

Collana dello Spettatore Internazionale

**Commercio
attraverso l'Atlantico:
dal Kennedy Round
al neoprotezionismo**

di Gian Paolo Casadio

Istituto affari internazionali

Società editrice il Mulino

Roma

Bologna

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sette o otto 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.

È previsto un abbonamento che dà diritto a ricevere tutti i volumi della collana. Questi vengono inviati anche nel quadro dell'abbonamento a tutte le pubblicazioni Iai.

Dirige la collana Cesare Merlini

OMAGGIO

Copyright © 1971 by Istituto affari internazionali, Roma
CL 27-0268-1

Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neoprotezionismo

di Gian Paolo Casadio

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

Gian Paolo Casadio, nato nel 1935, ha studiato nella Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Bologna e alla London School of Economics; ha lavorato presso diversi organismi internazionali come l'Ocse, il Gatt e l'Unctad; è incaricato di Organizzazione Economica Internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna. Fra le sue precedenti pubblicazioni ricordiamo il libro *Una politica agricola per l'Europa* (1967) pubblicato dall'Iai ed il libro *I rapporti fra la politica agraria comunitaria ed i paesi del Mediterraneo* (1971) dell'Istituto di Tecnica Agraria.

Indice

pag.	9	Premessa
11	I	- Il piú importante negoziato commerciale della storia
11		Il successo del Gatt
13		Verso un nuovo tipo di negoziato
15		Il Trade Expansion Act
19		La conferenza preparatoria del 1963
25	II	- Le richieste dei paesi partecipanti
25		L'identificazione dei paesi partecipanti
26		I paesi «lineari»
29		Le richieste degli Usa
30		Rinnovo produttivo e partnership atlantica
32		Le richieste della Cee
34		Le richieste dei singoli paesi membri della Cee
36		Le richieste dei paesi dell'Efta
39		Le richieste del Giappone
41		I paesi semindustrializzati
43		I paesi a commercio di stato
45		I paesi in via di sviluppo
46		La posizione degli organismi economici
49		Metodi di trattativa
51	III	- Le difficoltà dell'armonizzazione delle tariffe doganali
51		L'identificazione delle disparità tariffarie: la formula del «30% + 10»
53		La formula del «double écart»

pag.	55	Il dibattito sulla formula del «double écart»
	58	Trattamento delle disparità
	59	Importanza ridotta del problema delle disparità
	60	La Cee adotta la formula del «double écart»
	63	Le liste delle eccezioni
	66	Deposito e giustificazione delle liste delle eccezioni
	69	Il confronto delle liste delle eccezioni
	72	Le liste rettificative
	75	Una soluzione di compromesso globale
	77	IV - Problemi specifici di alcuni settori industriali
	78	Alluminio
	80	Pasta per carta, carta e cartoni
	83	Acciaio
	85	Tessili
	90	Orologeria
	95	Meccanica
	97	V - Gli ostacoli non tariffari e paratariffari
	97	Trattative limitate e circoscritte
	98	L'American Selling Price
	116	Il codice antidumping
	123	VI - L'organizzazione dei mercati agricoli mondiali
	123	Eccedenze e distorsioni dei prezzi
	124	L'agricoltura nel Gatt
	127	L'importo globale di sostegno
	131	Validità e limiti del piano della Cee
	135	Prevalenza dell'approccio pragmatico
	138	Le concessioni tariffarie
	141	Cereali
	146	Carne bovina e lattiero-caseari
	149	VII - Orientamento multilaterale degli scambi Est-Ovest
	149	L'interscambio Est-Ovest
	152	Gli ostacoli politici ed economici
	155	La collaborazione industriale e commerciale
	156	Il Gatt e il commercio di stato
	159	I risultati del Kennedy Round
	160	Un codice di condotta per la cooperazione Est-Ovest
	163	VIII - Il terzo mondo può attendere
	163	I mercati mondiali sono controllati dai paesi sviluppati
	166	Gli ostacoli al commercio dei paesi emergenti

pag. 168	Le concessioni tariffarie del Kennedy Round
169	Preferenze generalizzate per il terzo mondo
174	Gli accordi mondiali sui prodotti di base
177	Una posizione di forza ed un'azione costruttiva
179	IX - Il neoprotezionismo
179	Riduzioni tariffarie sostanziali nel settore industriale
184	Risultati modesti nel settore agricolo
187	Convergenza degli interessi europei
188	Neoprotezionismo Usa
197	Le cause del neoprotezionismo Usa
208	I problemi di fondo del contenzioso commerciale Cee-Usa
221	Il vero problema: l'allargamento delle Comunità Europee
224	Il mercantilismo del Giappone
231	X - Conclusioni
241	Note
295	Bibliografia essenziale

Premessa

« Dobbiamo affrontare la piú grande sfida della nostra storia non costruendo un muro alle importazioni, ma riordinando la nostra economia per renderla di nuovo competitiva, avviare nuovi negoziati nel Gatt per eliminare gli ostacoli non tariffari e migliorare le relazioni fra le monete ».

Henry Ford II

Come afferma J. Bhagwati « le proposizioni dinamiche ... sono tuttora sconosciute nella teoria pura degli scambi commerciali. Tutto ciò che troviamo sono a) le proposizioni "statiche", che descrivono le proprietà dell'equilibrio in una situazione definita; e b) le proposizioni di "statica comparata" che riguardano le differenze nelle configurazioni di equilibrio di due diverse situazioni ». E se oggi esiste una corrente di pensiero i cui esponenti (Johnson, Corden, Black, Streeten, Vernon) tentano di adattare la teoria tradizionale ai compiti dell'espansione economica, è anche vero che le trasformazioni del commercio internazionale richiedono che alla teoria pura degli scambi commerciali si affianchi una teoria strategica del commercio capace di spiegare l'organizzazione economica del mondo partendo dall'osservazione della realtà. È in questa direzione che il presente studio intende fornire un contributo coprendo il periodo che va dal varo del Trade Expansion Act nel 1962 alle varie fasi del Kennedy Round sino al riapparire delle tendenze neo-protezioniste. E tale contributo ci sembra tanto piú utile allorché si consideri che in Italia i problemi relativi al Gatt sono stati affrontati quasi sempre dal punto di vista giuridico trascurando invece i fondamentali aspetti economici.

Il piano di lavoro dello studio comprende nove capitoli relativamente autonomi sí da fornire al lettore un'analisi completa dei principali problemi in discussione. Numerose note, peraltro, dovrebbero soddisfare le esigenze bibliografiche. I miei ringraziamenti vanno soprattutto al prof. N. Andreatta, direttore dell'Istituto di Scienze Economiche della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna, che mi ha sempre incoraggiato a portare a termine questo lavoro; all'Istituto Affari Internazionali che, in parte, ha finanziato la ricerca; all'amico R. Aliboni, segretario generale dell'Iai, che, sin dall'inizio, ha

curato con grande attenzione il manoscritto. È stato poi essenziale l'aiuto fornito da Th. Hjjzen, direttore generale aggiunto della Commissione delle Comunità Europee, L. C. Krauthoff dell'ufficio del rappresentante speciale degli Usa per i negoziati commerciali, V. Francaviglia ispettore del Mincomes, R. Savary, segretario generale della Federazione Internazionale dei produttori agricoli, S. D'Amico della Fao, R. Viatte dell'Ocse, H. C. Farnsworth della Stanford University, A. Salvatori della Montedison, K. A. Hochswender dell'American Hoechst Corporation, J. B. Boyd di Imperial Chemical Industries Ltd. Infine, per aver lavorato nel segretariato del Gatt, ringrazio l'Ambasciatore G. Smoquina, capo della missione italiana a Ginevra ed il Ministro E. Bettini, rappresentante permanente della missione italiana alla Nato.

Naturalmente ogni eventuale carenza o inesattezza è da imputarsi esclusivamente allo scrivente.

G. P. C.

Bologna, Università degli Studi, dicembre 1971.

I. Il piú importante negoziato commerciale della storia

Il successo del Gatt

Il General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), come ha scritto Gerard Curzon, è il risultato di un « historical accident », cioè di un evento storico del tutto particolare ¹. Nel novembre 1947 il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, su iniziativa americana, convocò una conferenza all'Avana per elaborare una carta che doveva regolamentare in modo nuovo ed originale il commercio internazionale e che, nello stesso tempo, prevedeva la creazione dell'International Trade Organization (Ito). La Carta dell'Avana, tuttavia, pur elaborata, non entrò mai in vigore essendo mancata la ratifica del Congresso americano, timoroso dell'ampiezza della regolamentazione prevista ². Da questo fallimento nacque il Gatt. Infatti, allorché la Carta dell'Avana suscitava già delle serie apprensioni, ventitré paesi definirono, nel corso della Conferenza di Ginevra dell'ottobre 1947, l'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio. Firmato il 30 ottobre 1947, l'Accordo generale entrò in vigore il 1° gennaio 1948 e, non essendo stato ratificato dagli stati firmatari, si applicava nei loro confronti in virtù del Protocollo di applicazione provvisorio. Nel 1948, perciò, tutto lasciava pensare che il Gatt, data la sua natura provvisoria e precaria, non ratificato dagli stati e debolmente strutturato, fosse condannato a breve scadenza, se non al fallimento, all'inazione e all'impotenza. Così invece non è stato. Al contrario, come ha scritto André Philip, si è rivelato « la istituzione internazionale che, con l'apparato amministrativo piú snello ³, ha meglio funzionato » ⁴. Infatti, raggruppando ormai 80 parti contraenti e 15 paesi associati, il Gatt — che regola piú dell'80% del commercio mondiale — è diventato la sede naturale di periodici negoziati volti a ridurre, su base multilaterale, gli ostacoli che impediscono

il libero commercio. Tutte le grandi conferenze tariffarie e doganali tenute dalla fine dell'ultima guerra ad oggi si sono svolte nel suo ambito, e precisamente a Ginevra nel 1947, ad Annecy nel 1949, a Torquay nel 1950-1951, a Ginevra nel 1956, nel 1960-1962 e ancora nel 1964-1967, allorché è stato portato a termine il Kennedy Round, il piú importante fra i negoziati tariffari. Il successo del Gatt è da attribuirsi al fatto che questo organismo — al tempo stesso accordo e tribunale internazionale in materia commerciale — è divenuto lo strumento centrale ed essenziale per sviluppare e rafforzare il libero commercio internazionale, tanto che « se non fosse esistito avrebbe dovuto essere inventato »⁵. Infatti, in questioni cosí importanti e politicamente sensibili come il commercio, i paesi hanno bisogno di essere guidati da principi comuni, da un « codice di buona condotta » e da una serie di procedure ben definite⁶. Il Gatt in questo senso prevede un insieme di regole e di procedure concernenti soprattutto:

1 - la non discriminazione fra le parti contraenti; la clausola della nazione piú favorita costituisce la base del sistema commerciale del Gatt; le eccezioni ammesse a questo fondamentale principio riguardano soltanto le preferenze « coloniali » esistenti al tempo della firma del Gatt, le zone di libero scambio e le unioni doganali, come l'Efta e la Cee⁷;

2 - il principio che, quando la protezione è necessaria, si ricorra esclusivamente a dazi doganali e non a contingenti; la protezione tariffaria è infatti la forma protettiva piú chiara e piú facile da amministrare e il miglior modo per garantire la non discriminazione ad un partner commerciale; allorché vi sono ostacoli non tariffari essi devono essere modificati o eliminati al piú presto possibile; le sole eccezioni consentite sono quelle che possono giustificarsi sulla base di seri ed evidenti squilibri della bilancia dei pagamenti o in casi speciali, come lo sviluppo economico o l'esistenza di situazioni anomale a carattere transitorio;

3 - il principio della consultazione e del compromesso, avendo il Gatt il necessario meccanismo per consultare le parti contraenti sui problemi commerciali potenziali e per dirimere le dispute commerciali in un modo reciprocamente soddisfacente; si pongono cosí al bando le guerre commerciali, dato che eventuali controversie vengono risolte attraverso la discussione;

4 - il principio di fare progredire il libero commercio mediante negoziati fondati sulla reciprocità e la multilateralità⁸.

Il Gatt, d'altro canto, non solo ha contribuito ad agevolare il commercio, ma ha reso anche piú difficile l'introduzione di nuove restrizioni commerciali. Infatti, una concessione negoziata nell'ambito del Gatt può essere ritirata assai piú difficilmente che non una conces-

sione stipulata nella forma classica di una convenzione bilaterale. Oggi, infatti, grazie all'esistenza e all'autorità del Gatt, le parti contraenti non hanno più la possibilità di adottare provvedimenti tariffari unilaterali, non possono cioè ritirare le concessioni fatte, salvo che si segua una procedura complessa che comporta l'adozione di compensazioni a favore dei paesi danneggiati⁹.

Verso un nuovo tipo di negoziato

Sul piano tecnico il metodo tradizionale di trattativa utilizzato nel Gatt consisteva, per ogni parte contraente, nel negoziare ogni concessione con il paese che costituiva il suo principale fornitore per il prodotto in causa. La concessione accordata da una parte contraente si estendeva ipso facto a tutte le altre parti in applicazione della clausola della nazione più favorita. Il negoziato si svolgeva quindi prodotto per prodotto. Ma tale metodo si rivelava sempre più insufficiente. E sin dalla conferenza di Torquay era apparso con chiarezza che diversi paesi industrializzati¹⁰, le cui tariffe risultavano inizialmente più basse rispetto a quelle di altri paesi, incontravano delle difficoltà ad operare delle riduzioni tariffarie oltre un certo limite. Appariva infatti evidente che uno stesso tasso di riduzione tariffaria agisce in misura diversa a seconda che si applichi ad una tariffa alta o ad una tariffa bassa. Si poneva così il problema delle disparità tariffarie, cioè il problema dello squilibrio delle strutture tariffarie delle parti contraenti.

Il negoziato del 1960-62 (Dillon Round) segnò una prima svolta nel metodo della trattativa. Tale negoziato riposava infatti su due essenziali premesse: il potere accordato all'esecutivo degli Usa dalla legge del 1958 di negoziare riduzioni che potevano andare fino al 20% e la proposta della Cee di negoziare la riduzione del 20%, che già era stata calcolata in sede di riavvicinamento delle tariffe nazionali verso la tariffa esterna comune. La Comunità inoltre propose di procedere alla riduzione del 20% secondo un metodo lineare, ma tale proposta fu accolta solo dal Regno Unito, mentre le altre parti contraenti si attenero al metodo del negoziato prodotto per prodotto. Il Dillon Round rappresentò comunque un negoziato di transizione, in parte condotto prodotto per prodotto ed in parte secondo la tecnica lineare, che, in tale occasione, fece le sue prime esperienze. I risultati del Round si rivelarono, tuttavia, in complesso, deludenti. Lo squilibrio fra le strutture delle tariffe dei diversi paesi non consentiva infatti ai paesi a bassa tariffa di trarre dall'operazione di disarmo tariffario, per i prodotti interessanti il loro commercio di esportazione, i vantaggi atti a garantire la reciprocità.

Era comunque dimostrato che il metodo della trattativa prodotto per prodotto sulla base della regola del principale fornitore, aveva esaurito la propria funzione. Tale metodo rallentava infatti, sino a paralizzarlo, lo sviluppo del negoziato; d'altra parte, urtandosi con il problema delle disparità, finiva fatalmente per accantonarlo, con il risultato finale che le concessioni si concentravano sulle posizioni tariffarie di minore resistenza e quindi di minore interesse¹¹.

Risultava così acquisito che un nuovo negoziato doveva fondarsi sul criterio di riduzioni equilineari, riduzione cioè di tutte le tariffe secondo una percentuale uniforme. Ma l'applicazione di tale criterio implicava per il Gatt che il problema delle disparità fosse affrontato e risolto. Se infatti nel negoziato prodotto per prodotto il problema delle disparità poteva essere accantonato, pur a prezzo di una notevole riduzione dell'area del negoziato, nella trattativa equilineare esso si poneva come condizione assolutamente pregiudiziale. Era infatti evidente che affinché la riduzione equilineare assicurasse la reciprocità era necessario che ad esso fosse connesso un procedimento di armonizzazione delle tariffe. Diversamente il problema dello squilibrio fra le strutture tariffarie avrebbe finito per paralizzare anche il metodo della riduzione lineare, poiché eludere il problema delle disparità tariffarie avrebbe fatalmente condotto ad ampliare la lista delle eccezioni.

Si rivelava, d'altro canto, sempre più urgente, in nuovi negoziati, intraprendere un'azione nel settore agricolo per il quale vani si erano rivelati gli sforzi di liberalizzazione perseguiti nel Gatt. In effetti, nella stragrande maggioranza dei paesi la produzione agricola è sottratta alle leggi del mercato in seguito all'intervento statale che sostiene i prezzi agricoli. Il commercio dei prodotti agricoli, fino all'inizio del Kennedy Round, non era stato perciò sottoposto a trattative ispirate al libero scambio¹². Un altro settore in cui era necessario compiere dei progressi era poi quello delle regolamentazioni amministrative e tecniche, cioè gli ostacoli non tariffari. Infatti, al di là di alcuni moderati richiami all'ordine, il Gatt, fino ai negoziati del Kennedy Round, non aveva mai intrapreso alcuna reale trattativa in questa direzione. Inoltre, certe legislazioni nazionali manifestamente contrarie all'Accordo generale, anche se precedenti la sua firma, continuavano ad essere applicate. Era questo il caso soprattutto della pratica americana dell'American Selling Price (Asp) e della legislazione anti-dumping del Canada e degli Usa. Per quanto poi riguardava le relazioni commerciali fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, le regole del libero scambio codificate nel Gatt si rivelavano progressivamente inadatte ai bisogni e alle aspirazioni del terzo mondo. I paesi emergenti si astenevano infatti regolarmente dal partecipare alle trattative tariffarie del Gatt e chiedevano con insistenza di potere beneficiare sui mercati dei

paesi industrializzati di un trattamento di favore per le loro esportazioni di manufatti e di semilavorati — cioè di un sistema di preferenze generalizzate non reciproche e non discriminatorie — trattamento che, invece, la clausola della nazione piú favorita impediva di istituire. Gli emendamenti apportati all'Accordo generale sotto forma di tre articoli supplementari — la cosiddetta Parte IV — costituirono un tentativo di grande importanza giuridica per il Gatt; con essi, infatti, si consentiva ai paesi emergenti di astenersi dall'obbligo della reciprocità nei negoziati tariffari. Ma in pratica l'azione del Gatt non riusciva a risolvere minimamente i problemi di fondo del terzo mondo¹³.

Infine, appariva a tutti evidente che le regole liberali del Gatt e gli sforzi di riduzione delle tariffe intrapresi sotto la sua azione non potevano applicarsi nei confronti dei paesi ad economia pianificata, il cui commercio è diretto da enti statali e dove le tariffe hanno soltanto un ruolo di carattere fiscale. L'insieme delle relazioni commerciali fra paesi industrializzati del mondo occidentale e paesi dell'est non era ancora stato studiato ed affrontato nel Gatt, mentre gli stimoli commerciali prodotti dallo spirito della coesistenza pacifica richiedevano in un nuovo negoziato un'azione volta a favorire la ripresa degli scambi commerciali fra est e ovest.

Tutte queste rilevanti imperfezioni di carattere giuridico ed istituzionale non erano totalmente imputabili ai redattori dell'Accordo generale. Nel 1947 ciò che piú preoccupava era la necessità di ristabilire un ordine economico liberale per reagire al dirigismo soffocante del periodo della crisi economica mondiale e del periodo bellico. Ma le realtà economiche e politiche del mondo al termine del Dillon Round nel 1962 risultavano profondamente alterate. Nel 1947, al momento della firma dell'Accordo generale, si trattava di ricostruire le relazioni commerciali esistenti nel periodo precedente la grande crisi del 1929. Nel 1962 si trattava invece di tenere conto dei nuovi elementi che emergevano nella organizzazione economica del mondo, in specie si trattava di considerare con attenzione la creazione di blocchi economici a carattere regionale, come la Cee, e l'acquisizione dell'indipendenza della maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Era perciò quanto mai urgente, in queste condizioni, dare il via ad un nuovo negoziato commerciale che superasse il mero quadro delle riduzioni tariffarie¹⁴.

Il Trade Expansion Act

Per aprire questo nuovo negoziato commerciale sarebbe stato senza alcun dubbio preferibile attendere il completamento dell'unione doganale fra i sei paesi della Cee, dato che il punto di vista comune dei

Sei sarebbe stato piú facile da definire. Ma il governo americano, grazie alla lungimirante azione del presidente Kennedy, il giorno 11 ottobre 1962 riuscí a fare accettare al Congresso il Trade Expansion Act, cioè il progetto di espansione del commercio che lo stesso Kennedy definí « il piú importante testo legislativo in materia economica dopo l'approvazione del Piano Marshall ».

Il Trade Expansion Act del 1962 non si limitò infatti a prorogare la legislazione commerciale del 1934¹⁵ — legislazione d'importanza basilare per autorizzare il presidente degli Usa a concludere accordi commerciali internazionali — com'era spesso accaduto in passato, ma mirava in buona parte a sostituirla¹⁶. Gli obiettivi del Trade Expansion Act erano infatti cosí molteplici da superare i ristretti orizzonti delle leggi commerciali precedenti, tanto da costituire un vero e proprio New Deal della politica commerciale americana. Come ebbe a dire lo stesso Kennedy « lo spirito e le procedure della legge del 1934 non convengono piú alle circostanze, né ai problemi che oggi dobbiamo affrontare. Non possiamo piú intraprendere dei negoziati commerciali sulla base di riduzioni tariffarie prodotto per prodotto. Dobbiamo adattare il nostro apparato commerciale alle nuove strutture del traffico mondiale. Io propongo perciò un'iniziativa che consentirà di associare i potenziali economici degli Usa e della Cee. Non si tratta di una riduzione unilaterale delle nostre barriere doganali, ma di una misura congiunta delle due parti dell'Atlantico, destinata a favorire non solo gli esportatori dei paesi interessati, ma anche le economie di tutti i paesi del mondo libero. Sotto la direzione dei due grandi mercati comuni dell'Atlantico le barriere doganali, in tutte le nazioni industriali, devono essere eliminate »¹⁷. È in questa prospettiva globale, in cui si compendia l'idea di una cooperazione economica su un piano di parità, nel segno di una responsabilità mondiale, che occorre situare tutte le iniziative della amministrazione Kennedy in materia di rapporti economici con l'Europa. Appartenevano a questa visione strategica globale le forti sollecitazioni operate dagli Usa sul governo Mac Millan per una adesione del Regno unito alla Cee, il tentativo di ripensamento della politica di difesa dell'Occidente ed infine la proposta del grande negoziato commerciale che, dallo stesso presidente americano, doveva prendere il nome di Kennedy Round.

Il Trade Expansion Act autorizzava il presidente a concludere degli accordi commerciali coi paesi stranieri e a modificare le restrizioni alle importazioni, sotto forma tariffaria o paratariffaria, entro un periodo di cinque anni¹⁸, cioè fino al 30 giugno 1967. Piú in particolare, autorizzando il presidente a ridurre del 50% i dazi doganali vigenti al 1° luglio 1962, permetteva, per la prima volta, di operare riduzioni equilineari delle tariffe innovando cosí profondamente rispetto alle tradizio-

nali pratiche di negoziato prodotto per prodotto. Tale potere generale venne peraltro esteso. Nel caso di un accordo con la Cee, il presidente era infatti autorizzato a negoziare la riduzione fino al 100% dei dazi doganali: a - nei riguardi di quei prodotti industriali per i quali gli scambi fra gli Usa e la Cee rappresentavano, in complesso, almeno l'80% del valore totale del commercio mondiale, paesi comunisti esclusi¹⁹; b - nei riguardi dei prodotti agricoli, quando le condizioni dell'accordo con la Cee fossero state tali da favorire il mantenimento e l'espansione delle esportazioni agricole americane; c - nei riguardi dei prodotti tropicali, a condizione che la Cee, dal canto suo, avesse assicurato a questi prodotti un accesso sui propri mercati comparabile a quello di cui beneficiavano sul mercato Usa. Il presidente era peraltro autorizzato a negoziare l'abolizione delle tariffe nei confronti di quei prodotti sui quali il dazio iniziale risultava inferiore al 5%.

Un'altra innovazione fondamentale del Trade Expansion Act concerneva l'attuazione delle misure protettive delle « escape clauses »²⁰, l'abbandono della pratica dei « peril points »²¹ e la formulazione di nuove modalità di assistenza ai settori eventualmente colpiti dal disarmo tariffario. Col Trade Expansion Act infatti una compagnia americana, anziché identificare in modo pressoché automatico nella concessione tariffaria negoziata dal presidente il danno subito in seguito ad un aumento delle importazioni Usa, doveva mostrare che il danno era in buona parte da attribuirsi alla concessione tariffaria e che l'aumento delle importazioni costituiva il principale fattore nel determinare il danno stesso, allorché nella precedente legislazione era sufficiente mostrare che le importazioni contribuivano sostanzialmente a provocare il danno.

La pratica protezionista dei « peril points » venne totalmente abbandonata poiché ci si era accorti che non esisteva alcun metodo obiettivo per determinare dei punti critici e perché l'esistenza di tali punti ostacolava i negoziatori americani²². In tal modo, col Trade Expansion Act, anziché prevedere i saggi specifici di migliaia di prodotti al di sotto dei quali si riteneva che eventuali riduzioni tariffarie avrebbero provocato un danno all'industria americana, la Tariff Commission²³ ebbe il compito di fornire in anticipo al presidente gli elementi necessari per stabilire quali potessero essere i probabili effetti economici delle riduzioni proposte. Queste innovazioni furono consentite dal Congresso poiché il Trade Expansion Act prevedeva nuove modalità di protezione sotto forma di aiuti (« adjustment assistance ») volti a favorire, sotto diverse forme, l'adattamento delle imprese e dei lavoratori alle nuove condizioni di concorrenza determinate dalle conseguenze delle riduzioni tariffarie. Così a pratiche protettive scarsamente obiettive (osteggiate e criticate in sede internazionale, poiché in caso di danno subito dall'industria il governo Usa poteva ripristinare dazi e contin-

genti) si sostituiva una pratica interamente nuova che favoriva la conclusione di accordi commerciali internazionali.

La minor importanza attribuita alla clausola di salvaguardia non implicava comunque una sua totale inefficacia. Il Trade Expansion Act infatti autorizzava il presidente a concludere degli accordi detti di armonizzazione degli scambi (« orderly marketing agreements ») nei confronti di quei prodotti la cui importazione comportava una minaccia per l'industria americana, sia pure nei limiti in cui la definizione di tali accordi appariva preferibile ad un aumento dei dazi doganali o di altre restrizioni. Inoltre, in una serie di disposizioni del tutto nuove, il Trade Expansion Act prevedeva la possibilità di ritirare le concessioni accordate nei confronti di quei paesi:

a - che, nei riguardi delle importazioni d'origine americana, mantenevano all'importazione delle restrizioni (illegali o meno) aventi per effetto di annullare le concessioni tariffarie offerte o che costituivano un ostacolo diretto o indiretto per il commercio degli Usa;

b - che ponevano degli ostacoli di carattere non tariffario all'espansione del commercio americano;

c - che intraprendevano una politica di discriminazione ingiustificabile e pregiudizievole al commercio Usa.

Il presidente era poi autorizzato a prendere ogni misura ritenuta opportuna per ottenere l'eliminazione di questi ostacoli, senza tuttavia essere autorizzato ad accordare delle concessioni d'ordine tariffario. Per i prodotti agricoli, inoltre, il presidente poteva aumentare unilateralmente i dazi doganali o applicare altre misure restrittive al fine di impedire la messa in atto (o di provocare l'abolizione) di ostacoli non tariffari, e di ottenere così per i prodotti agricoli americani l'accesso ai mercati stranieri su una base di equità.

Esistevano poi le cosiddette liste riservate di prodotti (articoli cioè la cui importazione poteva provocare un serio pregiudizio a certe produzioni nazionali) nei cui confronti l'autorità del presidente risultava limitata²⁴.

Conviene, infine, notare che i paesi comunisti erano esclusi dalla partecipazione ai benefici di eventuali concessioni tariffarie ottenute col Trade Expansion Act dato che essi, secondo la legislazione americana, non beneficiano della clausola della nazione più favorita²⁵. Tuttavia, come vedremo, tale limitazione venne poi attenuata nel corso delle trattative, durante le quali si dovrà anzi constatare l'attivissima partecipazione di diversi paesi dell'est (Cecoslovacchia, Polonia, Jugoslavia).

L'iniziativa del presidente Kennedy, sancita nel Trade Expansion Act, dava così vita a quello che è stato definito « il più grande negoziato tariffario che la storia ricordi »²⁶. Infatti, in base alla clausola

della nazione piú favorita, le concessioni tariffarie accordate a qualunque paese membro del Gatt, sarebbero state estese a tutti i paesi terzi che commerciavano con gli Usa, esclusi i paesi comunisti.

La conferenza preparatoria del 1963

Con l'approvazione del Trade Expansion Act erano ormai state poste tutte le premesse strumentali per procedere ad un negoziato tariffario di una ampiezza senza precedenti. Dal 16 al 21 maggio 1963 si riunirono a Ginevra i ministri dei paesi membri del Gatt per decidere sulle modalità e la data d'inizio del negoziato²⁷.

In tale conferenza inizialmente gli americani sostennero la tesi di procedere ad una riduzione lineare semplice dei dazi doganali, che, secondo loro, avrebbe dovuto consentire, salvo qualche eccezione, una riduzione uniforme nella misura del 50% di tutti i dazi doganali in un periodo di cinque anni. Gli Usa affermarono inoltre che l'inclusione dei prodotti agricoli, che da soli rappresentavano oltre il 40% delle esportazioni americane verso la Cee, costituiva una condizione indispensabile per il successo del Kennedy Round. « I partecipanti al Kennedy Round — ebbe a dire Herter, rappresentante speciale degli Usa per i negoziati ginevrini — si sono prefissi come loro scopo la liberalizzazione degli scambi perché questa si risolve a loro vantaggio. Ma tale liberalizzazione non potrà essere realizzata in alcun campo se essa non si estende tanto ai prodotti agricoli quanto a quelli industriali. Con 1,6 miliardi di dollari all'anno di esportazioni agricole nella Cee, gli Usa troverebbero difficile valutare quali riduzioni tariffarie sui prodotti industriali che interessano la Comunità potrebbero ragionevolmente offrire ove non ci fossero significative offerte da parte della Cee nella sfera agricola. Gli Stati Uniti sono pronti a modificare la loro politica agricola nella misura in cui essa frena artificialmente le importazioni o sovvenzionava le esportazioni. Ma, finché non saranno conclusi accordi mondiali a lungo termine per i principali prodotti (cereali, carne bovina, ecc.) essi vogliono sia loro garantito che le esportazioni agricole verso la Cee siano mantenute almeno al livello attuale »²⁸.

Infine, gli Usa, pur dichiarandosi disposti a discutere nei negoziati anche gli ostacoli paratariffari, sottolinearono la grande importanza e validità delle riduzioni tariffarie propriamente dette. La Cee, dal canto suo, pur accettando il metodo della riduzione lineare automatica, attirò l'attenzione sul fatto che la struttura dei dazi americani prevedeva per un certo numero di prodotti — pochi, ma di grande importanza, come i tessili, i prodotti chimici, la plastica, ecc. — dazi assai elevati nei confronti della Comunità. Una riduzione pura e semplice del 50%

avrebbe perciò lasciato il mercato americano ancora largamente inaccessibile e la Comunità, in pratica, priva di ogni protezione²⁹. I rappresentanti della Cee chiesero perciò uno speciale trattamento per i casi in cui sussistevano sensibili disparità tariffarie fra le due grandi aree economiche³⁰. In particolare, nell'aprile 1965 la Cee propose che la riduzione tariffaria del 50% non avrebbe dovuto operare sul dazio attuale di ciascuna voce, ma sulla differenza fra i dazi attuali ed un ipotetico dazio ideale: dello 0% per le materie prime, del 5% per i prodotti ancora in lavorazione, del 10% per i prodotti finiti³¹.

In tal modo il problema delle disparità tariffarie sarebbe stato attenuato, perché le più elevate tariffe americane sarebbero state « screstate » (« écrêtées »). Questo metodo (detto appunto « de l'écrêtement » od anche dei tassi obiettivi) avrebbe ristabilito l'equilibrio fra:

a - la tariffa esterna comune (Tec) della Cee i cui dazi, per i prodotti industriali, risultavano meno dispersi e più simmetrici³² (cioè con un maggior numero di dazi medi, un minor numero di dazi bassi ed un numero ancora inferiore di dazi elevati);

b - e la tariffa degli Usa che presentava una forte dispersione con una percentuale elevata di dazi superiori al 30%, come si può vedere nella tabella I.1³³.

TAB. I.1. *Frequenze relative comparate dei dazi della Tec, della tariffa Usa e della tariffa del Regno unito*

Livello del dazio	Tariffa esterna comune	Tariffa degli Usa	Tariffa del Regno unito
0	6,2	6,9	8,0
1-5 %	5,5	5,4	0,8
6-10 %	26,7	15,0	24,9
11-15 %	34,8	17,2	12,7
16-20 %	22,2	17,7	26,1
21-30 %	4,3	20,4	17,4
31-40 %	0,1	11,3	8,8
41-50 %	—	4,1	1,0
oltre il 50 %	0,1	2,0	0,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: J. Dugimont, *Les Negotiations du Kennedy Round*, in « Etudes Economiques », Mons, Belgique, nn. 127-128, apr. 1966, p. 100.

Tale metodo avrebbe inoltre avuto anche il vantaggio di evitare di dover ricorrere alla formazione di liste di eccezioni e di procedere a

complessi negoziati prodotto per prodotto. Questa proposta venne sostenuta dalla Francia, mentre gli altri cinque paesi partners della Cee la accettarono come punto di partenza dei negoziati.

La reazione degli Usa fu immediata e vigorosa³⁴. Gli americani fecero infatti osservare che l'adozione del metodo francese « de l'écrêtement » avrebbe implicato una riduzione globale dei dazi doganali di gran lunga inferiore a quella proposta dal Trade Expansion Act; soprattutto per il fatto che la maggioranza dei dazi doganali della Cee o degli Usa era al di sotto del 25% e che, di conseguenza, la portata generale delle riduzioni tariffarie ne risulterebbe limitata, il che avrebbe impedito di raggiungere l'obiettivo primario del Kennedy Round, e cioè l'espansione del commercio. I rappresentanti della Cee (Marjolin e Rey per la Commissione, nonché Brasseur, Ministro del commercio estero del Belgio, presidente di turno del Consiglio dei ministri della Comunità) abbandonarono gran parte del piano di tariffe ideali, nonostante l'opposizione della Francia³⁵. Tuttavia, la presentazione del metodo « de l'écrêtement » produsse un effetto favorevole, perché obbligò gli americani, dopo lunghe e serrate discussioni, a riconoscere l'esistenza del problema delle disparità tariffarie. Infatti, nella risoluzione finale della conferenza preparatoria pubblicata il 21 maggio 1963, oltre a fissare l'apertura ufficiale dei negoziati al 4 maggio 1964, si dichiarò formalmente che « ove risultino disparità sensibili nei livelli dei dazi, le riduzioni tariffarie saranno effettuate sulla base di regole speciali d'applicazione automatica e generale elaborate dagli esperti »³⁶. Nonostante la chiarezza e la validità di tale dichiarazione ufficiale, sensibili divergenze interpretative restarono aperte ad ulteriori discussioni circa i criteri da adottare per individuare i casi di sostanziale disparità tariffaria. Infatti, mentre la Cee riteneva sufficiente constatare un'apprezzabile differenza tariffaria per parlare di sensibili disparità, gli Usa ritenevano necessario provare l'importanza delle disparità in base alle distorsioni da esse provocate negli scambi commerciali.

Per i prodotti agricoli la Cee si dichiarò completamente d'accordo con gli Usa per la loro inclusione nei negoziati, ma, prima di impegnarsi a livello mondiale, doveva completare la propria politica agricola ed in particolare fissare il livello dei prezzi agricoli comuni. Inoltre, facendo proprie le tesi francesi, affermò che l'aumento del commercio dei prodotti agricoli non poteva essere realizzato applicando le regole liberali del Gatt. Infatti, nel settore agricolo, anche se in diversi casi il dazio è stato mantenuto, sono ormai intervenuti altri strumenti di sostegno (ad es. interventi statali sul mercato, prelievi all'importazione, sovvenzioni alla produzione, aiuti all'esportazione, ecc.) che svolgono un ruolo determinante nel regolare il commercio dei principali prodotti agricoli. Occorreva perciò affrontare due tipi di negoziati nel

settore agricolo. Un primo tipo di negoziato avrebbe dovuto riguardare i prodotti agricoli protetti da dazi. Un secondo tipo di negoziato — di gran lunga più importante — riguardava invece i prodotti per i quali sono state prese molteplici e varie misure di sostegno nel quadro della politica agraria nazionale o, come nel caso della Comunità, nell'ambito della politica agricola comune.

La risoluzione finale della conferenza preparatoria accolse in gran parte le tesi comunitarie. Infatti, pur riconoscendo fondata la tesi americana di includere nei negoziati i prodotti agricoli, la Cee dichiarò di non potere prendere alcun impegno per garantire l'accesso sui propri mercati delle esportazioni agricole dei grandi paesi esportatori d'oltre atlantico finché non fosse stata completata la politica agricola comune. Infine, la risoluzione finale pose in evidenza il fatto che il negoziato avrebbe interessato, oltre ai dazi doganali, anche le misure non tariffarie e che sarebbero stati creati dei gruppi di lavoro ad hoc per studiare la riorganizzazione dei mercati agricoli mondiali.

Nei confronti dei paesi in via di sviluppo, peraltro, i paesi industrializzati si impegnavano a fare tutti gli sforzi per ridurre gli ostacoli che impediscono le loro esportazioni e a non chiedere alcun impegno tariffario di reciprocità.

Nella stessa sessione si decise di creare un comitato di negoziazione commerciale (Trade Negotiations Committee), formato dai rappresentanti di tutti i paesi partecipanti, con il compito di elaborare un piano sulla base dei principi formulati dai Ministri nella risoluzione finale adottata all'unanimità e assicurare la buona esecuzione dei negoziati intrapresi. In particolare, il comitato di negoziazione commerciale ebbe il compito di definire:

a - l'ampiezza delle riduzioni dei dazi e le regole in materia di eccezioni;

b - i criteri per determinare le disparità sensibili nei livelli delle tariffe e le regole speciali applicabili alle riduzioni tariffarie in questo caso;

c - il problema creato da certi paesi il cui livello medio dei dazi era talmente basso o la cui economia o commercio estero aveva una struttura particolare tale che eventuali riduzioni tariffarie equilineari non avrebbero determinato un soddisfacente equilibrio dei vantaggi;

d - le regole che avrebbero regolamentato condizioni accettabili di accesso sui mercati mondiali per i prodotti agricoli allo scopo di promuovere uno sviluppo ed una espansione significativa del commercio mondiale di tali prodotti;

e - le regole che avrebbero regolamentato il trattamento delle barriere non tariffarie (incluso, soprattutto, il trattamento discriminatorio al quale risultavano sottoposti i prodotti di certi paesi) e i mezzi volti

ad assicurare che il valore delle riduzioni dei dazi non sarebbe stato né compromesso né annullato da ostacoli non tariffari.

Il comitato di negoziazione commerciale, per meglio adempiere i suoi compiti, venne suddiviso in quattro sottocomitati incaricati rispettivamente di esaminare il piano di riduzioni tariffarie, i problemi relativi ai prodotti agricoli, gli ostacoli non tariffari, e la questione della partecipazione al Kennedy Round dei paesi in via di sviluppo.

II. Le richieste dei paesi partecipanti

L'identificazione dei paesi partecipanti

I negoziati del Kennedy Round si aprirono ufficialmente a Ginevra il 4 maggio 1964 nel corso di una riunione ministeriale¹. I paesi partecipanti erano 46 distinti in « lineari », « a struttura speciale » e « in via di sviluppo ». I paesi lineari erano quelli che avevano accettato il metodo lineare, e che perciò negoziavano sulla base dell'ipotesi di lavoro di una riduzione dei loro dazi doganali nella misura massima del 50%, salvo le eccezioni. Questo gruppo comprendeva pressoché tutti i paesi industrializzati del mondo occidentale. A struttura speciale erano invece quei paesi semindustrializzati che, non avendo adottato il metodo lineare, erano autorizzati a negoziare sulla base di offerte prodotte per prodotto. Nessun criterio particolare venne adottato dal Trade Negotiations Committee per determinare quali paesi dovevano essere considerati a struttura speciale. I criteri del reddito medio pro capite e dell'incidenza delle esportazioni agricole (e dei prodotti primari) sulle esportazioni totali del paese non danno infatti una risposta esauriente al modo in cui sono stati classificati i paesi indicati nella seconda colonna della tabella II.1. Il Canada, ad esempio, ha un reddito medio pro capite più elevato della Danimarca, nonché esportazioni agricole con un'incidenza minore di quella della Danimarca sulle esportazioni totali. Eppure venne incluso nella categoria di paesi a struttura speciale, mentre la Danimarca figurò fra i paesi lineari. In realtà il Trade Negotiations Committee fece questa scelta sulla base di una semplice votazione². Peraltro nei confronti dei paesi in via di sviluppo non votò neppure, limitandosi ad attribuire lo stato di paesi a struttura speciale a Jugoslavia, Israele e Spagna. Tuttavia, dato che questi stessi paesi chiedevano di essere considerati paesi in via di sviluppo, si lasciò piena

libertà ai singoli paesi lineari e a struttura speciale di stabilire se le concessioni risultanti dal negoziato dovessero essere estese, senza alcun impegno di reciprocità, anche nei confronti di quei paesi il cui stato non risultava ben definito³.

Numerosi paesi in via di sviluppo non presero parte attiva ai negoziati. In particolare, 39 paesi emergenti speravano soltanto di beneficiare dell'impegno preso dai paesi industrializzati di non chiedere alcuna reciprocità per le concessioni accordate. Nove paesi emergenti espressero invece l'intenzione di negoziare, ma quando poi presentarono le loro offerte non riuscirono a concludere. Peraltro, nella prima fase del negoziato, solo i paesi lineari partecipavano ai lavori del Trade Negotiations Committee. I paesi a struttura speciale attendevano infatti gli sviluppi del negoziato nel settore agricolo; i paesi in via di sviluppo europei reclamavano una posizione particolare; e gli altri paesi emergenti, come abbiamo detto, attendevano di beneficiare del principio di non reciprocità nei loro confronti.

I paesi «lineari»

I paesi lineari (specie i cosiddetti «big four», e cioè la Cee, gli Usa, il Regno unito e il Giappone) furono i protagonisti del Kennedy Round. Fra i paesi lineari, tuttavia, la posizione degli Usa e della Cee assunse sin dall'inizio un'importanza preminente. Tutti i grandi temi del Kennedy Round (disparità tariffarie, American Selling Price, teoria del «montant de soutien», ecc.) scaturirono infatti dal dialogo serrato dei «due grandi»⁴.

Il contributo degli altri paesi lineari fu comunque notevole, ed anzi indispensabile dato che il Kennedy Round, oltre a toccare interessi economici settoriali, costituì una nuova tappa verso il libero commercio internazionale, tappa che non sarebbe stata superata senza la partecipazione ed il consenso di tutti i principali paesi industrializzati. Non v'è dubbio però che, al di là dell'obiettivo di una significativa liberalizzazione degli scambi, l'azione svolta dal Regno unito, dal Giappone, dai paesi scandinavi ebbe — eccezion fatta per alcuni prodotti — carattere limitato e parziale, mentre l'azione degli Usa e della Cee ebbe invece una portata assai ampia. In futuri negoziati infatti le proposte americane e comunitarie non realizzate nel Kennedy Round appaiono destinate ad essere di nuovo affrontate.

