatto è ben conosciuto - l'economia americana è passata attraverso il più gigantesco processo di riconversione che la storia abbia mai visto. Nel 1945 c'erano 12 milioni di persone in servizio militare attivo, con 2,6 milioni di civili impegnati a sostenerli. Due anni dopo i militari erano un milione e seicentomila e i civili 860.000. Nel 1943 13,4 milioni di americani lavoravano in industrie legate allo sforzo bellico: erano ancora 11 due anni dopo, ma crollavano a uno nel 1946. Il picco nelle spese per la difesa era stato toccato nel 1944, col 38,7% del PIL; nel 1947 si era al 5,2 e l'anno successivo al 3,2. Quello che è meno noto è che si cominciò ad ogni livello a pensare e pianificare tale riconversione sin dall'inizio della guerra stessa (14). In complesso lo sforzo fu coronato da successo e da pochissimi traumi, per una serie di motivi. In primo luogo si trattò di riconversione e non di conversione come sarebbe oggi il caso. In secondo luogo il dopoguerra presentò una situazione estremamente favorevole a livello macroeconomico: era disponibile una vasta accumulazione di risparmio accoppiata a una domanda da tempo compressa, in particolare di beni di consumo durevoli. Infine parecchi elementi strutturali favorirono la flessibilità della forza lavoro - soprattutto il diritto di riprendere le vecchie occupazioni - e la smobilitazione in modo chiaramente irripetibile.

Diverse, anche tra loro, furono le esperienze del dopo-Corea e del dopo-Vietnam che presentarono problemi e trovarono risposte ancora differenti, pure se su scala molto ridotta rispetto alla seconda guerra mondiale (15). Più interessante può essere sapere che sin dal 1961 un Economic Adjustment Office presso il Pentagono ha aiutato diverse comunità ad assorbire la chiusura di attività legate alla Difesa. Nel periodo 1971-79, secondo dati di questo organismo, sono stati creati 124.500 nuovi posti di lavoro in 86 comunità che hanno beneficiato di assistenza. E ciò a fronte di 122.000 posti di lavoro persi a seguito di decisioni della Difesa. Sembra, dunque, che la conversione appartenga al regno del possibile. Va infine fatto notare che una sorta di conversione interna allo stesso settore militare esiste ed è propria di questo dopoguerra: "dalla fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti hanno spostato la spesa da armi convenzionali terrestri e navali (come i veicoli da combattimento, l'artiglieria, le navi di superficie e le munizioni tipiche della guerra di Corea) a maggiori uscite per aerei alla fine degli anni '50 e ora verso i sempre più dominanti settori della missilistica e dei programmi spaziali (16).

Non può andare senza menzione, infine, il tentativo più rilevante di conversione compiuto negli Usa in tempi recenti, tentativo che riguarda la McDonnell Douglas. Il caso è abbastanza particolare perchè si tratta degli

impianti di Long Beach in California, cioè la Douglas propriamente, che prima e dopo la fusione con la McDonnell nel 1967 ha prodotto esclusivamente aerei di linea. Tali impianti sono oggi utilizzati tra il 15 e il 20% della loro capacità. L'occupazione dal '67 in poi è stata falciata e addirittura tre anni fa la ditta pensava di ritirarsi dall'aviazione commerciale e chiudere del tutto Long Beach. Il problema, quindi, è più che altro quello di aggirare l'alternativa tra chiusura tout-court e conversione alla rovescia - cioè dal civile al militare.

I principali protagonisti dell'iniziativa sono la United Auto Workers locale, un gruppo attivo da diversi anni chiamato Mid-Peninsula Conversion Project e un centro studi, il California Department of Economic and Business Development. Questi tre organismi hanno messo in piedi dal 1982 un gruppo di studio - ai cui lavori assiste anche un rappresentante degli ingegneri della MCD. Il gruppo ha identificato e raccomandato una serie di nuove produzioni che sembrano adatte agli impianti e alla forza lavoro, socialmente utili e in grado di reggere la concorrenza: materiale leggero ferroviario e tranviario, aerei di terzo livello, equipaggiamenti per la cogenerazione di calore e mezzi per handicappati. Un'occasione per tradurre in pratica una di queste idee alternative s'è presentata quando un'affiliata della giapponese Nissan, la Sumitomo, ha preso parte a un appalto per 170 carrozze ferroviarie bandito dal California Department of Transportation. Per legge se a vincere appalti che riguardano il sistema di trasporti è una ditta straniera, essa deve fare l'assemblaggio finale del prodotto in California. La Sumitomo è pronta ad affidare il lavoro alla Douglas e trattative erano ancora in corso al luglio di quest'anno (ad allora risalgono le ultime notizie di chi scrive).