La preminenza del dialogo Usa-Cee è da attribuirsi soprattutto ai seguenti fatti: la Cee e gli Usa sono le prime potenze commerciali del mondo, come si può vedere nella tabella II.2; gli Usa costituiscono il primo partner commerciale della Cee⁵; la Cee costituisce per gli Usa il

TAB. II.1. *Partecipazione dei paesi membri del Gatt^a nel Kennedy Round.*

PAESI LINEARI:

Cee: Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia, Repubblica federale tedesca, Italia.

Efta^b: Austria, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno unito^c.

Giappone

Stati uniti d'America

Totale	15
--------	----

PAESI A STRUTTURA SPECIALE:

Australia, Canada, Cecoslovacchia, Grecia, Islanda, Irlanda, Israele, Nuova Zelanda, Polonia, Portogallo^c, Sud Africa, Spagna, Turchia, Jugoslavia.

Totale	14
--------	----

PAESI IN VIA DI SVILUPPO:

Argentina, Brasile, Ceylon, Cile, Rep. Dominicana, India, Indonesia, Giamaica, Corea, Malawi, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Perù, Sierra Leone, Trinidad e Tobago, Uruguay.

Totale	17
--------	----

PAESI IN VIA DI SVILUPPO NON PARTECIPANTI AL NEGOZIATO:

Algeria, Barbados, Botswana, Burma, Cambogia, Cameroon, Rep. Centro Africana, Ciad, Congo (Brazzaville), Rep. Democrat. del Congo, Cuba, Cipro, Dahomey, Gabon, Gambia, Ghana, Guyana, Haiti, Costa d'Avorio, Kenia, Kuwait, Lesotho, Madagascar, Malaysia, Isole Maldive, Mali, Malta, Mauritania, Niger, Ruanda, Rodesia, Senegal, Singapore, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Rau^d, Alto Volta, Zambia.

Totale	41
--------	----

^a Paesi membri a parte intera del Gatt, paesi che fanno parte in via temporanea del Gatt e paesi che applicano di fatto le regole del Gatt.

^b Il Portogallo era l'unico paese dell'Efta che non negoziava su basi lineari.

^c Il Regno unito ed il Portogallo partecipavano ai negoziati anche a nome dei propri territori d'oltremare.

^d Durante il Kennedy Round, la Rau negoziò la sua accessione completa nel Gatt, ma questi negoziati furono portati a termine solo nel febbraio 1970.

più importante mercato del mondo per la vendita commerciale di prodotti agricoli (1,1 miliardi di dollari nel 1962 e 1,4 miliardi di dollari nel 1970).

Il motivo di fondo della preminente importanza del « duello » Cee-Usa era comunque da ricercarsi nel rafforzamento della posizione dell'Europa in seguito al successo ottenuto dal processo di integrazione. La creazione della Cee infatti aveva alterato l'equilibrio economico

TAB. II.2. *Importazioni ed esportazioni delle maggiori potenze commerciali.*

(miliardi di US \$)										
Anni	Importazioni (fob)					Importazioni %				
	Mon- do ¹	Cee	Usa	Regno unito	Giap- pone	Mon- do ¹	Cee	Usa	Regno unito	Giap- pone
1958	94,6	16,1	13,2	10,4	3,0	100	17,0	14,0	11,0	3,2
1959	98,6	16,2	15,4	11,1	3,6	100	16,5	15,6	11,2	3,6
1960	109,1	19,4	15,0	12,7	4,5	100	17,7	13,7	11,6	4,1
1961	112,8	20,4	14,6	12,3	5,8	100	18,1	13,0	10,9	5,1
1962	118,7	22,3	16,2	12,5	5,6	100	18,9	13,7	11,5	4,7
1963	127,7	24,6	17,0	13,4	6,7	100	19,1	13,4	10,5	5,2
1964	142,8	26,8	18,6	15,4	7,9	100	21,0	13,0	10,8	5,5
1965	154,5	28,5	21,2	16,1	8,2	100	18,5	13,7	10,4	5,3
1966	169,2	30,7	25,3	16,6	9,5	100	18,3	15,0	9,8	5,0
1967	177,4	30,9	26,7	17,7	11,7	100	17,4	15,0	9,9	6,6
1968	196,2	33,5	33,0	19,0	13,0	100	17,1	16,8	9,7	6,6
1969	218,7	39,2	36,0	20,0	15,0	100	17,9	16,5	9,1	7,0
Totale	1.720,3	308,6	252,2	177,2	94,5	100	18,1	14,4	10,5	5,2

¹ Escluso il commercio della classe 3 (paesi ad economia di stato).

(miliardi di US \$)										
Anni	Esportazioni					Esportazioni %				
	Mondo	Cee	Usa	Regno unito	Giap- pone	Mondo	Cee	Usa	Regno unito	Giap- pone
1958	107,5	15,9	17,7	9,2	2,9	100	14,8	16,5	8,6	2,7
1959	114,9	17,0	17,4	9,6	3,5	100	14,8	15,2	8,4	3,0
1960	127,4	19,4	20,3	10,3	4,0	100	15,2	15,9	8,1	3,1
1961	133,7	20,4	20,6	10,7	4,2	100	15,3	15,4	8,1	3,1
1962	141,3	20,6	21,2	11,0	4,9	100	14,6	15,0	7,8	3,5
1963	153,7	21,6	22,9	11,8	5,4	100	14,1	14,9	7,7	3,5
1964	172,2	24,1	25,9	12,3	6,7	100	14,0	15,0	7,2	3,9
1965	186,3	27,0	27,0	13,7	8,5	100	14,5	14,5	7,4	4,6
1966	203,2	29,4	29,8	14,6	9,8	100	14,5	14,6	7,2	4,8
1967	214,3	31,7	31,2	14,4	10,4	100	14,8	14,5	6,7	4,8
1968	238,1	35,3	33,9	15,3	13,0	100	15,8	14,2	6,4	5,4
1969	269,9	39,2	38,0	17,5	16,0	100	14,5	14,1	6,5	5,9
Totale	2.062,5	301,6	305,9	150,4	89,3	100	14,7	15,0	7,5	4,0

Fonte: Istituto statistico delle Comunità europee, *Commercio Estero, Statistica Mensile*, n. 2, 1971.

e commerciale del mondo occidentale facendo apparire sulla scena mondiale un partner prezioso, ma anche pericoloso⁶. È infatti soprattutto per rispondere alla sfida commerciale della Cee che il presidente Kennedy, anticipando i tempi, aveva preso l'iniziativa di varare il Trade Expansion Act.⁷

Le richieste degli Usa

Il problema del deterioramento della bilancia dei pagamenti costituì indubbiamente uno dei più importanti motivi dell'iniziativa americana⁸. Il presidente Kennedy, infatti, nel messaggio inviato al Congresso il 25 gennaio 1962 affermava categoricamente: « Dobbiamo aumentare le nostre esportazioni per compensare il deficit della nostra bilancia dei pagamenti »⁹. E tale obiettivo poteva essere perseguito, in principio, in due modi: imponendo una serie di restrizioni all'importazione dei prodotti stranieri o aumentando le esportazioni. La prima soluzione venne scartata poiché avrebbe comportato l'adozione di misure di ritorsione da parte degli altri paesi. Non restava quindi che la possibilità di seguire una politica d'espansione delle esportazioni, specie verso la Cee, la principale area commerciale del mondo. Ma la creazione in Europa di un grande blocco commerciale omogeneo (nel 1962 i negoziati per l'adesione britannica alla Cee avrebbero dovuto condurre alla formazione di un'unica area economica) caratterizzato dall'abolizione dei dazi interni, dalla messa in vigore di una politica agricola comune e di una tariffa esterna comune nei confronti dei paesi terzi, poneva in serio pericolo il programma americano di aumentare le esportazioni sui mercati europei, come si era visto nella cosiddetta « guerra dei polli »¹⁰.

Nel Kennedy Round perciò l'obiettivo principale degli Usa era di ottenere una sostanziale riduzione della tariffa esterna comune¹¹ e di indurre la Cee a dare un carattere più liberale alla politica agricola comunitaria. Gli Usa infatti, col Trade Expansion Act, avevano preso l'iniziativa di chiedere una sostanziale riduzione lineare delle tariffe dei principali partners del mondo occidentale e di ottenere — per il settore agricolo — garanzie di accesso sui mercati della Cee insieme alla applicazione di prezzi il più possibile bassi.

Più in dettaglio, nel settore industriale, gli Usa chiedevano alla Cee riduzioni tariffarie per la carta, l'alluminio, le macchine escavatrici, le macchine utensili, le macchine calcolatrici elettroniche e a carte perforate, gli elementi di combustibile per reattori nucleari, le microstrutture, i transistor, gli apparecchi elettronici di misura ed i relativi pezzi di ricambio. Nel settore agricolo, oltre ad essere interessati alla

conclusione di un accordo generale sui cereali, chiedevano alla Cee un'offerta sostanziale per i tabacchi grezzi; riduzioni fino al 50% per i pompelmi; riduzioni sostanziali della protezione sul pollame; riduzioni tariffarie per le pesche e la frutta mista conservata in sciroppo, nonché per i succhi d'arancia, con una certa esenzione del dazio addizionale sullo zucchero; riduzioni per le prugne secche, gli asparagi in scatola, il luppolo, le nocciole, i piselli, i fagiolini secchi, l'uva secca, il rum, il Bourbon Whisky, i salmoni in scatola, le arachidi in scatola, ecc.

Piú moderate risultarono invece le richieste americane sul tema della abolizione degli ostacoli non tariffari. Gli Usa infatti — consapevoli delle grandi difficoltà tecniche e delle resistenze dei gruppi industriali — si proponevano soltanto di compiere qualche progresso nel Kennedy Round rinviando ad ulteriori negoziati un esame piú comprensivo dell'intero problema¹². Nei riguardi della Cee comunque gli Usa insistevano per ottenere la soppressione delle tasse di circolazione sulle auto che colpisce, in proporzione, assai di piú le auto americane. Inoltre, all'inizio dei lavori del sottocomitato degli ostacoli non tariffari, gli Usa sollevarono il problema degli aggiustamenti nelle tasse alla frontiera (cioè di quelle imposizioni percepite all'importazione che comprendono le tasse interne sul fatturato e le tasse assimilate) temendo che le concessioni della Cee nel Kennedy Round potessero essere annullate da modificazioni interne di carattere fiscale¹³.

Gli Usa, infine, in base alla clausola della nazione piú favorita, prendevano l'impegno di estendere in modo automatico ai paesi emergenti le riduzioni tariffarie del Kennedy Round. Inoltre, per i prodotti tropicali e i beni forestali esportati dai paesi in via di sviluppo, gli Usa — in base a quanto disposto dalla sezione 213 del Trade Expansion Act — si dichiaravano pronti a ridurre a zero i relativi dazi, alla duplice condizione che tali prodotti non fossero prodotti in quantità significative nello stesso territorio americano e che la Cee offrisse un accesso comparabile sui propri mercati abolendo le preferenze della Convenzione di Yaoundé¹⁴. Gli Usa poi attribuivano grande importanza all'attuazione di un programma di aiuti alimentari su base multilaterale, programma che, secondo le autorità americane, avrebbe dovuto interessare circa 10 milioni di tonnellate di cereali ed avere carattere continuo nel tempo.

Rinnovo produttivo e partnership atlantica

Un'altra finalità degli Usa — fondata sul principio che la concorrenza è una conditio sine qua non dello sviluppo economico — era di favorire l'adattamento e la riconversione di quei settori dell'econo-

mia americana che, eccessivamente protetti, erano mantenuti in vita in modo artificioso.

« Kennedy — scrisse André Philip — voleva vendere di più all'Europa, ma anche mettere l'industria americana in concorrenza diretta coi suoi partners europei »¹⁵.

Per evitare però dei danni all'economia americana, Kennedy, come già accennato, prevede nel Trade Expansion Act la concessione di aiuti governativi ai lavoratori ed il finanziamento di programmi di riconversione a favore di quelle industrie che non sarebbero state in grado di far fronte alla competizione dei paesi partners in seguito alla sostanziale riduzione dei dazi doganali¹⁶.

Gli Usa perseguivano anche delle finalità politiche notevoli col Kennedy Round. Infatti, sin dai primi tempi dell'integrazione economica europea, gli americani compresero che, a breve termine, sarebbe giunto il momento di operare una scelta d'importanza fondamentale per il mondo occidentale. Si trattava infatti di vedere se la Cee sarebbe divenuta una forza unificatrice per l'intera comunità occidentale oppure se avrebbe portato alla creazione di un'Europa con interessi economici e politici a carattere essenzialmente « regionale » tali da costituire un motivo di divisione per la comunità atlantica, una nuova minaccia alla forza e alla sicurezza del mondo libero¹⁷. Nel 1962 il presidente Kennedy ritenne che il momento fosse propizio per creare una « partnership » atlantica in cui, su una base di piena eguaglianza, gli Usa e l'Europa avrebbero potuto svolgere una più grande funzione nell'interesse di tutto il mondo occidentale. Nel discorso sulla « interdipendenza », pronunciato a Filadelfia il 4 luglio 1962, Kennedy affermò infatti:

« Noi non consideriamo un'Europa forte ed unita come una rivale, ma come un socio ed un amico. Contribuire al suo progresso è stato un obiettivo fondamentale della nostra politica estera da diciassette anni. Crediamo che un'Europa unita sarà capace di svolgere un ruolo più importante nella difesa comune, di rispondere più generosamente ai bisogni delle nazioni povere, d'associarsi con gli Stati Uniti ed altri paesi nell'abbassamento delle barriere doganali, di risolvere i problemi monetari e dei prodotti di base, di sviluppare una politica coordinata in tutti gli altri settori economici, diplomatici e politici. Noi vediamo nell'Europa un partner col quale poter trattare su una base di piena eguaglianza in tutti i grandi ed onerosi compiti concernenti l'edificazione e la difesa di una comunità di nazioni libere ... Gli Stati Uniti si terranno pronti per una dichiarazione di interdipendenza e saranno preparati a discutere con una Europa unita i modi e i mezzi per costituire una completa associazione atlantica ».

Sul piano economico la concretizzazione del « grand design » del presidente americano implicava (specie per i prodotti industriali) la crea-

zione di una vasta zona di libero scambio che avrebbe dovuto includere, oltre al mercato americano, i mercati dell'intera Europa occidentale¹⁸. Il Trade Expansion Act del 1962 consentiva infatti all'esecutivo americano di negoziare la soppressione completa dei dazi Usa su tutti i prodotti industriali per i quali l'interscambio dell'America con l'Europa costituisce più dell'80% degli scambi internazionali¹⁹. Ma la validità di questa clausola presupponeva il successo dei negoziati relativi all'adesione della Gran Bretagna alla Cee²⁰. Il veto gollista del gennaio 1963 fece perciò fallire questi intendimenti²¹. Tuttavia la continuazione del negoziato sulla base dell'ipotesi di una riduzione tariffaria reciproca del 50% mantenne una validità politica da non sottovalutare²². « I prossimi negoziati tariffari — disse infatti Kennedy nel suo discorso di Francoforte del 25 giugno 1963 — sono molto di più di una discussione tecnica ... Essi costituiscono un'occasione per sviluppare una politica atlantica comune nei settori industriali ed agricoli ... »²³. L'obiettivo dell'abolizione degli ostacoli al libero commercio doveva infatti servire a neutralizzare gli effetti di « trade diverting » conseguenti alla formazione dei blocchi europei, a rafforzare l'interdipendenza economica dei Paesi industrializzati e, quindi, a determinare un riavvicinamento economico fra gli Usa e l'Europa.

Le richieste della Cee

La Cee, anziché assumere un atteggiamento difensivo com'era accaduto nel Dillon Round, adottò sin dall'inizio una posizione costruttiva e al tempo stesso critica. Era infatti consapevole dei vantaggi che il Kennedy Round offriva: rafforzamento delle relazioni commerciali coi paesi industrializzati; possibilità di evitare pericoli di « trade diverting » nei riguardi dell'Efta²⁴, specie dopo la rottura dei negoziati con la Gran Bretagna; possibilità di ottenere la riduzione degli alti dazi di alcuni importanti settori industriali Usa; possibilità di fare accettare la sua politica agricola ed i principi della sua filosofia sull'organizzazione dei mercati agricoli mondiali. I dirigenti comunitari, inoltre, compresero assai bene che il Kennedy Round costituiva un'occasione pressoché unica per attestare in campo internazionale l'importanza economica e commerciale della Cee. Era infatti la prima volta, a livello internazionale, che la Cee si presentava ed agiva con una personalità collettiva e comunitaria²⁵.

La Cee però era anche cosciente dei rischi da affrontare. La sua costruzione era infatti ancora troppo recente e la sua coesione interna troppo debole. La Tec sarebbe entrata in vigore in modo completo solo il 1° luglio 1968 e la politica agricola comune era lungi dall'essere stata

completata. In tale situazione una forte ed indiscriminata riduzione tariffaria « lineare » ed uno smantellamento della politica agricola comune avrebbe pressoché annullato gli essenziali elementi di coesione dei sei evocando lo spettro della disintegrazione della Comunità²⁶.

I sei perciò, pur accettando unanimemente il principio di una riduzione lineare del 50%²⁷, posero subito il problema delle disparità tariffarie. « Una riduzione schematica del 50% delle voci doganali degli Usa e della Cee — affermò il presidente della commissione Hallstein — non costituisce una vera reciprocità ». « La tariffa americana — aggiunse Jean Rey — è molto meno uniforme di quella europea dato che comprende dazi molto alti accanto a dazi molto bassi. Una riduzione di carattere lineare porterebbe quindi alla conseguenza di lasciare sussistere dei dazi americani ancora relativamente alti, di fronte a dazi corrispondenti della tariffa europea fortemente ridotti »²⁸. La Comunità sosteneva perciò che, in caso di disparità, il paese che ha un dazio doganale più basso avrebbe dovuto effettuare una riduzione inferiore a quella del paese in cui vige un forte dazio. E dato che il Trade Expansion Act autorizzava gli Usa a negoziare una riduzione tariffaria massima del 50% ne conseguiva che la Cee avrebbe applicato — nei casi di disparità — riduzioni tariffarie inferiori²⁹. Sul problema delle eccezioni, inoltre, la Cee sottolineava la grande importanza di cercare una soluzione prioritaria per le disparità. Se infatti fosse stata accettata una riduzione tariffaria generale tenendo conto delle disparità la lista delle eccezioni della Comunità sarebbe stata ridotta al minimo³⁰. La Cee chiese poi di affrontare con decisione il problema degli ostacoli paratariffari e non tariffari, che spesso provocano un aumento notevole dell'effettiva incidenza delle tariffe doganali. In particolare, la Cee chiedeva agli Usa l'abolizione dell'American Selling Price, una riforma della legislazione antidumping (spesso invocata dagli Usa con finalità meramente protettive), il rinnovo della modalità di valutazione in dogana, la modifica dell'American Buy Act che impedisce l'importazione negli Usa di una vasta gamma di prodotti europei e la soppressione della « escape clause » che consente al governo americano di sopprimere ogni riduzione tariffaria che possa danneggiare gli interessi dei produttori americani.

In materia agricola, la Cee, partendo dalla considerazione che un negoziato meramente tariffario è insufficiente, riteneva necessario cercare delle nuove soluzioni che consentissero di pervenire ad un'effettiva organizzazione degli scambi dei prodotti agricoli. In particolare, la Commissione riteneva che le politiche agricole nazionali dei paesi importatori ed esportatori siano determinanti nell'organizzare gli scambi dei prodotti agricoli e che l'elemento fondamentale e caratteristico comune a quasi tutte le parti contraenti fosse il cosiddetto « montante di sostegno », cioè l'insieme dei sussidi ed aiuti che ciascun paese accor-

da alla propria agricoltura. La Comunità propose perciò di negoziare il consolidamento del « montante di sostegno », dando così un'impostazione del tutto nuova ai problemi agricoli. Infatti, in base alle proposte della Commissione, si trattava di mettere a confronto non più soltanto gli ostacoli agli scambi, bensì anche le politiche agrarie nazionali di sostegno dell'agricoltura. « Dobbiamo andare alla radice della crisi agricola mondiale — dichiarò Sizzo Mansholt, vicepresidente della Commissione e responsabile del settore agricolo — e perciò instaurare una disciplina in cui tutti i generi di protezione sono presi in considerazione »³¹. La Comunità, inoltre, proponeva la conclusione di accordi mondiali (per cereali, carne bovina, zucchero, materie grasse e alcuni prodotti lattiero-caseari) fondati sulla individuazione di un prezzo di riferimento mondiale e sulla fissazione di determinati livelli di autosufficienza per i paesi produttori al fine di evitare la formazione di nuove eccedenze.

La Cee si dichiarava poi d'accordo nell'affiancarsi agli Usa ed agli altri paesi industrializzati per assistere attivamente il terzo mondo. Si opponeva però alla riduzione dei dazi relativi ai prodotti tropicali esportati dai paesi africani associati alla Comunità in base alla Convenzione di Yaoundé. « Gli Usa — dichiarò Jean Rey — non vorranno insistere perché gli europei abbandonino dei sistemi consacrati dall'esperienza passata e che anche attualmente continuano a rendere preziosi servizi alla causa del mondo libero »³². La Cee, inoltre, riprendendo le tesi della Commissione e del governo francese, sosteneva l'idea di organizzare i mercati agricoli mondiali ritenendo che i problemi tariffari e delle restrizioni quantitative non fossero i soli problemi che ostacolano le esportazioni del terzo mondo, ma che una serie di altri fattori (ad es. il problema dei prezzi, la diversificazione della produzione, le tecniche di vendita dei prodotti, ecc.) fosse in definitiva più importante³³.

Le richieste dei singoli paesi membri della Cee

La definizione di una posizione comune espressa a Ginevra dalla Commissione esecutiva di Bruxelles risultò assai difficile. I sei non erano d'accordo né fra di loro né con la Commissione. Vi era comunque soprattutto contrapposizione di interessi fra Francia ed Italia, da una parte, e Repubblica federale tedesca e paesi del Benelux dall'altra. Francia ed Italia infatti correvano i rischi maggiori di una riduzione notevole della Tec. Quest'ultima era stata infatti calcolata in base alla media aritmetica delle quattro tariffe vigenti prima del 1° gennaio 1959. Per la Repubblica federale ed il Benelux la riduzione del 50% significava invece, in molti casi, un mero ritorno alla situazione del 1959,

ed in ogni caso uno sforzo nettamente inferiore a quello della Francia e dell'Italia, i cui dazi doganali precedentemente risultavano, per la maggior parte dei prodotti, superiori alla media aritmetica della Tec³⁴. La Francia, in particolare, svolse un ruolo di primo piano nel definire la posizione della Commissione a Ginevra. Per lungo tempo, peraltro, si ebbe il timore che, prima o poi, avrebbe sabotato il Kennedy Round così come aveva fatto fallire i negoziati del Comitato Maudling³⁵. I gruppi protezionistici francesi si mostrarono infatti riluttanti a partecipare al Kennedy Round. Il gruppo industriale, il Patronat, e lo stesso ministro dell'industria, Maurice Bokanowski, dichiararono di opporsi ad ogni riduzione tariffaria notevole sostenendo che le imprese europee non potevano fronteggiare la concorrenza delle compagnie americane. In materia agricola poi la concorrenza americana e degli altri paesi d'oltreoceano, rischiava di rovinare le speranze della Francia che aveva aderito al Mercato comune proprio alla condizione di potere diventare il principale fornitore dei paesi partners ed in modo particolare della Repubblica federale tedesca, il più importante paese importatore di derrate della Comunità. Nella fase iniziale del negoziato perciò la Francia adottò un atteggiamento di grande riserbo sostenendo come « préalable » la tesi che: a - i dazi doganali dei paesi partecipanti dovevano essere « armonizzati » per evitare che solo i paesi più forti (Usa e Repubblica federale tedesca) traessero dei vantaggi dal negoziato; b - nessun negoziato serio Cee-Usa era possibile nel settore agricolo finché la politica agricola comune non fosse stata completata, specie per quanto riguardava la fissazione dei prezzi comuni e la definizione del meccanismo di finanziamento³⁶. Iniziava così un lungo duello a livello comunitario che opponeva soprattutto gli interessi divergenti della Francia e della Repubblica federale tedesca³⁷. L'Italia infatti — pur dichiarandosi favorevole al metodo lineare — si allineava sulla posizione francese sul tema delle disparità, delle eccezioni e sul modo come dovevano condursi i negoziati in materia agricola, limitandosi a chiedere la tutela dei propri interessi in alcuni settori come, ad esempio, nel caso degli ortofrutticoli³⁸. Analogamente i paesi del Benelux — desiderando commerciare con tutti i paesi del mondo — si schieravano sulle posizioni tedesche favorevoli ad una maggiore apertura della Cee verso il mondo esterno, specie dopo il fallimento dei negoziati con la Gran Bretagna³⁹. Nel maggio 1963 la Repubblica federale tedesca riuscì a fare accogliere il principio dell'inclusione nel negoziato dei prodotti agricoli, nonché il principio della sincronizzazione fra sviluppo intracomunitario e disarmo doganale verso i paesi terzi. Successivamente però la posizione francese s'irrigidì. Nella grande maratona agricola del 23 dicembre 1963 la Francia riuscì ad ottenere un accordo soddisfacente per quanto riguardava le condizioni relative al finanziamento dell'agricoltura comunitaria. La Francia inoltre

nelle direttive emanate dal Consiglio per partecipare al Kennedy Round riuscì ad ottenere che la riduzione lineare del 50% venisse considerata soltanto un'ipotesi di lavoro, che nel settore agricolo fosse adottato un nuovo metodo di negoziazione e che fosse proposta una formula particolare (la cosiddetta formula del « doppio dieci ») per risolvere il problema delle disparità. Con gli accordi di Bruxelles del 15 dicembre 1964 la Francia ottenne poi la fissazione dei prezzi comuni per i cereali. Inoltre, di fronte alle esitazioni tedesche e alle tentazioni federaliste degli eurocrati di Bruxelles, la Francia gollista, praticando la politica della sedia vuota per quasi sette mesi, bloccò l'attività della Comunità paralizzando i negoziati ginevrini. E solo con gli accordi del 15 maggio 1966 — allorché la Repubblica federale tedesca diede la sua piena adesione al regolamento finanziario della politica agricola — la Francia accolse la richiesta tedesca di riprendere e di portare a termine i negoziati del Kennedy Round⁴⁰, dimostrando così in modo clamoroso che non solo non si poteva fare l'Europa senza la Francia, ma che l'esito dei negoziati ginevrini era condizionato dalla posizione francese⁴¹. Si rivelarono così infondati i timori di coloro che ritenevano che De Gaulle avrebbe posto il suo veto ai negoziati ginevrini⁴². In effetti, il generale, pur essendo contrario al Kennedy Round inteso come parte integrante del « grand design » di una partnership atlantica, sul piano concreto capì che era opportuno per la Francia utilizzare al massimo l'occasione dei negoziati per ottenere dalla Repubblica federale tedesca il completamento della politica agricola⁴³ e per strappare agli Usa alcune importanti concessioni⁴⁴.

Le richieste dei paesi dell'Efta

Il Regno Unito, la Svizzera, l'Austria, la Svezia, la Norvegia e la Danimarca, paesi membri dell'Efta, e la Finlandia, paese associato, accettarono il metodo lineare. Dopo il fallimento dei negoziati relativi alla adesione della Gran Bretagna alla Comunità, la preoccupazione fondamentale dei Paesi dell'Efta era di evitare gli effetti negativi della divisione dell'Europa occidentale in due blocchi economici distinti⁴⁵. Per questi paesi perciò il Kennedy Round apparve come una specie di soluzione di ricambio per attenuare gli effetti di « trade diverting » e per ridurre l'incidenza della protezione della Tec prima che questa entrasse del tutto in vigore. La posizione dei Paesi dell'Efta era tuttavia duramente criticata dai francesi, i quali facevano osservare che, in sostanza, l'Efta mirava a « dissolvere il Mercato comune a tutto vantaggio di una Comunità atlantica le cui frontiere si perderebbero ai confini dei deserti dell'Australia e degli iceberg del Canada »⁴⁶. Ed in

effetti il piú importante paese membro dell'Efta — la Gran Bretagna — difendeva nel Kennedy Round una politica liberoscambista che l'avvicinava piú alla posizione degli Usa che a quella della Cee. In particolare, nel settore agricolo, la Gran Bretagna, desiderando continuare ad approvvigionarsi sui mercati internazionali a prezzi bassi, difendeva le tesi liberoscambiste dei grandi paesi esportatori (Australia, Nuova Zelanda, Canada e Usa) dichiarandosi favorevole ad accordare ad essi garanzie d'accesso sui propri mercati. Nel settore industriale, peraltro, la Gran Bretagna e gli altri paesi dell'Efta diedero un appoggio immediato alle tesi degli Usa favorevoli ad una riduzione tariffaria lineare del 50%, tesi accolta invece con prudenza dalla Cee⁴⁷. Sul tema delle disparità, inoltre, la Gran Bretagna e gli altri paesi dell'Efta — pur condividendo le preoccupazioni della Cee per le elevate « punte » esistenti nelle tariffe Usa — esprimevano delle riserve circa l'applicazione di regole correttive degli squilibri tariffari⁴⁸. Le critiche espresse dai francesi, tuttavia, erano esagerate. In realtà, i paesi dell'Efta nel Kennedy Round intendevano trarre il maggior vantaggio possibile dal duello fra gli Usa e la Cee. I paesi dell'Efta, infatti, oltre all'obiettivo di ridurre l'incidenza della protezione della Tec, intendevano anche migliorare le loro possibilità di penetrazione sui mercati extraeuropei, in primo luogo sul mercato americano. Tutti i paesi dell'Efta (specie la Gran Bretagna e la Svizzera) condivisero subito infatti la tesi della Cee di indurre gli Usa ad abolire l'American Selling Price⁴⁹. La Gran Bretagna inoltre — contro i desideri americani — dichiarava di volere mantenere le preferenze imperiali⁵⁰ ed era disposta a prendere un impegno su uno strumento fondamentale della sua politica cerealicola, cioè sul volume della produzione che beneficia di un prezzo garantito. D'altro canto, la Gran Bretagna, il piú grosso importatore di prodotti alimentari del mondo, non poteva accettare di pagare prezzi piú alti per i suoi acquisti di prodotti agricoli, allorché proprio i francesi con la teoria del consolidamento del montante di sostegno dimostravano di volere mantenere intatta la politica agricola comune senza fare alcuna sostanziale concessione.

Non v'è dubbio invece che l'atteggiamento rigido assunto dal Regno unito nelle trattative sulla siderurgia era da deplorare⁵¹. Il Regno unito infatti era l'unico paese che non voleva accettare l'obiettivo di un riavvicinamento generale delle tariffe applicate all'acciaio dai principali paesi grandi produttori o esportatori.

Fra le richieste di carattere specifico dei paesi dell'Efta assumevano particolare rilievo, oltre a quelle già accennate del Regno unito, quelle della Svizzera e dei paesi scandinavi. La Svizzera infatti chiedeva alla Cee sostanziali concessioni per il settore dell'orologeria, i tessili, i prodotti chimici e l'industria alimentare. Per l'orologeria e diversi altri prodotti (ad es. i coloranti) la Svizzera invocava il beneficio della « clau-

sola europea » in materia di disparità, ma la Cee condizionava ogni concessione alla soppressione di ostacoli di carattere non tariffario⁵². La Svizzera chiedeva inoltre una serie di concessioni per determinati prodotti dell'industria meccanica (macchine da cucire, frese, macchine per la lavorazione del legno, ecc.), nonché il mantenimento del regime di franchigia per i motori destinati ai battelli di alto mare. Per i prodotti chimici la Svizzera chiedeva che la Cee operasse delle riduzioni senza condizioni per almeno sei posizioni tariffarie dei capitoli 29 e 32 per i quali essa è di gran lunga il principale fornitore della Cee. La Svizzera temeva infatti di essere danneggiata in caso di mancata ratifica da parte del Congresso Usa dell'accordo comportante l'abolizione dell'American Selling Price. Per i tessili la Svizzera chiedeva concessioni addizionali per i filati di cotone, mentre per l'industria alimentare chiedeva concessioni per il cioccolato. Nel settore agricolo la Svizzera insisteva per ottenere dalla Cee una limitazione delle restituzioni accordate ai formaggi esportati sul suo mercato⁵³.

Per quanto riguarda i paesi scandinavi il loro interesse nei riguardi della Cee riguardava il settore delle paste per carta, carta e cartoni, l'alluminio, le ferro-leghe e il magnesio. Il settore delle paste per carta, carta e cartoni rivestiva un'importanza chiave. Il mercato della Cee rappresenta infatti il 40% circa delle esportazioni scandinave. La Cee era però riluttante a fare delle offerte generose, dato il carattere cartelizzato di questa industria nei paesi scandinavi. Per carta e cartone la delegazione scandinava era contraria all'adozione di una clausola di salvaguardia che, in caso di necessità, avrebbe consentito alla Cee di ristabilire, in modo autonomo, i dazi eventualmente ridotti. Per la carta di base invece la delegazione scandinava era favorevole alla proposta della Cee volta a ridurre il dazio del 25% circa, ma non intendeva prendere alcun impegno sulla richiesta comunitaria di procedere ad un risanamento delle condizioni di commercializzazione. Per la carta giornale i paesi nordici facevano rilevare che le loro esportazioni nella Cee avevano già raggiunto t. 725.000 — la Cee proponeva invece un contingente a dazio nullo di t. 560.000 — e che, in vista dell'aumento della domanda, sarebbe stato opportuno aumentare ogni anno il contingente tariffario sulla base di una percentuale da negoziare. Per l'alluminio la delegazione nordica insisteva affinché l'offerta di un contingente (t. 130.000) venisse sostituita con un'offerta tariffaria. Per le ferro-leghe la Norvegia insisteva per ottenere migliori condizioni d'accesso. La Cee invece intendeva porre in eccezione pressoché tutte le linee tariffarie salvo il ferro-silicio-manganese. La delegazione nordica chiedeva perciò almeno un allargamento dei contingenti anche per ferro-cromo e ferro-silicio. Per il magnesio, la Norvegia, principale fornitore della Cee, che aveva sempre beneficiato in Germania di contingenti a dazio

nullo, chiedeva il consolidamento del contingente tariffario vigente.

La Norvegia infatti temeva di perdere i suoi sbocchi sul mercato tedesco, dato che la proposta comunitaria di ridurre il dazio sul magnesio greggio dal 10 all'8% avrebbe potuto indurre gli industriali tedeschi ad utilizzare l'alluminio al posto del magnesio⁵⁴.

Nel settore agricolo i paesi scandinavi — specie la Danimarca — chiedevano migliori possibilità d'accesso nella Cee per bovini vivi e carne bovina; per i lattiero-caseari (specie i formaggi); i suini e la carne suina; le uova ed il pollame; i prodotti della pesca (trote, aringhe, certe conserve e soprattutto i filetti di pesce surgelati). La Danimarca, inoltre, era favorevole a sottoscrivere un accordo regionale (con Cee, Regno unito e Irlanda) per il bestiame vivo e la carne fresca. La Norvegia era disposta a prendere un impegno su una percentuale minima d'importazione in rapporto al consumo totale per i cereali. E la Svezia considerava positivamente il metodo comunitario del consolidamento del montante di sostegno.

Le richieste del Giappone

Unico paese dell'emisfero orientale a fare parte del gruppo dei paesi lineari, il Giappone occupava nel negoziato una posizione particolare. Infatti, mentre accettava nel settore industriale il principio della riduzione lineare del 50%, insisteva soprattutto sulla abolizione delle restrizioni quantitative e degli altri ostacoli non tariffari che impediscono l'aumento delle sue esportazioni. « Il Giappone — dichiarava Morio Aoki, capo della delegazione giapponese a Ginevra — non può partecipare ai negoziati su posizioni d'eguaglianza se le discriminazioni nei confronti dei prodotti giapponesi persistono »⁵⁵. « Finché queste discriminazioni non vengono abolite — ribadì il ministro giapponese della pianificazione economica, Kiichi Miyazawa — abbiamo il diritto di chiedere delle compensazioni »⁵⁶. L'offerta lineare del Giappone era perciò caratterizzata dalla presenza di liste di eccezioni, totali e parziali, e dal mantenimento di restrizioni all'importazione per una vasta gamma di prodotti industriali (coke, lignite, carbone, la maggior parte degli antibiotici ed i loro preparati, le pellicole cinematografiche, il cuoio e le pelli, diversi articoli in cuoio — calzature, abiti in cuoio, ecc. — i tessuti con più del 30% di lana, i merletti, certi tipi di vetri, diversi tipi di leghe d'acciaio, i motori ad esplosione per i veicoli a motore, le automobili e le relative carrozzerie, le macchine da scrivere, i calcolatori, ecc.). Il Giappone inoltre invocava anche le disposizioni degli articoli XX e XXI del Gatt (eccezioni generali ed eccezioni per motivi di sicurezza) per escludere dal negoziato una serie importante di pro-

dotti, come i prodotti nucleari e l'intero settore dell'aviazione, insieme ad altri prodotti di interesse più limitato, come i narcotici, le armi e le munizioni. Nei confronti della Cee, peraltro, il Giappone chiedeva un migliore accesso sui mercati dei sei paesi soprattutto per il settore della chimica, quello della ceramica, dei metalli e della meccanica. In particolare, mostrava un vivo interesse per le posizioni tariffarie 69.07 e 69.08 (quadrelli in ceramica), 82.25 B (isolanti in ceramica), 85.15 (apparecchi di radiotelegrafia, ecc.) e 90.02 (lenti ottiche, ecc.). Il mantenimento — da una parte e dall'altra — di restrizioni quantitative e la presenza di numerose eccezioni rendeva tuttavia arduo il negoziato. Il Giappone comunque, nel settore specifico delle auto, pareva disposto ad accettare la riduzione tariffaria del 50%, purché l'Italia aumentasse le importazioni di auto giapponesi. La Commissione, dal canto suo, era disposta ad accordare un migliore accesso sui mercati dei sei ai prodotti chimici giapponesi, purché il Giappone (partecipando, come i principali paesi industrializzati, ad un accordo generale per l'intero settore) accettasse una riduzione tariffaria del 50% senza alcuna eccezione rilevante.

In materia di agricoltura, il Giappone accettava l'inclusione dei prodotti agricoli nel negoziato, ma, essendo — come il Regno Unito — un paese importatore intendeva perseguire una politica liberoscambista volta a tenere bassi i prezzi dei mercati internazionali. Rifiutava perciò di prendere degli impegni sulla propria politica interna, di aumentare i prezzi internazionali dei cereali e di partecipare ad un programma di aiuti alimentari su base multilaterale. Il Giappone — come il Regno Unito — era disposto soltanto ad accordare delle garanzie di sbocco ai grandi paesi esportatori di cereali. Per quanto poi riguardava l'offerta tariffaria, proponeva il consolidamento dei dazi vigenti e una riduzione per un certo numero di prodotti dell'ordine del 25% e presentava una lunga lista di eccezioni interessante l'intero settore dei lattiero-caseari, il lino, i vini brandy, il luppolo. In particolare, nei confronti della Cee chiedeva un migliore accesso per i suoi prodotti della pesca (specie per certi molluschi, conchiglie e conserve di pesce). Il Giappone inoltre sperava di ottenere dei vantaggi indiretti dalle offerte agricole degli Usa e dei paesi scandinavi⁵⁷. Sui problemi dei paesi in via di sviluppo, il Giappone condivideva la tesi americana di abolire i dazi sui prodotti tropicali ed appoggiava il programma d'azione del Gatt del maggio 1963. Il Giappone, però, manteneva delle forti riserve per quanto riguardava il varo di un sistema di preferenze generalizzate⁵⁸.

I paesi semindustrializzati

Il secondo gruppo dei paesi partecipanti al negoziato era costituito dai cosiddetti paesi semindustrializzati (Canada, Australia, Nuova Zelanda in primo luogo), cioè da quei paesi a struttura economica speciale dispensati dall'applicare la norma lineare essendo i loro interessi d'esportazione concentrati in larga misura nel settore agricolo o in uno o pochi mercati⁵⁹. Gli obiettivi del Canada nel Kennedy Round erano rivolti ad aumentare le sue esportazioni di materie prime e di prodotti alimentari e ad ottenere nuovi sbocchi per i suoi manufatti⁶⁰. In particolare, nei confronti degli Usa, il mercato di gran lunga più importante, il Canada, era interessato ad ottenere una riduzione dei dazi doganali relativi ai suoi tipici prodotti di esportazione (legno, carta, prodotti derivati del legno, prodotti della pesca, prodotti agricoli) ed una vasta gamma di manufatti (dal whisky agli apparecchi telefonici e televisivi). Era inoltre favorevole all'abolizione dell'American Selling Price ritenendo che, a lungo termine, la sua industria chimica ne avrebbe tratto importanti vantaggi. Nel settore industriale il Canada, non seguendo il metodo lineare, presentò un'offerta selettiva positiva interessante soltanto certi prodotti per i quali, peraltro, erano previsti tassi di riduzione in complesso modesti. Gli industriali canadesi, infatti, erano contrari ad accordare forti riduzioni tariffarie così come si opponevano ad ogni tentativo di indebolimento del proprio codice antidumping. La Cee — che non vide mai con favore la non applicazione della disciplina tariffaria in senso stretto derivante dal sistema lineare da parte dei paesi semindustrializzati — faceva invece intendere di non essere disposta ad accordare una riduzione sostanziale del dazio del 9% della Tec sull'alluminio grezzo ed altre riduzioni interessanti certi prodotti esportati dal Canada (carta, piombo, zinco, ecc.) se le offerte canadesi non fossero state sensibilmente migliorate. La Cee, inoltre, sottolineava la necessità di rivedere la complessa nomenclatura doganale canadese e le modalità di valutazione doganale. Questi fattori infatti — insieme al carattere notoriamente restrittivo della legislazione antidumping del Canada — impedivano le esportazioni dei sei paesi. Nel settore agricolo, il Canada era favorevole ad aumentare i prezzi di riferimento dell'accordo internazionale sul grano, ma non era disposto a rinunciare alle sovvenzioni interne in materia di stoccaggio negando che tale politica potesse costituire un elemento di sostegno per i suoi produttori. Un impegno sulla politica agricola interna era peraltro considerato dal Canada soltanto come un mezzo per forzare l'accesso sul mercato dei paesi importatori. Il Canada, tuttavia, come la delegazione Usa, si dichiarava disposto ad esaminare la possibilità di accettare, in certe circostanze, degli impegni su un tasso di autoapprovvigionamento per i cereali. Nei

confronti dei paesi in via di sviluppo, il Canada era poi favorevole a ridurre (o ad abolire) i dazi su un certo numero di prodotti tropicali e a promuovere un programma multilaterale di aiuti alimentari. Il Canada tuttavia — d'accordo con il Regno Unito — insisteva nel voler mantenere le preferenze imperiali⁶¹.

L'Australia venne dispensata dall'adottare il metodo lineare per due motivi: a - l'85% delle sue esportazioni era formato da materie prime e prodotti agricoli; b - la tariffa australiana costituiva un elemento essenziale per favorire lo sviluppo della sua industria nascente e diversificare la sua economia. Si decise peraltro che l'Australia — come la Nuova Zelanda — avrebbe presentato l'elenco delle sue offerte selettive solo quando fossero state concordate regole precise per condurre il negoziato nel settore agricolo. Successivamente, tuttavia, non essendo stato possibile definire tali norme, si decise che l'Australia, come gli altri paesi partecipanti, avrebbe presentato le sue offerte il 16 dicembre 1965.

Gli obiettivi dell'Australia nel Kennedy Round vertevano, in modo pressoché esclusivo, nel settore agricolo. L'Australia infatti chiedeva: a - un aumento del prezzo minimo nel nuovo accordo internazionale sul grano; b - un migliore accesso sul mercato giapponese per un numero importante di materie prime (lana, carbone, metalli ferrosi, pelli) e di prodotti agricoli (carne bovina soprattutto); c - un migliore accesso sui mercati della Cee (specie per la carne congelata e alcuni altri prodotti come, ad esempio, il carbone, la frutta secca, ecc.); d - una riduzione dell'elevato dazio Usa sulla lana grezza. L'Australia sperava inoltre di poter concludere un accordo internazionale sulla carne bovina (insieme con Nuova Zelanda e Argentina, da una parte, e Cee, dall'altra) per rendere più flessibile la regolamentazione della Cee. L'Australia però si dichiarava contraria a prendere degli impegni sulla sua politica interna in relazione diretta con la remunerazione del produttore. Infine, nei confronti del terzo mondo, l'Australia favoriva la riduzione e la soppressione dei dazi sui prodotti tropicali, ma si opponeva ad una riduzione delle preferenze imperiali⁶².

La Nuova Zelanda — dispensata dal seguire il metodo lineare data l'elevata incidenza delle sue esportazioni agricole — perseguiva nel Kennedy Round un duplice obiettivo: a - ottenere un migliore accesso per i propri prodotti agricoli sui mercati dei paesi industrializzati; b - ridurre i sussidi all'esportazione impiegati dagli altri paesi. In particolare mirava a concludere un accordo internazionale generale sui prodotti lattiero-caseari fondato sulla messa in vigore di un sistema di prezzi di riferimento per il burro (che lasciasse però inalterato il sistema dei contingenti del Regno Unito), l'adozione di impegni specifici volti a ridurre sia i sussidi alla esportazione che il sostegno alla produzione inter-

na (nei paesi in cui i prezzi risultavano particolarmente alti) e l'attuazione di misure multilaterali per risolvere il problema delle eccedenze. Le tesi della Nuova Zelanda si scontravano così con quanto era sostenuto dalla Cee che, invece, voleva attenuare la portata della regolamentazione quantitativa del Regno Unito per le importazioni di burro e che era contraria alla riduzione del sostegno della politica interna comunitaria. La Nuova Zelanda, d'altro canto, osteggiava la proposta comunitaria di congelare il montante di sostegno ritenendo che i prezzi agricoli della Cee fossero stati fissati a livelli troppo alti ed essendo contraria al metodo di protezione scelto dalla Comunità per la propria agricoltura⁶³. A differenza dell'Australia e dell'Argentina, la Nuova Zelanda non favoriva la conclusione di un accordo internazionale per la carne bovina. Per tale prodotto, infatti, riteneva non esistessero particolari difficoltà di vendita a condizione che le forze del mercato fossero lasciate liberamente operare. Sul piano delle riduzioni tariffarie, inoltre, era molto interessata ad ottenere un migliore accesso sui mercati degli Usa e del Giappone per la vendita di carne di montone e d'agnello.

I paesi a commercio di stato

Attivissima⁶⁴ si rivelò la partecipazione nel Kennedy Round dei paesi ad economia socialista, in particolare della Polonia, della Jugoslavia e della Cecoslovacchia⁶⁵. Le cause del vivo interesse dei paesi socialisti per il Kennedy Round erano da attribuirsi: a - all'importanza crescente del ruolo del commercio estero di questi paesi; b - alla grande importanza che i beni acquistati dai paesi ad economia di mercato andavano assumendo per accelerare lo sviluppo dei loro sistemi economici; c - alla speranza che i nuovi negoziati tariffari fornissero l'occasione per normalizzare le relazioni commerciali Est-Ovest; d - alla convinzione che in queste trattative sarebbero stati raggiunti risultati importanti sul piano concreto. A quest'ultimo riguardo un articolo del periodico polacco « Rynki Zagraniczne » dal titolo « Una politica chiaro-veggente » del 9 maggio 1964 sottolineava che « i risultati del Kennedy Round avranno un'importanza certa: sono infatti in gioco non solo i problemi della riduzione delle tariffe all'importazione dei prodotti industriali, ma anche i problemi del mercato dei prodotti agricoli, che rivestono un'importanza primordiale per le nostre esportazioni verso i paesi occidentali, nonché i problemi relativi alle restrizioni quantitative e ai contingenti d'importazione. Solo una nostra attiva partecipazione nel negoziato potrà difendere i nostri interessi e darci la possibilità di negoziare delle concessioni ». Le parti contraenti del Gatt — un tempo restie ad includere nell'Accordo generale i paesi ad economia pianificata

il cui commercio estero è un monopolio statale — accolsero con soddisfazione la decisione dei paesi socialisti di partecipare attivamente ai negoziati ginevrini.

Restavano però da superare delle difficoltà notevoli, specie per quanto riguarda l'accessione della Polonia nel Gatt come paese membro a parte intera. Infatti, a differenza della Cecoslovacchia (paese membro fondatore del Gatt) e della Jugoslavia (paese associato nel 1964 al Gatt, che, grazie alle riforme in corso di attuazione, disponeva già di un sistema tariffario analogo a quello dei paesi ad economia di mercato), la Polonia — paese ad economia pianificata — partecipava ai lavori delle parti contraenti del Gatt sin dal novembre del 1959 ma a « condizioni speciali ». In tali condizioni estendere automaticamente a favore dei prodotti polacchi le riduzioni tariffarie concordate nel Gatt doveva necessariamente significare trovare nuovi principi e metodi di commercio fra paesi socialisti e paesi ad economia di mercato. La Polonia infatti, non potendo offrire delle riduzioni tariffarie, presentò una serie di proposte costruttive che le fecero assumere nel Kennedy Round il ruolo di paese pioniere nella ricerca di soluzioni e di possibilità di collaborazione fra sistemi economici e commerciali diversi⁶⁶. La Polonia, in particolare, si dichiarò pronta ad aumentare del 40 % le sue importazioni dai paesi ad economia di mercato nel corso di cinque anni. In cambio la Polonia chiedeva l'applicazione incondizionata e completa della clausola della nazione più favorita in materia di dazi doganali. Inoltre, si dichiarava pronta a negoziare l'inclusione nei propri piani di importazione di certi prodotti la cui importazione avrebbe potuto registrare incrementi più elevati rispetto all'aumento medio delle importazioni globali. In cambio chiedeva il riconoscimento di un diritto contrattuale sulle riduzioni tariffarie nei casi in cui essa aveva un interesse come fornitore. La Polonia era poi disposta a fornire l'assicurazione che i maggiori guadagni ottenuti da un aumento delle sue esportazioni in seguito a riduzione tariffarie sarebbero stati usati per aumentare le importazioni. In cambio però la Polonia chiedeva un trattamento non discriminatorio nei riguardi delle restrizioni quantitative.

Temendo poi gli effetti della politica agricola comune della Cee, la Polonia chiese anche il mantenimento all'attuale livello delle sue tradizionali esportazioni di prodotti agricoli, impegnandosi in cambio a tenere delle consultazioni annuali concernenti l'intera sua politica commerciale. La Polonia, infine, chiedeva l'applicazione delle regole generali del Gatt relative alle formalità e ai regolamenti doganali incluse le disposizioni sulla valutazione per fini doganali⁶⁷, prendendo egualmente degli impegni quanto al livello dei prezzi di vendita e all'adozione di opportune clausole di salvaguardia ispirate all'art. XIX del Gatt⁶⁸.

La Jugoslavia, dal canto suo, proponeva soltanto un consolida-

mento ed una riduzione lineare dei dazi del suo nuovo sistema doganale. Nel 1965 infatti, adottò un nuovo tariffario doganale le cui caratteristiche erano del tutto analoghe a quelle vigenti nei paesi ad economia di mercato⁶⁹. La Jugoslavia, infine, chiedeva — per il settore agricolo — condizioni di accesso più favorevoli e mostrava un vivo interesse a negoziare un accordo sui bovini vivi e la carne bovina fresca. Giustificava poi la modestia delle sue offerte con due argomenti: a - la sua qualità di paese in via di sviluppo; b - il fatto che l'incidenza del nuovo sistema doganale era stata ridotta del 50 % nei confronti del sistema doganale provvisorio del 1961.

Le offerte della Cecoslovacchia ebbero invece carattere « misto ». La Cecoslovacchia, infatti, propose, da una parte, una riduzione lineare del 50 % su tutte le importazioni e dall'altra, sull'esempio della Polonia, un impegno ad aumentare — a certe condizioni — del 30 % le importazioni nel corso di cinque anni. Il carattere eterogeneo della offerta cecoslovacca si spiega con il mantenimento (formale) di una tariffa doganale che risaliva al periodo in cui questo paese non aveva ancora un'economia pianificata, ma era già un membro del Gatt. Dato però che nel sistema economico attuale le tariffe doganali non esercitano nessuna influenza sulle importazioni, i dirigenti cechi presero anche un impegno d'acquisto. Come la Polonia, la Cecoslovacchia chiese la soppressione di ogni restrizione quantitativa e propose delle consultazioni annuali per verificare l'esecuzione delle reciproche concessioni⁷⁰.

I paesi in via di sviluppo

Nonostante che sin dall'inizio il Kennedy Round assumesse il carattere di una confrontazione commerciale fra paesi altamente sviluppati, i paesi in via di sviluppo avevano delle speranze notevoli. Nel Trade Expansion Act, nel programma d'azione del Gatt del maggio del 1963 e nella risoluzione del 6 maggio 1964 adottata dal Trade Negotiations Committee vi erano infatti previsioni tali da far intravedere una vera e propria riforma delle politiche commerciali dei paesi industrializzati nei confronti del terzo mondo⁷¹. La possibile riduzione del protezionismo agricolo dei grandi paesi industrializzati — conseguente all'inclusione nel negoziato del settore agricolo — faceva sperare in una espansione delle esportazioni dei paesi emergenti della zona temperata. La prospettiva di abolire i dazi doganali sui prodotti tropicali incoraggiava a credere che presto sarebbero finite le discriminazioni fra paesi del terzo mondo. E la proposta di organizzazione dei mercati volta a stabilizzare i prezzi di alcuni importanti prodotti agricoli (lo zucchero ad esempio) induceva a ritenere che soluzioni soddisfacenti si sarebbero presto tro-

vate per tutte le parti in causa⁷². L'ottimismo dei paesi in via di sviluppo, peraltro, trovava riscontro in una maggiore attenzione del Gatt per i problemi commerciali del terzo mondo, attenzione che doveva concretarsi nell'adozione del nuovo capitolo IV dell'Accordo generale⁷³. Ma le speranze del terzo mondo erano destinate, in gran parte, ad essere disattese. Infatti, la non applicazione del principio della reciprocità nei confronti dei paesi emergenti, collocò automaticamente la stragrande maggioranza dei paesi in via di sviluppo nella posizione di « silent partners » in posizione cioè di isolamento, del tutto al margine del negoziato. Infatti, se i paesi emergenti ottenevano delle concessioni a loro favorevoli, queste potevano essere soltanto il risultato di quanto veniva deciso dai paesi industrializzati i quali negoziavano fra di loro in base alla rigorosa osservanza del principio della reciprocità⁷⁴. Peraltro, altri fattori indebolirono la posizione dei paesi emergenti nel Kennedy Round. L'esistenza di regimi preferenziali a carattere regionale (Commonwealth, Convenzione di Yaoundé) pose infatti in evidenza gli interessi degli stessi paesi emergenti. E il forte ritardo che subì l'intero negoziato, in seguito alla lunga crisi della Cee, impediva l'approfondimento dei temi di specifico interesse dei paesi in via di sviluppo. Infine, non si deve dimenticare che numerosi paesi emergenti (il cosiddetto gruppo dei 75 divenuto poi gruppo dei 77) cercavano una soluzione radicale ai problemi del sottosviluppo al di fuori del Gatt e precisamente nell'ambito delle risoluzioni che sarebbero state adottate dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (Unctad), conferenza che per l'appunto si tenne a Ginevra quasi simultaneamente a quella del Kennedy Round⁷⁵. Ora questa conferenza, apertasi in funzione anti-Gatt e notoriamente sostenuta dall'Urss (tanto che si giunse a parlare di un Krutschev Round in opposizione al Kennedy Round), era osteggiata dai paesi industrializzati del mondo occidentale, i quali, pur riconoscendo che si doveva fare di più per aiutare il terzo mondo, rinviarono in sede Gatt ogni discussione relativa alle riduzioni doganali dei prodotti industriali dei semilavorati importati dai paesi emergenti⁷⁶.

La posizione degli organismi economici

La Camera di commercio internazionale, di cui fanno parte gli operatori economici di 75 paesi, in una serie di raccomandazioni formulate nel luglio 1963 invitava gli uomini d'affari di tutto il mondo a sostenere i loro governi nell'intraprendere il Kennedy Round. In particolare, la Camera di commercio internazionale — oltre a chiedere l'inclusione di tutti i prodotti e a sostenere il metodo lineare con una riduzione tariffaria del 50 % — chiedeva l'eliminazione degli ostacoli non tariffari,

una limitazione all'uso delle clausole di salvaguardia, la necessità (in certe circostanze) di prendere in considerazione le disparità tariffarie e di limitare al minimo le eccezioni, la possibilità di applicare nei confronti dei paesi con livelli tariffari bassi percentuali di riduzioni inferiori, la possibilità per i paesi a struttura economica speciale di negoziare prodotto per prodotto, l'estensione dei vantaggi del negoziato ai paesi emergenti senza compensazioni. Per le materie prime, raccomandava l'applicazione della percentuale massima di riduzione (senza prevedere eccezioni), una rapida abolizione dei dazi non superiori al 5 %, la rimozione degli ostacoli non tariffari. Inoltre, per i prodotti tropicali, si accettava la risoluzione della sessione ministeriale del maggio 1963 e si suggeriva di garantire il libero accesso sui principali mercati anche ai prodotti che hanno subito una semplice trasformazione. Riteneva, infine, necessario adottare regole speciali per condurre i negoziati nel settore agricolo, per dare vita ad una nuova serie di impegni internazionali interessanti sia i paesi esportatori che quelli importatori. E al riguardo suggeriva di negoziare accordi mondiali su una base diversa da quella degli accordi tradizionali per garantire un miglior equilibrio fra domanda e offerta, e per stabilizzare i prezzi a livelli remunerativi per produttori ritenuti ragionevolmente efficienti ⁷⁷.

Gli industriali europei, dal canto loro, attribuivano grande importanza al successo del Kennedy Round. I rappresentanti delle tredici Federazioni industriali della Cee e dell'Efta, riuniti all'Aja il 13 giugno 1964, premesso che il successo del Kennedy Round avrebbe contribuito ad attenuare gli inconvenienti creati dall'esistenza in Europa di due gruppi economici, dichiararono solennemente che « tutti i paesi industrializzati membri del Gatt dovevano partecipare ai negoziati », essendo questa una condizione indispensabile per ottenere una vera reciprocità e mutui vantaggi. Gli industriali europei inoltre sottolineavano che il problema delle riduzioni lineari non poteva essere disgiunto dai problemi delle disparità tariffarie, delle eccezioni e dei provvedimenti paratariffari e non tariffari trattandosi di problemi strettamente connessi la cui soluzione avrebbe avuto una grande influenza sulla soluzione degli altri. Infine, si auspicava che tutte le parti avrebbero riconosciuto gli « interessi vitali » dei partecipanti e che, per i problemi agricoli, le soluzioni ricercate avrebbero dovuto tenere conto della necessità di realizzare un'autentica reciprocità ⁷⁸.

L'unione delle industrie della Comunità europea (Unice), organismo che raggruppa il padronato dei paesi della Cee, sottolineava che « un successo del Kennedy Round era desiderabile, non solo dal punto di vista delle diminuzioni reciproche dei dazi, ma essenzialmente come un passo importante verso un avvicinamento economico fra la Cee, gli Usa, i paesi dell'Efta e gli altri stati industriali del mondo occidentale. Sul

tema delle disparità tariffarie raccomandava di ricercare soluzioni tali da evitare ogni arbitrio e da tenere conto degli interessi attuali e futuri del commercio estero della Cee. L'Unice era, inoltre, favorevole ad un numero di eccezioni il piú limitato possibile, ad abolire l'American Selling Price, a preparare un codice antidumping e ad ottenere la garanzia che i risultati del negoziato venissero protetti contro misure unilaterali da parte degli altri paesi membri del Gatt ⁷⁹.

I sindacati dei lavoratori americani facenti capo alla grande centrale Afl-cio, pur esprimendo qualche riserva sugli effetti delle riduzioni tariffarie, diedero un vigoroso appoggio alle concezioni espresse dal Trade Expansion Act: Analogamente gli industriali americani facenti capo al Committee for Economic Development erano partigiani di una grande offensiva liberoscambista con una riduzione del 50 % dei dazi doganali col minimo di eccezioni ⁸⁰.

Gli industriali europei del Comitato per il progresso economico e sociale ribattevano, invece, che la riduzione del 50% doveva essere considerata soltanto un'ipotesi di lavoro, che il punto essenziale del negoziato stava nella differenziazione all'interno della tariffa, che 412 prodotti della tariffa Usa non erano mai stati toccati da alcun negoziato doganale e che l'industria Usa risultava piú protetta dell'industria europea, sia a causa della tariffa zero sulle materie prime, sia a causa delle alte tariffe imposte sui prodotti manufatti ⁸¹. Fra gli industriali dei paesi della Cee, peraltro, si poteva constatare l'esistenza di un blocco franco-italiano nei cui confronti il Kennedy Round suscitava dei riflessi difensivi ⁸². Gli industriali tedeschi ed olandesi, invece, tendevano a bilanciare le tesi degli Usa con quelle della Commissione, anche se, in ultima analisi, preferivano allinearsi con le tesi della Cee.

Il Comitato delle organizzazioni professionali agricole della Cee (Copa), creato nel 1958 dalle principali organizzazioni agricole dei sei paesi membri della Cee, affermava la sua determinazione di non vedere sacrificata la politica agricola comune agli interessi americani. Il presidente del Copa, Deleau, in un convegno tenuto a Strasburgo il 15 novembre 1963, dichiarava categoricamente che « l'esistenza della politica agricola comune è la condizione prioritaria per un negoziato sui prodotti agricoli nel Gatt e che tale politica non può essere rimessa in causa ». « La protezione dell'agricoltura europea — aggiungeva Deleau — non deve essere indebolita. Il livello dei prezzi non può essere discusso nel quadro di un negoziato tariffario, né si possono accordare garanzie quantitative agli Usa e agli altri paesi poiché in tal modo si negherebbe all'agricoltura europea ogni possibilità di espansione tecnica. Le pressioni politiche esercitate da certi paesi extraeuropei grandi esportatori sono inammissibili. Il Copa non può permettere che i paesi terzi sviluppino le loro esportazioni verso l'Europa di cereali e di prodotti ani-

mali rappresentando questi prodotti una gamma d'attività indispensabile alla esistenza dell'agricoltura europea »⁸³. Il Copa chiedeva perciò che nei negoziati l'equilibrio economico dei vantaggi reciproci fosse raggiunto per i prodotti agricoli della Cee e stimava che il problema degli scambi agricoli potesse trovare una soluzione solo nel quadro di un'organizzazione comune dei mercati a livello mondiale, nonché sulla base di discipline e di impegni reciproci in grado di superare gli aspetti puramente commerciali del problema⁸⁴.

L'American Farm Bureau Federation — l'organizzazione che raggruppa oltre il 90% dei produttori americani — era favorevole al Kennedy Round ritenendo che con la riduzione delle restrizioni agli scambi gli agricoltori americani avrebbero aumentato le loro esportazioni. L'obiettivo fondamentale dell'American Farm Bureau Federation era di indurre i negoziatori americani ad impegnarsi ad ottenere, da parte della Cee, la fissazione di limiti massimi per i prelievi agricoli, limiti la cui riduzione sarebbe stata successivamente oggetto di nuovi negoziati. L'American Farm Bureau Federation — in contrasto con la stessa amministrazione Usa — era invece contraria alla conclusione di accordi internazionali ritenendo ingiustificato legittimare le politiche protezioniste della Cee e limitare i produttori Usa — definiti « i più efficienti produttori del mondo » — nel reperire nuovi sbocchi. L'organizzazione degli agricoltori americani respingeva quindi il concetto di spartizione dei mercati e persino la nozione di garanzia d'accesso ai mercati della Cee. Lo slogan favorito dell'American Farm Bureau Federation era infatti « the need is for international trade agreements not international commodity agreements »⁸⁵.

Metodi di trattativa

Il metodo di trattativa nel Kennedy Round variava a seconda dello stato dei paesi partecipanti e del tipo di prodotti considerati. I paesi lineari seguivano il metodo lineare per i prodotti industriali. Gli altri paesi invece seguivano il metodo di trattativa prodotto per prodotto. Per i prodotti agricoli tutti i paesi negoziavano sulla base prodotto per prodotto. Per i prodotti industriali, i paesi lineari negoziavano soprattutto sulla base di eccezioni alla regola della linearità, eccezioni che, secondo le risoluzioni della conferenza del maggio 1963, dovevano essere mantenute al minimo. I paesi a struttura economica speciale, invece, negoziavano sulla base del metodo di trattativa prodotto per prodotto. Le offerte e le eccezioni concernenti i prodotti industriali, nonché le offerte prodotto per prodotto per il settore agricolo, erano peraltro soggette a revisioni su base multilaterale. Le offerte e le eccezioni con-

cementi i prodotti industriali dovevano essere sottoposte alle Parti contraenti entro il settembre del 1965 o entro 30 giorni dalla presentazione delle liste positive se il programma non fosse stato rispettato. Ma a causa del ritardo della Cee nel completare la sua politica agricola, le offerte agricole vennero presentate in modo completo soltanto nell'agosto del 1966. Analogamente anche i paesi in via di sviluppo subirono un ritardo.

I negoziati procedevano necessariamente in termini di offerte specifiche. Ma mentre le offerte devono essere identificate, le tariffe nazionali sovente impiegano le cosiddette nomenclature tariffarie. Nel Kennedy Round la nomenclatura di Bruxelles, essendo usata dalla maggior parte dei paesi membri del Gatt, divenne lo strumento di lavoro di base dell'intero round. Peraltro, per poter confrontare le tariffe della nomenclatura di Bruxelles con quelle di paesi che usavano (e tuttora usano) nomenclature diverse (come nel caso degli Usa e del Canada) vennero allestite, con gran lavoro, delle tavole di concordanza che consentivano di passare agevolmente da un tipo di nomenclatura all'altra.

III. Le difficoltà dell'armonizzazione delle tariffe doganali

L'identificazione delle disparità tariffarie: la formula del «30% + 10»

Sulla base del mandato conferitogli dai Ministri nella conferenza preparatoria del 16-21 maggio 1963, il sottocomitato incaricato di esaminare il piano di riduzioni tariffarie¹ si accinse subito ad elaborare i criteri per identificare le disparità. Su proposta della delegazione del Regno Unito², fatta propria da tutte le delegazioni, si assunsero come ipotesi di lavoro per la selezione delle disparità sensibili due criteri: a - uno scarto assoluto minimo fra i due dazi; b - un livello minimo per il dazio più elevato.

A tale riguardo la Cee inizialmente propose come semplici ipotesi di « approccio » la formula del « 30% + 10 », cioè di identificare la disparità combinando uno scarto minimo fra i due dazi di 10 punti con un livello minimo (detto « seuil » od anche « cut-off ») del dazio più elevato nella misura del 30% (ad valorem)³. La delegazione Usa invece — sempre per applicare la proposta britannica — propose di basarsi su una formula analoga, ma meno rigida detta del « 60% + 20 », cioè di identificare le disparità nel caso di uno scarto minimo di 20 punti in presenza di un livello minimo del dazio più elevato nella misura del 60% (ad valorem). La Cee inoltre, sulla base di stime parziali sottoposte all'attenzione del gruppo speciale per le disparità (gruppo creato nell'ambito del sottocomitato per i negoziati tariffari), rese noto che, con la formula del « 30% + 10 », avrebbe invocato nei confronti degli Usa 557 casi di disparità, interessanti soprattutto il settore dei prodotti chimici (189 casi) e quello dei tessili (108 casi)⁴. Inoltre aggiungeva che fra le 557 sottoposizioni della Tec che essa, con la formula del « 30% + 10 », avrebbe potuto invocare nei confronti degli Usa, soltanto

250 casi circa costituivano — utilizzando come base di calcolo le importazioni comunitarie di quantità sostanziali⁵ provenienti dagli Usa — disparità significative dal punto di vista commerciale⁶.

Ma i due criteri proposti dalla delegazione britannica presentavano dei seri inconvenienti. Si osservò, infatti, che il criterio di uno scarto assoluto minimo (che mirava a determinare una differenza minima iniziale fra i due dazi tale che, applicato ad essa il tasso di riduzione equilineare, il divario finale non risultasse più sensibile) trascurava il fatto che in realtà uno stesso scarto esprime un divario di protezione diverso a seconda della quota di valore aggiunto incorporato nel prodotto. La disparità, infatti, è tanto più alta quanto minore è la percentuale di valore aggiunto incorporata nel prodotto stesso. Infatti, poiché il dazio colpisce l'intero valore della merce, la protezione effettiva della trasformazione è uguale al prelievo daziario totale effettuato sul prodotto. Ad esempio, calcolato a 100 il valore di un prodotto che incorpori un valore aggiunto pari al 20% e ipotizzato un dazio del 5%, il prelievo daziario eguale a 5 corrisponde al 25% del valore della trasformazione e ne assicura quindi una protezione corrispondente. Se, nella stessa ipotesi, il valore aggiunto fosse eguale al 10% la protezione della trasformazione sarebbe pari al 50%. Inversamente, tanto maggiore è la quota parte di valore aggiunto, tanto più la protezione della trasformazione tende ad essere espressa dal semplice livello numerico del dazio. In tal modo, l'applicazione di uno stesso scarto ai prodotti finiti (incorporanti cioè una forte aliquota di valore aggiunto) e ai prodotti semifiniti (presentanti una quota parte minore di valore aggiunto) rischiava di non selezionare disparità sicuramente significative⁷.

Il criterio del livello minimo del dazio più elevato corrispondeva, d'altro canto, all'idea — tenacemente sostenuta dalla delegazione americana — di limitare il problema delle disparità ai soli casi di dazi elevati. Ma anche questo criterio comportava un notevole grado di arbitrarietà in quanto in certi casi selezionava delle disparità non significative, mentre, in altri casi, escludeva delle disparità sostanziali. Così, in base alla formula del « 30% + 10 » (nella quale si concretava la proposta britannica) sarebbero stati, ad esempio, considerati in disparità due dazi rispettivamente dell'80% e del 90%, mentre, viceversa, nell'ipotesi di un dazio relativamente basso del 12% e di un dazio relativamente alto del 29% non vi sarebbe stata alcuna disparità, allorché proprio in quest'ultimo caso la disparità era sostanziale⁸.

Una terza obiezione particolarmente rilevante venne, inoltre, fatta valere dalle delegazioni della Norvegia, della Svezia, della Svizzera, del Regno Unito e degli Usa, le quali il 14 ottobre 1963, in un memorandum⁹ sottoposto alla Cee, sottolinearono che, in numerosi casi, i paesi terzi si sarebbero trovati indirettamente danneggiati dall'esistenza di

disparità — ad essi non imputabili — fra la tariffa Cee e la tariffa Usa. Infatti, in un gran numero di casi, i paesi terzi risultavano essere i principali fornitori della Comunità e degli Usa al tempo stesso. In tal modo, l'invocazione delle disparità, avendo come conseguenza pratica una riduzione minore del dazio piú basso rispetto al dazio piú alto, avrebbe provocato dei seri danni¹⁰ ai paesi terzi e, quindi, all'intero negoziato¹¹.

Il delegato della Svizzera¹² — il paese principalmente interessato a questo problema poiché risultava il principale fornitore dei tre paesi chiave (Usa, Cee, Regno unito) per una vasta gamma di prodotti (orologi e coloranti soprattutto) — chiese allora, col pieno appoggio dei paesi dell'Efta, nonché degli Usa, i quali abilmente colsero questa occasione per isolare la Comunità, che le regole speciali di riduzione dei dazi in caso di disparità sensibile avrebbero dovuto applicarsi non già automaticamente, ma soltanto se il paese principale fornitore ne avesse invocata l'applicazione. Così, soltanto i paesi europei interessati, « principali fornitori », sarebbero stati abilitati ad invocare le disparità. E non invocandole si sarebbe applicato sia ai dazi americani che ai dazi della Cee una riduzione equilineare col risultato finale di una riduzione della protezione comunitaria piú forte di quella che si sarebbe ottenuta ove fosse stata la Comunità stessa a potere invocare la disparità. Per superare tali inconvenienti s'imponeva perciò la ricerca di nuove formule.

La formula del «double écart»

A tale fine, su deliberazione del Consiglio del 23 dicembre 1963, la delegazione della Cee nel gennaio 1964 propose una formula matematica interamente nuova detta del « double écart »¹³ (sintetizzata col rapporto « 2 : 1 + 10 »), secondo la quale esisteva una disparità quando un'alta quota doganale in un paese chiave (Usa, Cee, Regno unito) risultasse almeno doppia della tariffa applicata da un altro paese sulla stessa voce, e la differenza fra le due tariffe fosse di almeno 10 punti percentuali. La regola dei 10 punti, peraltro, si sarebbe applicata soltanto nei confronti dei prodotti finiti e delle materie prime, poiché l'identificazione delle disparità per i semilavorati doveva avvenire sulla base del primo criterio, e cioè del rapporto 2 : 1. Inoltre, la Cee conveniva che non sussistevano disparità in due casi: a - quando il paese avente la tariffa bassa non produceva, in quel momento, la merce in questione e non prevedeva di produrla entro breve tempo¹⁴; b - quando le importazioni del prodotto in oggetto da parte del paese avente tariffa bassa risultavano di entità trascurabile¹⁵.

Infine, la Comunità si dichiarava disposta ad effettuare negoziati bilaterali affinché, possibilmente, non fossero invocate le disposizioni

sulle disparità: a - quando il paese con tariffa alta aveva un rilevante volume di importazioni dal paese con tariffa bassa¹⁶; b - quando l'invocazione delle regole sulle disparità avesse procurato gravi conseguenze negative a un paese terzo.

Ma la nuova formula proposta dalla Comunità presentava il grave difetto di aumentare considerevolmente il numero dei casi di disparità. Infatti, come si vide nelle stime effettuate da un apposito gruppo di lavoro del sottocomitato per i negoziati tariffari, la Cee con la formula del « double écart » avrebbe potuto invocare (nel settore industriale) come casi di disparità nei confronti degli Usa e del Regno unito pressoché la metà delle voci della Tec (1.030 su un totale di 2.163, escluso le voci del settore carbossiderurgico). Con la formula del « 30% + 10 », invece, la Cee avrebbe potuto invocare, sempre nei confronti degli Usa e del Regno unito, soltanto 800 voci della Tec¹⁷. Tale situazione, d'altro canto, non subiva alcuna sostanziale modifica allorché vennero stimate le disparità « significative dal punto di vista commerciale » prendendo in considerazione le riduzioni apportate dall'applicazione dei due criteri qualitativi (previsti dalla formula del « double écart ») e dalla limitazione della regola dei dieci punti nei soli riguardi dei prodotti finiti e delle materie prime. Infatti, sempre in base alle stime del predetto gruppo di lavoro del Gatt, i casi di disparità « significative dal punto di vista commerciale » che la Cee avrebbe potuto invocare nei confronti degli Usa e del Regno unito avrebbero interessato 740 voci circa, pari al 18% delle importazioni Cee di prodotti non agricoli soggetti a dazio.

La formula del « double écart » perciò rischiava di ridurre seriamente la portata del Kennedy Round. Infatti, se un paese così importante come la Cee escludeva una proporzione così ampia delle sue tariffe dalla riduzione lineare, anche gli altri paesi — per un logico atteggiamento difensivo — sarebbero stati indotti a seguire l'esempio comunitario, sí da rendere privo di significato l'intero principio di una riduzione lineare del 50%. In diverse capitali sorse perciò il sospetto che con la formula del « double écart » la Cee mirasse non tanto a risolvere la complessa questione delle disparità tariffarie quanto ad evitare ogni sostanziale riduzione della Tec¹⁸. Tale sospetto venne rafforzato dal fatto che la formula del « double écart », così com'era stata presentata dalla Cee, dava luogo a due constatazioni sorprendenti, e cioè che: a - l'aumento dei casi di disparità invocati dalla Cee interessava soprattutto il Regno unito anziché gli Usa¹⁹; b - gli Usa potevano invocare nei confronti della Cee un numero particolarmente alto di casi di disparità (407 linee della tariffa Usa rispetto alle 71 linee della formula « 30% + 10 » e, in termini di disparità « significative dal punto di vista commerciale », oltre 500 linee della tariffa Usa rispetto ad una settantina

di casi della formula del « 30% + 10 », pari a circa un terzo delle importazioni Usa soggette a dazio).

La delegazione della Cee, tuttavia, rispose dichiarando che tale sospetto era infondato e che in realtà ciò che interessava alla Comunità non erano le cifre, ma il principio che i paesi partecipanti al negoziato si impegnassero a risolvere il problema delle disparità, anziché tentare di eliminarlo senza risolverlo come invece parevano intenzionati alcuni paesi²⁰. Non si poteva, d'altro canto, escludere che le sorprendenti conseguenze derivanti dall'applicazione della formula del « double écart » fossero il risultato di un infortunio tecnico dei tecnocrati di Bruxelles per la fretta eccessiva della Comunità di sottoporre nel Gatt una propria proposta²¹.

Il dibattito sulla formula del «double écart»

Il 26 febbraio 1964 gli Usa presentarono una controproposta alla formula della Comunità mostrando di preferire una soluzione fondata sul concetto di livello minimo, livello che, secondo i desideri americani, avrebbe dovuto risultare al di sopra del 40% ad valorem con uno scarto fra i due dazi di dieci punti percentuali²².

Gli Usa però si affrettarono a dichiarare che, se questa nuova formula si fosse rivelata inaccettabile, essi, seppure con riluttanza, avrebbero aderito ad un'edizione migliorata della formula del « double écart ». Ma tale dichiarazione equivaleva, da parte americana, ad accettare la formula del « double écart »²³. Era infatti evidente che la Cee non avrebbe potuto accettare la controproposta americana, dato che essa presentava, in sostanza, tutti i difetti della formula del « 30% + 10 ». In tal modo il grande dibattito sulle disparità pareva avviato a soluzione²⁴.

Gli emendamenti che gli Usa chiedevano di introdurre nella formula della Comunità — al fine evidente di ridurre e circoscrivere il numero delle disparità erano i seguenti:

a - applicare lo scarto di 10 punti nei confronti di tutti i prodotti (e non solo nei confronti dei prodotti finiti e delle materie prime, come invece chiedeva la Cee);

b - introdurre due nuovi criteri qualitativi a carattere automatico per proteggere gli interessi dei paesi terzi, e eliminare dalle regole sulle disparità quei casi in cui, nonostante l'esistenza di un'alta tariffa, risultava che nel paese ad alta tariffa entrava egualmente da un qualsiasi paese normale fornitore (e non solo dal paese a dazio basso, come invece sosteneva la Comunità) un volume sostanziale di importazioni.

L'applicazione alla formula del « double écart » di questi due

nuovi criteri qualitativi avrebbe sensibilmente circoscritto i casi di disparità significative. Infatti, secondo le stime effettuate dal segretario del Gatt, il numero dei casi di disparità significative dal punto di vista commerciale che la Cee avrebbe potuto invocare nei confronti degli Usa sarebbe sceso da 700 (usando la formula del « double écart » con i due criteri qualitativi proposti dalla Comunità) a circa 270 casi (usando la formula del « double écart » con i due criteri qualitativi proposti dalla Comunità piú i due nuovi criteri qualitativi proposti dagli Usa)²⁵. La maggior parte delle riduzioni era da imputare alla applicazione del criterio del « principale fornitore » (oltre 400 casi di disparità significative venivano infatti così eliminati). In tal modo l'introduzione nella formula del « double écart » di un criterio automatico volto a tutelare gli interessi dei paesi terzi principali fornitori della Comunità venne accolto con particolare favore dai rappresentanti della Svizzera, della Svezia e della Norvegia, i quali vedevano così accolto il suggerimento formulato nel novembre 1963 dalla Svizzera²⁶. La delegazione della Comunità, invece, ribadì la sua preferenza per negoziati bilaterali caso per caso con i paesi terzi sottolineando che soltanto tale procedura avrebbe consentito di contemperare gli interessi divergenti della Comunità (che mirava ad effettuare riduzioni tariffarie che lasciassero un certo margine di « bargaining power ») e dei paesi europei principali fornitori della Comunità (interessati ad una riduzione massima dei dazi della Tec). La questione dei paesi terzi — aggiungeva ancora la delegazione della Cee — era troppo complessa per applicare una regola automatica che non avrebbe potuto tenere conto del vero significato commerciale dei casi di disparità²⁷. Le delegazioni del Giappone, della Norvegia, della Svezia, della Svizzera, del Regno unito e degli Usa fecero invece osservare alla Comunità che: non vi era alcuna ragione perché un paese principale fornitore con una tariffa « bassa » fosse privato del beneficio di riduzione del 50% in seguito all'invocazione di una disparità, per il semplice fatto che un paese — che avrebbe potuto non avere alcun interesse ad esportare — aveva una tariffa « alta »; non vi era alcuna garanzia che la procedura di consultazione proposta dalla Comunità avrebbe dato dei risultati soddisfacenti ai paesi terzi principali fornitori e in tale situazione di incertezza sarebbe stato difficile per i paesi terzi presentare le proprie offerte; la proposta comunitaria contemplava in effetti dei negoziati solo con alcuni paesi europei (la Svizzera soprattutto). Questi paesi però erano principali fornitori di solo 217 delle 740 disparità che la Cee avrebbe potuto invocare nei confronti degli Usa o del Regno unito con la formula del « double écart »; la proposta comunitaria avrebbe portato ad una serie di negoziati bilaterali prodotto per prodotto che avrebbe costituito un'importante deviazione dal concetto dell'approccio lineare; e se poi tali consultazioni

fossero fallite ne sarebbero potute derivare una serie di reazioni tali da compromettere il carattere multilaterale lineare del negoziato ²⁸.

Un altro punto controverso riguardava il problema dell'applicazione della formula del « double écart », anche ai prodotti semilavorati ²⁹. A tale riguardo le delegazioni del Giappone, della Norvegia, della Svezia, della Svizzera, del Regno unito e degli Usa sostennero che sarebbe stato piú opportuno applicare anche ai semilavorati la regola dei dieci punti percentuali. Infatti, anche se l'argomentazione sostenuta dalla Cee risultava valida in certi casi, il problema in effetti era estremamente complesso variando le posizioni da caso a caso, come rivelò un apposito studio di un gruppo di esperti del Gatt ³⁰. Il delegato del Regno unito, peraltro, suggerí una soluzione di compromesso, e cioè di lasciare la possibilità ad un paese di invocare la disparità se lo scarto fosse risultato minore di dieci punti. Inoltre, le delegazioni di Israele, della Norvegia, della Svezia, della Svizzera, del Regno unito e degli Usa criticarono la proposta della Cee di non estendere anche ai semilavorati la regola dei dieci punti, poiché in tal modo numerosi dazi della tariffa di diversi paesi sviluppati — dazi che rivestivano uno speciale interesse per i paesi in via di sviluppo — sarebbero stati esclusi dalla riduzione del 50%. A tale riguardo comunque la delegazione dell'Austria riteneva — e con ragione — che una soluzione soddisfacente del problema dei paesi terzi avrebbe anche attenuato eventuali conseguenze negative per i paesi emergenti ³¹.

Sul criterio di un elevato livello di importazioni nel paese a dazio alto, la delegazione della Cee nel prendere nota dell'emendamento proposto dagli Usa osservò che, applicando questa regola automatica, piú si tentava di ridurre i casi di disparità piú l'importanza delle disparità restanti aumentava. La Comunità, inoltre, era contraria a prendere in considerazione le importazioni da una qualunque fonte, poiché il fatto che un paese terzo potesse esportare non implicava necessariamente che il dazio non fosse protettivo. Le delegazioni del Giappone, della Svezia, della Svizzera, della Norvegia, e del Regno unito ritenevano invece che non fosse ragionevole concludere che una tariffa alta è proibitiva solo perché le esportazioni dai paesi a tariffa bassa risultavano incapaci di competere con quelle provenienti dai paesi terzi.

Infine, diverse delegazioni criticarono il criterio proposto dalla Cee di « nessuna produzione o importazione in un paese a basso dazio », poiché esso pareva favorire la tendenza a prorogare l'abolizione di restrizioni quantitative illegali. A tale obiezione la Cee rispose che la sua proposta non andava interpretata nel senso che, una volta riconosciuta una disparità, il paese a basso dazio avesse il diritto di mantenere delle restrizioni illegali, ma nel senso di non fare operare tale criterio qualitativo quando il basso livello di importazioni fosse stato il risultato del-

l'esistenza di restrizioni quantitative, poiché, quando le importazioni risultavano ostacolate da misure diverse dal dazio, il paese a bassa tariffa potrebbe aver avuto un interesse ad importare³².

Trattamento delle disparità

Strettamente connesso col problema della selezione delle disparità era evidentemente quello del trattamento delle disparità stesse. Obiettivo fondamentale delle regole speciali per il trattamento delle disparità era quello di attuare al tempo stesso una riduzione della protezione ed una armonizzazione delle tariffe. In via teorica tale armonizzazione — una volta deciso il tasso di riduzione equilineare — poteva ottenersi soltanto in due modi, e cioè: a - riducendo in misura superiore a tale tasso il dazio più elevato; b - riducendo in misura inferiore il dazio più basso. Ma tale alternativa in concreto non esisteva, poiché gli Usa non potevano negoziare riduzioni superiori al 50%. L'unica soluzione possibile era quindi quella di operare una riduzione inferiore al dazio meno alto³³.

Accolto questo principio si osservò che vi erano due formule alternative per concretare tale soluzione, e cioè: a - ridurre tutti i dazi « alti » del 50% e tutti i dazi « bassi » secondo una percentuale uniforme più debole, ad esempio, del 25%; b - effettuare le riduzioni secondo una scala degressiva che avrebbe avuto l'effetto che quanto più bassi fossero risultati i dazi inferiori tanto più ridotta sarebbe stata la riduzione tariffaria.

Fu questa seconda alternativa a prevalere³⁴. Al riguardo il delegato del Regno Unito presentò una proposta³⁵ precisa che prevedeva: a - l'applicazione iniziale a tutti i dazi della riduzione lineare; b - la concessione — dopo questa riduzione lineare — ai dazi « bassi » di un premio di due punti, più un punto supplementare se fossero risultati inferiori alla metà del dazio corrispondente più alto; in tal modo la riduzione automatica sarebbe risultata tanto minore quanto più il dazio in vigore fosse risultato più basso; c - nessun dazio al di sotto del 5% sarebbe stato necessariamente ridotto. La delegazione della Cee, ispirandosi alla cosiddetta « formula giapponese »³⁶ propose invece una formula di riduzione proporzionale al livello del dazio più basso³⁷. La Comunità proponeva cioè di definire una scala di riduzioni in funzione del dazio meno elevato, scala di riduzioni il cui tasso medio non avrebbe dovuto superare il 25%. Nel definire questa scala di riduzioni la Comunità fissò delle serie sufficientemente ampie per evitare gli svantaggi inerenti all'applicazione di una riduzione identica a diversi livelli di dazio. La Comunità propose perciò una riduzione percentuale teorica

variabile dal 15% al 35% in modo da avere un saggio medio di riduzione del 25% circa. Peraltro, si inclusero in tale formula anche degli elementi fissi. Così, si proponeva di applicare una identica riduzione per i dazi al di sotto del 5%, da una parte, e per i dazi al di sopra del 25%, dall'altra.