Conclusioni - Un paper al quale si chiede di fornire una rassegna ha poco da concludere. Solo due piccole note. La prima è questa: in tutti i paesi industrializzati esistono piani di mobilitazione generale in caso scoppiasse la guerra. La pace è scoppiata da un pezzo ma qui da noi, come all'estero (Svezia esclusa) non esiste l'equivalente, ovvero piani predisposti di conversione economica. La seconda nota è un'esortazione a non guardare ai problemi della conversione dal militare al civile come se fossero atipici. Cosa comportano le ristrutturazioni di tante industrie - l'acciaio, l'automobile etc. - se non una conversione parziale di risorse economiche, di uomini e di macchine da un comparto a un altro? Un altro che spesso non c'è, deve essere trovato, inventato. Da questo sforzo per trovare nuove cose da produrre, e in modo nuovo, si spera escano soluzioni per chi vede minacciato il proprio posto di lavoro. O per chi non lavora affatto. La conversione è in fondo tutto questo. Dice Suzanne Gordon che "la conversione è una di quelle strategie capaci di fare del sindacato un difensore aggressivo non solo degli occupati ma anche dei disoccupati" (17). C'è n'è abbastanza, in conclusione, per interessare i sindacalisti italiani.

NOTE

1) Cfr. Hugh G. Mosley, "The Arms Race: Economic and Social Consequences", LexingtonBooks, Lexington (MA), 1985, pp. 162 e sgg.

2) Ibidem p. 164.

3) DeGrasse è un ricercatore del Council on Economic Priorities. Tra i suoi lavori cfr. "Military Expansion, Economic Decline, The Impact of Military

Spending on U.S. Economic Performance", Sharp, Armonk (NY), 1983. Una versione più breve dello stesso lavoro è apparsa col titolo "The Military Economy" in Suzanne Gordon, Dave McFadden (a cura di) "Economic Conversion, Revitalizing America's Economy", Ballinger, Cambridge (MA), 1984.

4) Melman è professore di ingegneria industriale alla Columbia University. L'elenco delle cose da lui curate o scritte sarebbe decisamente troppo lungo. Ci limitiamo a quanto tradotto in italiano. Dunque, "Capitalismo militare. Il ruolo del Pentagono nell'economia americana", Torino, Einaudi, 1972; tre saggi pubblicati sotto il titolo "Fabbriche di morte: è possibile convertirle?", Tullio Pironti Editore, Napoli, 1982; "Conversione Economica: perchè?", IRDISP Papers no. 1, Roma, settembre 1985.

5) Robert W. DeGrasse Jr., "The Military Economy", cit., p.5.

6) Cfr. DeGrasse, op. cit., pp. 6-10.

7) Seymour Melman, "Conversione economica: perchè?", cit.

8) Ibidem.

9) Ibidem.

10) Ad esempio il termine "politica industriale", tanto noto agli europei, è di recente acquisizione negli Usa.

11) Seymour Melman, "Conversione economica: perchè?", cit.

12) Lloyd J. Dumas, "Making Peace Possible: The Legislative Approach to Economic Conversion" in Suzanne Gordon, Dave McFadden (eds), op. cit., p.75.

13) "Economic Conversion etc.", cit., p. XIV.

14) Cfr. Hugh G. Mosley, op. cit., pp. 167-173.

15) Cfr. Hugh G. Mosley, op. cit., pp. 173-177.

16) Cfr. Hugh G. Mosley, op. cit., p. 177.

17) Suzanne Gordon, "Contribution for the panel 'Arms race and industrial reconversion'", SID 18th World Conference, Rome 1-4 July 1985.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 7448

BIBLIOTECA