Nella riunione del sottocomitato per i negoziati tariffari del 29 aprile 1964 il tipo di scala degressiva proposto dalla Cee venne accolto come una base concreta di lavoro. Ardua si rivelò invece la definizione di un compromesso sulla questione che, secondo la Comunità, il tasso medio delle riduzioni non dovesse superare il 25%. Gli Usa infatti, appoggiati dalle delegazioni di numerosi paesi, ritenevano che la riduzione media avrebbe dovuto essere maggiore del 25% affinché la minor riduzione applicabile in caso di disparità risultasse più vicina possibile al tasso di riduzione generale. Ma a tale obiezione la Cee rispose che non sarebbe servito a nulla definire delle disparità se poi i tassi di riduzione dovevano risultare assai prossimi al tasso di riduzione generale ³⁸.

Importanza ridotta del problema delle disparità

Dopo le intense discussioni del periodo 1963-1964 il problema delle disparità tariffarie perse molto della sua risonanza. Le ragioni del brusco accantonamento di questo tema che aveva avvinto ed impegnato per numerosi mesi le delegazioni di tutti i principali paesi partecipanti al negoziato erano da attribuirsi ai seguenti fatti:

a - il problema delle disparità era stato esagerato ³⁹. Infatti, in complesso, senza cioè considerare l'importanza dei casi di disparità in alcuni settori specifici (prodotti chimici, tessili, strumenti di precisione, orologi), l'applicazione della formula proposta dalla Cee, tenendo anche conto degli emendamenti Usa, comportava dei casi di disparità che non superavano il 10% delle importazioni totali della Comunità;

b - nel negoziato la Cee si era venuta a trovare in una situazione difficile, poiché pressoché tutte le delegazioni avevano fatto fronte comune contro le tesi comunitarie, inizialmente per contestare l'esistenza stessa del problema, successivamente per limitare al minimo il suo campo d'applicazione;

c - la Cee non intendeva risolvere il problema delle disparità prima della presentazione delle liste di eccezione, temendo che gli Usa potessero essere indotti ad inserire in tali liste alcune voci importanti nei cui riguardi la Comunità avrebbe potuto invocare delle disparità ⁴⁰;

d - i criteri dibattuti nel sottocomitato per i negoziati tariffari del Gatt presentavano dei limiti tecnici notevoli. Gli esperti doganali in-

fatti incontrarono delle grandi difficoltà per potere realmente comparare le tariffe dei paesi chiave: le nomenclature erano diverse; ad una singola tariffa della Tec potevano corrispondere decine e decine di voci della tariffa Usa; i dazi europei (imposti sul valore cif dei prodotti importati, cioè sul valore assegnato al porto d'arrivo) dovevano essere adattati ai dazi Usa (in genere calcolati su base fob, cioè sul valore nel porto di partenza); ecc.

e - infine, sul piano teorico — anche se le conseguenze di una riduzione tariffaria tuttora non sono bene comprese — il tipo di analisi adottato nel sottocomitato per i negoziati tariffari si rivelò inadeguato. Infatti, l'assunzione di saggi « nominali » per misurare la protezione tariffaria contrastava con l'analisi più recente mirante invece a confrontare i saggi « effettivi » basandosi sulla differenza fra i saggi di dazio applicabili alle materie prime e ai semilavorati, da una parte, e i saggi di dazio applicabili ai prodotti finiti, dall'altra⁴¹. Peraltro, nel cercare di identificare i casi di disparità nessun serio tentativo venne fatto per tenere conto del diverso livello di produttività delle industrie interessate. Risultava così difficile — anzi pressoché impossibile — stabilire se, in realtà, una tariffa del 40% fosse più protettiva di una tariffa del 20%. Gli Usa infatti, contestando la teoria alla base delle richieste della Cee⁴², insistevano nel sottolineare che l'esistenza di un più alto livello di una determinata tariffa non comportava automaticamente che essa fosse più protettiva di un livello inferiore in certe altre tariffe. Ciò era confermato dal fatto che, negli Usa come nella Cee, vi erano alti livelli tariffari al di sopra dei quali fluiva un volume considerevole di importazioni. Peraltro, aggiungevano ancora gli americani, spesso sono tali perché le importazioni risultano già considerevoli alla tariffa alta. Pertanto, una riduzione del 50% sulla voce in questione avrebbe praticamente un effetto più liberalizzatore di una riduzione equilineare in un dazio più basso dove l'industria simile si trovi per l'esportazione su di una base fortemente competitiva⁴³.

La Cee adotta la formula del «double écart»

Ma il fatto che il problema delle disparità era stato posto in disparte non significava che sarebbe stato eluso. Infatti, in un rapporto confidenziale della Cee preparato a pochi mesi dalla conclusione del negoziato si poteva leggere che « la soluzione del problema generale delle disparità costituisce una delle condizioni di un accordo finale equilibrato ». In effetti, rimosso alla fine del 1966 il principale ostacolo tecnico⁴⁴ (e cioè l'allestimento da parte degli esperti delle tavole di concordanza delle tariffe dei paesi chiave), la Cee, alla fine del gen-

naio 1967, diffuse una nuova lista (detta « liste brute ») delle disparità che essa avrebbe potuto invocare nei riguardi degli Usa e del Regno unito ⁴⁵.

Tale lista comportava un numero elevato di casi di disparità (1.400 casi). Tuttavia la Comunità si mostrò subito propensa a semplificarla al massimo escludendo:

1 - anzitutto le posizioni per le quali la Cee aveva invocato una eccezione;

2 - le linee tariffarie per le quali le importazioni della Cee erano nulle o trascurabili (pari cioè ad un valore inferiore a 50.000 dollari Usa), nonché la maggior parte delle linee in disparità parziale per le quali le importazioni in disparità rappresentavano meno del 30% delle importazioni della linea intera;

3 - un gran numero di disparità per le quali i paesi nordici, la Svizzera e l'Austria avevano chiesto di beneficiare della « clausola europea » essendo principali fornitori o quanto meno fornitori sostanziali dei prodotti in causa nei riguardi della Cee ⁴⁶;

4 - considerando come un caso a sé stante, da negoziare in modo globale, le numerose disparità (ben 450) del settore dei prodotti chimici, nonché di alcuni altri settori (acciaio, orologi).

Alla fine di marzo del 1967 la Cee giunse così a definire una « liste épurée » che comprendeva circa 225 linee tariffarie della Tec (escluso il settore della chimica, dell'acciaio e dell'orologeria) ⁴⁷. Per la selezione delle disparità, la Cee applicò perciò la formula del « double écart », cioè la formula da essa proposta sin dall'inizio del negoziato. Analogamente per il trattamento delle disparità, la Cee formulò inizialmente la proposta di effettuare una riduzione variabile dal 15% (per i dazi più bassi) al 35% (per i dazi più alti), in modo da avere un saggio medio di riduzione del 25% circa. Certi adattamenti vennero tuttavia operati per le disparità parziali. Infatti, dato che in numerosi casi era impossibile trascrivere nella Tec le molteplici linee delle tariffe americane e britanniche in disparità, la Cee calcolò un dazio medio ponderato operando così delle riduzioni più elevate per diverse linee in disparità parziale. Quando, invece, il paese chiave aveva posto il prodotto in disparità nella sua lista delle eccezioni, la Cee non effettuò alcuna riduzione (come, ad esempio, nel caso della lana posta in eccezione totale dagli Usa).

La Cee nell'invocare le disparità, pur adottando una regola automatica, diede dunque prova di pragmatismo, soprattutto applicando la « clausola europea » ⁴⁸. La Cee, d'altro canto, non applicò la formula del « double écart » in modo unilaterale. Infatti, oltre alle discussioni coi paesi nordici, la Svizzera e l'Austria, la Cee ottenne che gli Usa accettassero la lista delle disparità, soltanto con la riserva di effettuare

alcune modifiche (peraltro di scarso rilievo). Gli Usa ritenevano infatti che in alcuni casi non sussistevano delle disparità effettive, anche se la loro tariffa risultava esattamente il doppio di quella della Tec. La tariffa Usa (basata su valori fob) una volta trasformata in valori cif dava infatti luogo a dazi leggermente inferiori a quelli della Tec. La Cee perciò in questo caso accolse la tesi americana abbandonando l'invocazione delle disparità per tali posizioni. In tal modo, in complesso, tenuto conto di una ventina di posizioni abbandonate nel periodo marzo-maggio 1967, la Cee riuscì ad invocare nei confronti degli Usa e del Regno unito soltanto poco più di 200 linee tariffarie della Tec⁴⁹.

È questo soprattutto il caso del settore dell'acciaio; del settore dei prodotti chimici (a condizione però che il Congresso americano ratifichi il Protocollo speciale allegato all'Atto finale della Conferenza) e, in minor misura, del settore della meccanica (ove la Comunità ha invocato un numero complessivo di disparità interessanti 54 linee tariffarie) specie per determinati utensili intercambiabili, i laminatoi e le loro apparecchiature, nonché alcune macchine utensili; del settore degli strumenti di precisione, dell'ottica e degli strumenti musicali (ove i casi di disparità invocati dalla Cee hanno interessato 25 linee tariffarie) specie per i binocoli, gli apparecchi fotografici e cinematografici, gli apparecchi di proiezione, gli apparecchi usati nei laboratori fotografici e cinematografici, gli apparecchi di geodesia, gli apparecchi medico-chirurgici, i contatori di gas ed elettricità, gli apparecchi per la registrazione e riproduzione dei suoni; e, in minor misura, del settore delle calzature specie per guanti, pelli da pellicceria conciate e relativi cascami; del settore dei minerali non metallici specie per lo spatofluoro, le ardesie, le mole di abrasivi agglomerati e i lavori di mica; del settore dei prodotti ceramici specie per gli oggetti per usi tecnici, il vasellame di grès ed altre materie ceramiche; del vetro e lavori di vetro specie per il vetro in barre, bacchette, biglie o tubi, il vetro per vetrate e le vetrerie d'uso domestico; sette linee del capitolo 85 della Tec (relative soprattutto alle resistenze elettriche, gli apparecchi di avviamento e i ferri da stiro). Infine, una serie di altri prodotti fra i quali ricordiamo i filati di seta; i filati artificiali; i tessuti artificiali; la maggior parte delle materie prime sintetiche ed artificiali in fiocco; i filati di canapa ed i filati e tessuti di carta; i bolduc, i tulle e i pizzi; le ovatte in materie tessili sintetiche e artificiali, le « stoffe non tessute », alcuni tessuti gommati, le cinghie e certe stoffe e manufatti per usi tecnici; i manufatti per neonati; guanti, calze e calzini; il magnesio; quasi tutti i metalli ferrosi; i lavori da panierai; le campane o forme di cappelli, i cappelli di feltro; talune armi (segnatamente i fucili da caccia); le racchette da tennis; gli stilografi, gli accenditori e le pipe.

Il riconoscimento, da parte dei paesi chiave, dei predetti casi di

disparità venne effettuato in modo pragmatico ritornando quindi — data l'impossibilità di concordare una formula automatica ed obiettiva — al metodo classico di trattativa prodotto per prodotto o, al massimo, settore per settore.

Le liste delle eccezioni

In stretta relazione col problema delle disparità sensibili⁵⁰ era poi quello delle eccezioni, cioè dei prodotti da escludere totalmente o parzialmente dal negoziato. Nel suo aspetto generale il problema delle eccezioni — indubbiamente un altro aspetto d'importanza fondamentale per il negoziato — trovava la sua origine nel metodo stesso della trattativa, cioè nella regola della riduzione equilineare. Era chiaro infatti che l'applicazione di un sistema generale di abbattimento daziario esigeva per la sua stessa generalità che si ammettesse una possibilità di deroga.

A tale riguardo la risoluzione ministeriale del 21 maggio 1963 stabilì che i negoziati multilaterali avrebbero dovuto basarsi su un piano di sostanziali riduzioni lineari limitando al minimo le eccezioni, le quali, peraltro, avrebbero dovuto essere giustificate e confrontate. Nelle successive riunioni del gruppo di lavoro creato dal Gatt sulle procedure per le riduzioni tariffarie la delegazione Usa propose di fissare un limite (« ceiling ») alle eccezioni suggerendo che ciascun paese si impegnasse a presentare, sin dall'inizio, una lista di eccezioni che non superasse una determinata percentuale delle importazioni totali⁵¹. La proposta americana venne però respinta. Le delegazioni degli altri paesi (Cee, Giappone, Norvegia, ecc.) fecero infatti osservare che la tesi americana avrebbe indotto i governi interessati a presentare (sin dall'inizio del negoziato) un numero massimo di eccezioni indipendentemente dal fatto che esse fossero necessarie. Sarebbe stato invece più opportuno — come sottolineò il delegato norvegese — consentire soltanto la presentazione di liste di eccezioni rispondenti a dei criteri precisi stabiliti di comune accordo. Purtroppo però nessun criterio obiettivo poté essere definito, dato che ciascun paese volle riservarsi il massimo di libertà nel determinare la propria lista delle eccezioni.

Infatti, la risoluzione ministeriale adottata dal Trade Negotiations Committee il 6 maggio 1964 restò nel vago nel fissare i criteri comuni per escludere determinate voci dalla riduzione lineare e si riuscì soltanto a stabilire:

- a - che le liste delle eccezioni sarebbero state dettate da « considerazioni di interesse nazionale superiore »;
- b - che l'accordo finale per le riduzioni tariffarie sarebbe stato

condizionato dalle soluzioni che sarebbero state adottate per gli altri problemi del negoziato (disparità tariffarie, problemi agricoli, problemi non tariffari e paratariffari), nonché, in generale, dall'ottenimento di una soddisfacente reciprocità.

Nella stessa sessione ministeriale del 4-7 maggio 1964 venne inoltre fissata al 10 settembre la data del deposito al Gatt delle liste delle eccezioni, data che nella successiva riunione del 29 maggio 1964 venne spostata al 16 novembre 1964 a causa dell'enorme mole di lavoro che la compilazione materiale delle liste comportava e per venire incontro al desiderio delle delegazioni degli Usa e del Regno unito che preferivano presentare le proprie liste dopo le elezioni in corso (rispettivamente in novembre ed in ottobre) nei loro paesi. Ma prima di arrivare al deposito delle liste delle eccezioni alla data del 16 novembre 1964 si dovette far fronte a delle difficoltà rilevanti. Gli Usa infatti insistevano nel subordinare il deposito delle liste delle eccezioni all'inizio fattivo di negoziati nel settore agricolo. La Comunità invece respingeva ogni parallelismo fra i diversi settori economici ritenendo — sotto pressione francese — che ogni progresso del settore agricolo del Kennedy Round potesse essere effettuato soltanto dopo la fissazione dei prezzi comuni per i cereali prevista per il 15 dicembre 1964. Il conflitto — che bloccò persino il negoziato — nell'ottobre 1964 venne comunque superato. Herter infatti in un comunicato stampa del 3 novembre 1964 dichiarò che gli Usa avrebbero rispettato la data del 16 novembre 1964 indipendentemente dai progressi compiuti nel settore agricolo⁵². Peraltro, dopo aver risolto tale contrasto con gli Usa, la Comunità si trovò a dover fronteggiare un altro problema particolarmente difficile, e cioè come riuscire a definire una lista delle eccezioni tale da soddisfare le esigenze di protezione dei sei paesi partners senza pregiudicare la validità dell'intero negoziato. A tale fine la Commissione in via provvisoria aveva redatto, con l'aiuto degli esperti del Comitato dell'art. 111, un elenco delle eccezioni relativamente ridotto comprendente circa l'11-12% delle importazioni Cee soggette a dazio della Tec. Tale elenco, tuttavia, una volta sottoposto all'attenzione dei sei paesi, venne notevolmente allungato (soprattutto in seguito alle richieste della Francia, e, in minor misura, dell'Italia e del Belgio) sì da includere il 30-34% circa delle importazioni Cee soggette a dazio della Tec⁵³.

Ma la definizione di un elenco così importante di eccezioni provocò la reazione della Repubblica federale tedesca e dell'Olanda che, pur essendo favorevoli ad allungare in certa misura la lista provvisoria della Commissione, intendevano dare al Kennedy Round la più ampia portata possibile e quindi ritenevano necessario attenersi ad un elenco che non superasse, in complesso, il 20% delle importazioni Cee

soggette a dazio (con l'intesa, peraltro, che tale elenco nel corso dei negoziati sarebbe stato ulteriormente ridotto parallelamente alle riduzioni effettuate dagli altri paesi partecipanti al negoziato)⁵⁴.

I principali punti controversi fra i sei nella formazione di un unico elenco delle eccezioni riguardavano: a - le automobili, per le quali solo l'Italia — contrastata decisamente dalla Repubblica federale tedesca interessata ad aumentare le sue vendite nei paesi terzi — chiedeva la messa in eccezione totale; b - i pezzi staccati delle auto, per i quali il Belgio — in aspro contrasto con l'Italia⁵⁵ — chiedeva la messa in eccezione parziale al fine di mantenere uno scarto significativo fra il dazio della Tec sulle auto e quello sui pezzi staccati per salvaguardare le fabbriche di montaggio della regione di Anversa (Opel, Vauxhall, ecc.); c - il materiale agricolo per il quale l'Italia chiedeva la messa in eccezione totale mentre la Francia si limitava a chiedere il collocamento sulla lista delle eccezioni dei soli trattori⁵⁶; d - il settore della costruzione meccanica, per il quale la Francia — in vivo contrasto con la Repubblica federale tedesca — chiedeva la messa in eccezione di una vastissima gamma di prodotti (macchine utensili, macchine per cucire, materiale di trasporto, motori di navi, coltelli e oggetti di posateria, ecc.); e - i reattori nucleari e i loro pezzi staccati nonché il materiale fissile d'uranio arricchito, per i quali la Francia — contrastata dalla Repubblica federale tedesca e dall'Euratom — chiedeva la messa in eccezione totale⁵⁷; f - l'alluminio, considerato un settore critico svantaggiato dal costo relativamente alto dell'energia nella Cee, per il quale la Francia chiedeva il mantenimento del dazio in vigore (9%); g - gli aerei e gli elicotteri leggeri (non superiori cioè a 15 t.), per i quali la Francia chiedeva la messa in eccezione totale essendo essa la principale produttrice della Comunità; h - l'industria elettronica, per la quale la Francia e l'Italia chiedevano la messa in eccezione di numerosi prodotti (pile elettriche, lampade portatili, taluni apparecchi radio-tv, tubi per televisori, strumenti elettronici di misura, ecc.).

Per una serie di altri prodotti particolarmente importanti — tessili, prodotti chimici, carta e cartone, orologi, ecc. — prevaleva invece fra i sei l'orientamento di subordinare la non inclusione nella lista delle eccezioni alla concessione di determinate contropartite da parte degli altri paesi partecipanti al negoziato⁵⁸.

Una soluzione di compromesso venne, infine, adottata al termine di una estenuante maratona ministeriale durata quattro giorni ed un'intera notte (dal 12 al 15 novembre 1964). Infatti, grazie alla volontà di successo della Francia⁵⁹ (che, specie nel settore della meccanica, ritirò una parte notevole delle sue richieste), alla buona volontà della Repubblica federale tedesca (che non si oppose all'aggiunta di un certo numero di prodotti alla lista presentata dalla Commissione), allo spi-

rito di collaborazione dell'Italia (che rinunciò alla messa in eccezione delle automobili) e al cedimento del Belgio (che per i pezzi staccati dovette accontentarsi della promessa che, in caso di difficoltà delle fabbriche di montaggio di Anversa, i sei si sarebbero consultati), la Cee, alla data convenuta del 16 novembre 1964, riuscì a presentare al segretariato del Gatt una lista di eccezioni accettabile come base di partenza per il negoziato. La Comunità, infatti, escludeva dalla riduzione lineare solo il 19% circa delle importazioni totali di prodotti industriali soggetti a dazio, dimostrando così in concreto — come ebbe a sottolineare il tedesco Neef che presiedeva la sessione del Consiglio dei ministri della Cee — di « non avere delle velleità protezioniste ed anzi di favorire lo sviluppo degli scambi su basi multilaterali », poiché l'80% circa delle sue importazioni sarebbe stato sottoposto a riduzioni equilineari ⁶⁰.

Deposito e giustificazione delle liste delle eccezioni

Il 16 novembre 1964 vennero presentate al segretariato del Gatt le liste delle eccezioni degli Usa, della Cee, del Regno unito, del Giappone e della Finlandia ⁶¹. Le altre parti contraenti « lineari », e cioè i paesi scandinavi, la Svizzera e l'Austria non invocarono alcuna eccezione subordinando però tale atteggiamento alla concessione nel corso del negoziato di una reciprocità soddisfacente ⁶². Fra i paesi semindustrializzati il Canada si limitò a depositare una lista delle concessioni che tale paese era disposto ad offrire, mentre, unico fra i paesi a commercio di stato, la Cecoslovacchia depositò un'offerta speciale soggetta alla condizione normale della reciprocità ⁶³.

Le liste depositate nel Gatt comportavano diverse categorie di eccezioni: a - le eccezioni totali (in minor numero, miranti a mantenere il dazio al livello in vigore); b - le eccezioni parziali (più numerose, miranti a ridurre i dazi doganali in misura inferiore a quella prevista dalla regola generale del 50%); c - le eccezioni condizionali (circoscritte a casi particolari, miranti a subordinare l'applicazione della riduzione lineare ad un grado soddisfacente di reciprocità). Quest'ultima categoria di eccezioni comportava peraltro l'apertura di una serie di negoziati bilaterali (ad esempio fra la Cee e la Svizzera per gli orologi; fra la Cee e gli Usa per l'abolizione dell'American Selling Price; fra la Cee e i paesi scandinavi per carta e cartone, ecc.) tali da superare il ristretto ambito tariffario.

La lista della Cee comprendeva circa 700 eccezioni concentrate nei seguenti settori:

a - meccanica, ove la Comunità dichiarava di volere mantenere una certa protezione per una serie di prodotti i cui dazi erano già assai bassi

se confrontati con quelli degli altri paesi chiave, di fronteggiare la concorrenza di potenti società straniere per altri prodotti (trattori agricoli, autocarri e autobus pesanti, alcuni materiali per lavori pubblici), nonché di salvaguardare le possibilità di espansione della propria industria per taluni articoli (calcolatori elettrici, microstrutture, reattori nucleari, macchine utensili a comando numerico, ecc.) destinati ad affermarsi in futuro ed esposti alla concorrenza americana; e di fronteggiare le importazioni provenienti da paesi che praticano bassi prezzi o da paesi a commercio di stato (articoli di coltelleria, macchine per cucire, isolatori transistors, taluni articoli di ottica, ecc.). La Comunità, inoltre, per le auto private chiedeva una soddisfacente reciprocità e per i pezzi staccati assicurava al Belgio soltanto la propria assistenza in caso di difficoltà delle sue fabbriche di montaggio. Il settore specifico dell'orologeria, infine era da considerarsi totalmente escluso finché la Svizzera non avesse negoziato con la Comunità un regime più liberale delle sue esportazioni ed importazioni;

b - prodotti chimici, ove un gran numero di prodotti era escluso dalla riduzione generale finché gli Usa avessero aderito alla richiesta comunitaria di negoziare l'abolizione dell'American Selling Price. La Comunità peraltro poneva, comunque, in eccezione totale alcuni articoli (fosforo, ammoniaca liquefatta, poliestireni e numerosi prodotti a base di caucciú);

c - tessili, ove la Comunità si richiamava ad un interesse nazionale superiore per gran parte delle materie tessili artificiali e sintetiche, per i manufatti di iuta, per taluni oggetti di vestiario e tappeti. La Comunità, inoltre, faceva sapere che nel settore dei tessili di cotone e dei prodotti sostituibili le sue offerte erano subordinate al rinnovo dell'Accordo internazionale sui tessili di cotone e all'adozione, da parte dei contraenti, di misure corrispondenti alle finalità di tale accordo;

d - acciaio, ove la Comunità dichiarava di volere realizzare un'armonizzazione massima fra la protezione tariffaria prevedendo eccezioni totali per i fili e i tubi. Per le ferro-leghe inoltre la Comunità poneva in eccezione quasi tutte le linee tariffarie a causa della viva concorrenza delle industrie dei paesi terzi fornite di energia a più basso costo;

e - metalli non ferrosi, ove la Comunità poneva in eccezione pressoché totale l'alluminio, il magnesio, il molibdeno, il tungsteno, il tantalio, nonché i prodotti sensibili come il piombo e lo zinco, ed il titanio (quest'ultimo al fine di mantenere una produzione in fase di sviluppo);

f - paste, carta e cartone, ove la Comunità subordinava eventuali concessioni ad un risanamento da parte dei paesi nordici delle condizioni di commercializzazione;

g - minerali non metallici, ove la Comunità poneva in eccezione il

sale destinato alla trasformazione chimica e i prodotti a base di amianto. Per i prodotti ceramici, peraltro, la Comunità intendeva mantenere il massimo livello di protezione nei confronti dei paesi a bassi prezzi e dei paesi a commercio di stato;

h - pelli e cuoio, ove la Comunità intendeva far fronte alle pratiche restrittive di alcuni paesi esportatori (pelli greggie, pelli bovine, articoli da viaggio in materia plastica) e alla massiccia concorrenza dei paesi a bassi salari e a commercio di stato (calzature di materia plastica o di gomma);

i - legno e lavori di legno, ove la Comunità chiedeva una consultazione con gli Stati africani ad essa associati (Sama);

l - ed una serie di articoli (ombrelli, fiori artificiali, spazzole, spazzolini, pennelli e simili, giocattoli, bottoni, ecc.) per far fronte alla concorrenza di prodotti provenienti da paesi a bassi prezzi o da paesi a commercio di stato⁶⁴.

La lista degli Usa era distinta in tre categorie di eccezioni. La prima categoria comprendeva i prodotti (sardine, legno segato di ogni tipo, quasi tutto il settore laniero, le terraglie e porcellane, le vetrerie, i tubi per televisori, i tubi elettronici riceventi, le calzature, i guanti, gli strumenti elettrici di misurazione, gli ombrelli) esclusi dalla riduzione generale per « motivi economici ». La seconda categoria comprendeva i prodotti (come il piombo, lo zinco, certi tappeti, certi strumenti ad uso medico, ecc.) esclusi per « ragioni costituzionali ». Questi due gruppi di prodotti (in cui prevalevano le merci del tipo « labour intensive ») sarebbero stati negoziati con gli altri paesi chiave dando luogo, se necessario, a delle compensazioni.

La terza categoria, invece, comprendeva i prodotti (come il petrolio, il titanio, ecc.) totalmente esclusi dal negoziato per « motivi di sicurezza nazionale » non suscettibili, in alcun modo, di dare luogo a delle compensazioni⁶⁵.

La lista del Regno unito comprendeva un numero relativamente modesto di prodotti, e cioè: il tantalio (leghe e derivati) per assicurare lo sviluppo dell'industria di punta aerospaziale e nucleare; diversi metalli per i quali già vigevano livelli tariffari relativamente bassi (titanio, zirconio, ecc.) che alimentavano un'industria in fase di costituzione; carbone, lignite e coke per i quali non si accordava il consolidamento del dazio nullo; il silicone, per il quale analogamente non si accordava il consolidamento trattandosi di un'industria in fase di sviluppo; il berillio, per la sua crescente importanza tecnologica nell'industria aerospaziale; il piombo e lo zinco essendo l'incidenza dei rispettivi dazi inferiore a quella degli Usa e della Cee; i tessuti di cotone, in eccezione totale, avendo già accordato larghi vantaggi all'industria dei paesi emergenti e per consentire la ristrutturazione dell'intero settore; iuta, per le dif-

ficoltà d'impiego insorte nell'area di Dundee; i tessili artificiali e sintetici, in eccezione parziale; certi tipi di eteri alcoolici per difficoltà nell'occupazione; i materiali di plastica, per evitare la penetrazione delle eccedenze delle industrie straniere, essendo il mercato britannico protetto da un dazio relativamente già basso nei confronti di quello applicato dalla Cee e dagli Usa. Il Regno unito, infine chiedeva per certi prodotti (tessili di lana, auto, acciaio e prodotti chimici), in cambio della riduzione lineare, un grado soddisfacente di reciprocità e ricordava che per alcuni prodotti soggetti a trattamento preferenziale doveva ottenere il consenso dei paesi del Commonwealth direttamente interessati ⁶⁶.

La lista del Giappone comprendeva un numero rilevante di prodotti distinti in quattro categorie. Nella prima categoria figuravano tutti quei prodotti (grafite naturale, minerali di manganese, tungsteno, mercurio, canfora, acido citrico, gelatina per uso industriale, pelli, cinture, articoli in sughero, carta e cartone, tessuti di lana; filati di lino, tessuti di iuta, calzature di cuoio, fiori artificiali; articoli in rame, ecc.) la cui esclusione era giustificata da considerazioni politiche e sociali (piccole imprese, pericolo di disoccupazione, industrie in declino, difficoltà esistenti nelle aree depresse, effetti sfavorevoli per categorie di persone a basso reddito). Nella seconda categoria figuravano quei prodotti (come, ad esempio, silicone, piombo, antimonio, prodotti della petrolchimica, strumenti elettronici, macchine d'ufficio e certe macchine utensili, motoveicoli per il trasporto di persone, generatori elettrici, strumenti elettrici di misurazione, ecc.) la cui esclusione veniva giustificata in base alla necessità di mantenere e sviluppare tecniche industriali, le industrie in fase di sviluppo e le industrie in fase di ristrutturazione. Nella terza categoria figuravano quei prodotti la cui esclusione si giustificava per la necessità di assicurare una fornitura continua e regolare all'industria nazionale (carbone, per cui si escludeva il consolidamento; gas liquefatti di petrolio e altri olii derivati dal petrolio; fertilizzanti; ferro-leghe; rame; leghe di nickel; alluminio; zinco; magnesio; tantalio; componenti chimici per l'agricoltura). Nella quarta categoria, infine, figuravano quei prodotti (ad esempio i prodotti farmaceutici) esclusi dalla riduzione generale per mantenere il pubblico benessere e per ragioni di sicurezza ⁶⁷.

Il confronto delle liste delle eccezioni

Sin dal 9 dicembre 1964 le liste depositate al Gatt vennero sottoposte — com'era previsto — ad una procedura multilaterale di giustificazione e di confronto.

La procedura di giustificazione si fondava, come già accennato, su un unico — e assai vago — criterio obiettivo, quello dell'interesse nazionale superiore, sí che risultò assai difficile al gruppo di esperti del Gatt valutare l'effettiva adesione a tale principio degli elenchi depositati. La Cee, peraltro, sin dalla prima riunione, fece intendere che il criterio dell'interesse nazionale superiore doveva essere interpretato in senso lato. Infatti, la Comunità, oltre a ribadire che le voci da essa poste in eccezione rispondevano pienamente al principio dell'interesse nazionale superiore, si affrettò ad aggiungere che, in certi casi, occorreva garantire, non solo la reciprocità globale, ma anche la reciprocità nell'ambito di determinate categorie di prodotti. In particolare, la Cee sottolineava che la soluzione che sarebbe stata data al problema degli ostacoli non tariffari (come l'American Selling Price e il sistema di valutazione in dogana usato dagli Usa) avrebbe avuto un'importanza decisiva nell'apprezzare la reciprocità. Tale interpretazione estensiva venne peraltro ancora piú ampliata dagli Usa, i quali, nella stessa riunione del 9 dicembre 1964, dichiararono che « la lista delle eccezioni americane era stata redatta con l'obiettivo di ottenere una reciprocità soddisfacente non solo per le tariffe dei prodotti industriali e gli ostacoli non tariffari, ma anche per quanto concerneva il commercio dei prodotti agricoli »⁶⁸.

In tal modo, non essendo in pratica possibile definire in modo preciso il criterio dell'interesse nazionale superiore ed essendo i paesi chiave ben decisi ad evitare il ricorso a dei complessi criteri automatici (la cui efficacia sarebbe stata peraltro dubbia, come si era visto per le disparità tariffarie), la procedura multilaterale delle giustificazioni si limitò soltanto ad una mera spiegazione delle argomentazioni usate dai vari paesi per redigere gli elenchi depositati⁶⁹.

Per quanto poi riguardava il problema centrale del confronto delle liste, un primo esame aveva posto in evidenza:

a - che la lista del Regno unito era di gran lunga la piú ridotta interessando soltanto il 4,7% delle importazioni totali di prodotti industriali soggetti a dazio;

b - che la lista della Cee, come già accennato, interessava il 19% circa delle importazioni totali di prodotti non agricoli soggetti ai dazi della Tec;

c - che la lista degli Usa, senza tenere conto del petrolio, si presentava, in complesso, moderata, interessando l'8% circa (19% con il petrolio) delle importazioni di prodotti industriali colpiti da dazio;

d - che la lista del Giappone, invece, era decisamente piú lunga interessando oltre il 24% delle importazioni totali di prodotti industriali soggetti a dazio.

Anche in questo caso però una procedura multilaterale di confronto delle liste non poteva dare risultati obiettivamente validi⁷⁰. La Cee

infatti si dichiarò contraria ad una mera valutazione in termini quantitativi delle offerte reciproche, sottolineando che il numero ridotto delle eccezioni Usa sarebbe apparso sotto una diversa prospettiva se si considerava che: a - i dazi della tariffa americana dopo la riduzione generale sarebbero pur sempre risultati superiori a quelli della Tec; b - certi dazi americani posti in eccezione erano particolarmente elevati; c - interi gruppi di prodotti (lana, guanti, vetro, calzature) erano esclusi dall'offerta americana; d - i due terzi delle eccezioni totali riguardavano dei dazi aumentati in virtù della clausola di salvaguardia, il che aveva già fortemente ridotto le importazioni; e - l'esistenza dell'American Selling Price rendeva priva di significato ogni offerta nel settore dei prodotti chimici; f - l'offerta americana per i tessuti di cotone era di fatto subordinata al rinnovo dell'Accordo a lungo termine concluso nel Gatt nel 1962; g - il mantenimento e il rafforzamento di una serie di ostacoli non e paratariffari (come, ad es. il sistema di valutazione delle merci in dogana, il « Buy American Act », il « Wool Labelling Act ») riducevano il valore dell'offerta Usa.

Analogamente, nei confronti della lista del Regno unito, la Cee faceva osservare: a - che, in realtà, il 4,7% delle importazioni totali soggette a dazio sarebbe salito all'8% se si teneva conto del fatto che per una serie di prodotti la possibilità britannica di applicare la riduzione del 50% era condizionata dal preventivo assenso dei paesi del Commonwealth, i quali, invece, notoriamente non intendevano rinunciare al trattamento preferenziale; b - che, in ogni caso, il livello dei dazi della tariffa britannica — dopo la riduzione lineare — sarebbe rimasto superiore a quello della Tec, pur tenendo conto delle eccezioni e delle disparità invocate dai sei.

Tenuto conto di questi rilievi si poteva così affermare che lo squilibrio — peraltro lieve — esistente al 16 novembre 1964 fra, da una parte, la lista della Cee e, dall'altra, le liste degli Usa e del Regno unito era largamente compensato dagli aspetti qualitativi delle offerte reciproche. La Cee peraltro, in uno studio comparativo confidenziale, constatava un equilibrio in complesso soddisfacente fra le liste dei paesi chiave rilevando:

a - che l'offerta lineare Usa copriva l'87% delle importazioni totali di prodotti industriali provenienti dai sei paesi, allorché le eccezioni totali della Cee interessavano il 6,6% delle importazioni industriali complessive provenienti dagli Usa e le eccezioni parziali il 12,7% delle importazioni industriali totali;

b - che l'offerta lineare del Regno unito copriva il 91% delle importazioni totali di prodotti industriali provenienti dai sei paesi, allorché le eccezioni complessive invocate dalla Cee interessavano l'8,5% delle importazioni totali industriali provenienti dal Regno unito⁷¹.

Inoltre, in diversi settori di grande importanza (prodotti chimici; tessili; ferro e acciaio; metalli non ferrosi; carta e cartone; orologi) la situazione — legata a delle eccezioni condizionali — era assai incerta. Per tali categorie di prodotti non era perciò possibile seguire una procedura di confronto multilaterale, ma far ricorso soltanto a negoziati bilaterali o settoriali in cui il confronto delle rispettive posizioni sarebbe stato limitato ai principali protagonisti. Infatti, su proposta dello stesso direttore generale del Gatt, Wyndham White, nella primavera del 1965 vennero creati — in ciascuno dei predetti settori — dei gruppi di lavoro, composti soltanto dai paesi direttamente interessati, col compito di trovare una soluzione tale da facilitare il mantenimento della applicazione della riduzione generale.

Le liste rettificative

I rilievi fatti valere dalla Cee nel fare un bilancio comparativo della situazione delle liste delle eccezioni dei protagonisti del negoziato non erano però condivisi dai paesi partners. Gli Usa ed il Regno unito chiesero infatti ai paesi che avevano presentato le liste più lunghe (Cee e Giappone) di fare uno « sforzo » per ridurle annunciando che, se una riduzione non fosse avvenuta, essi sarebbero stati costretti a ritirare un certo numero di offerte ⁷². Richiesta analoga venne presentata alla Cee dai paesi che si erano astenuti dal presentare delle liste (paesi scandinavi e Svizzera), i quali, essendo i principali fornitori della Comunità per una vasta gamma di prodotti, sarebbero risultati particolarmente colpiti. Infatti, come si poteva constatare in uno studio confidenziale redatto proprio dalla Cee, le eccezioni complessive invocate dalla Comunità avrebbero colpito rispettivamente il 27,3% (2,7% come eccezioni totali e 24,6% come eccezioni parziali) delle importazioni industriali totali provenienti dai paesi nordici ed il 20% (2,4% come eccezioni totali ed il 17,6% come eccezioni parziali) delle importazioni industriali totali provenienti dalla Svizzera. Nello stesso studio, peraltro, si rilevava che la Svizzera sarebbe stato il paese più colpito dalle disparità invocate dalla Cee (22,5% delle importazioni totali provenienti dal paese in causa, 3% soltanto invece per i paesi scandinavi).

In conformità con la procedura stabilita dallo stesso direttore generale del Gatt, gli Stati uniti, il Regno unito, i paesi nordici ⁷³ (Finlandia, Svezia, Danimarca, Norvegia), la Svizzera, l'Austria e il Canada alla data del 30 novembre 1966 presentarono un bilancio delle rispettive offerte indicando le modifiche che essi avrebbero voluto apportare alle loro posizioni iniziali tenuto conto delle offerte dei partners. Tale bilancio comprendeva per ciascun paese:

a - una lista di miglioramenti delle offerte dei partners (miglioramenti che avrebbero consentito il mantenimento delle offerte iniziali);

b - una lista di ritiro condizionale (lista detta di « avvertimento » per i paesi nordici e la Svizzera) ove venivano elencati i prodotti che sarebbero stati ritirati dal negoziato se i paesi che avevano presentato delle liste iniziali lunghe non le avessero ridotte;

c - una lista dei « desideri specifici », infine, che ciascun paese, sulla base di negoziati bilaterali o settoriali, poneva come condizione per mantenere le proprie offerte iniziali relative a certi prodotti ⁷⁴.

In tal modo gli Usa chiedevano un miglioramento delle offerte della Cee nei seguenti settori: a - meccanica (43,2% del totale), soprattutto per bulldozers, apparecchi di radiotrasmissione e ricezione per la radiotelegrafia, pezzi staccati di macchine d'ufficio, apparecchi elettrici o elettronici di misura; b - siderurgia (37,3% del totale) per i prodotti Ceca; c - prodotti chimici (8,4% del totale); d - carta trasformata (4,5% del totale); e - fili di fibre tessili sintetiche (3,8%); f - alluminio grezzo (2,9%); minacciando, altrimenti, di ritirare le proprie offerte iniziali nei seguenti settori: tessili (17% del totale), metalli (28% del totale, soprattutto alluminio); cineprese e proiettori (20% del totale); macchine meccaniche (10%); ottica (8%); armi da fuoco (6%); minerali (4%); apparecchi elettrici (2%) e diverse altre voci (5%). Gli Usa, a loro volta, prevedevano di accordare alla Cee dei miglioramenti, rispetto alle offerte iniziali, sotto forma di riduzioni tariffarie per quattro prodotti (fra cui la porcellana) e di esenzione per il ferro-nickel.

Il Regno unito chiedeva un miglioramento delle offerte della Cee nei seguenti settori: a - meccanica (62,8% del totale); b - tessili (14,7% del totale); c - acciai (11,8%); d - metalli non ferrosi (3,4%); e - carta e cartone (3,2%); f - ceramica (0,9%); g - prodotti chimici (1%); h - prodotti vari (2,3%); minacciando, altrimenti, di ritirare le proprie offerte iniziali nei seguenti settori: meccanica (28% del totale della lista di ritiro); prodotti chimici (15%, soprattutto fertilizzanti); minerali e metalli (17% del totale, soprattutto vetro e acciaio); tessili (7% del totale, specie lana e tappeti); diversi altri prodotti (48% del totale, specie calzature, carta e cartone e legno).

I paesi nordici chiedevano alla Cee dei miglioramenti nei seguenti settori: a - legno, carta e cartone (48,3% del totale); b - meccanica (20,2%); c - metalli non ferrosi (8,2%); d - acciaio (8,1%); e - prodotti chimici (4,2%); f - ferro-leghe (3,9%); g - tessili (2,3%); h - altre voci (4,7%); minacciando, altrimenti, di escludere dal negoziato una serie di prodotti pari al 32,4% delle importazioni totali industriali provenienti dalla Cee. In particolare, sarebbero stati colpiti i seguenti prodotti: meccanica (49,2%, specie gli autoveicoli); tessili (25,3% dell'in-

tera lista di avvertimento); metalli (6,2% specie l'alluminio, gli articoli in vetro, acciaio e ferro); prodotti chimici (15,3% specie la plastica e il caucciú); altre voci (4% dell'intera lista di avvertimento).

La Svizzera, oltre a rivendicare l'abbandono di tutte le disparità per le quali essa risultava il principale fornitore della Comunità, chiedeva alla Cee miglioramenti per la quasi totalità dei prodotti posti in eccezione da essa esportati nei sei paesi. Trattavasi, in particolare, dei seguenti settori: a - meccanica (43,6% del totale della lista di miglioramenti); b - tessili (37,7%); c - metalli non ferrosi (5,3% soprattutto alluminio); d - prodotti chimici (4,9%); e - acciaio (3,9%); f - carta e cartone (2,9%); g - ferro-leghe (0,5%); h - altre voci (1,9%); minacciando, altrimenti, di escludere dal negoziato una serie di prodotti pari al 33% delle sue importazioni provenienti dalla Cee (nell'ipotesi di applicazione da parte della Comunità delle regole generali di negoziazione) e al 47% (nel caso di esclusione dei capitoli 29, 32 e 39 dei tessili di cotone e di orologeria). In particolare, sarebbero stati colpiti i seguenti settori: tessili (38% del totale della lista di avvertimento); meccanica (32%, specie gli autoveicoli); prodotti chimici (21%, specie la plastica); minerali e metalli (4%, specie il vetro); altre voci (specie la carta).

La reazione della Cee alla presentazione di liste rettificata fu particolarmente vigorosa, specie nei riguardi degli Usa e del Regno Unito. La Commissione esecutiva della Cee osservò infatti:

a - che gli elenchi degli Usa avrebbero comportato il ritiro di un volume di commercio di circa 116 milioni di dollari (con riferimento al 1962), pari al 5,4% delle importazioni industriali totali provenienti dalla Cee;

b - che la lista di ritiro potenziale del Regno Unito avrebbe comportato l'esclusione di una lunga serie di prodotti che avrebbe colpito importanti correnti d'esportazione dei sei paesi interessando un volume di commercio di circa 303 milioni di dollari (con riferimento al 1962), pari al 20% delle importazioni totali e al 30% delle importazioni soggette a dazi doganali;

c - che la lista di ritiro degli Usa era stata redatta sulla base di ipotesi di lavoro del tutto arbitrarie (ad es. gli Usa non tenevano conto delle disparità; nel caso dell'alluminio gli americani ritenevano che l'offerta di un contingente Cee sarebbe stata rimpiazzata da una sostanziale riduzione tariffaria, ecc.);

d - che, analogamente, la lista di ritiro britannica si basava su delle ipotesi poco realiste (infatti, nel settore dell'acciaio il Regno Unito valutava le offerte sulla base dei dazi esistenti nell'accordo concluso con la Ceca nel 1958);

e - che, sin dal deposito delle liste delle eccezioni esisteva un equi-

librio sostanziale fra le offerte della Comunità, degli Usa e del Regno unito ⁷⁵.

Il Consiglio della Cee perciò, in un approfondito dibattito su questo tema, nel gennaio del 1967 sottolineò che gli elenchi di ritiri potenziali presentati da vari paesi non apparivano giustificati ⁷⁶ e che, anzi, presentavano il pericolo di costituire un punto di partenza per una serie crescente di ritiri che avrebbe potuto pregiudicare la portata dei risultati dell'intero negoziato. Se infatti una parte delle offerte dei partners fosse stata effettivamente ritirata, anche la Comunità sarebbe stata costretta a ritirare le sue offerte per quei prodotti i cui dazi assicuravano una protezione ancora relativamente alta ed il cui volume delle importazioni risultava rilevante. La Cee, tuttavia, riconosceva apertamente che la presentazione di liste di ritiro da parte dei paesi scandinavi e della Svizzera era in buona parte da ritenersi giustificata, dato che l'inclusione nella lista comunitaria delle eccezioni di prodotti come l'alluminio, certi settori della meccanica, della carta e del cartone e dei tessili colpiva in misura rilevante gli interessi degli operatori economici di quei paesi per i quali i mercati dell'area comunitaria costituivano lo sbocco principale. Perciò si dichiarava disposta a migliorare le sue offerte nei settori di specifico interesse dei paesi scandinavi (carta e cartone, alluminio, ferro-silicone-manganese, magnesio) e della Svizzera (tessili e certi prodotti della meccanica), a condizione che tali paesi rinunciassero, da parte loro, a ritirare i prodotti di particolare interesse per la Comunità.

La Cee però sottolineava che:

a - per un certo numero di settori molto importanti ogni concessione ai paesi nordici e alla Svizzera era subordinata al risultato dei negoziati in corso sul piano generale, nonché sul piano settoriale specie per i tessili di cotone, carta e cartone, l'alluminio e soprattutto la chimica inorganica;

b - per gli autoveicoli l'eventuale messa in eccezione da parte Svizzera e Scandinava avrebbe comportato il ritiro automatico di certe offerte comunitarie per mancanza di reciprocità settoriale com'era stato chiaramente precisato dal Consiglio nelle direttive emanate il 15 novembre 1964;

c - per l'orologeria ogni concessione alla Svizzera restava subordinata alla abolizione delle restrizioni all'esportazione e all'importazione in vigore in quel paese.

Una soluzione di compromesso globale

Il raggiungimento di un punto d'incontro accettabile da parte di tutti i principali paesi si rivelava estremamente difficile. Ciascun paese

infatti si preoccupava di ottenere un equilibrio fra le proprie concessioni e quelle altrui. Negli ultimi mesi del negoziato si dovette perciò assistere ad un certo irrigidimento di posizioni, specie fra la Cee e gli Usa, tanto da indurre i sei a ventilare l'ipotesi di non proporre alcuna liberalizzazione nel settore degli oli vegetali, del tabacco e del pollame, prodotti esportati dagli Usa in quantità notevole nell'area comunitaria. Il consiglio dei ministri della Cee, tuttavia, nel gennaio 1967 decise di proseguire il negoziato evitando, nei limiti del possibile, di dovere ritirare talune offerte ed incaricando la Commissione di proseguire attivamente le trattative nei settori che avevano subito un certo ritardo, cioè quelli relativi ai problemi delle disparità e ai problemi non e paratariffari, come la questione dell'American Selling Price.

Negli ultimi giorni del negoziato la situazione di « impasse » che si era creata venne perciò sbloccata grazie ad una serie di contatti bilaterali e multilaterali fra le principali delegazioni interessate, le quali compresero che se si voleva evitare il fallimento del Kennedy Round occorreva fare qualche sacrificio offrendo ulteriori concessioni. Si giunse così alla fase conclusiva del negoziato in cui la Cee e gli altri paesi principalmente interessati si adoperarono per pervenire ad una soluzione di compromesso globale accettabile e sopportabile dalle rispettive economie, anche se né la Cee né gli altri paesi poterono migliorare le rispettive concessioni sino al punto da dare una completa soddisfazione ai paesi richiedenti ⁷⁷.

IV. Problemi specifici di alcuni settori industriali

Nel settore industriale i negoziati iniziarono con un esame multilaterale delle offerte iniziali presentate dai paesi partecipanti. Tali offerte, come abbiamo visto nel secondo capitolo, erano essenzialmente di due tipi: a - offerte « lineari » presentate dai paesi che avevano accettato il negoziato su basi lineari; b - offerte « prodotto per prodotto » presentate dai paesi a struttura speciale¹.

L'analisi multilaterale delle offerte iniziali presentate dai paesi « lineari » e dai paesi a « struttura speciale » interessò sia le eccezioni totali che quelle parziali. L'obiettivo di questo esame multilaterale — portato rapidamente a termine all'inizio del 1965 — era di procedere ad una valutazione globale delle riduzioni tariffarie offerte nel settore industriale per riuscire a raggiungere nella fase conclusiva del negoziato un livello soddisfacente di reciprocità. Successivamente, a partire dalla primavera del 1965, i negoziati nel settore industriale assunsero essenzialmente il carattere di trattative bilaterali fra i principali partners commerciali. In tal modo notevoli progressi furono compiuti per una vasta gamma di prodotti. In alcuni settori « critici », tuttavia, i negoziati apparivano bloccati, sí che il direttore generale del Gatt, alla fine del 1965 e all'inizio del 1966, suggerí di creare dei gruppi di lavoro specifici formati dai delegati dei paesi direttamente interessati. Vennero cosí creati cinque gruppi di lavoro per l'alluminio, la carta e le paste per carta, l'acciaio, i tessili e i prodotti chimici.

I negoziati intrapresi nell'ambito dei gruppi settoriali — pur avendo carattere diverso a seconda del prodotto trattato — si rivelarono molto interessanti. Infatti, oltre alle concessioni tariffarie, vennero discussi numerosi altri aspetti delle politiche commerciali (la struttura industriale, l'esistenza di ostacoli non tariffari, l'orientamento dei consumi, ecc.). In questo capitolo perciò concentriamo la nostra attenzione

sul lavoro effettuato dai gruppi settoriali rinviando, tuttavia, al capitolo quinto l'analisi dei problemi dell'industria chimica per la stretta connessione di tale settore con la questione dell'American Selling Price. Successivamente, dopo avere esaminato l'accordo bilaterale concluso fra la Comunità europea e la Svizzera nel settore dell'orologeria, rinviando all'inizio del capitolo nono un esame, necessariamente rapido, ma esauriente, dei risultati del Kennedy Round negli altri settori industriali in cui, sulla base di trattative prodotto per prodotto, sono state concordate sostanziali riduzioni tariffarie in applicazione del principio della « linearità generalizzata »².

Alluminio

L'industria mondiale dell'alluminio, come in genere tutta quella dei metalli non ferrosi, è caratterizzata dalla presenza di poche grosse imprese a carattere internazionale ed è concentrata sia orizzontalmente che verticalmente. I produttori di alluminio di prima fusione si sono infatti assicurati le riserve energetiche per le loro fonderie e si sono integrati a monte acquistando miniere di bauxite e a valle costruendo industrie di semilavorati o, in alcuni casi, di prodotti finiti. Le sei più importanti imprese mondiali del settore — le « sorelle » di tradizione petrolifera³: Alcoa, Kaiser e Reynolds (Usa); Alcan (Canada); Pechiney (Francia) e Alusuisse (Svizzera) — controllano oltre il 60% della produzione annua mondiale di alluminio primario, e cioè circa 6 milioni di tonnellate nel 1968⁴. La struttura oligopolista dell'industria dell'alluminio ha naturalmente una conseguenza sull'andamento dei prezzi che, in pratica, vengono stabiliti dalle due principali imprese multinazionali del settore (Alcan e Alcoa). I prezzi del prodotto grezzo vengono mantenuti il più possibile stabili al fine di fare aumentare la domanda globale nei confronti dei materiali concorrenti (specie nei confronti del rame) consentendo quindi margini di profitto piuttosto modesti, il che scoraggia l'entrata di nuovi concorrenti nel settore⁵. Nel Kennedy Round la posizione della Cee (ed in particolare la posizione francese) venne sottoposta a viva critica dagli Usa, dal Canada e dalla Norvegia⁶. L'Aluminium Association — organismo professionale che rappresenta i grandi produttori Usa — chiese principalmente l'allineamento della tariffa esterna comune della Cee (9%) su quella Usa⁷. I maggiori produttori americani ritenevano infatti che le sensibili riduzioni tariffarie effettuate dal 1930 in poi avessero facilitato l'accesso sul mercato Usa degli esportatori stranieri e che fosse perciò giunto il momento di assicurare la reciprocità alle vendite Usa sui mercati europei. Nel novembre 1964, allorché la Cee, su insistenza francese, pose in eccezione parziale l'alluminio grezzo,

i produttori americani esercitarono pressioni sulla propria amministrazione per escludere completamente l'alluminio dal negoziato. In seguito, tuttavia, la delegazione americana nel Gatt condizionò l'offerta di una riduzione lineare dei propri dazi ad una « riduzione sostanziale » della Tec della Cee. Analogamente, Canada e Norvegia, che attribuivano grande importanza alla riduzione del dazio Usa esportando principalmente sul mercato americano, condizionarono le loro offerte in altri settori industriali ad una « riduzione sostanziale » del dazio Cee⁸. La Cee, invece, sotto la pressione dei francesi, ritenendo l'industria europea dell'alluminio un settore « esposto » (svantaggiato cioè dal costo relativamente più alto dell'energia nella Comunità europea e dalla concorrenza delle potenti imprese straniere che fruiscono di dimensioni più economiche e di maggiori finanziamenti) non era disposta ad offrire una riduzione lineare⁹. Il signor Raul de Vitry, presidente del complesso Pechiney, sottolineò infatti che « un dazio del 9%, oltre a non costituire una fortezza, è indispensabile per evitare misure di dumping come l'esperienza ha dimostrato » e che « gli Usa (imponendo una serie di dazi elevati — in media del 19% — su una vasta gamma di prodotti derivati e semilavorati) sottraggono circa il 50% del loro mercato alla concorrenza estera »¹⁰. Nella sessione del Consiglio del 13-14 giugno 1966 il Consiglio dei ministri della Cee, posto dinanzi alla scelta fra una riduzione limitata del dazio del 9% (accompagnata dalla soppressione dei contingenti tariffari previsti dal protocollo XII dell'elenco G) e il consolidamento di un contingente tariffario a dazio ridotto a favore dei paesi fornitori, optò per quest'ultima soluzione¹¹. La Cee accordò quindi un contingente tariffario di 100.000 tonnellate, portato nelle ultime settimane del negoziato a 130.000 t., al dazio del 5%. In tal modo, in seguito alla decisione della Cee di fare soltanto un'offerta contingentaria, l'offerta lineare degli Usa venne ritirata e sostituita con un'offerta parziale (riduzione del 20%) che ha portato il dazio doganale da 1,25 cents per libbra (5% circa) a 1 cent per libbra (4%) per l'alluminio metallo. Analogamente, i paesi scandinavi — pur ammettendo che non era realistico attendersi una riduzione lineare da parte della Cee — si dichiararono insoddisfatti ritirando alcune offerte nel settore industriale. Il Giappone, dal canto suo, ha limitato le sue riduzioni tariffarie (dal 13 al 9%), mentre il Canada ha ridotto le sue tariffe del 20%. Al termine dei negoziati il 30 giugno 1967 è stato sottolineato il carattere limitato delle concessioni effettuate fra i principali paesi industrializzati per l'alluminio¹². Ma un'analisi più attenta mostra invece che, in concreto, le condizioni di protezione erano state livellate. Lo attesta il fatto che, su 200.000 t. di alluminio grezzo importato dalla Cee, 130.000 t. erano assoggettate ad un dazio del 5% e circa 70.000 t. ad un dazio del 9%, il che equivaleva ad applicare una

tariffa effettiva del 6% circa, cioè una tariffa pressoché allo stesso livello della protezione Usa¹³. Peraltro, il Consiglio dei ministri della Cee nell'ultima fase del negoziato si era riservato la possibilità di sostituire questo contingente tariffario con una riduzione di due punti del dazio del 9%. Infatti, il 1° gennaio 1971 la Cee — in seguito ai negoziati condotti con i principali fornitori (Norvegia, Usa e Austria) — ha eliminato il contingente tariffario ed ha introdotto una protezione uniforme del 7%. Notevoli, inoltre, sono state le riduzioni tariffarie concordate nel Kennedy Round per i prodotti trasformati. Infatti, la Cee ha abbassato al 12% i dazi sui semilavorati concedendo una riduzione lineare per i prodotti finiti con dazi che oscillano fra il 7,5 e il 12%. Analogamente, sempre per i prodotti trasformati, i partners della Cee hanno accordato delle riduzioni sostanziali. I dazi Usa per i semilavorati hanno subito riduzioni parziali che li hanno fatti scendere ad un livello inferiore a quello della Tec (6-7%). Per i prodotti finiti la riduzione è stata del 50% per le voci principali (dazi finali 2-25%). Fra gli altri importanti clienti della Cee, il Regno unito è giunto a dazi dello 0-10%, la Svezia dello 0-5%, il Giappone del 2,5-18%.

Paste per carta, carta e cartoni

La ricerca di una soluzione nel settore delle paste per carta, carta e cartoni costituiva « la condizione di un accordo generale della Cee con i paesi scandinavi ». In effetti, il mercato comunitario rappresenta il 40% circa delle esportazioni scandinave di paste per carta, di carta di base e, in misura crescente, di prodotti finiti a base di carta. In questo settore la Cee si trovava a dovere superare la difficoltà di presentare un'offerta quanto più favorevole possibile ai paesi terzi, e segnatamente ai paesi nordici, mantenendo al tempo stesso una certa protezione all'industria comunitaria. A tale riguardo, specie da parte francese ed italiana, si sottolineava:

a - che è assurdo che grandi stati moderni dipendano quasi esclusivamente dall'estero per le loro fonti di approvvigionamento in carta e cartoni, prodotti che svolgono una funzione insostituibile nell'istruzione, nella difesa, nella commercializzazione delle merci, ecc.;

b - che l'industria scandinava (come del resto quella americana) opera in condizioni di privilegio fruendo di importanti vantaggi naturali (enormi risorse forestali, basso costo dell'energia, eccellente qualità del legno, ecc.), strutturali (in media nei paesi nordici il 75% delle fabbriche è integrato rispetto al 20% della Cee) e artificiali (la legislazione impedisce alle ditte straniere di ottenere foreste o di creare industrie in Scandinavia; l'industria nordica è fortemente cartellizzata sí da

influenzare i margini di guadagno dell'industria degli altri paesi);

c - che la teoria di riservare all'industria scandinava la produzione esclusiva delle cosiddette « carte di massa » (carta giornale, kraft, carta da stampa e da scrivere) e di lasciare all'industria comunitaria la produzione delle cosiddette « carte speciali » doveva essere respinta non potendosi pensare di fare delle carte speciali con delle industrie attrezzate a produrre carta giornale e carta kraft;

d - che i paesi nordici praticavano rialzi dei prezzi delle materie prime (paste per carta) all'esportazione, mentre i prezzi dei prodotti finiti permanevano stabili e formavano perfino oggetto di restituzioni e di considerevoli sconti fuori fattura¹⁴.

Tenendo conto di questi fatti il Consiglio dei ministri della Cee nel periodo giugno-luglio 1966 decise:

a - per « la carta per giornali » di mantenere il dazio doganale del 7% e di consolidare un contingente comunitario di 420.000 t. (successivamente portato a 625.000 t.¹⁵) in esenzione di dazio;

b - per le « paste per carta » di ridurre i dazi dal 6% al 3% in 5 anni mantenendo i contingenti tariffari consolidati in esenzioni di dazio; e, per mettere le industrie delle paste per carta in grado di sostenere la riduzione tariffaria, di concedere degli aiuti decrescenti (sí da dare luogo alla loro soppressione in uno spazio di 7-10 anni a cominciare dall'inizio della riduzione tariffaria) alle industrie del settore per facilitare l'ammortamento degli impianti esistenti e per sviluppare la produzione sulla base di nuove tecniche¹⁶;

c - per la « carta di base e i prodotti finiti di carta e cartone », di limitare le concessioni comunitarie ad una riduzione del 25% circa qualora i governi dei paesi nordici non avessero accordato soddisfacenti concessioni nel settore delle condizioni di commercializzazione¹⁷.

A quest'ultimo riguardo il Comitato dell'art. 111, nel corso delle riunioni tenute nell'ottobre e nel novembre del 1966, esprimeva l'opinione che « delle consultazioni avrebbero dovuto avere luogo con i paesi esportatori interessati ogni qual volta si fossero constatate delle condizioni anormali di commercializzazione tali da comportare gravi difficoltà per le industrie comunitarie interessate » e che « la Comunità avrebbe dovuto sospendere le concessioni fatte sulla carta di base ogni qual volta una situazione normale non fosse stata ristabilita ». I delegati dei paesi scandinavi — pur riconoscendo che l'offerta della Cee sulle paste era conforme alle regole della riduzione lineare previste dal Gatt e che l'offerta contingentaria per la carta per giornale rappresentava un elemento positivo (anche se non del tutto soddisfacente) — stimavano insufficiente l'offerta Cee sulla carta di base dichiarando per altro che non rientrava nel potere dei loro governi di agire sulle condizioni fissate solo nel diritto dei contratti. I delegati dei paesi nordici,

tuttavia, nella riunione del 6 luglio 1966, si dichiaravano disponibili a studiare la possibilità di reperire uno strumento che consentisse di fronteggiare i rischi di disorganizzazione di mercato dovuti a delle condizioni anormali di commercializzazione dei paesi esportatori. Ma tale atteggiamento costruttivo dei paesi scandinavi non venne mantenuto. I paesi nordici — contrariamente alle assicurazioni fornite nella riunione del 6 luglio 1966 — rifiutarono di assumere degli impegni sulle pratiche incriminate respingendo, peraltro, anche ogni idea di sanzione sotto forma di ritiro delle concessioni accordate nel corso del negoziato¹⁸. In tal modo la Comunità europea ha ridotto i dazi sulla carta di base dal 16 al 12% ed, analogamente, per assicurare un margine di protezione all'industria di trasformazione, la Cee ha armonizzato ed uniformemente fissato ad aliquote oscillanti fra il 12% ed il 15% i dazi sugli articoli di carta e cartone. Alcune linee tariffarie, tuttavia, hanno formato oggetto di una riduzione del 50%. La Cee, inoltre, ha ottenuto l'inserimento di una clausola di consultazione nell'ipotesi in cui le esportazioni dei paesi nordici nella Comunità pregiudichino gravemente l'industria comunitaria della carta. Per quanto riguarda le concessioni degli altri paesi è da notare che Svizzera, Regno unito e Austria (principali clienti della Comunità per libri e giornali) hanno inteso proteggere gli interessi delle rispettive industrie nazionali già seriamente compromessi dalle importazioni provenienti dai paesi nordici, loro partners nell'Efta. La Svizzera ha accordato riduzioni che vanno dal 10 al 30%, con una media del 20% circa, sí che i dazi svizzeri per le voci piú importanti risultano oggi compresi fra il 10 e il 18%. Il Regno unito per la maggior parte delle voci si è limitato ad accordare delle riduzioni dell'ordine del 10%, sí che al 1° gennaio 1972 i livelli dei dazi britannici risultano superiori a quelli della tariffa doganale comune (in generale 15 e 18%), tranne che per la carta kraft in ordine alla quale si è avuta una riduzione fino al 10%. La Cee, tuttavia, ha ottenuto concessioni piú considerevoli per certi prodotti, come, ad esempio, il cartone paglia il cui dazio è sceso dal 15 al 12%, e la carta per tartine oggetto di riduzione lineare (dal 20 al 10%). Le concessioni dell'Austria sono anche esse risultate estremamente ridotte, in generale dell'ordine di uno o due punti. In particolare, i dazi della tariffa austriaca al 1° gennaio 1972 risultano del 14% per la carta di base (tranne per la carta per giornale: dazio del 9%; la carta e il cartone di paglia: dazio del 10%; e la carta kraft: dazio del 12%), e fra il 19 e il 25% per la carta trasformata. Importanti sono invece state le riduzioni degli Usa. Gli Stati Uniti hanno infatti ridotto del 50%, e talvolta anche in misura maggiore, la quasi totalità dei dazi positivi, sí che al 1° gennaio 1972 la tariffa statunitense risulta compresa fra lo 0 e il 7,5% per la maggior parte delle voci che interessano le esportazioni della Comunità. I paesi nordici,

eccezion fatta per la Danimarca, hanno effettuato riduzioni lineari per alcuni prodotti. Il Giappone, infine, non ha accordato alcuna riduzione sulla carta di base (aliquota dal 10 al 20%), ma ha ridotto il proprio dazio dal 20 al 10% per la carta patinata, unica voce oggetto di considerevoli importazioni da parte della Cee.

Acciaio

I problemi relativi ai prodotti dell'industria dell'acciaio vennero negoziati in modo settoriale soprattutto a causa delle insoddisfacenti offerte iniziali della Ceca. La Ceca, infatti, voleva negoziare partendo dai livelli tariffari in vigore nel 1951, mentre il Regno Unito, gli Usa e diversi altri paesi sostenevano che l'offerta della Ceca doveva prendere come base di partenza non i dazi « legali »¹⁹, ma i dazi « effettivi », cioè i dazi realmente applicati. Creata nel 1951, la Ceca non aveva dato vita ad una tariffa doganale comune per i prodotti di sua giurisdizione²⁰, ma aveva soltanto previsto per la fine del periodo transitorio l'armonizzazione delle tariffe dei sei stati membri allo scopo di evitare dei deviazioni di traffico. Nel 1951 il saggio legale medio delle tariffe dei sei paesi membri globalmente considerati si aggirava sul 14%. Nel 1958 le tariffe esterne della Ceca furono considerevolmente « armonizzate », sì che il saggio medio dei sei paesi passò al 7%²¹. La controversia sui saggi tariffari « legali » e « effettivi » della Ceca venne complicata dal fatto che nel 1958 Regno Unito e Ceca avevano concluso un accordo bilaterale, al di fuori del Gatt, in base al quale la Ceca manteneva i saggi del 7% in cambio di riduzioni tariffarie sostanziali del Regno Unito. Nel 1958 i dazi britannici scesero, infatti, dal 15-33% al 10% circa.

Nel gennaio 1964 la Ceca aumentò buona parte delle sue tariffe effettive portandole dal 7 al 9%. Inoltre, nella sua offerta iniziale nel Kennedy Round la Ceca propose una riduzione lineare del 50% partendo dai saggi tariffari « legali » del 14% circa²². Tale offerta venne ritenuta inaccettabile da parte degli altri paesi partners i quali rilevavano che la tariffa del 14%, pur essendo stata consolidata, non era mai stata applicata. Gli altri paesi partecipanti al Kennedy Round condizionarono perciò le loro offerte in questo settore ad un miglioramento dell'offerta Ceca sulla base dei saggi tariffari (7% circa) vigenti prima del gennaio 1964. La più decisa opposizione alle tesi della Ceca venne dal Regno Unito che, dopo avere già « pagato » una volta (con l'accordo bilaterale del 1958) il mantenimento delle tariffe della Ceca al 7%, riteneva ingiusto dovere ridurre una seconda volta i propri dazi doganali per avere in cambio gli stessi saggi tariffari del 7%. La critica serrata del

Regno unito all'offerta iniziale della Ceca, pur fondata, era peraltro complicata dal fatto che alcuni dazi doganali britannici relativi a determinati prodotti del settore erano stati sospesi, sí che per determinate voci le riduzioni tariffarie concordate nel 1958 con la Ceca non costituivano riduzioni effettivamente disponibili²³. L'imbroglio tariffario del settore dell'acciaio era poi aggravato da una mediocre congiuntura del mercato mondiale (caratterizzato da andamento ciclico in cui si alternano fasi di boom e fasi di sovrapproduzione, nonché dalla concorrenza di prodotti sostituibili come alluminio e plastica, ecc.) e da forti pressioni esercitate dalle grandi compagnie Usa sul proprio governo per determinare (grazie allo smantellamento delle tariffe Ceca) una deviazione verso l'Europa dei sei delle crescenti esportazioni del Giappone (primo esportatore del mondo) sul mercato americano²⁴. In tale situazione il negoziato in questo settore risultò per lungo tempo totalmente bloccato. Verso la metà del 1965 si decise di negoziare nell'ambito di un gruppo ristretto di paesi (le due Comunità europee, gli Usa, il Regno unito, il Giappone, la Svezia e l'Austria) e soltanto a partire dal maggio 1966 il gruppo acciaio cominciò a negoziare. Peraltro, le difficoltà incontrate (specie le resistenze frapposte dal Regno unito) minacciarono di compromettere, sin negli ultimi giorni, l'esito finale del negoziato²⁵. E soltanto nella fase finale di « package deal » fu possibile raggiungere un compromesso in base al quale i dazi applicati nella Comunità al 30 giugno 1967 avrebbero rappresentato per questa i dazi di partenza. Tali dazi erano stati raccomandati nel gennaio 1964 e rappresentavano un adeguamento al livello italiano (9% in media) dei dazi degli altri cinque stati membri. D'altro canto, col succedersi degli incontri del gruppo settoriale di lavoro, era apparso sempre piú evidente che l'obiettivo del Kennedy Round in questo settore era di realizzare una « armonizzazione » generale dei livelli di protezione dei grandi paesi produttori ed esportatori di acciaio, anziché limitarsi ad effettuare delle mere riduzioni tariffarie lineari. Il Regno unito era l'unico paese che non voleva accettare l'obiettivo di ravvicinamento generale delle tariffe, e questo a motivo delle concessioni anteriori offerte alla Ceca nel 1958 in occasione della conclusione dell'accordo sulle relazioni commerciali. Tuttavia, durante il compromesso finale, il Regno unito concesse una riduzione del 20% sui dazi ad valorem e sui dazi specifici, i quali allo stato attuale dei prezzi di importazione, sono i dazi applicati effettivamente alla maggior parte dei prodotti in acciaio corrente²⁶. In tal modo è stato realizzato l'obiettivo del « ravvicinamento dei livelli di protezione »²⁷. Infatti, le offerte della Ceca si sono concretate in una riduzione della media aritmetica delle aliquote applicate al 30 giugno 1967 del 33% (dall'8,55% al 5,74%). Gli Usa, nel settore degli acciai correnti e al carbonio, hanno

adeguato le loro aliquote alle aliquote finali Ceca (lasciando invariate le aliquote già inferiori alle aliquote finali Ceca) e nel settore degli acciai legati hanno allineato l'elemento di base del dazio sull'acciaio corrente al livello Ceca (riducendo inoltre del 50% la differenza di protezione esistente fra gli acciai correnti e gli acciai legati). L'Austria, in seguito ad una lettera di « buona volontà » della Ceca sui contingenti tariffari concessi, ha operato un abbassamento ponderato della tariffa dal 10,8% al 6,9%, accordando cioè una riduzione del 35,5%. La Svezia, in cambio di una lettera di « buona volontà » dell'Alta autorità indirizzata alla delegazione nordica, ha accettato il bilancio presentato dalla Ceca consolidando i dazi applicati in media del 5%, e quindi al di sotto del « livello obiettivo ». Il Giappone ha ridotto in generale del 50% i suoi dazi sull'acciaio abbassandoli dal 15% al 7,5% (eccezion fatta per alcuni prodotti in acciai fini al carbonio e legati). Nonostante i risultati raggiunti è, tuttavia, da rilevare che la situazione ideale di porre tutti i produttori in condizioni di eguaglianza non è stata raggiunta. Infatti, l'abolizione degli ostacoli non tariffari (soprattutto in tema di sussidi all'export e di facilitazioni fiscali) non è stata affrontata in questo settore²⁸. È perciò da ritenere che in futuri negoziati il tema dell'armonizzazione degli ostacoli non tariffari sarà al centro dell'attenzione anche per quanto riguarda l'acciaio.

Tessili

I tessili costituiscono la voce principale (35% circa nel 1969) delle esportazioni di manufatti e di semimanufatti dei paesi emergenti. Lo sviluppo del commercio internazionale è peraltro di importanza basilare per l'economia dei paesi emergenti poiché essi possono incassare la valuta estera necessaria per alimentare il processo di industrializzazione, possono utilizzare i propri raccolti (soprattutto di cotone come nel caso della Rau, dell'India, del Pakistan, ecc.) e possono impiegare l'abbondante manodopera altrimenti disoccupata. In questi ultimi anni, inoltre, i paesi emergenti si sono rivelati molto competitivi nel settore dei tessili, sí da lasciare intravedere la possibilità che diventino i fornitori di tessili di base dei paesi sviluppati in cambio dell'acquisto di macchinari e di attrezzature industriali, prodotti questi che i paesi emergenti in genere producono su scala ancora modesta e a costi elevati. Ma la tendenza verso una specializzazione produttiva nei mercati internazionali dei tessili si scontra con i propositi difensivi delle industrie tessili dei paesi sviluppati, le quali, invocando motivi sociali (quota ancora relativamente alta di manodopera occupata nel settore), inducono i rispettivi governi a porre delle restrizioni sulle importazioni di

tessili provenienti dai paesi a bassi salari. La situazione del commercio internazionale dei tessili è peraltro complicata dal fatto che alcuni paesi asiatici (Hong Kong, Corea del Sud, Formosa, ecc.) non dovrebbero fruire dei vantaggi accordati ai paesi emergenti (di fatto, le industrie tessili in tali paesi sono americane e giapponesi), nonché dalla importanza delle esportazioni del Giappone (specie sul mercato Usa)²⁹.

Il settore dei tessili risultava quindi nel Kennedy Round uno dei più difficili. Nessuno dei paesi altamente industrializzati intendeva, infatti, accordare riduzioni tariffarie sostanziali dovendo fronteggiare una rapida trasformazione delle strutture e una crescente concorrenza dei paesi a bassi costi di produzione. Numerose voci tariffarie di questo settore furono perciò incluse negli elenchi di eccezioni presentati nel novembre 1964 dai paesi chiave. La Cee si richiamava ad un interesse nazionale superiore, per gran parte delle materie tessili artificiali e sintetiche, per i manufatti di iuta, per taluni oggetti di vestiario e i tappeti. Inoltre, faceva sapere che nel settore dei tessili di cotone e dei prodotti sostituibili, le sue offerte erano subordinate al rinnovo dell'Accordo internazionale sui tessuti di cotone o all'adozione di misure corrispondenti alle finalità dell'accordo predetto. Il Regno unito metteva in eccezione totale tutti i tessili di cotone e di iuta e in eccezione parziale i tessili artificiali e sintetici. Gli Usa invocavano un'eccezione totale per la quasi totalità del settore laniero. Nel corso dei negoziati, le rispettive posizioni si irrigidirono, anziché riavvicinarsi. Così, ad esempio, il Regno unito e la Cee ritirarono dal negoziato i prodotti lanieri, a motivo dell'eccezione americana concernente un livello di dazi estremamente elevato e gli Usa si allinearono sul livello delle riduzioni concesse dalla Cee sui prodotti di cotone e sui tessuti sostituibili. Le offerte lineari di altri paesi industrializzati (in specie della Svizzera e dei paesi scandinavi) sono state ritirate quasi tutte prima della conclusione degli accordi. Tutto ciò ha portato, in definitiva, alla conclusione del negoziato, ad una notevole contrazione del campo di applicazione delle concessioni per le categorie di prodotti non esclusi dal negoziato.

Tessili di cotone. Nel 1956 il Giappone, su pressione degli Usa, accettò di limitare volontariamente per cinque anni le sue esportazioni di tessili di cotone sul mercato americano. Nella primavera del 1961 il presidente Kennedy, sotto la pressione delle organizzazioni professionali Usa, riuscì a dare carattere multilaterale alle restrizioni quantitative sulle importazioni di tessili di cotone provenienti dai paesi a bassi salari prima con un Accordo a breve termine (periodo 1961/62) e poi con un Accordo a lungo termine (periodo 1° ottobre 1962-30 settembre 1967)³⁰. Detto accordo — negoziato a Ginevra sotto gli auspici del Gatt,

anche se in principio la carta del Gatt non poteva consentire l'utilizzazione di restrizioni quantitative senza la giustificazione di difficoltà nella bilancia dei pagamenti³¹ — ha per oggetto « uno sviluppo razionale ed ordinato del commercio dei tessili di cotone » che elimini le conseguenze della disorganizzazione sia nei paesi importatori che nei paesi esportatori. In particolare, l'Accordo internazionale a lungo termine sui tessili di cotone persegue due obiettivi non facilmente conciliabili: da una parte, tentare di liberalizzare con un certo ordine il commercio dei tessili di cotone per favorire l'export dei paesi emergenti; dall'altra, cercare di evitare di perturbare i mercati dei paesi importatori. In realtà, detto accordo — oltre ad essere utilizzato dai paesi importatori per « legalizzare » delle restrizioni illegali — è divenuto uno strumento per tenere sotto controllo l'export di tessili di cotone dei paesi in via di sviluppo. Il meccanismo dell'accordo è infatti particolarmente restrittivo nei riguardi dei paesi esportatori. L'art. 3 stabilisce che un paese membro il cui mercato sia perturbato (o anche soltanto « minacciato »)³², può chiedere ad un altro paese membro di limitare le sue esportazioni ad un determinato livello. Se entro 60 giorni il paese esportatore non si conforma, il paese importatore « unilateralmente » può limitare l'entrata dei prodotti in questione (fissandola ad un livello che non può risultare inferiore alle importazioni esistenti nei primi dodici dei quindici precedenti mesi) senza dovere fornire alcuna prova concreta di « market disruption ». Il concetto di « market disruption » è inoltre tanto vago ed ambiguo³³ da porre i paesi in via di sviluppo in una posizione difficile, specie se si considera che di fatto i paesi importatori sono gli unici giudici delle dispute che possono insorgere. Ciascun paese importatore, infatti, determina da solo cosa intende per « market disruption ». L'inferiorità contrattuale dei paesi esportatori è, peraltro, evidente quando si consideri che sono esclusivamente i paesi importatori a determinare e ad amministrare i contingenti, e a fissare le dimensioni dei contingenti, l'anno base, l'aumento annuale delle quote, ecc.³⁴. In tale situazione perciò i paesi esportatori, piuttosto che correre il rischio di subire le restrizioni sanzionate dall'art. 3, sono costretti ad accettare di limitare « volontariamente » le proprie esportazioni sulla base di accordi bilaterali conclusi con i paesi sviluppati, accordi autorizzati dall'art. 4 dell'accordo.

Nel Kennedy Round i paesi sviluppati (specie la Cee e gli Usa) sin dall'inizio del negoziato subordinarono ogni concessione tariffaria alla proroga dell'Accordo a lungo termine per altri cinque anni senza introdurre alcuna modifica³⁵.

I paesi emergenti e il Giappone criticarono³⁶, invece, in modo serrato l'Accordo a lungo termine, sostenendo, fra l'altro, che cinque anni avrebbero dovuto essere più che sufficienti per risolvere il pro-

blema « temporaneo » dell'adeguamento dell'industria tessile dei paesi sviluppati; che, in concreto, l'Accordo a lungo termine serviva ai paesi sviluppati per guadagnare tempo al fine di rendere piú competitiva la propria industria tessile³⁷, il che poi avrebbe danneggiato l'industria tessile dei paesi in via di sviluppo; che il ritmo d'incremento delle esportazioni di diversi paesi era diminuito con l'entrata in vigore dell'accordo; che i contingenti non facevano altro che congelare le correnti commerciali al tempo della messa in funzione dell'accordo; che si isolava un intero settore industriale allorché la modesta incidenza delle importazioni dei paesi sviluppati sul consumo e la produzione interna³⁸ rendeva sufficiente, anziché un Accordo a lungo termine restrittivo per tutti i tessili di cotone, un meccanismo appropriato per proteggere soltanto certi prodotti. Essi ne chiesero dunque la soppressione o almeno una radicale revisione. In particolare, il capo della delegazione dell'India, Doraiswamy, propose ai maggiori importatori (Usa, Cee, Regno unito): a - di rinunciare a valersi dell'art. 3, e cioè del potere di bloccare le importazioni sulla base della clausola di « market disruption » in cambio dell'impegno dei paesi esportatori di controllare con attenzione il livello delle loro vendite per prevenire aumenti improvvisi e perturbatori; b - di aumentare i contingenti. Inoltre, lo stesso direttore generale del Gatt, Wyndham White, nel tentativo di sbloccare i negoziati in questo settore, suggerí — in cambio della proroga dell'accordo — riduzioni tariffarie a favore dei paesi emergenti, nonché di liberalizzare e di amministrare in modo piú flessibile i contingenti³⁹.

Visto che l'obiettivo del rinnovo dell'accordo non poteva essere raggiunto senza qualche modifica a favore dei paesi esportatori, il Consiglio dei ministri della Cee, nella riunione del 7 marzo 1967, fece le seguenti concessioni:

a - la durata della proroga dell'accordo veniva limitata a tre anni, invece dei cinque in precedenza considerati come un periodo minimo;

b - ai termine dell'art. 4 dell'accordo si offriva ai paesi emergenti extraeuropei la conclusione di accordi bilaterali comportanti, da una parte, la sospensione temporanea delle restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 2; e, d'altra parte, la rinuncia alla facoltà di ricorrere alla clausola di salvaguardia dell'art. 3, entro i limiti di massimali determinati.

Per l'India, il Pakistan, la Rau, la Corea del Sud, Formosa e gli altri paesi emergenti partecipanti all'accordo i massimali cosí fissati dalla Cee ammontavano per i tre anni di applicazione dell'accordo ad un quantitativo medio annuo di 19.850 t.⁴⁰, il che costituí un sensibile allargamento dello sbocco offerto rispetto alle esportazioni effettive dei paesi suddetti (di 4.331 t. nel 1963, 8.491 t. nel 1964 e 7.461 t. nel 1965). Nei confronti del Giappone e di Hong Kong la Cee conservava

invece il regime precedente proponendo per i prodotti ancora soggetti a restrizioni quantitative un allargamento annuo dei contingenti ad un ritmo analogo a quello applicato fra il 1962 e il 1967 ⁴¹.

Le quantità totali offerte dalla Cee risultarono sufficientemente attraenti per indurre i paesi emergenti ad essere favorevoli alla proroga dell'accordo. Infatti, il 22 marzo 1967 l'Accordo internazionale sui tessili di cotone venne prorogato per il periodo 1° ottobre 1967 - 30 settembre 1970 ⁴². In queste circostanze, data la proroga dell'accordo per un triennio e le modifiche apportate nell'applicazione pratica dell'accordo, la Cee ritenne di non potere accordare una riduzione tariffaria lineare per i tessili di cotone e gli articoli sostituibili ⁴³. Di conseguenza la Comunità europea ha effettuato riduzioni tariffarie più modeste, dell'ordine del 17% circa. Infatti, le aliquote della Cee al 1° gennaio 1972 sono le seguenti:

— per il cotone cardato o pettinato	1,5%
— per i filati industriali	dal 4% all'8%
— per i filati preparati per la vendita al minuto	12%
— per i tessuti a punto di garza	9%
— per gli altri tessuti	13, 14 e 15%

E, naturalmente, la decisione della Cee di accordare soltanto concessioni tariffarie limitate ha indotto la maggioranza dei paesi industrializzati, specie gli Usa, a ritirare le offerte iniziali e ad accordare solo concessioni pari al massimo a quelle della Comunità ⁴⁴. Così, per i tessuti di cotone, la Svezia e la Danimarca hanno ridotto i dazi dal 20 al 16% per i tessuti misti con fibre artificiali e sintetiche, mentre hanno posto in eccezione totale gli altri tessuti. Il Regno unito ha ridotto al 17,5% i suoi dazi compresi fra il 17,5% ed il 20%. Il Canada ha ridotto i dazi dal 22,5% al 20% e dal 20% al 17,5%. Gli Usa, la cui tariffa è estremamente complessa e tanto più protettiva quanto maggiore è la finezza dei tessuti, hanno concesso riduzioni tariffarie dell'ordine dal 10 al 25%: i loro dazi di base, compresi fra l'8 e il 38%, risultano ridotti al 1° gennaio 1972 fra il 6 e il 33%. Norvegia (dazi dall'8,5 al 25%) e Svizzera (dal 5 al 20,5%) non hanno fatto alcuna concessione. Infine, è da notare che negli ultimi giorni del negoziato, la Cee e gli Usa inserivano nell'accordo una clausola detta di « snap back » ⁴⁵ in forza della quale le riduzioni tariffarie concesse sarebbero state annullate se l'accordo non fosse stato prorogato dopo il 1970 (il che non si è verificato, dato che nel maggio 1970 il Comitato dei tessili del Gatt ha deciso di prorogare l'Accordo per altri tre anni, e cioè fino al 30 settembre 1973 ⁴⁶).

TAB. IV.1. *I paesi partecipanti all'Accordo a lungo termine sui tessili di cotone al 1° gennaio 1971.*

I Gruppo - Paesi industrializzati		
Australia	Finlandia	Olanda
Austria	Francia	Regno unito
Belgio	Italia	Repubblica federale ted.
Canada	Lussemburgo	Svezia
Danimarca	Norvegia	Stati uniti d'America
II Gruppo - Paesi in via di sviluppo		
Colombia	Israele	Rep. Araba Unita
Giamaica	Messico	Rep. di Cina (Formosa)
Grecia	Pakistan	Rep. di Corea
Hong Kong	Polonia	Spagna
India	Portogallo	Turchia
III Gruppo - Paese industrializzato - esportatore		
Giappone		

Orologeria

Il settore dell'orologeria è stato caratterizzato da lunghi e difficili negoziati fra la Comunità europea e la Svizzera⁴⁷. Nel novembre 1964 il Consiglio dei ministri della Cee prese la decisione — destinata ad influenzare tutto il negoziato di questo settore — di procedere ad una riduzione lineare dei propri dazi soltanto se gli ostacoli agli scambi di carattere non tariffario istituiti dalla Svizzera fossero stati modificati in modo soddisfacente⁴⁸. Infatti, il governo ed i produttori svizzeri, riuniti in potenti associazioni, ponevano efficaci barriere all'esportazione ed all'importazione dei prodotti di orologeria. Gli ostacoli all'esportazione consistevano essenzialmente nella politica di « antichablonnage ». La consegna di macchine, sbozzati, organi regolatori ed altri pezzi staccati era riservata ad una limitata clientela di produttori sottoposti a condizioni molto rigide. Fra l'altro era loro vietato di « chablonner », cioè di vendere i pezzi acquistati in Svizzera, e altresì i pezzi di propria produzione, a clienti che non fossero i pochi fabbricanti autorizzati dalla Camera Svizzera dell'orologeria (produttori detti di « buona fede »)⁴⁹. Gli ostacoli all'importazione erano pure severissimi. Fra l'altro vigeva il divieto di importare sbozzati e organi regolatori e per le im-

portazioni di spirali provenienti dalla Repubblica federale tedesca e di pezzi staccati francesi vi erano rigidi contingenti. Inoltre, le associazioni professionali di fabbricanti di pezzi e di sbazzati accordavano « premi di fedeltà » (ribassi del 3-4%) ai fabbricanti svizzeri di orologi ad ancora che si rifornivano esclusivamente presso di esse.

Nel corso di una prima fase dei negoziati, la delegazione svizzera guidata dall'ambasciatore Weitnauer tentò di convincere la Cee ad adottare una politica industriale comune nel settore dell'orologeria fondata sulla vendita di orologi completi per liberalizzare piú facilmente gli scambi con la Comunità europea. Ma la risposta di Bruxelles fu negativa. La Cee rilevò infatti che la proposta svizzera « anziché ricercare un equilibrio soddisfacente con delle concessioni reciproche, tendeva a rinforzare lo squilibrio esistente, mantenendo di fatto le barriere non tariffarie, nonché creandone delle nuove che sarebbero state imposte alla Cee nei suoi rapporti con i paesi terzi ». La Cee, peraltro, sottolineava che: a - il governo svizzero non faceva alcun sforzo per accettare negli scambi un regime di libera esportazione delle merci; b - riservare le merci svizzere a dei produttori detti « di buona fede » contrastava con le disposizioni del Trattato di Roma sulla libera circolazione delle merci e sulle regole di concorrenza.

La seconda fase dei negoziati iniziò il 20 luglio 1966 allorché la Svizzera inviò a Bruxelles un nuovo memorandum con il quale, in cambio di una riduzione lineare dei dazi doganali della Cee, si dichiarava disposta a: a - liberalizzare maggiormente le sue esportazioni di sbazzati, organi regolatori, macchine a vantaggio dei produttori della Cee; b - porre un termine alle restrizioni di diritto privato che limitavano l'importazione di pezzi staccati provenienti dalla Comunità; c - istituire, infine, una stretta collaborazione fra orologeria svizzera e comunitaria nel quadro di consorzi industriali e finanziari ⁵⁰.

La nuova offerta svizzera venne accolta favorevolmente a Bruxelles. Da quel momento infatti i negoziati poterono procedere piú speditamente. Le discussioni sul piano intergovernativo furono peraltro completate da incontri fra industriali svizzeri e comunitari del settore, il che consentí di preparare la realizzazione di un accordo generale.

La delegazione svizzera, dal canto suo, incontrò alcune grosse difficoltà. In particolare, il 30 giugno 1966, in seguito alla denuncia dell'accordo che legava i diversi settori dell'industria svizzera e degli accordi complementari esistenti fra la Federazione orologiera, da una parte, l'Asuag e diversi gruppi dell'Ubah, dall'altra, le importazioni di pezzi staccati provenienti dalla Cee furono in pratica liberalizzate, sí da fare perdere ai negoziatori svizzeri una preziosa moneta di scambio.

In tali condizioni, le industrie di orologeria della Cee attaccarono soprattutto l'ostacolo costituito dal regime di premi in vigore nel set-

tore dell'Asuag (società holding creata nel 1931 per contribuire a razionalizzare l'industria svizzera degli orologi) e d'Ebauches S.A. (società anonima fondata nel 1926 che raggruppa 17 fabbriche di sbozzati). Fu infatti quest'ultimo problema chiave che, nel corso delle ultime fasi del negoziato, diede parecchio filo da torcere ai negoziatori. La delegazione svizzera si sforzò di dimostrare che i premi in questione facevano parte delle condizioni di consegna di sbozzati e organi regolatori e che perciò non potevano essere assimilati a degli ostacoli di carattere non tariffario. Ma questo tentativo fallì.

La Cee restò infatti con fermezza sulle sue posizioni e fece chiaramente intendere che in mancanza di una apertura effettiva del mercato svizzero ai prodotti comunitari in questione un accordo non sarebbe mai stato raggiunto. Finalmente, fu possibile definire un compromesso in base al quale i produttori svizzeri di orologi ad ancora non avrebbero perso il vantaggio dei premi dell'Asuag e d'Ebauches S.A. nella misura in cui i loro acquisti di sbozzati e di organi regolatori da parte di imprese situate nella Cee sarebbero stati iscritti nel quadro di un contingente la cui gestione sarebbe stata affidata congiuntamente alla Camera svizzera di orologeria e alle organizzazioni professionali di orologeria della Comunità Europea.

In particolare, l'accordo realizzato a Ginevra fra la Cee e la Svizzera è stato caratterizzato dalle seguenti concessioni:

1 - *concessioni svizzere*: a - la Svizzera si è impegnata a ridurre la propria tariffa in tre tappe annue del 30%; b - dal 1° gennaio 1968 le esportazioni svizzere di prodotti di orologeria (compresa la utensileria) non sono sottoposte ad alcuna restrizione, pubblica o privata, purché destinate a industriali del settore domiciliati nella Cee, cioè a produttori che utilizzano tali pezzi o strumenti di produzione propria⁵¹; il divieto di « chablonnage » si applica pertanto solo ai pezzi svizzeri e i produttori europei sono del tutto liberi di vendere e montare all'estero i prodotti di propria fabbricazione; c - le condizioni di vendita in vigore nell'industria svizzera vengono applicate in modo non discriminatorio anche ai clienti della Cee; d - con il 1° gennaio 1968 è stato soppresso qualsiasi ostacolo, pubblico o privato, all'importazione dei prodotti di orologeria provenienti dalla Cee; e - nel settore degli sbocchi e degli organi regolatori (essendo stato confermato l'abbandono del principio della « fedeltà reciproca ») i produttori svizzeri di orologi possono, se rinunciano ai premi di fedeltà dell'Asuag e d'Ebauches S.A., approvvigionarsi liberamente nei paesi della Comunità; inoltre, i clienti svizzeri non perdono il beneficio del premio di fedeltà nella misura in cui i loro acquisti di sbocchi e di pezzi comunitari non superano certi limiti fissati in un contingente (1968: 2 milioni di franchi svizzeri; 1969: 3,5 milioni di franchi svizzeri; 5 milioni di franchi svizzeri a partire dal 1970);

2 - *concessioni della Cee*: La Cee si è impegnata ad abbassare la propria tariffa del 30% in due tappe (20% al 1° luglio 1968 e 10% al 1° gennaio 1970), nonché ad astenersi dall'applicare o introdurre delle misure non tariffarie tali da influenzare gli scambi. A quest'ultimo riguardo le industrie di orologeria della Cee, peraltro, hanno preso un impegno analogo restando inteso che le consegne di sbocchi e di pezzi regolatori della Cee in Svizzera siano fatte alle stesse condizioni di prezzo esistenti sul mercato interno del paese esportatore (il che esclude la pratica del dumping o quella del prezzo doppio)⁵².

Il 1° gennaio 1970, tuttavia, la Cee non ha effettuato l'ultima riduzione del 10% della Tec sui prodotti di orologeria a causa della indicazione di origine « Swiss Made ». La Cee, infatti, ritiene che tale menzione (nella misura in cui essa esige che almeno il 50% del valore di tutti i pezzi costitutivi del movimento — incluso il quadrante ma senza il costo del montaggio — sia svizzero) costituisca un ostacolo alla consegna in Svizzera di sbocchi accompagnati da organi regolatori di provenienza comunitaria. L'industria svizzera è invece del parere che un'indicazione d'origine non possa assimilarsi ad un ostacolo non tariffario e che gli ostacoli all'importazione di sbocchi comunitari debbano attribuirsi ai prezzi tedeschi (non competitivi dopo la rivalutazione del marco) e alle specificazioni tecniche francesi (non sempre rispondenti alle esigenze dei produttori svizzeri). Nonostante queste difficoltà, l'accordo bilaterale Cee-Svizzera ha posto anche le basi di una più stretta collaborazione fra le industrie dell'orologeria della Svizzera e quelle del Mercato comune. Sul piano privato è stata istituita una commissione mista interprofessionale nel cui ambito i problemi di interesse generale e comune alla orologeria europea vengono dibattuti. Sul piano pubblico, l'accordo ha creato una commissione mista (costituita da rappresentanti delle autorità svizzere, della Cee e degli stati membri) incaricata di sorvegliare l'esecuzione degli impegni contratti e di favorire una collaborazione sempre più stretta fra autorità e industria europea.

Per quanto riguarda la posizione degli Usa il Kennedy Round vanta al suo attivo in questo settore il ritorno (« rollback »), grazie alla decisione presa dal Presidente Johnson l'11 gennaio 1970, ai dazi americani anteriori al decreto Eisenhower del 27 luglio 1954 (che aveva elevato del 50% i dazi per gli orologi ed i movimenti con 17 pietre o meno a seguito di una misura di « escape clause »). Il ripristino dei dazi del 1954 per gli orologi ed i movimenti con 17 pietre o meno, pur avendo escluso questi ultimi da ogni concessione, ha determinato una riduzione lineare delle altre posizioni tariffarie (dazi sui movimenti di 18 pietre ed oltre e sulle parti staccate). Anche se in complesso la tariffa Usa è rimasta ancora molto elevata, le concessioni accordate nel Kennedy Round sono interessanti. Il dazio proibitivo di 10,75 dollari

sui movimenti di 18 pietre ed oltre è sceso a 5,37 dollari, mentre la riduzione dei dazi sulle casse ha ridotto in certa misura l'onere tariffario che grava sugli orologi completi venduti negli Usa. Così, le casse in oro o in platino che in precedenza erano assoggettate ad un dazio del 30% ad valorem cui si aggiungeva un supplemento specifico di 0,75 dollari, pagano oggi soltanto il 15% più un supplemento di 37 cents; per le casse in metallo comune, il tasso ad valorem è stato ricondotto da 20 a 10% e il supplemento specifico da 10 a 5 cents. Peraltro il dazio sulle importazioni di pezzi staccati è sceso da 55 a 27,5%, quello sui quadranti da 45 a 22,5% più un supplemento di 1,2 cents contro 2,5 cents in precedenza. Infine, il dazio sulle pietre è sceso da 10 a 5%⁵³.

Il Giappone, nonostante certe difficoltà, ha abbassato tutte le sue barriere doganali del 50%. Così i dazi giapponesi sugli orologi di un valore non superiore a 6.000 yen sono stati ricondotti dal 30 al 15% e la « specific tax » di 300 yen su questi articoli è stata portata a 150 yen. Per gli orologi di un valore superiore a 6.000 yen il dazio è passato dal 40 al 20%. I dazi giapponesi sulle casse di metallo prezioso sono scesi dal 40 al 20% e quelli sulle casse in metallo dal 30 al 15%. Infine, i dazi sui pezzi staccati sono stati ricondotti al 12,5% (in precedenza 25%).

La Danimarca ha analogamente ridotto i propri dazi sugli orologi del 50%. Il Regno unito ha abbassato la propria tariffa ad un livello prossimo al 17%. Il Canada ha abbassato i suoi dazi sugli orologi, i movimenti e i pezzi staccati del 33%, sí che i saggi tariffari sono stati ricondotti dal 30 al 20% per gli orologi, dal 15 al 10% per i movimenti ed i pezzi staccati⁵⁴.

Anche se non tutti i problemi del settore sono stati risolti (la questione dell'indicazione d'origine « Swiss Made » è tuttora aperta; i dazi Usa restano assai alti) la conclusione dell'accordo bilaterale Cee-Svizzera costituisce un fatto nuovo di grande importanza. L'accordo, infatti, ha sensibilmente attenuato la discriminazione doganale fra la Cee e la Svizzera⁵⁵, ha posto le basi di una collaborazione più stretta fra le industrie svizzere e comunitarie ed ha aperto la strada ad una liberalizzazione più completa degli scambi di prodotti di orologeria sul piano europeo. In particolare, questo accordo ha dato un contributo importante alla soluzione del problema della divisione dell'Europa Occidentale in due aree economiche, favorendo il processo di integrazione economica europea, ed ha determinato un riavvicinamento fra Cee e Svizzera che in futuro — anche se un'associazione svizzera alle Comunità europee non fosse possibile per ragioni politiche — potrebbe condurre a realizzare un'integrazione dell'orologeria europea. A tale riguardo la Commissione mista intergovernativa, riunitasi due volte nel 1970, ha già presentato

una serie di proposte per avviare di fatto un'integrazione a livello industriale (ad es. tramite la creazione di consorzi su scala europea) e per consentire di portare la riduzione dei dazi doganali dal 30 al 50%. Per raggiungere tali obiettivi occorrerebbe concludere un accordo intergovernativo che preveda sia una collaborazione piú intensa sul piano industriale e commerciale, sia una politica commerciale che tenga conto degli imperativi dell'evoluzione economica in generale e dell'integrazione europea in particolare. In tale direzione, dovrebbe essere possibile smantellare progressivamente e reciprocamente le barriere doganali, abolire gli ostacoli alla libertà degli investimenti, instaurare una collaborazione per proteggere la proprietà industriale e armonizzare le prescrizioni ufficiali concernenti il controllo dei lavori in metallo prezioso.

Meccanica

Le concessioni reciproche dei principali paesi industrializzati nel settore dell'industria meccanica sono state notevoli. Per certi prodotti, tuttavia, le riduzioni tariffarie sono risultate piú contenute. In particolare, la Cee si è sforzata di conservare una protezione relativamente moderata per:

a - una serie di prodotti i cui dazi erano già molto bassi, specie se confrontati con quelli degli altri paesi chiave⁵⁶;

b - consentire all'industria comunitaria di trattori agricoli, autocarri, autobus pesanti, ecc. di continuare a fronteggiare la concorrenza delle potenti compagnie straniere fortemente avvantaggiate dalle dimensioni e dalle disponibilità finanziarie;

c - permettere a certe produzioni (calcolatori elettronici, microstrutture, reattori nucleari, macchine utensili a comando numerico), destinati ad affermarsi in futuro, di fronteggiare la concorrenza degli Usa che dispongono di notevoli vantaggi nel campo della ricerca;

d - proteggere la produzione comunitaria di certi articoli (coltelleria, macchine per cucire, isolatori, transistori, taluni articoli di ottica, ecc.) minacciata da importazioni provenienti da paesi che praticano bassi prezzi o da paesi a commercio di stato.

Le aliquote finali dei principali partners industrializzati in questo settore al 1° gennaio 1972 risultano piú o meno allo stesso livello, e talvolta addirittura inferiori a quelle della Cee. Peraltro, per l'applicazione della regola delle disparità, i paesi a tariffa elevata (Usa e Regno unito) hanno in determinati casi concesso riduzioni piú considerevoli di quelle accordate dalla Cee. La Comunità europea, inoltre, è riuscita ad ottenere il massimo di concessioni sui suoi mercati tradizionali di esportazione, e in particolare sui mercati dei paesi dell'Efta⁵⁷.

V. Gli ostacoli non tariffari e paratariffari

Trattative limitate e circoscritte

L'estensione dei negoziati al settore degli ostacoli non tariffari e paratariffari e cioè alle pratiche restrittive diverse dalle tariffe doganali, utilizzati sia dai governi (sotto forma di contingenti all'importazione, restrizioni « volontarie », prelievi variabili, procedure eccezionali di valutazione in dogana, regolamenti sanitari, ecc.) che dalle compagnie private (controllo dei prezzi, controllo sulla tecnologia, divisione dei mercati, restrizione dell'offerta, accordi sui brevetti, ruolo dominante delle compagnie multinazionali, ecc.), costituì uno degli elementi di maggiore interesse del Kennedy Round. A tale riguardo nel giugno 1964 il sottocomitato degli ostacoli non tariffari istituì dei gruppi di lavoro (composti dai rappresentanti dei governi principalmente interessati) sui sistemi di valutazione doganale, sulle politiche governative in tema di commesse statali, sulle regolamentazioni amministrative e tecniche che ostacolano il commercio, sul sistema di tassazione applicato dagli Usa sugli alcoolici importati in bottiglia, sulle politiche antidumping e sulle pratiche del commercio statale. Il sottocomitato degli ostacoli non tariffari, infine, raccomandò al Trade Negotiation Committee di istituire un gruppo di lavoro sui problemi relativi al commercio del carbone, nonché di studiare la possibilità di prendere in esame altri ostacoli non tariffari. Tuttavia, nonostante un ampio dibattito, i negoziati finirono per concentrarsi soltanto su tre ostacoli particolari: l'American Selling Price, il regime fiscale delle autovetture in Europa e le procedure di applicazione delle legislazioni antidumping. Peraltro, poiché dopo la conclusione del Kennedy Round l'American Selling Price non è stato abolito (e quindi anche le modalità delle tasse di circolazione sugli autoveicoli in Belgio, Francia e Italia non sono state modificate), un

accordo di massima è intervenuto soltanto per armonizzare le procedure amministrative delle legislazioni antidumping. Il carattere limitato e circoscritto del negoziato nel settore degli ostacoli diversi dai dazi doganali è da attribuirsi soprattutto al fatto che alcune delegazioni (specie quella americana) non disponevano dei necessari poteri per impegnare i rispettivi governi, nonché alla grande complessità e delicatezza della maggior parte delle barriere non tariffarie. Le pratiche che stornano il commercio hanno infatti radici profonde nella politica, nella legislazione sociale ed in generale nelle leggi di ogni nazione. Esse sono legate ad obiettivi di carattere interno come l'incoraggiamento all'occupazione nelle zone economicamente depresse, la protezione di circoscrizioni elettorali chiave, la sostituzione di importazioni per motivi derivanti dalla bilancia dei pagamenti, e simili. Alla conclusione del Kennedy Round apparve perciò con chiarezza che il problema degli ostacoli non tariffari e paratariffari veniva trasmesso al futuro quale campo pressoché inesplorato delle trattative commerciali internazionali.

L'American Selling Price

Istituito nel 1922¹ per proteggere l'industria americana dei prodotti organici derivati dal benzene, a quell'epoca assai vulnerabile, il sistema dell'American Selling Price (Asp) — applicato oggi esclusivamente a quattro gruppi di prodotti (benzonoidi, calzature di gomma, alcuni tipi di guanti a maglia e di molluschi in scatola) — consiste nell'assumere come base di valutazione in dogana (nel caso si tratti di prodotti « competitivi »)² il prezzo di un prodotto simile fabbricato negli Usa (prezzo, generalmente, superiore a quello degli altri paesi), senza tenere in alcun conto il valore dell'articolo importato. In tal modo, essendo abbinato a dazi già relativamente alti, il sistema dell'Asp determina un livello di protezione straordinariamente elevato. Infatti, come si vede nella tabella V.2., terza colonna, in cui i dazi Usa indicati fra parentesi soggetti all'Asp sono stati sostituiti da dazi « convertiti », il sistema dell'Asp assicura ad alcuni prodotti del benzene (il più importante gruppo di articoli soggetti a questo metodo di valutazione doganale)³ la massima protezione riscontrabile in tutte le importazioni americane, una protezione che, per certe voci, presenta delle aliquote superiori al 100% (172% nel caso dei coloranti)⁴. Peraltro, a differenza della tariffa esterna comune della Cee e della tariffa del Regno unito che comportano essenzialmente dei dazi ad valorem, la tariffa Usa comprende un grande numero di dazi specifici o misti: 375 su 872 posizioni tariffarie relative ai prodotti chimici. Ora, anche se di importo in apparenza relativamente modesto, tali dazi vengono ad

avere un carattere proibitivo⁵ specie nei confronti di prodotti a valore unitario modesto già gravati da spese di trasporto relativamente alte. Così, ad esempio, il dazio di 10 cents per libbra sul bromo equivale ad un dazio ad valorem del 55%. Inoltre, l'effetto protettivo di tali dazi specifici o misti è progressivamente rafforzato dal fatto che i prezzi dei prodotti chimici tendono strutturalmente a diminuire.

Il sistema dell'Asp accorda, inoltre, ai produttori americani dei vantaggi esclusivi del tutto ingiusti. Infatti, sia pure nei limiti delle forze concorrenti che operano nel mercato Usa⁶, il produttore americano può stabilire il livello di protezione per il proprio prodotto manipolando i prezzi o anche, semplicemente, indicando alle proprie autorità doganali (se al momento non vende un prodotto simile a quello importato) il prezzo che « desidererebbe ricevere »⁷. In tal modo, il sistema dell'Asp incoraggia forme di parassitismo economico⁸. Infatti, i produttori americani — fissando un Asp sufficientemente elevato — sono in grado in ogni momento di escludere dal proprio mercato i prodotti d'importazione. Così, se un prodotto europeo viene esportato al prezzo di \$6 negli Usa dove, dovendo pagare un dazio del 40% su un Asp di 4 dollari, viene venduto a \$7.70; successivamente, tale prodotto può essere escluso dal mercato allorché un produttore americano, decidendo di vendere un prodotto analogo al prezzo di \$8, fa salire il prezzo dell'articolo importato a \$9,20. D'altro canto, uno degli aspetti più negativi del sistema dell'Asp è la sua incertezza. Infatti, un esportatore di un prodotto (potenzialmente soggetto all'Asp) nel momento in cui firma il contratto o spedisce la merce negli Usa non sa se tale prodotto sarà soggetto all'Asp (in quanto possa essere considerato « competitivo »), né conosce quale potrà essere il prezzo al quale tale prodotto viene offerto e l'importo complessivo del dazio doganale da pagare⁹.

Il sistema dell'Asp, essendo incompatibile con le pratiche di valutazione doganale accettate dai paesi membri del Gatt, è in aperto contrasto con tutti gli sforzi multilaterali che mirano ad espandere il commercio mondiale. Se non vi fosse una deroga che consente di continuare ad avvalersi di pratiche già esistenti al tempo della messa in funzione della Carta del Gatt, il sistema dell'Asp sarebbe illegale. L'articolo VII, sottoparagrafo 2 (a), della Carta del Gatt stabilisce, infatti, che ai fini doganali il valore della merce importata dovrebbe fondarsi sul valore attuale della merce sulla quale il dazio è accertato e non sul valore della merce di origine nazionale o su valori arbitrari o fittizi. Né si deve dimenticare che, nel protocollo di applicazione temporanea del Gatt, gli Usa e le altre Parti contraenti assunsero l'impegno di allineare le rispettive legislazioni ai principi del Gatt.

Il sistema dell'Asp è poi notoriamente difficile e costoso da am-

ministrare, nonché « time-consuming ». I prodotti potenzialmente soggetti all'Asp sono diverse migliaia. Soltanto per i coloranti le autorità doganali Usa sono costrette a tenere degli schedari per circa 4.000 articoli. La procedura relativa all'importazione è complessa e fa quindi perdere del tempo prezioso. Per accertare il carattere « competitivo » dei prodotti importati i doganieri americani devono effettuare « tests » di laboratorio su vasta scala, nonché richiedere ai produttori nazionali dettagli tecnici e informazioni commerciali. Le autorità doganali Usa in genere si fidano delle informazioni fornite dalle compagnie nazionali. Tuttavia, se un importatore contesta tali informazioni, il risultato è una lunga serie di inchieste¹⁰.

Il sistema dell'Asp è inoltre estremamente anacronistico poiché da tempo i principali motivi della sua istituzione sono stati rimossi. L'industria chimica americana — industria nascente ai tempi della prima guerra mondiale — è oggi, di gran lunga, la più potente del mondo. Il fatturato dell'industria chimica Usa ha raggiunto nel 1969 oltre 49 miliardi di dollari, superando così largamente il valore della produzione dell'industria chimica dei principali paesi dell'Europa occidentale. L'industria chimica Usa è uno dei cinque settori dell'economia americana a più alta produttività. L'incidenza del costo del lavoro nel 1969 era sceso ad appena il 22%. L'industria chimica Usa è « research oriented », sí da essere caratterizzata dallo sviluppo di una gamma assai vasta di prodotti nuovi. Il commercio estero Usa per i prodotti chimici è largamente attivo (2,2 miliardi di dollari di surplus nel 1969), specie nei confronti della Cee e del Giappone. Analogamente, il settore dei benzonoidi si è sviluppato favorevolmente¹¹. Anzi, il saggio medio annuo di incremento della produzione Usa di benzonoidi nell'ultimo decennio è risultato superiore a quello dell'intera industria chimica (10% rispetto all'8%). Il fatturato ha raggiunto nel 1969 circa 4 miliardi di dollari, pari al 10% circa di tutti i prodotti chimici Usa. Peraltro, nel 1968 le esportazioni americane di benzonoidi avevano raggiunto 734 milioni di dollari (cioè un quinto delle esportazioni totali di prodotti chimici), mentre le importazioni risultavano limitate a 107 milioni di dollari (cioè appena il 2,9% del consumo). L'attivo della bilancia commerciale Usa per i benzonoidi (627 milioni di dollari nel 1968) è ancora più significativo se si considera che, nel 1968, l'importazione dei soli prodotti « competitivi » risultava di appena 53 milioni di dollari (l'1,5% soltanto della produzione Usa in questo settore). Gli Usa, inoltre, non temono di certo la concorrenza estera nel settore dei materiali di plastica, delle resine, degli agenti attivi per detersivi, dei pesticidi e in generale dei prodotti chimici utilizzati in agricoltura, dei materiali aromatici e profumati. E l'industria dei coloranti — la più riluttante alla rimozione dell'Asp — ha una produzione superiore (457 milioni di dol-

lari nel 1968) a quella dell'industria tedesca (319 milioni di dollari nel 1968), dell'industria svizzera (145 milioni di dollari nel 1968) e dell'industria britannica (129 milioni di dollari nel 1968)¹².

I sostenitori del sistema dell'Asp, che fanno capo principalmente alla Synthetic Organic Chemical Manufacturers Association (Socma), i cui membri producono oltre l'80% dei benzonoidi fabbricati negli Usa, sottolineano che i salari americani sono di gran lunga più elevati di quelli degli altri paesi industrializzati e che specie nel settore dei coloranti tale svantaggio non si può compensare ricorrendo a dei macchinari automatizzati così come avviene in altri settori dell'industria chimica. È noto, tuttavia, che nell'industria chimica il costo del lavoro non svolge un ruolo così importante come in altri settori industriali. Il prof. Walter W. Haines, che ha condotto uno studio sugli effetti delle riduzioni tariffarie nel settore dei benzonoidi per conto dell'American Importers Association, ritiene infatti che i costi del lavoro incidano soltanto per il 15,6% nell'industria chimica Usa. E se l'incidenza dei costi del lavoro è più elevata nel settore dei benzonoidi (specie per diversi coloranti)¹³ non si deve dimenticare che il fattore decisivo di ogni confronto è la produttività, un fattore questo che trova gli Usa nettamente in testa. Infatti, nel 1968 il fatturato per persona occupata nell'industria chimica Usa risultava più che doppio di quello della Repubblica federale tedesca (\$44.686 rispetto a \$19.732). Ed analogamente, nello stesso anno, il valore aggiunto per persona occupata risultava il doppio di quello tedesco (\$22.482 rispetto a \$11.439). Il vantaggio relativamente elevato di cui fruisce l'industria chimica americana — fra l'altro da attribuirsi anche a forniture più abbondanti e meno costose di materie prime di base (carbone, petrolio e gas naturale) — viene confermato allorché si analizzano le vendite, i profitti, il numero degli impianti, ecc. dei grandi gruppi chimici Usa che operano a livello mondiale. D'altro canto, neppure valida è la tesi della « import penetration » in forza della quale il « lobby » americano sostiene che le importazioni di benzonoidi tendono ad aumentare più rapidamente delle esportazioni. In realtà, certi aumenti nelle importazioni Usa sono da attribuirsi semplicemente alla insufficiente produzione dell'industria locale (specie per quanto riguarda i fenoli, lo stirene, l'anidride aftalica, ecc.) e a cause particolari (come, ad esempio, nel 1967, l'aumento dell'import di esplosivi in seguito alla guerra del Vietnam). Peraltro, come già accennato, le importazioni totali Usa di benzonoidi sono a livelli trascurabili (appena il 4,5% della produzione americana) e soltanto la metà circa di tali importazioni riguarda prodotti « competitivi ». Anche nel settore dei coloranti — in cui le importazioni Usa sono più consistenti (11% del consumo) e sono aumentate più rapidamente delle esportazioni — non esiste alcun serio pericolo per l'industria americana.

TAB. V.1. *Le dimensioni economiche dell'industria chimica nei paesi industrializzati.*
(dati relativi al 1968)

Paesi	Fatturato			Valore aggiunto			Investimenti		
	Milioni di \$	\$ per persona occupata	Milioni di \$	Milioni di \$	\$ per persona occupata	Milioni di \$	\$ per persona occupata		
Belgio	1.200	21.016	480	8.406	240	4.203			
Francia	6.970	26.322	2.895	10.932	577	2.179			
Italia	6.290	26.199	2.540	10.578	392	1.633			
Olanda ^a	2.140	26.918	775	9.748	360	4.528			
Rep. fed. tedesca	9.440	19.732	5.475	11.439	800	1.671			
Cee (tot.)	26.040	22.037	12.445	10.220	2.369	2.843			
Regno Unito	7.270	18.737	3.250	8.376	557	1.436			
Svezia	830	23.380	430	12.113	97	2.732			
Spagna	1.890	18.034	600	5.725	111	1.059			
Paesi europei (media)	36.030	21.292	16.445	2.914	3.134	2.430			
Usa	46.590	44.686	23.440 ^b	22.482	2.690	2.580			
Giappone	9.700	23.266	4.780	11.465	1.206	2.893			
Canada	2.170	31.088	1.170 ^b	16.762	284	4.068			

Fonte: Oese, *The Chemical Industry 1968-1969*, Parigi, 1970.

^a Incluso le fibre sintetiche.

^b Dati relativi al 1967.

TAB. V.2. Livelli Tariffari Comparativi per i prodotti chimici prima e dopo il Kennedy Round se l'American Selling Price viene rimosso.

N. della nomenclatura di Bruxelles	Gruppo di prodotti	Tariffe pre-Kennedy Round			Tariffe post-Kennedy Round		
		Usa ^a	Cee	Regno unito	Usa	Cee	Regno unito
28	Prodotti chimici inorganici	10,5 %	8-15 %	10 %	5 %	4-7,5 %	5 %
29	Prodotti chimici organici ^c	10-45 % (19-115 %) ^b	14-18 %	33,3 %	5-20 % ^d	7-12,5 %	12,5 %
30	Prodotti farmaceutici ^c	10,5-25 % (17-106 %) ^b	14-22 %	10 %	5-25 % ^d	7-11 %	5 %
31	Fertilizzanti	Esente	3-10 %	8-33,3 %	Esente	1,5-6 %	4-12,5 %
32	Sostanze coloranti Vernici ^c	20-40 % (22-172 %)	15 %	33,3 %	30 % ^d	10 %	15 %
		8,5-15 % ^b	15 %	12,5-16 %	4-7,5 %	7,5 %	7,5 %
		Esente-22,5 % (41 %) ^b	11-24 %	10-20 %	Esente-19 % ^d	5,5-12 %	5-10 %
38	Prodotti chimici vari	10,5 %	10-18 %	10 %	5 %	5-9 %	5 %
39	Materie plastiche	18-20 % (25 %) ^b	20-23 %	10 %	9-10 %	10-11,5 %	10 %

^a Le aliquote Usa non tengono conto dei dazi specifici, mentre, specie per i prodotti di notevole tonnellaggio a buon mercato (come, ad es., le materie plastiche ed anche certi benzenoidi), l'incidenza di aliquote specifiche è particolarmente rilevante.

^b Le aliquote indicate fra parentesi sono i dazi ad valorem « convertiti », sulla base dello studio della « U.S. Tariff Commission » del luglio 1966, che sostituiscono i dazi Usa soggetti all'American Selling Price.

^c Valutazione sulla base del sistema dell'Asp.

^d Valutazione sulla base del valore delle esportazioni.

Il deficit della bilancia commerciale Usa nel settore specifico dei coloranti (-15 milioni di dollari nel 1968) è modesto ed è largamente compensato dall'attivo della bilancia commerciale nell'intero settore dei benzonoidi (+627 milioni di dollari nel 1968). Più controversa è la questione dei prezzi dei prodotti chimici. La Socma — sulla base di uno studio che ha interessato 10.000 operazioni commerciali —, avendo constatato che uno stesso prodotto spesso viene venduto dai produttori europei a prezzi diversi sui mercati internazionali, attribuisce la manipolazione dei prezzi non alle compagnie americane (tenute ad osservare le leggi antitrust), ma alle compagnie europee¹⁴. In realtà, nel settore dell'industria chimica, vi sono cartelli sia in Europa (e in Giappone) che negli Usa. Il prof. Walter W. Haines ricorda infatti che l'American Cynamid, la Bristol Myers e Pfzier possono fissare prezzi elevati per una vasta gamma di antibiotici dato che di fatto controllano la produzione, la distribuzione e la vendita di tali prodotti. Peraltro, anche nel settore dei benzonoidi esiste negli Usa un monopolio di fatto: il 63% dei prodotti intermedi per coloranti è prodotto da un'unica compagnia; il 70% dei medicinali da un'unica compagnia; il 52% dei coloranti da un'unica compagnia¹⁵. E Yale L. Meltzer, rappresentante di H. Kohnstamm & Co, nella dichiarazione resa al Committee on Ways and Means ha sottolineato che il grado di concentrazione dell'industria dei coloranti è ovunque elevato. Nella Repubblica federale tedesca quattro compagnie controllano il 95% della produzione, nella Svizzera tre compagnie controllano il 92% della produzione, in Francia una compagnia controlla il 90% della produzione, in Giappone cinque compagnie controllano il 79% della produzione, in Italia una compagnia controlla il 70% della produzione, nel Regno unito una compagnia controlla il 70% della produzione, negli Usa una compagnia controlla il 52% della produzione¹⁶.

Da respingere è, peraltro, la tesi della Socma — tesi sempre cara ai gruppi protezionistici — che l'industria Usa dei benzonoidi va difesa perché i suoi prodotti sono di importanza vitale per la difesa nazionale¹⁷. Infatti l'art. XXI della Carta del Gatt consente ai paesi membri di intraprendere « una qualunque azione per tutelare essenziali interessi di sicurezza » e il National Security Amendment, varato negli Usa nel 1954, e poi incluso, pressoché immutato, nel Trade Expansion Act del 1962, consente all'amministrazione americana di prendere una serie di misure restrittive, se interessi nazionali vitali vengono minacciati. In realtà, come ha sottolineato il parlamentare americano Reuss, « l'industria chimica americana non si trova in una condizione di invalidità tale da giustificare la concessione di favori speciali, ma è un potente gruppo di interessi che insiste nel volere mantenere un'elevata protezione tariffaria, anche se le cause di tale protezione sono da tempo

superate »¹⁸.

Il 10 giugno 1964 la Socma, che sin dall'inizio del Kennedy Round si rivelò particolarmente attiva, propose un miglioramento delle procedure amministrative¹⁹, e cioè che le autorità doganali Usa annunciasero « in anticipo » l'eventuale mutamento della condizione di un prodotto importato (per evitare incertezze sul carattere « competitivo » o « non competitivo » di articoli importati), che le compagnie Usa provvedessero a fornire (ogni anno o ogni sei mesi) alle autorità doganali tutti gli elementi relativi ai prezzi di prodotti importati ritenuti « competitivi », che fosse istituita una commissione arbitrale (formata da rappresentanti dell'industria e degli importatori) per accertare il carattere « competitivo » degli articoli importati e, infine, che le autorità doganali Usa accertassero se la richiesta dei produttori americani di considerare « competitivo » un articolo importato avesse un effettivo fondamento. Ma l'abile manovra della Socma (che, in sostanza, mirava ad escludere dal negoziato ginevrino il problema dell'Asp in cambio di qualche modesto miglioramento sul piano amministrativo) fallì per la ferma opposizione della Cee. La Comunità, infatti, considerava l'industria chimica uno dei settori d'importanza chiave dell'intero negoziato sia perché in questo settore figuravano — e tuttora figurano — i casi più significativi e numerosi di disparità²⁰, sia perché (dopo l'ostinato rifiuto degli Usa ad accordare delle riduzioni tariffarie sostanziali in questo settore nei precedenti negoziati internazionali) l'industria chimica europea intendeva aumentare le vendite dei propri prodotti nel mercato Usa²¹. E tali obiettivi non potevano di certo essere raggiunti con il mero miglioramento delle pratiche amministrative del sistema dell'Asp (come proposto dalla Socma) o con una riduzione insufficiente della tariffa Usa²², ma soltanto con l'abolizione preventiva dell'Asp. Al momento del deposito del suo elenco di eccezioni nel novembre 1964, la Cee informò perciò i suoi partners che avrebbe rifiutato qualsiasi riduzione dei capitoli 29 (prodotti chimici organici di base), 32 (coloranti) e 39 (materie plastiche) della nomenclatura di Bruxelles se non fossero stati soppressi gli inconvenienti del sistema dell'Asp e di alcuni altri ostacoli paratariffari (come, ad es., lo « Standard of Strength ») nel settore della chimica, ovvero se l'effetto di tale soppressione fosse stato annullato o fortemente ridotto dalla applicazione di altri metodi. La Cee, peraltro, presentò un elenco di eccezioni particolarmente considerevole per i cosiddetti prodotti « sensibili » invocando numerose disparità a causa degli elevati dazi delle tariffe Usa e del Regno Unito²³.

La presa di posizione della Cee risultò peraltro rafforzata poiché diversi altri paesi industrializzati (Regno Unito, Svezia e Svizzera in particolare) l'appoggiarono. Il tema dell'abbandono del sistema dell'Asp

non costituiva infatti soltanto una prova di forza fra la Cee e gli Usa, ma toccava anche da vicino gli interessi dei paesi terzi. Per l'industria chimica britannica²⁴, svizzera e svedese²⁵ il mantenimento dell'Asp significava — e tuttora significa — non solo il permanere di un forte ostacolo alle esportazioni nel mercato Usa, ma anche l'impossibilità di beneficiare delle riduzioni tariffarie della Tec (riduzioni che, in caso di accordo della Cee con gli Usa, sarebbero state automaticamente estese ai paesi terzi). La Socma, tuttavia, non disarmò. Essa infatti, specie nel periodo 1964-1965 sostenne che l'amministrazione Usa non aveva alcuna autorità per modificare il sistema dell'Asp e neppure per entrare in negoziati in sede Gatt. Il problema della « illegalità » del negoziato sull'Asp esplose particolarmente nel marzo 1966 allorché Blumenthal, capo della delegazione Usa a Ginevra, affermò in una conferenza che « gli Usa erano pronti a negoziare sull'Asp ». Fu infatti necessaria tutta l'abilità diplomatica di Christian Herter, il primo rappresentante speciale a dirigere la delegazione americana nel Kennedy Round, per attenuare le polemiche sulle dichiarazioni rese da Blumenthal²⁶. Tuttavia, la questione della « illegalità » del negoziato sull'Asp — pur restando aperta fino agli ultimi giorni del Kennedy Round — pose in evidenza un fatto molto importante, e cioè la parziale disponibilità dell'amministrazione americana per raggiungere qualche risultato in questo settore. L'ufficio speciale per i negoziati commerciali, sostenendo la tesi che « il presidente poteva negoziare un accordo che prevedesse la modifica del sistema dell'Asp, pur lasciando al Congresso di approvarlo o disapprovarlo »²⁷, dimostrava di avere compreso che l'eventuale esclusione di un settore industriale così importante come quello dell'industria chimica rischiava di pregiudicare l'intero negoziato e che, soltanto con l'abbandono del sistema dell'Asp, alcuni ostacoli non tariffari europei (come, ad es., le tasse sulla circolazione di autoveicoli nei paesi della Cee) potevano essere rimossi.

Il negoziato vero e proprio nel settore dell'industria chimica iniziò il 3 maggio 1966 allorché la delegazione Usa, in risposta alla presa di posizione della Cee, prospettò, come ipotesi di lavoro, la possibilità di abolire il sistema dell'Asp ristrutturando i dazi relativi, cioè incorporando l'incidenza dell'Asp in dazi ad valorem di livello equivalente. Gli Usa, inoltre, sotto riserva di porre in eccezione alcuni prodotti e a condizione di ottenere delle contropartite sufficienti, si dichiararono disposti ad applicare una riduzione uniforme del 50% su detti dazi convertiti, nonché sui dazi di tutti gli altri prodotti chimici non soggetti all'Asp²⁸. Ma l'ipotesi di lavoro presentata dagli Usa non suscitò l'entusiasmo della Cee e degli altri paesi partners. L'enorme mole di lavoro svolto dalla Tariff Commission²⁹ — cui era stato affidato il compito di convertire le aliquote di dazio basate sull'Asp in aliquote fondate

sul valore di esportazione — confermava infatti che i dazi effettivi prodotti dal sistema dell'Asp erano molto elevati e che perciò i dazi ad valorem convertiti non facevano altro che perpetuare gli effetti dell'Asp rimuovendone soltanto il nome. In particolare, il Consiglio dei ministri della Cee nella sessione del 12-13 giugno 1966 sottolineò:

a - che un'offerta fondata sull'ipotesi di lavoro americana avrebbe lasciato sussistere l'inconveniente di un elevato livello della protezione tariffaria Usa (che sarebbe stata perfino consolidata nel Gatt con la conclusione del negoziato);

b - che, anche dopo una riduzione del 50% dei dazi convertiti, il livello della tariffa Usa avrebbe superato i limiti di una protezione ragionevole (l'incidenza media dei dazi Usa sarebbe stata ancora del 25,5%, mentre quella della Tec non avrebbe superato l'11,5%);

c - che i dazi di 25 delle 109 posizioni della tariffa Usa nel settore chimico sarebbero risultati superiori al 30% ad valorem;

d - che sarebbe aumentato il numero dei casi di disparità specie nelle categorie « basket » (in cui i prodotti competitivi e quelli non competitivi figurano combinati insieme)³⁰;

e - che, anche in caso di abolizione del sistema dell'Asp, sarebbero rimasti dei dubbi circa gli effetti dei metodi di valutazione in dogana degli Usa (metodi non conformi alla definizione del valore di Bruxelles) sull'incidenza reale dei dazi convertiti³¹.

La Cee, peraltro, dopo questa messa a punto pienamente condivisa dal Regno unito e dalla Svizzera, chiese il miglioramento della posizione americana suggerendo: a - l'introduzione di un plafond per i dazi convertiti piú elevati; b - la correzione dei dazi per le posizioni « baskets »; c - la concessione di garanzie circa le modalità della valutazione in dogana dopo l'abolizione del sistema dell'Asp.

L'offerta informale degli Usa del 3 maggio 1966 venne attaccata anche dai produttori americani, specie sul piano della tecnica di conversione utilizzata dalla Tariff Commission. Un consulente della Socma, sostenne infatti che « la sostanziale protezione dei dazi convertiti è soggetta a considerevole erosione, poiché il livello protettivo resta lo stesso soltanto finché il rapporto fra valore d'esportazione e American Selling Price rimane inalterato »³². E poiché tale rapporto « tende inevitabilmente a modificarsi, per la manipolazione "dell'export value" da parte dei produttori stranieri, l'incidenza dei dazi convertiti sui prodotti importati risulterà ridotta ». Ancora piú grave — aggiungeva — è poi il fatto che « i dazi convertiti per le "basket categories" (cioè per un gruppo di prodotti posti insieme indipendentemente dal fatto che essi siano competitivi o meno) comportino una riduzione tariffaria unilaterale dell'ordine del 14-44% soltanto perché il dazio convertito di un "basket" è la media dei dazi convertiti di tutti i prodotti compresi nel

“basket” stesso ». Così, ad esempio, il dazio medio per i coloranti competitivi era del 72% e quello relativo ai coloranti non competitivi del 40%. Ma il dazio convertito per l'intero gruppo di sostanze coloranti è del 48%, cioè 32 punti in meno nel livello protettivo dei coloranti competitivi. Tali riduzioni unilaterali « sono tanto più preoccupanti allorché si consideri che in tali gruppi di prodotti figurano alcuni fra i più importanti benzonoidi competitivi prodotti negli Usa e parecchi dei cosiddetti prodotti del futuro »³³.

Nonostante le sue carenze l'ipotesi di lavoro formulata dagli Usa — ipotesi mai trasformata in una offerta formale — costituì un primo passo sulla strada giusta. Il 25 luglio 1966 — con la pubblicazione, da parte della Tariff Commission, dell'elenco definitivo dei dazi convertiti (elenco in alcuni casi modificato per tenere conto delle critiche dei produttori americani e della Cee) — la delegazione Usa ebbe a sua disposizione il necessario materiale di base su cui avviare una discussione. Nel dicembre 1966 la delegazione Usa avanzò, infatti, una proposta di procedura (« *découpage* ») che mirava a scindere il negoziato nel settore dei prodotti chimici in due parti: la prima parte (« *first package deal* ») doveva comportare concessioni tariffarie (nella misura più ampia possibile entro il 30 giugno 1967) per tutti i prodotti chimici (compresi i prodotti della chimica organica); la seconda parte (« *non-tariff package deal* »), subordinata alla ratifica del Congresso, comportava invece l'abolizione del sistema dell'Asp in cambio della soppressione di un certo numero di ostacoli non tariffari dei principali paesi partners (le tasse di circolazione degli autoveicoli dell'Italia e della Francia che colpiscono le auto di grossa cilindrata; l'interdizione di fare pubblicità al whisky in Francia; le limitazioni imposte al numero di films americani proiettati alla televisione nel Regno unito, ecc.)³⁴. Ma nessuno dei partners degli Usa parve disposto ad intraprendere un negoziato « doppio ». La Cee — specie sotto la pressione dell'industria chimica francese — respinse la proposta Usa sottolineando che se i sei avessero fatto preventivamente delle concessioni per i prodotti chimici organici non avrebbero poi avuto più alcuna forza contrattuale per indurre il Congresso ad abolire l'Asp³⁵. Né migliore accoglienza ebbe la proposta del direttore generale del Gatt, Wyndham White, di ridurre i dazi, da una parte e dall'altra, nella misura del 50% in cinque anni lasciando alla Cee la possibilità di limitare le sue concessioni ai soli primi due anni se nel frattempo il Congresso ancora non avesse abolito l'Asp³⁶. Nel febbraio 1967 la Cee si dichiarò invece disponibile per concludere un « accordo globale » in forza del quale:

a - gli Usa avrebbero dovuto abolire l'Asp, limitare al 40% tutti i dazi convertiti superiori a tale livello, ridurre del 50% tutti i dazi (sia quelli « limitati » che quelli inferiori) limitando al minimo le ec-

cezioni;

b - il Regno unito avrebbe dovuto ridurre i dazi dal 33,3% al 12,5% concedendo una riduzione media ponderata sul complesso dei dazi britannici del 56% circa, nonché armonizzare le tariffe per le materie plastiche con i dazi della Tec, restando inteso che nessun dazio avrebbe superato il 10%;

c - la Svizzera avrebbe dovuto ridurre i suoi dazi del 50%.

La Cee, dal canto suo, si sarebbe impegnata a ridurre i suoi dazi nella misura del 50% abbandonando l'invocazione delle disparità (anche per i capitoli 29, 32 e 39), eccezion fatta per qualche posizione tariffaria la cui importanza non avrebbe superato l'1-2% del volume di importazione della Cee in questo settore.

All'inizio del marzo 1967 la tesi della Cee di un accordo « generale » venne rafforzata dalla raccomandazione espressa dalla Tariff Commission di abbandonare l'Asp per semplificare il sistema tariffario Usa³⁷. Ma la delegazione americana — pur ribadendo la sua volontà di negoziare l'Asp — ricordò che la sua eliminazione dipendeva esclusivamente dal Congresso. Perciò, tenuto conto del ristretto margine di tempo disponibile, l'abolizione dell'Asp, entro il 30 giugno 1967, doveva escludersi. Si intravvide perciò la necessità di pervenire ad un compromesso. Infatti, dopo lunghi negoziati bilaterali e multilaterali, di fronte al pericolo di fare fallire gran parte del negoziato, la buona volontà dei paesi direttamente interessati prevalse. La Cee — grazie all'azione di mediazione di Wyndham White che aveva ripreso, migliorandola, la sua precedente formula — accettò l'idea del « *découpage* »³⁸, rinunciando così al *préalable* dell'abolizione dell'Asp, riducendo però nel primo « pacchetto »³⁹ la maggior parte dei propri dazi nella misura del 20% soltanto (in cambio di una riduzione uniforme del 50% dei dazi convertiti Usa, nonché dei dazi di tutti gli altri prodotti chimici Usa non soggetti all'Asp) riservandosi nel « secondo pacchetto »⁴⁰ di accordare un'ulteriore riduzione tariffaria del 30%, nonché di adattare le modalità delle tasse di circolazione sugli autoveicoli in Belgio, Francia e Italia, soltanto se il Congresso Usa avesse votato la soppressione del sistema dell'Asp. La Cee, inoltre, nel « primo pacchetto » accordò riduzioni del 35% su alcuni prodotti (composti eterociclici, vitamine, medicinali e sostanze coloranti) di cui la Svizzera è il principale fornitore della Comunità. La Cee, infine, per otto linee tariffarie della Tec pari o superiori al 25% decise di accordare delle riduzioni del 30%. Dal canto loro, gli Usa, oltre ad essersi impegnati nel « primo pacchetto » a ridurre del 50% i dazi iscritti della tariffa americana soggetti o meno all'Asp⁴¹, assunsero anche l'impegno di « compiere ogni sforzo per una sollecita adozione della legislazione necessaria per abrogare l'Asp ». Inoltre, in caso di abolizione dell'Asp, poiché i dazi « convertiti » danno

luogo — come abbiamo sottolineato — a delle aliquote molto elevate (talora superiori al 100%), gli Usa decisero di fissare per tali dazi un massimale del 40% (massimale che per i coloranti — in seguito alle insistenze della Cee e della Svizzera — è stato fissato al 30% e per i medicinali a base di zolfo al 25-27%). Inoltre, grazie alla pressione dei paesi europei, gli Usa decisero anche che, in caso di abolizione dell'Asp, i dazi specifici su alcuni coloranti fossero convertiti in dazi ad valorem al fine di eliminare gli inconvenienti del sistema di standard of strength ⁴².

A sua volta il Regno unito nel « primo schema di concessioni » decise di ridurre del 20% i dazi inferiori al 25%, nonché di ridurre del 30% i dazi pari o superiori al 25% (sí da abbassare i dazi dal 33,3% al 23%). I dazi del Regno unito relativi a prodotti di particolare interesse per la Svizzera vennero ridotti del 35%, mentre il dazio sui coloranti sintetici venne ridotto dal 33,3% al 15%. Nessuna concessione venne invece fatta dal Regno unito sulla maggior parte dei dazi relativi alle materie plastiche (10% in generale) inferiori alle aliquote di base della Tec. Su 80 linee tariffarie d'importanza relativamente modesta il Regno unito, infine, non fece alcuna concessione (oli idrocarbonati, fiammiferi) o accordò soltanto delle riduzioni parziali (concimi azotati, destrine, caseine, ecc.) ⁴³. Con il secondo « schema », e cioè in caso di ratifica del Congresso, il Regno unito si impegnava a ridurre ulteriormente del 30% tutte le voci già ridotte del 20%, a ridurre (con percentuali variabili) i dazi pari o superiori al 25% (per livellarli al 12,5%), a ridurre i dazi sulle materie plastiche superiori ai dazi finali della Cee e a ridurre del 25% circa il margine di preferenza del Commonwealth del diritto a carattere fiscale che colpisce il tabacco non manufatto ⁴⁴. Svizzera e Giappone decisero di effettuare le riduzioni tariffarie indipendentemente dall'abolizione o meno dell'Asp. La Svizzera decise in particolare di ridurre in generale del 50% i propri dazi, salvo per 19 voci poste in eccezione ⁴⁵. Il Giappone invocò invece un maggior numero di eccezioni ⁴⁶. La Svizzera, peraltro, in caso di abolizione dell'Asp, si impegnava a fare in modo che la frutta preparata o conservata fosse esente da restrizioni applicate a causa della presenza di sciroppo di glucosio. I paesi nordici — associatisi all'accordo generale — decisero di applicare lo stesso schema di concessioni della Cee e del Regno unito. Nel primo pacchetto, tuttavia, Norvegia, Finlandia e Danimarca si impegnarono ad effettuare riduzioni incondizionate oltre agli obblighi previsti dall'accordo per numerosi prodotti chimici interessanti soprattutto la Cee. La Svezia, da parte sua, pur operando riduzioni incondizionate per certe voci, applicò una suddivisione conforme al suo obiettivo di armonizzare la propria tariffa con le aliquote finali della Cee. In caso di abolizione dell'Asp, i paesi nordici si impegnavano ad effettuare delle

riduzioni lineari con elenchi di eccezioni limitate. La Svezia, tuttavia, si dichiarò a favore di una armonizzazione con i dazi della Cee⁴⁷.

L'accordo di Ginevra venne accolto con favore in Europa ove venne sottolineato l'equilibrio delle concessioni reciproche e, per la prima volta, l'importante progresso verso l'armonizzazione dei dazi doganali nel settore dei prodotti chimici. Jean Rey, che capeggiava la delegazione della Cee, dichiarò di « essere estremamente soddisfatto ». E l'industria chimica europea facente capo al Centre Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique (Cefic) sottolineò « l'importanza mondiale dei vantaggi reciproci ottenuti dall'industria chimica europea ed americana »⁴⁸. Negli Usa reazioni favorevoli furono espresse, oltre che dagli importatori e da qualche produttore⁴⁹, dall'ufficio speciale del presidente per i negoziati commerciali. L'ambasciatore Roth dichiarò infatti che l'accordo comportava dei vantaggi « pienamente reciproci ed equilibrati ». In particolare, Roth rilevò che le riduzioni tariffarie Usa del primo pacchetto sebbene maggiori (43% in media rispetto al 26% circa dei partners europei), interessavano 440 milioni di dollari (base cif 1964) in cambio di concessioni relative a 890 milioni di dollari di esportazioni americane. Su base ponderata, peraltro, l'offerta Usa del primo pacchetto interessava 288 milioni di dollari, mentre l'offerta degli altri paesi riguardava 463 milioni di dollari. Roth sottolineò inoltre, che « nel secondo pacchetto, in cambio di ulteriori riduzioni del 5% e dell'abolizione dell'Asp, i paesi europei avrebbero ridotto i loro dazi del 30% e fatto delle concessioni non tariffarie aggiuntive ». Gli Usa, poi, avevano ottenuto importanti concessioni (con poche eccezioni) nelle « basket categories » e per le materie plastiche (dove le tariffe Cee e del Regno Unito, in caso di abolizione dell'Asp, sarebbero state ridotte al 10% circa). Infine, concluse Roth, « quando tutte le riduzioni tariffarie previste fossero state applicate, le tariffe Usa saranno ancora sostanzialmente più alte di quelle dei paesi partners »⁵⁰. Nettamente sfavorevole fu invece la reazione della maggior parte dei produttori Usa. Peter W. Rodino, membro del Congresso per il New Jersey definì « molto pregiudizievole » il plafond del 30% accettato dagli Usa a Ginevra per i coloranti ed i pigmenti. James D. Mahomey, presidente della Socma e vicepresidente di Monsanto, rilevò che « ancora una volta gli Usa avevano ceduto sacrificando gli interessi dell'industria americana ». David H. Dawson, vicepresidente di Du Pont de Nemours, definì l'accordo di Ginevra « un grave danno per l'industria chimica Usa e l'intera economia americana ». Ernest M. May, presidente della Otto N. May Co., predisse « gravi conseguenze per l'industria dei benzenoidi Usa ». Carl Gestacker, presidente di Dow Chemical, definì l'accordo « terribile » e « assolutamente non reciproco ». Chester M. Brown, presidente di Allied Chemicals, chiese al Congresso « non solo di rifiu-

tare l'abolizione dell'Asp, ma di rescindere anche il primo schema di concessioni »⁵¹. Anche la Manufacturing Chemists' Association, in contrasto col tono moderato del passato, si allineò sulle posizioni critiche della Socma. Inoltre, anche la Dry Color Manufacturers Association ed i sindacati della potente Afl-Cio passarono a difendere le posizioni dell'industria chimica Usa⁵². Il « lobby » protezionistico Usa lanciò per altro una vera e propria campagna per impedire l'abbandono dell'Asp. In particolare, la Socma sottolineò che « il primo pacchetto comporta dei vantaggi esclusivi per la Cee » e che perciò « è assurdo abolire l'Asp per ottenere in cambio una riduzione tariffaria del 30% che gli Usa hanno già largamente pagato. L'argomentazione valida per stabilire la reciprocità del compromesso di Ginevra è l'effetto sul commercio estero dei prodotti chimici nei prossimi anni e non, come indicato dall'ambasciatore W. M. Roth, il riferimento al commercio estero del 1964. E la tendenza è verso un maggior aumento delle importazioni, aumento che il pacchetto del 50/20 non farà che accelerare ». Peraltro, nonostante la riduzione della Cee del 20%, il 1° luglio 1968, con l'entrata in vigore integrale della tariffa esterna comune, le tariffe sui prodotti chimici della Repubblica federale tedesca e del Benelux (cioè dei paesi in cui gli Usa collocano il 70% delle loro esportazioni alla Cee) risultano più alte di prima (dall'11,5 all'11,7% in Germania e dal 10,3 al 13,6% nel Benelux). « Incredibile è poi il fatto che la delegazione Usa a Ginevra abbia trascurato di considerare gli effetti e gli sviluppi delle "border taxes". Le regole del Gatt consentono ad un paese di imporre una imposta alla frontiera sulle importazioni di importo eguale all'imposta indiretta che colpisce i produttori interni, nonché di eliminare questo onere fiscale al momento dell'export. Tale trattamento di privilegio non si estende però alle imposte dirette e poiché nella Cee, a differenza degli Usa, prevalgono imposte indirette, le regole del Gatt consentono ai paesi europei dei vantaggi nel commercio internazionale ». « Gli esportatori europei invece non devono pagare le imposte dirette Usa quando esportano da noi, né devono pagare le loro imposte indirette. Tali vantaggi sono particolarmente rilevanti nei mercati dei paesi terzi. A Ginevra non solo la delegazione Usa non ha tenuto conto di questo meccanismo fiscale discriminatorio, ma ha anche dimenticato che l'armonizzazione fiscale in atto nella Cee comporta un drastico aumento delle imposizioni alle frontiere e, parallelamente, una sensibile riduzione dell'imposizione fiscale per le esportazioni europee. Il risultato di tale situazione è che gli ostacoli alle nostre esportazioni risultano più alti dopo la conclusione del Kennedy Round ». La Socma poi, dopo aver rilevato che le riduzioni tariffarie delle « basket categories » sarebbero state più alte del 50% (dal 57 al 69%), il che « è un prezzo che non è stato chiesto a nessun'altra industria », constatava che « le conces-

sioni non tariffarie dell'Europa hanno un'importanza modesta o addirittura nulla. In caso di abolizione dell'Asp, Belgio, Francia e Italia non hanno deciso di modificare le loro tasse di circolazione sugli autoveicoli, ma soltanto di adottare le procedure costituzionali necessarie per modificare le modalità relative a tali tasse. La concessione del Regno unito sul tabacco ha scarso valore. Finché restano in vigore le sanzioni contro la Rhodesia noi registreremo alti livelli di export sul mercato britannico. Ma quando tali sanzioni saranno abolite non sarà certo l'eliminazione di una preferenza tariffaria ad impedire il crollo dell'export Usa. La concessione non tariffaria della Svizzera è in realtà una minaccia di ritorsione in caso di non abolizione dell'Asp. Infatti, da tempo vendiamo frutta conservata sciroppata sul mercato svizzero ». Infine, passando a considerare gli effetti economici degli accordi di Ginevra sul mercato dei prodotti chimici Usa — questione cruciale della battaglia dell'Asp — la Socma giungeva alla conclusione che « le grandi compagnie (Dupont, Monsanto, American Cyanamid, ecc.), in seguito a prezzi all'importazione più bassi e, quindi, a profitti ridotti, saranno costrette ad investire all'estero (creando posti di lavoro nei mercati d'oltremare anziché negli Usa), mentre le altre compagnie dovranno cessare la produzione, limitarsi ad importare ovvero rassegnarsi ad essere assorbite »⁵³.

L'offensiva lanciata dalla Socma non rimase senza risposta. Robert B. Stobaugh, in uno studio sottoposto alla Commissione Ways and Means negli hearings del giugno 1968, sostenne che « l'adozione del pacchetto dell'Asp comporta un incremento netto dell'attivo della bilancia commerciale nel settore chimico valutabile a circa 110 milioni di dollari nel 1972 », che « gli Usa resteranno uno dei più importanti esportatori di prodotti chimici », che « la tariffa Usa del 30% sui coloranti è tale da compensare i più bassi costi di produzione della Repubblica federale tedesca » e che, comunque, « la forza di penetrazione dell'export europeo nel settore dei coloranti è il risultato di una superiorità tecnica, non di bassi salari ». Peraltro, più di recente, negli hearings del giugno 1970, Stobaugh, oltre a ribadire le tesi espresse in precedenza, in un nuovo rapporto constatava che « due anni dopo la conclusione del Kennedy Round la produzione di benzonoidi è aumentata negli Usa più rapidamente dei due anni precedenti gli accordi di Ginevra » e che, nonostante l'inflazione, « la bilancia commerciale Usa nel settore chimico si è sviluppata in modo estremamente favorevole »⁵⁴. Martin Pomeranz, dell'ufficio speciale del presidente per i negoziati commerciali, smentiva punto per punto le tesi di Desmond FitzPatrick⁵⁵, sostenendo che l'abolizione dell'Asp « non comporterà alcun sensibile aumento delle importazioni Usa »⁵⁶. William M. Roth, dopo avere esaminato attentamente i settori più sensibili dell'industria Usa dei ben-

zonoidi, concludeva affermando che « esistono buone possibilità per un ulteriore aumento delle esportazioni » e che se, in qualche caso, « alcune società minori possono incontrare delle difficoltà si potrà fare ricorso al « trade adjustment assistance program »⁵⁷.

Le tesi contrapposte dei sostenitori e degli oppositori dell'Asp sono difese con tanta convinzione ed abbondanza di particolari da entrambe le parti che talora è arduo stabilire la verità dei fatti. Sarebbe perciò stato opportuno fare ricorso all'opinione di un organismo tecnico imparziale. E in effetti, nel 1966, su richiesta dell'ambasciatore Roth, la Tariff Commission preparò un'analisi accurata dell'intero problema dell'Asp. Ma tale studio, considerato « top secret », non è mai stato pubblicato⁵⁸. Le polemiche sull'Asp sono perciò continuate e sono tuttora di viva attualità. Infatti, l'amministrazione Usa non solo non è riuscita a fare approvare dal Congresso la soppressione dell'Asp, ma non è neanche riuscita ad utilizzare ben tre proroghe successive (fino a tutto il 31 dicembre 1971) concesse dal Gatt per la buona volontà mostrata dalla Cee, dal Regno unito e dalla Svizzera⁵⁹. In effetti, l'intensa azione svolta dalla Socma e dai gruppi protezionisti fiancheggiatori — che negli ultimi tempi, con abile tattica diversiva, hanno accomunato la questione dell'Asp ad una serie di problemi (contingenti sui tessili, deterioramento della bilancia commerciale americana, manovre politiche prima delle elezioni, ecc.) del tutto diversi — sembra abbia avuto successo. L'Asp finora non è stato abolito. Ma il successo dell'azione della Socma è illusorio. Il problema rimane aperto. L'Asp è diventato per noi europei « il simbolo del protezionismo Usa » sí che ogni futuro negoziato in sede Gatt è subordinato alla sua immediata abolizione. L'Asp è un ostacolo paratariffario indifendibile. Gli accordi di Ginevra, se applicati integralmente, comportano, sostanzialmente, un'effettiva reciprocità. Non si può, infatti, negare che, in complesso, l'industria chimica Usa è molto forte e che i produttori europei di fatto hanno accettato riduzioni tariffarie considerevoli. I livelli di protezione degli Usa (relativi ad importazioni di gran lunga piú ridotte rispetto alle esportazioni) resterebbero comunque relativamente alti sí da escludere il pericolo di forti aumenti degli acquisti Usa dall'Europa. La maggior parte delle piccole e medie imprese — tutte piú o meno apertamente legate alle grandi compagnie — non subirebbero dei danni. Qualche impresa minore, invece, indubbiamente dovrebbe far fronte a delle difficoltà, ma potrebbe fare ricorso al « trade adjustment assistance program ». Inoltre, è chiaramente assurdo che, dopo 50 anni di protezione straordinaria, l'industria Usa, per proteggere poche aziende inefficienti, rischi di pregiudicare le relazioni economiche con l'Europa⁶⁰. D'altro canto, poiché l'allargamento della Comunità comporterà il livellamento delle piú alte tariffe dei paesi dell'Efta su quelle piú basse della Tec, gli Usa, insistendo nel

mantenere l'Asp, in pratica rinuncerebbero ad aumentare le loro vendite in Europa⁶¹. Inoltre, i timori dell'industria Usa per le crescenti affermazioni della concorrenza europea e giapponese dovrebbero risultare attenuati con l'applicazione del « secondo pacchetto » definito a Ginevra. Infatti, l'armonizzazione delle tariffe nell'intero settore della chimica ridurrebbe i rischi delle pratiche di « dumping » cui oggi spesso ricorrono le grandi compagnie allorché dispongono di eccedenze⁶². Il problema delle imposizioni fiscali alle frontiere nulla ha a che fare con l'eliminazione dell'Asp. Peraltro, le « border taxes » colpiscono allo stesso modo sia il produttore europeo che l'esportatore Usa. Il produttore tedesco e l'esportatore americano sostengono cioè gli stessi oneri fiscali quando vendono sul mercato tedesco. E l'aumento delle aliquote di tali imposte non altera questo dato di fatto. Indubbiamente, invece, le diversità dei sistemi fiscali (e cioè la maggiore incidenza delle imposte indirette nella Cee nei confronti degli Usa) e le attuali regole del Gatt (che consentono di alterare le imposizioni alle frontiere per ragioni fiscali interne) creano delle difficoltà che, in futuri negoziati in sede Gatt, dovranno essere risolte. Ma soltanto con l'abolizione dell'Asp anche questo problema potrà essere affrontato in nuovi negoziati⁶³. Se, peraltro, il reale motivo dell'opposizione dell'industria chimica Usa all'abolizione dell'Asp è da attribuirsi al fatto che le grandi compagnie internazionali americane — presenti con i loro impianti sia negli Usa che in Europa — preferiscono mantenere un mercato protetto in entrambe le sponde dell'Atlantico per massimizzare i loro profitti, i paesi europei, oltre a denunciare i danni che queste forme avanzate di neoprotezionismo comportano per l'economia americana (perdita di posti di lavoro, perdita di valuta estera per correnti potenziali d'esportazione, prezzi più alti per i consumatori, ecc.), dovrebbero intraprendere un'azione (nell'ambito della politica industriale comunitaria) per controllare gli investimenti Usa. Non si deve infatti dimenticare che il dipartimento americano della giustizia, sia pure per mantenere la concorrenza, esercita un controllo anche sulle compagnie europee, come si è visto nel caso recente di « fusione » fra Ciba e Geigy⁶⁴. Né va dimenticato che gli investimenti esteri Usa, nel settore chimico hanno raggiunto (fino al 1968) l'importo considerevole di 8 miliardi di dollari (di cui oltre 2,5 miliardi di dollari nella Cee) e che nel 1967 questi investimenti hanno prodotto un fatturato di 9 miliardi di dollari (rispetto a soltanto 2,8 miliardi di dollari di esportazioni Usa)⁶⁵. La Cee, infine, per mettere alla prova la buona volontà degli Usa potrebbe prendere l'iniziativa di proporre la creazione di una commissione internazionale (composta da persone particolarmente qualificate e di notoria imparzialità) per dirimere le controversie che dovessero insorgere fra l'industria chimica Usa, europea e giapponese in seguito alla soppressione dell'Asp.

Il codice antidumping

Malgrado i tentativi intrapresi nel periodo fra le due guerre mondiali per raggiungere un accordo internazionale, la lotta « legale » contro il « dumping » (che storicamente si sviluppò soprattutto dopo il primo conflitto mondiale) assunse caratteri diversi da paese a paese. Una definizione uniforme di « dumping », riconosciuta sul piano internazionale, si ebbe soltanto nel 1947, grazie all'art. VI della Carta del Gatt⁶⁶. Nel 1947, tuttavia, le legislazioni nazionali antidumping dei paesi membri del Gatt non furono ancora armonizzate, poiché l'esistenza di « Protocolli d'applicazione provvisoria » consentì alle legislazioni anteriori alla messa in funzione della Carta del Gatt di restare immutate. Le disposizioni dell'art. VI furono perciò in certa misura rispettate soltanto da quei paesi (in specie dai paesi europei) la cui legislazione antidumping era stata adottata dopo la loro accessione nel Gatt. Peraltro, le disposizioni generali dell'art. VI furono spesso interpretate in modo arbitrario, dato che nessuna precisazione era stata formulata circa la procedura da seguire per applicare le misure antidumping. La coesistenza fra legislazioni non armonizzate con l'art. VI e legislazioni poste in funzione dopo l'entrata in funzione della Carta del Gatt, nonché la generale diversità delle procedure amministrative d'applicazione, ostacolando il processo di liberalizzazione del commercio internazionale, provocò contrasti assai vivaci fra i principali paesi industrializzati. In particolare, i paesi europei accusavano di protezionismo la legislazione americana. Infatti, la legge antidumping americana del 1921 (United States Code, Section 160-173) in caso di apertura di un'inchiesta per presunte pratiche antidumping, impediva lo sdoganamento della merce importata in attesa dell'esito dell'inchiesta stessa. E poiché l'indagine (effettuata in modo successivo e di fronte ad organi diversi) sulle differenze di prezzo e sulla stima del danno richiedeva un periodo di tempo assai lungo (in media 300-400 giorni), il risultato era che le importazioni delle merci in questione erano praticamente sospese, consentendo alla produzione nazionale di prendere le necessarie misure per eliminare la concorrenza estera. I paesi europei, peraltro, sottolineavano gli abusi del sistema antidumping degli Usa dato che l'amministrazione americana poteva aprire un'inchiesta su presunte pratiche di dumping sia su iniziativa di un produttore (anche se sprovvisto di elementi di prova), sia (in diversi casi) anche senza richiesta delle parti interessate. Ed il carattere protezionista della legislazione Usa era tanto più evidente allorché si constatava che solo per una frazione minima dei casi sotto inchiesta i provvedimenti adottati erano giustificati. Infatti, nel periodo 1955-1965, su 110 casi di presunto dumping solo in 45 casi era stata rilevata una differenza di prezzo significativa ed in appena 9 casi un danno pre-

giudizievole⁶⁷. Gli Usa, a loro volta, criticavano il carattere eccessivamente riservato delle procedure antidumping dei paesi europei, specie del Regno unito. Le modalità delle procedure amministrative antidumping di diversi paesi europei non erano infatti note, sí che era difficile per l'amministrazione Usa tutelare gli interessi dei propri esportatori. Europei ed americani, d'altro canto, attaccavano la legislazione antidumping canadese. Il Canada, infatti, era l'unico paese di una certa importanza che colpiva (con un dazio antidumping) la merce estera ogni qual volta il prezzo di vendita della merce importata risultava inferiore al prezzo normale (« fair market value ») esistente nel mercato del paese esportatore. Peraltro, l'imposizione del dazio antidumping, oltre ad avere efficacia retroattiva per due anni ed, in alcuni casi, per un periodo di tempo pressoché illimitato, non teneva in alcun conto se le merci importate provocavano o minacciavano di provocare un danno all'industria canadese. L'unico requisito richiesto per applicare la legislazione antidumping era che le merci importate in dumping fossero di una specie o classe prodotta in quantità sostanziali in Canada (sufficiente cioè, secondo la legislazione canadese, a fornire il 10% del normale consumo).

Queste divergenze legislative e amministrative nei metodi e nelle modalità di esecuzione erano considerate da lungo tempo come un fattore di disordine nelle relazioni commerciali internazionali. Già nel 1955 il segretariato del Gatt ricevette dai paesi membri il mandato di redigere un inventario delle leggi e delle regolamentazioni antidumping esistenti. L'anno successivo il Gatt fu invitato a fare un'analisi sistematica del diritto vigente negli stati membri. Questo studio fu pubblicato nel 1958⁶⁸. In seguito il Gatt decise di affidare ad un gruppo di esperti un'inchiesta approfondita su certi problemi tecnici concernenti i dazi antidumping e compensativi. Il rapporto del gruppo di esperti fu approvato dai paesi membri del Gatt e pubblicato nel 1961⁶⁹. Tale rapporto dava un'interpretazione molto valida del contenuto delle disposizioni dell'art. VI ed una opinione motivata sulle modalità di inchiesta e di esecuzione che dovevano osservarsi in caso di azione antidumping. Tuttavia, anche questo sforzo era insufficiente per armonizzare le legislazioni e le regolamentazioni nazionali. Il rapporto del Gatt non poteva infatti costringere gli stati membri ad adattare la loro legislazione nazionale. La grande occasione per armonizzare le legislazioni antidumping delle due sponde dell'Atlantico si presentò invece nel Kennedy Round. Infatti, nel luglio 1965 il Regno unito, dopo aver sottolineato l'incompatibilità esistente fra la legislazione Usa e le disposizioni dell'art. VI, presentò una proposta per definire un codice antidumping per dare applicazione alle norme della Carta del Gatt⁷⁰. La proposta britannica venne fatta al momento opportuno. La Cee infatti stava mettendo a

punto una regolamentazione comunitaria antidumping ed era disposta a favorirne l'armonizzazione su un'ampia base geografica⁷¹. E gli Usa, oltre a volere scoraggiare le tendenze protezionistiche di alcuni settori della propria industria⁷², erano preoccupati del crescente ricorso a misure antidumping nei confronti delle proprie esportazioni, specie da parte dei paesi europei⁷³. La proposta britannica ottenne perciò l'appoggio dei principali paesi industrializzati, sí che nell'autunno del 1965 un gruppo speciale di lavoro iniziò la sua attività per rimuovere gli ostacoli al commercio dovuti all'applicazione restrittiva delle regolamentazioni antidumping⁷⁴. Tuttavia, nonostante le circostanze favorevoli, inizialmente pochi furono i progressi. Gli Usa — che insistevano per vedere affermato il principio del « fair and open procedures » (cioè di inchieste fondate sulla massima pubblicità) e per ottenere sostanziali modifiche della legislazione canadese — volevano limitare al minimo le proprie concessioni (per evitare mutamenti tali nella propria legislazione da dover richiedere la ratifica del Congresso), mentre la Cee preferiva adottare un codice antidumping particolarmente efficace. Successivamente, invece, grazie ad un approccio pragmatico, anche se piú limitato, prevalse una linea intermedia, sí che il negoziato progredí tanto da concludersi il 1° maggio 1967, cioè due settimane prima del « pacchetto finale » del negoziato⁷⁵.

Il codice antidumping definito a Ginevra costituisce una realizzazione di grande importanza poichè può servire come modello per la definizione di altri codici internazionali sugli ostacoli non tariffari, a condizione che certe condizioni per tale codificazione esistano (riferimento a norme della Carta del Gatt come base per negoziati dettagliati, coincidenza di circostanze tali da indurre i principali paesi industrializzati a ricercare un accordo generale). Peraltro, le disposizioni del compromesso raggiunto a Ginevra — trasposte obbligatoriamente nel diritto nazionale — dovrebbero assicurare l'armonizzazione delle legislazioni di tutte le parti firmatarie⁷⁶. Inoltre, con la messa in funzione di una procedura di informazione e di consultazione annuale nell'ambito di un apposito comitato speciale del Gatt, composto di rappresentanti degli stati firmatari⁷⁷, è stato creato uno strumento prezioso per sottoporre a controllo internazionale le misure di esecuzione non conformi alle disposizioni del codice, nonché per appianare eventuali controversie e favorire la necessaria cooperazione fra i paesi firmatari al fine di risolvere eventuali problemi di applicazione⁷⁸. Da parte della Cee, l'importanza del codice consiste soprattutto nel fatto che esso dovrebbe contribuire ad una normalizzazione delle politiche antidumping degli Usa e del Canada. A tale scopo, infatti, il codice antidumping stabilisce che:

a - l'applicazione di provvedimenti provvisori è subordinata a due

condizioni: che esista una decisione preliminare sull'esistenza di un dumping; che da un esame critico della denuncia di dumping risultino elementi sufficienti di prova dell'esistenza di un grave pregiudizio; la durata dell'applicazione di provvedimenti provvisori è stata peraltro limitata, in linea di massima, a tre mesi⁷⁹;

b - l'apertura di un'inchiesta sull'importazione in dumping non può assolutamente impedire lo sdoganamento della merce applicando la tariffa normale (anche se l'amministrazione ha diritto di chiedere, come misura cautelativa, il deposito di garanzia per i diritti che potrebbero essere decisi dopo i risultati dell'inchiesta stessa)⁸⁰;

c - l'accertamento del dumping viene fatto da una « autorità competente », cioè, anziché dall'amministrazione doganale, da un organismo o un collegio appositamente costituito;

d - la procedura è stata accelerata procedendo simultaneamente all'esame degli elementi di dumping e di pregiudizio in occasione della ricevibilità della denuncia e in seguito, al massimo, a decorrere dalla instaurazione dei provvedimenti provvisori;

e - l'applicazione retroattiva dei provvedimenti antidumping è stata nettamente limitata; in particolare, oltre ad escludere qualsiasi retroattività in caso di semplice minaccia di danno, in caso di pregiudizio grave la retroattività è stata limitata nel tempo sottoponendola a determinate condizioni, giustificate da considerazioni di carattere economico e di tecnica doganale⁸¹;

f - il dazio antidumping non può restare in vigore che per il tempo necessario per neutralizzare il dumping e non può essere conservato come misura di protezionismo doganale.

Nei confronti dei paesi europei, peraltro, specie nei riguardi delle procedure seguite dal Regno Unito, il codice antidumping richiede una precisazione delle disposizioni di diritto reale e una maggiore pubblicità delle azioni intraprese⁸². Nessun cambiamento sostanziale è stato tuttavia richiesto alle legislazioni antidumping dei paesi europei, il che conferma la fondatezza della posizione critica assunta a Ginevra nei confronti degli Usa e del Canada⁸³.

La messa in funzione del codice antidumping è stata accolta con favore dagli industriali europei sostenitori di una politica antidumping efficace che rifugga però da ogni tentazione protezionista⁸⁴. Favorevole è stato anche il giudizio dell'amministrazione Usa che, fra i vantaggi ottenuti, ha sottolineato le notevoli concessioni del Canada⁸⁵, l'adozione di « open and fair procedures » da parte dei paesi europei e l'aver impedito che un eventuale rifiuto americano di mutare le proprie procedure antidumping avesse indotto la Cee ad adottare una regolamentazione comunitaria restrittiva⁸⁶.

Diversi settori dell'industria Usa, invece, timorosi di vedersi ri-

durre la protezione consentita dall'Anti-Dumping Act del 1921, hanno attaccato l'accordo concluso a Ginevra chiedendo al Congresso di respingerlo ⁸⁷. E diversi senatori — specie il sen. R. Long e il sen. V. Hartke — hanno sostenuto la tesi che il « codice internazionale di Ginevra viola in diversi punti la legislazione Usa » e che perciò doveva essere « sottoposto all'approvazione del Senato come un trattato separato » ⁸⁸. A tali rilievi critici l'amministrazione Usa ha risposto facendo osservare che il codice antidumping non è un trattato ma « un mero accordo di applicazione che non contrasta con la legislazione americana » ⁸⁹. Nell'autunno 1968 lo scontro fra le tesi contrapposte si è risolto con un compromesso in forza del quale le modifiche apportate dal codice internazionale vengono inserite nelle procedure amministrative antidumping americane « in quanto conformi all'Anti-Dumping Act del 1921 » e a condizione che « in caso di contrasto le disposizioni dell'Anti-Dumping Act del 1921 prevalgano su quelle del codice internazionale di Ginevra » ⁹⁰.

Il compromesso raggiunto fra l'amministrazione e il Senato Usa è stato duramente attaccato dai paesi europei. Infatti, nonostante i miglioramenti introdotti, la preminenza accordata dagli Usa alla propria legislazione interna potrebbe in futuro rischiare di pregiudicare l'efficacia del codice internazionale antidumping e quindi provocarne l'abbandono da parte dei paesi firmatari ⁹¹. Un tale pericolo, tuttavia, pare sia stato scongiurato per il momento, dato che il Dipartimento del tesoro Usa ha applicato in larga misura le disposizioni del codice internazionale ⁹². Peraltro, la validità del nuovo codice antidumping appare consolidata dal fatto che la nuova legislazione antidumping del Canada è entrata regolarmente in vigore il 1° gennaio 1969, che le nuove disposizioni sono state recepite nel regolamento antidumping della Cee (varato il 1° luglio 1968) e nel Customs Duties Act 1969 del Regno Unito ⁹³. In futuro, comunque, ulteriori progressi dovranno essere fatti per assicurare una maggiore uniformità alle norme di valutazione e alle procedure antidumping. Infatti, il codice internazionale definito a Ginevra nel Kennedy Round, nonostante il contributo importante dato alla realizzazione degli obiettivi del Gatt, contiene ancora delle disposizioni che lasciano un'eccessiva libertà d'azione alle autorità nazionali ⁹⁴. Così, ad esempio, anche se la durata dell'applicazione di provvedimenti provvisori è stata limitata a tre mesi, tale termine può essere ulteriormente esteso. E se la materia non sempre si presta alla formulazione di regole giuridiche precise — regole che, anzi, spesso danno luogo a interpretazioni contrastanti — ciò non toglie la necessità di assicurare, nei limiti del possibile, la massima libertà al commercio internazionale, pur garantendo una protezione efficace alla produzione contro le forme di dumping effettivamente pregiudizievoli ⁹⁵. Peraltro, il frequente ricorso a

forme di protezione affini a quelle dei dazi antidumping rende sempre piú urgente estendere la ricerca di soluzioni restauratrici dell'equilibrio fra interessi contrapposti per evitare che la validità del codice internazionale antidumping sia elusa. È questo soprattutto il caso dei dazi compensativi⁹⁶ negli ultimi tempi applicati sempre piú frequentemente dall'amministrazione Usa (a propria discrezione) sulla base del Tariff Act del 1930 nei confronti dei prodotti stranieri che godono di sovvenzioni o premi corrisposti direttamente o indirettamente nel paese d'origine o esportatore alla produzione o all'esportazione⁹⁷.

VI. L'organizzazione dei mercati agricoli mondiali

Eccedenze e distorsioni dei prezzi

Per motivi sociali (per garantire ai produttori agricoli un reddito equo), politici (data l'importanza del voto rurale), economici (per fronteggiare le difficoltà della bilancia dei pagamenti) e talora anche strategici (per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti), pressoché tutti i paesi industrializzati proteggono la propria agricoltura con una vasta serie di misure (dazi all'importazione, prezzi minimi, prelievi, restrizioni quantitative, obbligo di utilizzare i prodotti nazionali, ecc.)¹. La priorità accordata dai governi dei paesi industrializzati al perseguimento di obiettivi nazionali nel settore agricolo ha avuto delle conseguenze negative in campo internazionale. Alla riduzione della domanda di importanti paesi importatori (in seguito all'aumento dell'autoapprovvigionamento e all'imposizione di ostacoli eccezionali alle importazioni) ha corrisposto una maggiore pressione dell'offerta. Le politiche interne di sostegno dei prezzi, combinate con gli effetti produttivistici del progresso tecnologico, hanno infatti determinato la formazione di costose eccedenze che, con l'aiuto di sovvenzioni, vengono in buona parte collocate sui mercati mondiali a prezzi alterati (spesso al di sotto del costo di produzione dei migliori offerenti) provocando un grave squilibrio nei mercati agricoli mondiali², una rovinosa guerra dei prezzi e, paradossalmente, lo sviluppo economico dei principali concorrenti industriali³. In tal modo, ha osservato l'ex ministro francese dell'agricoltura Edgar Pisani, « nel mercato mondiale non vengono più confrontate le capacità economiche o tecnologiche, ma quasi esclusivamente le capacità politiche. Infatti, soltanto i sistemi agricoli dei paesi in grado di sovvenzionare le proprie esportazioni possono penetrare nel mercato mondiale, mercato ormai caratterizzato dal sistematico intervento delle tesorerie degli stati nazionali »⁴.

L'agricoltura nel Gatt

Il Gatt non è riuscito ad impedire un rafforzamento generale del protezionismo agricolo. Nella maggior parte dei casi i prodotti agricoli sono stati esclusi dai negoziati tariffari e nella misura in cui i dazi doganali relativi a certi prodotti agricoli sono stati ridotti nessun effetto significativo ne è derivato al commercio internazionale, dato che altre misure restrittive di una portata assai più ampia sono state introdotte. Le principali restrizioni al commercio internazionale dei prodotti agricoli non sono infatti costituite dalle tariffe doganali, bensì da una serie di ostacoli non tariffari che, pur violando in buona parte le regole del Gatt, i governi dei paesi industrializzati hanno mantenuto e potenziato per soddisfare le richieste dei propri agricoltori. Negli anni del periodo postbellico un aumento della protezione agricola dei paesi importatori fu incoraggiata dalle misure speciali legittimamente accordate per fronteggiare le difficoltà delle bilance dei pagamenti. Successivamente, tuttavia, allorché le bilance dei pagamenti ritrovarono un equilibrio soddisfacente, nessuna significativa liberalizzazione delle politiche d'importazione venne attuata. Anzi, le richieste dei paesi importatori di riconoscere all'agricoltura un carattere speciale (tale da giustificare un regime particolare) divennero sempre più insistenti. E nel marzo del 1962 le parti contraenti, con la conclusione dei negoziati con la Cee in base all'art. XXIV, accettando virtualmente l'unione economica dei paesi membri del Trattato di Roma (e quindi anche il sistema agricolo comunitario dei prelievi variabili), sottraevano la politica agricola della Comunità europea ad ogni forma di disciplina internazionale⁵.

Il rafforzamento del protezionismo agricolo è certamente da attribuirsi all'incapacità e alla impossibilità dei governi dei paesi industrializzati (sotto la pressione delle organizzazioni agricole) di applicare al commercio agricolo internazionale le regole di base dell'Accordo generale. Tuttavia, anche la stessa Carta del Gatt, caratterizzata (per quanto riguarda i prodotti agricoli) da eccezioni ed esenzioni, consente ai paesi importatori di avvalersi di pretesti per aggirarne le regole (senza formalmente violarle) e ai paesi esportatori di proteggere i propri programmi interni di sostegno agricolo e di mantenere le proprie esportazioni (mediante contingenti all'importazione e sovvenzioni alla esportazione). Vi sono, infatti, le disposizioni dell'art. XVII che, consentendo il commercio di stato, assicurano la più completa protezione ai prodotti « sensibili ». V'è il protocollo di Torquay in forza del quale le parti contraenti devono conformarsi all'Accordo generale restando però valide le legislazioni nazionali « esistenti » al 21 aprile 1951. V'è l'art. XVI che consente di fare uso, sia pure entro certi limiti e a certe condizioni, delle sovvenzioni all'esportazione dei prodotti di base. V'è l'art.

XXV, quinta sezione, che consente alle parti contraenti di ottenere delle deroghe (« waivers ») agli obblighi imposti dall'Accordo generale, deroghe concesse piú facilmente per i prodotti agricoli dato che la maggior parte dei paesi industrializzati sono analogamente sottoposti a pressioni da parte delle organizzazioni agricole. E vi è l'art. XI, sottoparagrafo 2 (c), che consente, come eccezione permanente, l'adozione di restrizioni quantitative sui prodotti agricoli importati in qualsiasi forma, purché si tratti di restrizioni necessarie per applicare provvedimenti governativi che impongono limiti sulla produzione interna o sulle vendite e purché non siano superati certi limiti. Dell'art. XI — originariamente concepito in modo restrittivo — si sono avvalsi numerosi paesi. Il caso piú clamoroso, che diede un serio colpo al prestigio del Gatt, si ebbe nel 1955 allorché le parti contraenti, avvalendosi della procedura dell'art. XXV (quinta sezione), accordarono agli Usa una larga deroga alla loro politica agricola (consentendo l'introduzione di contingenti — in base all'art. 22 dell'Agricultural Adjustment Act — sul cotone, frumento, arachidi, segala, orzo, avena, prodotti lattierocaseari, nonché su certi altri prodotti trasformati) senza alcun limite di tempo e con il solo obbligo di presentare un rapporto annuale. Tale deroga — tuttora vigente, anche se le restrizioni quantitative Usa si limitano oggi al grano e derivati, al cotone, alle arachidi e ai lattierocaseari⁶ — non restò peraltro un caso isolato. Infatti, diversi paesi europei utilizzarono (e tuttora utilizzano, sia pure in misura sempre piú ridotta) la formula di transizione delle cosiddette « restrizioni residue » (« hard-core restrictions »), istituita dal Gatt nello stesso giorno della concessione del « waiver » agli Usa, per mantenere una serie di contingenti non piú giustificati da difficoltà relative alle bilance dei pagamenti⁷.

Gli sforzi del Gatt per sopprimere gli ostacoli non tariffari nel settore agricolo (per quanto riguarda, naturalmente, i prodotti delle zone temperate) non sono mancati. Nell'ambito del Programme for the Expansion of International Trade un gruppo di esperti, sotto la guida del prof. Haberler, presentò nel 1958 un rapporto in cui, fra l'altro, si riconosceva che « il protezionismo agricolo dei paesi altamente industrializzati costituisce il principale ostacolo al commercio internazionale dei prodotti agricoli »⁸. Il rapporto Haberler costituí la base per creare tre comitati speciali uno dei quali (il Committee II) ebbe l'incarico di studiare l'applicazione e gli effetti di misure protettive non tariffarie sul commercio internazionale dei prodotti agricoli. In questa direzione apposite consultazioni furono avviate nel 1959-1961. Nel dicembre 1961, peraltro, le parti contraenti decisero di notificare regolarmente al Gatt le modifiche introdotte nelle loro politiche agricole. Il Committee II, inoltre, nel rapporto conclusivo presentato nella sessione

ministeriale del novembre 1961, poneva in dubbio la validità del Gatt per promuovere il commercio nel settore agricolo.

Di fronte all'impossibilità di applicare ai prodotti agricoli le regole della concorrenza liberale i ministri francesi Baumgartner e Pisani presero l'iniziativa nel novembre 1961 di proporre — rispettivamente nel Gatt e nella Fao — l'organizzazione dei mercati agricoli mondiali seguendo un approccio dirigistico e globale. Secondo tale piano i prezzi mondiali dei principali prodotti dovevano essere aumentati sino a raggiungere quelli della più importante area importatrice (e cioè i prezzi della Cee). In tal modo sia i sussidi all'esportazione (per i paesi esportatori) che il sistema dei prelievi (per i paesi importatori) sarebbero stati neutralizzati, mentre un unico prezzo internazionale avrebbe regolato tutti gli sbocchi commerciali. I paesi esportatori, anche con un minor volume di scambi, avrebbero ottenuto redditi più elevati, sí da consentire il finanziamento di programmi di aiuti alimentari a favore dei paesi in via di sviluppo. In cambio del vantaggio di potere ottenere prezzi all'esportazione più alti, i paesi esportatori come il Canada, l'Australia e l'Argentina avrebbero dovuto assumere l'impegno di non aumentare la produzione, mentre un altro gruppo di paesi esportatori (facente capo soprattutto agli Usa), che già garantivano ai propri agricoltori prezzi relativamente alti, avrebbe dovuto intensificare il controllo della propria produzione. Infine, ogni eccedenza dei paesi importatori sarebbe stata utilizzata per mettere in funzione un programma internazionale concertato di aiuti alimentari stimolando il consumo di prodotti della zona temperata nei paesi emergenti con una sapiente opera di assistenza tecnica⁹.

Le nuove soluzioni sottoposte al Gatt dai due ministri francesi, pur suscitando un notevole interesse, vennero accolte con scetticismo. In particolare, la proposta (d'importanza basilare per l'intero piano) di allineare i prezzi mondiali sui livelli dei prezzi comunitari sollevò numerose critiche¹⁰. Le parti contraenti si limitarono perciò a istituire due gruppi di lavoro (uno per i cereali, un altro per la carne bovina) per studiare gli strumenti più adatti per evitare le eccedenze agricole e la guerra dei prezzi sui mercati internazionali. Ma, nonostante le sue carenze, il piano francese — in seguito noto semplicemente come il Piano Pisani — ebbe il grande merito di avere indicato una strada nuova da percorrere per creare una vera e propria organizzazione dei mercati a livello mondiale. In particolare, l'approccio globale così bene espresso dal Piano Pisani non poteva restare a lungo senza eco. Esso infatti era destinato ad influenzare in misura notevole le proposte della Cee per pervenire a definire un accordo generale sui cereali nel Kennedy Round¹¹.

L'importo globale di sostegno

Come già accennato nel primo capitolo, gli Usa subordinavano ogni progresso dei negoziati nel settore industriale alla liberalizzazione degli scambi nel settore agricolo¹². Il forte interesse degli Usa per la trattativa agricola del Kennedy Round era da ricercarsi nel fatto che l'America — il piú forte esportatore mondiale di prodotti agricoli¹³ — era preoccupata delle tendenze autarchiche della politica agricola comune (come si era visto nel « test-case » della cosiddetta guerra dei polli)¹⁴. Gli Usa perciò annettevano una grande importanza a mantenere le proprie correnti di scambio e cioè ad ottenere una garanzia d'accesso sui mercati della Cee (il piú forte importatore mondiale di prodotti agricoli ed il principale sbocco delle esportazioni agricole americane). « Le nostre proposte — dichiarava sin dal 1961 il segretario di stato all'agricoltura Freeman — sono molto semplici. Il loro scopo è una onesta ripartizione dei mercati fondata su basi storiche, congegnata in modo da tenere conto delle nuove condizioni risultanti dalla nascita della Cee, e guardando allo spirito dei problemi di questa Comunità come pure dei paesi terzi »¹⁵. « Abbiamo detto con chiarezza — aggiunse peraltro Christian Herter — che la politica agricola comune deve essere costruita in modo da lasciare la possibilità ai fornitori efficienti di competere nei mercati comunitari »¹⁶.

Fra le preoccupazioni americane quella relativa al commercio estero dei cereali occupava un posto preminente. Era infatti evidente che gli effetti protezionistici della politica agricola comune si sarebbero fatti sentire principalmente nel settore dei cereali. Di qui l'insistenza del governo Usa per definire nel Kennedy Round un accordo generale sui cereali fondato, oltre che su una garanzia quantitativa di accesso, sull'aumento dei prezzi minimi dell'accordo internazionale sul frumento e sull'impegno dei principali paesi produttori di fare uno sforzo comune per conservare l'equilibrio fra importazioni e produzione interna. Al riguardo il modello cui gli Usa si ispiravano era quello dell'accordo cerealicolo concluso nell'aprile 1964 con il Regno unito. In base a tale accordo, infatti, il Regno unito, in cambio del diritto di fissare dei prezzi minimi all'importazione di grano, farina di grano e altri principali cereali da mangime, si era impegnato a garantire ai propri fornitori condizioni accettabili di accesso sul proprio mercato. In particolare, i fornitori di cereali del Regno unito avevano ottenuto l'assicurazione di mantenere come minimo le proprie correnti di scambio al livello delle importazioni britanniche degli ultimi tre anni e di avere la possibilità di partecipare in misura equa e ragionevole allo sviluppo del mercato britannico¹⁷.

Agli obiettivi prettamente commerciali degli Usa, la Cee contrap-

pose un disegno globale particolarmente ambizioso. Nel dicembre 1963 Sicco Mansholt, artefice della politica agricola comunitaria, dopo avere rilevato che non si era ancora riusciti a trovare adeguate soluzioni ai problemi commerciali dei prodotti agricoli perché si era seguito « un approccio esclusivamente commerciale », sottolineò che si profilava nel Gatt « una vera occasione per affrontare in modo nuovo gli ostacoli al commercio agricolo, trattando le motivazioni globali della politica agraria, e non soltanto le tariffe ed i contingenti »¹⁸. Il 18 febbraio 1964 la Cee sottopose all'attenzione delle parti contraenti il cosiddetto Piano Mansholt n. 2, con il quale si proponeva che le trattative agricole dovessero mirare a consolidare il massimo ammontare del sostegno (« montant de soutien »), comprensivo di qualsiasi aiuto diretto, fornito dai singoli paesi per le proprie agricolture. La Cee, in particolare, suggeriva che l'importo di sostegno venisse valutato per tutti i prodotti e tutti i paesi partners del Gatt¹⁹, e che ciascun paese ne effettuasse il consolidamento ad un determinato livello massimo per un periodo iniziale della durata di tre anni. Dopo tale periodo le politiche agricole e commerciali seguite dalle parti contraenti dovevano essere riviste e confrontate per modificare, e possibilmente ridurre, i montanti di sostegno. L'importo di sostegno era definito come la differenza fra il prezzo di riferimento di un prodotto sul mercato mondiale ed il prezzo ricevuto per esso dall'agricoltore di un determinato paese (incluso qualsiasi sussidio « diretto »). Il prezzo di riferimento poteva essere o un prezzo determinato in base ad una media dei prezzi mondiali in un determinato periodo o il prezzo cif in un determinato momento oppure, se il prezzo rappresentativo mondiale non fosse determinabile, un prezzo negoziato internazionalmente. Se l'importo di sostegno risultava nullo, la parte contraente interessata si sarebbe dovuta impegnare a non introdurre in futuro alcun sostegno per il prodotto in questione. Se invece il prezzo sul mercato mondiale fosse sceso al di sotto del prezzo di riferimento l'importo di sostegno sarebbe automaticamente aumentato della differenza fra i due prezzi. Se invece il prezzo del mercato mondiale fosse salito al di sopra del prezzo di riferimento, l'importo di sostegno sarebbe rimasto immutato solo previa consultazione delle parti contraenti. Un ulteriore elemento di flessibilità della proposta comunitaria era previsto in caso di modificazione della parità monetaria fra due parti contraenti. Ciascuna parte contraente, inoltre, avrebbe potuto denunciare in qualsiasi momento il consolidamento degli importi di sostegno, ove lo avesse ritenuto necessario per motivi impellenti, a condizione di offrire delle adeguate compensazioni alle altre parti contraenti. Infine, l'impegno previsto non comportava l'armonizzazione degli importi di sostegno, i quali, al contrario, potevano risultare legittimamente diversi, secondo i diversi paesi membri del Gatt,

per rispecchiare l'eterogeneità delle loro strutture agricole.

Il metodo generale sopra descritto doveva poi essere integrato, per alcuni prodotti caratterizzati da un eccesso dell'offerta sulla domanda, dalla stipulazione di accordi mondiali. Tali accordi avrebbero avuto come obiettivo la stabilizzazione dei prezzi ad un livello equo e remuneratore. Il livello dei prezzi doveva cioè essere fissato in modo da contemperare le esigenze dei paesi esportatori, i cui proventi di esportazione risultavano considerevolmente ridotti a causa del progressivo indebolimento dei prezzi mondiali, con quelli dei paesi importatori, che dovevano potere continuare a garantire ai loro produttori redditi adeguati ed a tutelare i legittimi interessi dei loro consumatori. Poiché, peraltro, sarebbe stato vano ricercare una stabilizzazione dei prezzi senza prevedere al tempo stesso le modalità per il riassorbimento delle eccedenze, la Cee proponeva, da un lato, di fare obbligo ai paesi produttori di evitare la formazione di nuove eccedenze e, dall'altro, di definire una politica concertata per destinare i surplus alla copertura del fabbisogno dei paesi in via di sviluppo²⁰. I prodotti per i quali il Piano Mansholt n. 2 prevedeva l'organizzazione mondiale dei mercati erano il grano, i cereali secondari, le carni bovine, lo zucchero, alcuni prodotti lattiero-caseari e gli oleaginosi.

Gli Usa criticarono vivacemente il piano della Cee sottolineando che il mero consolidamento dell'importo di sostegno avrebbe lasciato sussistere uno scarto notevole dei livelli di protezione senza ridurli (come invece doveva proporsi il Kennedy Round) e che il sistema dei prelievi variabili sarebbe stato esteso alla quasi totalità dei prodotti agricoli isolando quasi completamente dalla concorrenza esterna la produzione agricola dei paesi importatori. Gli Usa, inoltre, rilevarono che il sistema proposto dalla Cee avrebbe introdotto nuove restrizioni nei confronti di quei prodotti i cui dazi erano già stati consolidati nel Gatt; che, grazie alle clausole di salvaguardia, il livello della protezione poteva essere aumentato in caso di inflazione interna o di ribasso anormale sui mercati mondiali; che l'esclusione degli aiuti agricoli « indiretti » dal computo del montante di sostegno lasciava agli stati membri della Cee la massima libertà nel manovrare la spesa pubblica a favore dei propri agricoltori. Gli Usa, infine, osservavano che il piano della Cee — dovendo essere rinegoziato ogni tre anni — impediva ai paesi esportatori di effettuare dei programmi a medio e a lungo termine e che la pratica attuazione del sistema comunitario avrebbe comportato una mole di lavoro enorme (dovendosi fissare i prezzi di riferimento ed identificare i prezzi interni non solo per i prodotti agricoli, ma anche per migliaia di prodotti trasformati) senza peraltro realizzare l'obiettivo principale, e cioè la riduzione degli ostacoli commerciali²¹.

Alla fine del marzo 1964 gli Usa presentarono nel Committee II

del Gatt controproposte al Piano Mansholt n. 2 suggerendo un « approccio pragmatico, anziché dogmatico ». In particolare, gli Usa chiedevano il mantenimento del consolidamento a zero per certi prodotti già negoziati (cotone, semi di soia, ecc.); la concessione di riduzioni tariffarie per i prodotti soggetti solo ad ostacoli tariffari (frutta fresca e conservata, ecc.); garanzie d'accesso e possibilità di partecipare ad aumenti dei consumi per certi prodotti protetti da misure « miste » (dazi doganali e ostacoli non tariffari) come, ad es., per il pollame, il riso, ecc. Soltanto per alcuni prodotti (cereali, carne bovina ed alcuni lattiero-caseari) gli Usa dichiaravano di essere disposti a prendere in considerazione il « congelamento » dei livelli di protezione a condizione di potere mantenere le proprie esportazioni al livello di un periodo di tempo rappresentativo e di avere la possibilità di partecipare in misura equa e ragionevole allo sviluppo del mercato comunitario²².

Il 4 agosto 1964 la Cee replicò con vigore alle critiche formulate dagli Usa. Anziché condurre ad una estensione del sistema dei prelievi — osservò il rappresentante della commissione esecutiva di Bruxelles nel Gatt — il metodo dell'importo di sostegno doveva « rispettare il carattere specifico dei sistemi nazionali lasciando libere le parti contraenti di ricorrere agli strumenti ritenuti più opportuni » purché in conformità con le regole dell'Accordo generale. Il rispetto del prezzo di riferimento da parte dei paesi partners della Cee, combinato al consolidamento del margine di sostegno, avrebbe peraltro comportato « minori fluttuazioni dei prelievi variabili della politica agricola comune ». La proposta della Cee non implicava il mero mantenimento dello statu quo, poiché con il nuovo metodo di negoziazione « l'autonomia delle parti contraenti nel settore agricolo sarebbe stata ridotta per avviare, in forma permanente, una cooperazione internazionale ». Il fatto che il margine di sostegno dovesse essere modificato allorché i prezzi d'offerta fossero scesi al di sotto del prezzo di riferimento non costituiva una clausola di salvaguardia, ma « un obbligo per gli importatori e gli esportatori di osservare il prezzo di riferimento ». Analogamente l'aggiustamento dei margini di sostegno per fronteggiare variazioni delle parità monetarie aveva « il solo scopo di mantenere il sostegno al suo livello ». E nel caso di prezzi d'offerta superiori ai prezzi di riferimento, oltre a potere essere giustificato da un calo di produzione, un aumento del margine di sostegno non poteva essere effettuato in modo unilaterale, ma « in consultazione con i paesi partners ». A proposito della inclusione nel montante di sostegno dei soli aiuti diretti, la Cee aveva voluto « semplificare il calcolo di tale ammontare per evitare le difficoltà relative alla identificazione degli aiuti indiretti e alla loro attribuzione corretta ai diversi prodotti ». Il rappresentante della Cee aggiungeva inoltre che non era giustificata l'inclusione di aiuti indiretti

à carattere sociale nell'importo di sostegno, poiché questi aiuti « contribuiscono alla trasformazione delle strutture agricole e alla riconversione di parte della popolazione attiva agricola ». La Cee col metodo proposto non intendeva rimettere in discussione i consolidamenti già effettuati nel Gatt. Se un deconsolidamento fosse stato necessario « ciò sarebbe avvenuto per motivi totalmente diversi da quelli del metodo di sostegno e la Cee avrebbe accordato le compensazioni previste dall'Accordo generale ». La Cee, d'altro canto, riconosceva che la tecnica di calcolo e di controllo dell'importo di sostegno non erano ancora sperimentati ed affermava di essere disposta « ad indicare qualche forma di aggiustamento » e « a introdurre qualche elemento flessibile nel metodo suggerito ». La possibilità di deroghe per qualche prodotto non era quindi esclusa dalla Cee, anche se tale possibilità doveva restare « molto limitata ». L'approccio pragmatico invocato dagli Usa non doveva costituire « un pretesto per evitare di esaminare a fondo il metodo comunitario ». Il 53% delle importazioni agricole risultava infatti soggetto ad ostacoli non tariffari, sí che era difficile prospettare per questi prodotti « un metodo di negoziazione diverso dal montante di sostegno ». I confronti triennali dovevano effettuarsi nell'ambito di « una collaborazione permanente ». In conclusione, occorre « abbandonare le discussioni sterili per procedere ad una collaborazione effettiva e a consultazioni permanenti » affinché le parti contraenti si decidessero « ad accettare degli impegni reciproci nel settore della loro politica di produzione e della politica commerciale »²³.

Validità e limiti del piano della Cee

Il piano della Cee suscitò un forte interesse. Dalle tesi contrapposte della Comunità e degli Usa emerse con chiarezza che, se si voleva seriamente liberalizzare il commercio agricolo mondiale, il negoziato doveva evolvere verso un « approccio globale », cioè verso un tipo di trattativa che tenesse conto di tutti i fattori rilevanti, incluso le politiche agricole nazionali ed i loro effetti. La Cee, peraltro, limitandosi a proporre il consolidamento del montante di sostegno dimostrava di avere compreso che anche un approccio globale per essere valido doveva partire dalla premessa che la teoria economica della divisione internazionale del lavoro secondo vantaggi economici comparati non può applicarsi al settore agricolo senza considerevoli correzioni. « Orientarsi verso un protezionismo moderato — ha scritto Roger Savary, segretario generale della Federazione Internazionale dei Produttori Agricoli — potrebbe rappresentare un progresso immenso quando si consideri l'attuale situazione di caos dei mercati agricoli mondiali ed il fatto che i

paesi industrializzati non hanno alcuna intenzione di abbandonare le proprie politiche agricole che seguono da 50-80 anni »²⁴. Era, inoltre, evidente che la Cee — almeno finché non avesse completato la propria politica agricola — non poteva proporre una riduzione del montante di sostegno senza provocare le reazioni degli agricoltori dei sei paesi membri. Il Copa, infatti, che raggruppa a Bruxelles tutte le principali organizzazioni agricole della Cee, pur essendo favorevole alla tesi del montante di sostegno, era contrario a « congelare » i prezzi agricoli per un triennio tanto che il Parlamento europeo fu indotto nel luglio 1966 a formulare un'apposita risoluzione in cui si chiedeva « di limitare il consolidamento dell'importo di sostegno a due anni, in luogo dei tre anni previsti »²⁵. Il Copa, peraltro, in caso d'accordo, chiedeva fosse salvaguardata la possibilità di « rivedere annualmente i prezzi agricoli per tenere conto dell'aumento dei costi di produzione, dell'erosione monetaria e della legittima aspirazione degli agricoltori di partecipare al miglioramento del tenore di vita delle popolazioni della Cee »²⁶.

Naturalmente, la presentazione del piano della Cee nel Gatt rispondeva anche ad esigenze tattiche ben precise. In campo internazionale, infatti, la Cee — oltre a cercare di eludere le rivendicazioni liberoscambiste degli Usa — mirava ad ottenere la consacrazione della sua politica agricola con un sistema di accordi che ne sancisse la conformità alla prassi internazionale (cioè alle tradizioni ed alle regole del Gatt), nonché a proiettare all'esterno gli schemi della politica agricola comune con i suoi criteri di regolamentazione della produzione e del commercio, agganciati a prezzi di riferimento, e con il sistema dei prelievi variabili. Sul piano interno, inoltre, il piano della Cee presentato nel Gatt doveva servire ad attivare la politica agricola comune e cioè ad esercitare pressioni sui paesi membri, in specie sui tedeschi, per definire rapidamente il livello dei prezzi unici comunitari (poiché senza prezzi comuni la Cee non poteva consolidare il proprio montante di sostegno). E se la speranza di fissare dei prezzi unici a livelli relativamente moderati doveva essere delusa per l'intransigenza delle organizzazioni agricole tedesche (che nel dicembre 1964 riuscirono a fare adottare alla Cee prezzi senza alcun dubbio troppo elevati nel settore d'importanza chiave dei cereali), ciò non toglie che la proposta comunitaria nel Gatt aveva il grande merito di costituire il primo serio tentativo di avviare una politica realistica per risolvere i problemi di fondo del commercio internazionale dei prodotti agricoli.

Le resistenze frapposte nel Gatt al piano della Cee erano facilmente comprensibili. Infatti, se le proposte comunitarie facevano dei proseliti nel campo dei paesi in via di sviluppo — che vedevano nell'organizzazione mondiale dei mercati agricoli la possibilità di riconquistare certi sbocchi compromessi negli ultimi anni dalle esportazioni

sovvenzionate dei paesi industrializzati — ottenevano invece una accoglienza « glaciale » sia da parte dei principali paesi grandi esportatori che dei maggiori paesi importatori. I paesi grandi esportatori — da lungo tempo sotto l'influenza dominante degli Usa, paese che occupava (e tuttora occupa) una posizione di primo piano sul mercato mondiale dei prodotti agricoli e che non aveva alcun interesse reale a cambiare un sistema di cui era il principale beneficiario — non vedevano nelle proposte della Cee lo strumento atto ad assicurare loro un maggiore accesso sul mercato comunitario, temendo, nello stesso tempo, di perdere talune posizioni già conquistate su determinati mercati. Ed i paesi grandi importatori (come il Regno unito e il Giappone), di fronte alla prospettiva di una lievitazione dei corsi mondiali e quindi all'aumento dei costi di approvvigionamento in derrate agricole, temevano una ridotta competitività delle proprie esportazioni e perciò di fronteggiare un serio problema di bilancia dei pagamenti. Era perciò evidente che nel Kennedy Round la proposta della Cee non poteva che costituire l'inizio di un nuovo negoziato nel settore agricolo. Il concetto di « approccio globale » doveva infatti maturare per essere considerato con maggiore attenzione nel Gatt ²⁷.

Peraltro, nonostante le rassicurazioni fornite dalla Cee nel Gatt in risposta alle critiche degli Usa, il piano comunitario presentava indubbiamente delle carenze e dei difetti. Infatti, la proposta della Cee, dal punto di vista dottrinario, era senz'altro troppo rigida. Inoltre, dal punto di vista pratico, era arduo stabilire la reciprocità degli impegni che le parti contraenti avrebbero dovuto assumersi. Infatti, nonostante il notevole lavoro svolto dal Committee II, il segretariato del Gatt non disponeva di un inventario completo delle varie forme di aiuto diretto all'agricoltura per tutti i prodotti e tutti i paesi membri. Il principale difetto del piano della Cee era comunque quello di ritenere che una sola tecnica di negoziazione — quella del montante di sostegno — potesse applicarsi a pressoché tutti i settori dell'agricoltura (e persino al settore di trasformazione) senza tenere conto delle notevoli differenze esistenti nella vasta gamma di prodotti agricoli e senza considerare che, per evitare delle eccedenze in certi settori, occorreva integrare il congelamento dei prezzi con qualche forma di controllo della produzione. Bisogna poi riconoscere che la misura stessa del montante di sostegno si rivelava particolarmente difficile. Infatti, a causa dell'inevitabile incertezza relativa al livello « reale » dei prezzi mondiali di riferimento, la determinazione del montante di sostegno presupponeva che i prezzi di riferimento fossero fissati di comune accordo dalle parti contraenti senza che fosse necessario ricorrere alle quotazioni dei mercati internazionali. Un accordo fra le parti contraenti era forse possibile per i prezzi di riferimento di prodotti di una determinata qualità, rela-

tivi ad una determinata fase di commercializzazione, normalmente quotati sui mercati internazionali. Ma, se per certi prodotti e certi paesi la formazione dei prezzi cif e fob avviene in modo preciso e abbastanza omogeneo, in molti altri casi i prezzi si formano in modo anarchico, specie nel caso dei prezzi fob che possono variare secondo la destinazione o persino non esistere affatto. Nel caso di prodotti non quotati a livello internazionale la Commissione suggeriva di estrapolare i prezzi internazionali di riferimento partendo dalle quotazioni europee. Ma per determinati prodotti (ortofrutticoli, prodotti della pesca, prodotti trasformati, ecc.) il calcolo del montante di sostegno si rivelava particolarmente arduo poiché tutte le quotazioni si riferiscono alla fase del mercato all'ingrosso. Bisogna, inoltre, riconoscere che, per essere comparabile al prezzo di riferimento, la remunerazione ottenuta dal produttore doveva necessariamente essere sottoposta a determinati correttivi per tenere conto delle differenze qualitative fra il prodotto per il quale il prezzo di riferimento poteva determinarsi e il prodotto medio al quale doveva corrispondere la remunerazione interna calcolata. A tale riguardo la Commissione suggeriva di avvalersi dei coefficienti di equivalenza già sperimentati nell'organizzazione comune di mercato dei cereali. Peraltro, per tenere conto della stessa fase di commercializzazione con il prezzo di riferimento, la Commissione prevedeva di maggiorare la remunerazione ottenuta dal produttore con il margine di commercializzazione e le spese di trasporto sostenute fino al mercato all'ingrosso. Per i prodotti trasformati era poi indispensabile passare dalla remunerazione ottenuta dal produttore per il prodotto di base alla remunerazione equivalente risultante nella fase del prodotto trasformato. Occorreva cioè tenere conto di coefficienti di trasformazione e delle spese relative alla trasformazione, elementi che la Commissione suggeriva di calcolare in modo forfettario, introducendo così un fattore di arbitrarietà nel calcolo del montante di sostegno.

In particolare, schematicamente, si potevano distinguere tre settori ai quali applicare il metodo comunitario: a - un primo settore relativo a quei prodotti per i quali gli elementi necessari al calcolo del montante di sostegno potevano determinarsi senza sforzi eccessivi; b - un secondo settore relativo, invece, a quei prodotti nei cui confronti il calcolo del montante di sostegno si rivelava particolarmente arduo; c - un terzo settore relativo ai prodotti trasformati. Nel primo settore figuravano i cereali e la carne bovina. Per i cereali le informazioni sulla situazione dei mercati internazionali apparivano sufficienti per consentire di determinare i prezzi di riferimento²⁸. Restavano da stabilire, con la massima precisione e omogeneità, i prezzi « realmente » percepiti dai produttori (valori unitari), incluse le sovvenzioni dirette. Per la carne bovina pareva possibile calcolare il montante di sostegno confrontando

le quotazioni internazionali delle carni e la remunerazione dei produttori nazionali in genere espressa al kg. vivo e per una certa gamma di qualità. Occorreva comunque convertire la remunerazione dei produttori nazionali in kg. netto (sulla base di rendimenti medi) tenendo conto delle spese fisse di macellazione e di alcuni altri aggiustamenti minori. Nel secondo settore figuravano dei prodotti (ortofrutticoli e prodotti della pesca) i cui prezzi — soggetti a grandi variazioni (per le numerosissime qualità) e ad oscillazioni frequenti nel tempo (per l'esistenza di una domanda relativamente rigida di fronte ad un'offerta di derrate facilmente deperibili) — assumevano un significato soltanto sui mercati all'ingrosso. Per questi prodotti non si poteva parlare di prezzi internazionali di riferimento. Nel settore della frutta, ad esempio, solo per pochi prodotti (mele, agrumi) esisteva (ed esiste) un effettivo commercio internazionale. Sul piano interno, peraltro, era poco realista pensare di potere determinare la remunerazione del produttore. Nonostante tali difficoltà la Commissione auspicava l'applicazione del metodo comunitario agli ortofrutticoli suggerendo di limitare il calcolo del montante di sostegno ad alcuni prodotti tipici (« prodotti pilota »), ritenuti rappresentativi della specie considerata, basandosi sui prezzi di mercato e tenendo conto degli aiuti eventualmente accordati. In un rapporto confidenziale, tuttavia, la Commissione ammetteva che l'esistenza di contingenti e di calendari d'importazione sollevava dei problemi estremamente delicati per applicare il metodo del montante di sostegno, specie per determinare i prezzi dei prodotti provenienti dai paesi terzi. Nel terzo settore figuravano i lattierocaseari e lo zucchero. Per i lattierocaseari a base di burro — un prodotto relativamente omogeneo — la stima del sostegno non sembrava comportare grandi difficoltà. Si trattava soprattutto di « ricostruire » il prezzo interno partendo dalla remunerazione media del latte al produttore per eliminare l'incidenza di numerosi sistemi a prezzo doppio (relativi al latte liquido e a quello di trasformazione). Calcoli analoghi potevano effettuarsi anche per altri derivati del latte, in specie per i formaggi e il latte conservato. Anche per lo zucchero occorreva calcolare un prezzo « ricostruito » partendo dal prezzo della barbabietola e tenendo conto dei sottoprodotti. Restava da determinare il prezzo di riferimento, da una parte, nell'ambito dell'accordo internazionale e di accordi bilaterali, e, dall'altra, sul cosiddetto « mercato libero ».

Prevalenza dell'approccio pragmatico

Il dibattito sulle proposte della Cee si rivelò inconcludente. I lavori del Comitato dell'agricoltura, che aveva il compito di ricercare e di

definire, in una prima fase, delle regole speciali di negoziato nel settore agricolo (in base alla risoluzione della conferenza ministeriale del Gatt del 1963), non diedero alcun risultato positivo. Inoltre, con le decisioni del 27 gennaio 1965, le parti contraenti, accettando di adottare come base di lavoro il piano di negoziato presentato da Wyndham White, mostrarono di orientarsi verso un approccio di tipo pragmatico fondato sulla presentazione di liste di offerte concrete, specie nei confronti di quei prodotti per i quali la conclusione di accordi mondiali non era prevista. Questa nuova ipotesi di lavoro, peraltro, ammettendo la possibilità di escludere certi prodotti dalle liste delle offerte e di negoziare (dopo una prima fase di confrontazione multilaterale delle politiche agricole) anche sul piano bilaterale indicava la preferenza per un tipo di procedura assai simile a quella seguita nel settore industriale²⁹. Né la faticosa attività svolta dalla Cee a Ginevra nella lunga fase di lavoro dedicata alla confrontazione multilaterale delle politiche agricole (10 maggio - 9 luglio 1965) ebbe successo. In questa fase, anzi, la teoria americana di una « ripartizione dei mercati » dei paesi importatori doveva gradualmente affermarsi favorendo la creazione di un fronte unico dei grandi paesi esportatori fondato sull'interesse comune di smantellare la protezione esterna assicurata alla Cee dalla politica agricola comune.

Non v'è comunque alcun dubbio che i lunghi mesi di paralisi dell'attività comunitaria (luglio 1965 - febbraio 1966), oltre a porre in forse il buon esito dello stesso negoziato generale, fecero perdere del tempo prezioso per completare la politica agricola comune e per potere meglio vagliare la portata delle proposte comunitarie. Eccezion fatta per il settore dei cereali in cui un'offerta (peraltro incompleta) venne fatta il 17 maggio 1965, la Cee non poté infatti presentare le proprie offerte agricole alla data convenuta del 16 settembre 1965. E soltanto in seguito alle decisioni del Consiglio dei ministri della Comunità del 26 luglio 1966, i sei furono in grado di presentare una lista di offerta che copriva la quasi totalità del settore agricolo. Peraltro, esaminando le offerte agricole comunitarie, si doveva constatare che di fatto la stessa Comunità si allontanava dalla concezione della « globalità » del negoziato, aderendo, per i prodotti agricoli per i quali la conclusione di un accordo mondiale non era prevista, all'impostazione di una trattativa di tipo classico (prodotto per prodotto, paese per paese) imperniata sulle riduzioni tariffarie e manifestando un interesse notevolmente ridotto per certi accordi mondiali sia attraverso proposte menó complete ed organiche (carni bovine, lattierocaseari), sia tramite la mancata formulazione di proposte per certi prodotti (zucchero) o addirittura di offerte di qualsiasi natura (oleaginosi), come si doveva constatare anche nelle successive decisioni del Consiglio del 14 gennaio 1967³⁰.

Il confronto delle offerte depositate al Gatt dai principali paesi partecipanti al Kennedy Round non doveva produrre alcun risultato utile per una conclusione di ampia portata delle trattative. Le offerte agricole comunitarie — che riguardavano suini, uova e pollame, prodotti ortofrutticoli, vini, riso, i settori della pesca, del sughero, dei prodotti agricoli dell'allegato II del Trattato di Roma (miele, cavalli vivi e carne equina, frattaglie di tutte le specie, ecc.) e dei prodotti agricoli non figuranti nell'allegato II (birra, ecc.), nonché il completamento dell'offerta relativa al settore dei cereali e la proposta di un accordo limitato per i lattiero-caseari e le carni bovine — furono valutate negativamente dai paesi partners. In particolare, gli Usa sottolinearono « l'irrilevanza di molte offerte di riduzioni tariffarie (specie nel comparto frutta), l'incertezza del significato di talune offerte (nel caso del pollame e del riso), l'aumento pratico della protezione attraverso l'introduzione di nuovi elementi nel negoziato (prezzo di riferimento per gli ortofrutticoli, dazio addizionale sullo zucchero per i succhi di frutta e per le frutta conservate), mancanza di offerta su diversi prodotti di rilevante interesse commerciale (asparagi in conserva, tabacchi, frutta secche) ». La Cee, dal canto suo, osservò che: a - le offerte Usa, a carattere meramente lineare, solo per una parte modesta potevano favorire lo sviluppo delle esportazioni comunitarie; b - le offerte del Regno Unito avevano un'importanza più psicologica che commerciale specie nel caso di prodotti come le bevande ed i tabacchi soggetti a dazi fiscali; c - la Svezia poneva in eccezione i prodotti principali sotto il pretesto che la sua politica agricola era in corso di revisione; d - la Svizzera formulava le sue offerte in termini talmente generali che era impossibile apprezzarne il valore³¹.

I tentativi operati dalla Commissione della Cee di riprendere il discorso sulla globalità del negoziato vennero peraltro sistematicamente frustrati dal rifiuto dei principali paesi partners (Usa, Regno Unito, Svizzera, ecc.) di prendere degli impegni sul contenuto delle rispettive politiche interne. Solo la Danimarca manifestò un certo interesse all'assunzione di impegni sulle politiche agricole, ma tale interesse doveva essere considerato nella prospettiva di potere definire con la Cee degli accordi regionali per determinati prodotti³².

La spinta verso un orientamento sempre più pragmatico del negoziato fu così rafforzata. I paesi grandi esportatori, in specie gli Usa, ritenevano infatti che, dati i ristretti limiti di tempo disponibili, l'unica possibilità di successo del negoziato agricolo dovesse essere ricercata nella definizione di una serie di concessioni tariffarie e nella conclusione di un accordo internazionale sui cereali. Fu questo, infatti, l'orientamento che finì per prevalere nella fase finale del negoziato.

Le concessioni tariffarie

Nella primavera del 1967 il metodo bilaterale di trattativa doveva progressivamente affermarsi tanto da determinare l'abbandono del metodo lineare di riduzione delle aliquote daziarie sostituendolo con la presentazione di liste di offerte positive, liste che mascheravano un effettivo ritiro di concessioni. Le trattative bilaterali ebbero come protagonisti gli Usa e la Cee. In particolare, gli Usa esercitarono un'azione insistente per ottenere dalla Comunità concessioni tariffarie sui cosiddetti prodotti « prioritari ». La Cee, per non rischiare di addossarsi una responsabilità ben maggiore del mero fallimento del negoziato agricolo e per superare l'impasse finale del negoziato, finì col cedere in buona parte alle richieste americane. « Eccezion fatta per l'olio di soia, gli asparagi in conserva e le parti di pollo — ha rilevato la Coldiretti nella relazione del presidente al XX Congresso Nazionale — tutte le altre richieste avanzate dagli Usa alla Cee per la presentazione di un'offerta o per il miglioramento di quelle iniziali vennero accolte »³³.

In particolare, le riduzioni tariffarie concesse dalla Cee agli Usa possono essere distinte in tre categorie: a - riduzioni tariffarie deboli: un punto sui succhi di frutta e sulla maggior parte delle conserve e preparati a base di ortofrutticoli. Riduzioni maggiori venivano accordate sui succhi di pompelmo e la frutta a guscio conservata. Per la Macedonia di frutta in scatola il dazio passava dal 25 al 22%. Sulle conserve di pollo e di tacchino e altri volatili in scatola, la riduzione tariffaria risultava, in media, del 20%; b - riduzioni tariffarie medie: una riduzione del 20% veniva accordata dalla Cee per il luppolo; c - riduzioni tariffarie forti: queste riduzioni riguardavano soprattutto i pompelmi (riduzione del 50%), i piselli secchi (50%), le lenticchie (60%), le frattaglie di diversi animali (fra il 25 e il 50%), i semi industriali (esentati dai dazi) e gli altri semi (riduzione del 25%). Per il tabacco greggio — uno dei prodotti chiave di grandissima importanza per gli Usa — la Cee, dopo avere constatato che i paesi terzi non erano disposti a prendere in considerazione l'offerta di negoziare l'importo di sostegno, accordava una riduzione media del 18% (tenendo presente che la riduzione del limite massimo era maggiore di quella del limite minimo). Per i tabacchi lavorati la Cee concedeva una riduzione del 35% e per le sigarette una riduzione del 50%. Per la maggior parte delle bevande (whisky, birra, ecc.) la Cee accordava riduzioni dal 30 al 24%. Nessuna concessione veniva invece concessa per i vini di consumo, dato che i principi di una organizzazione comune di mercato ancora non erano stati definiti. Solo per i vini a denominazione d'origine la Cee accordava delle riduzioni dell'ordine del 7,5%. Circa la richiesta Usa di abolire il dazio addizionale sullo zucchero applicabile

alle conserve di frutta in sciroppo (pesche sciroppate, macedonie di frutta, segmenti di pompelmo) la Comunità stabiliva di fissare un plafond nella percezione di questo al 5% del valore del prodotto, quando il contenuto in zucchero si collocasse fra il 9 e il 25%. La Cee, inoltre, decideva di applicare la franchigia allorché il contenuto in zucchero risultasse inferiore al 9%, mentre, quando esso fosse risultato superiore al 25%, l'applicazione del dazio addizionale sullo zucchero avrebbe seguito la regolamentazione comunitaria in vigore. Così le marmellate, che contengono molto di più del 25% di zucchero, sarebbero state tassate sia come marmellate sia per la quantità di zucchero aggiunto alla frutta. Nel settore dei prodotti alimentari (cioccolata, prodotti a base di zuccheri non contenenti cacao, preparati per l'alimentazione dei fanciulli, prodotti della panetteria ordinaria e fine, ecc.) — che, oltre agli Usa, interessava anche la Svizzera, il Regno unito e i paesi nordici — l'offerta comunitaria verteva sull'intero sistema di protezione all'importazione, e cioè sia sull'elemento fisso (destinato a proteggere l'attività di trasformazione) che sull'elemento mobile (destinato a coprire la differenza esistente fra i prezzi delle materie di base incorporate nei prodotti della Comunità e i prezzi delle materie di base incorporate nei prodotti importati dai paesi terzi). In particolare, per l'elemento fisso la Cee presentava un'offerta completa su tutti i prodotti del settore alimentare, offerta che rappresentava in generale una riduzione del 50% rispetto alla aliquota di base già stabilita. Per l'elemento mobile, invece, la Cee presentava un'offerta fondata su una riduzione media del 20% della protezione in precedenza prevista. In complesso la proposta della Cee era accolta con favore dai partners interessati. Alcuni paesi tuttavia, specie la Svizzera e il Regno unito, esprimevano qualche dubbio sulla portata dell'offerta comunitaria, segnatamente per ciò che riguarda l'entità della riscossione basata sull'elemento mobile. Si obiettava in particolare alla Cee che, in alcuni casi, l'incidenza della protezione globale (elemento fisso ed elemento mobile) rischiava di superare il livello della protezione precedentemente assicurata dai dazi iscritti nella tariffa doganale comune. Ed in tali casi Svizzera e Regno unito non mancavano di fare osservare che essi avrebbero tutelato i propri diritti ricorrendo alle procedure previste nell'ambito del Gatt.

La Cee, inoltre, accordò una riduzione tariffaria del 100% sugli estratti e la farina di carne (essenzialmente a favore dell'Argentina e del Sud Africa), una riduzione del 15-25% sulle carni equine (a favore dell'Argentina e dell'Irlanda), il consolidamento di un'esenzione per la selvaggina viva proveniente dalla Polonia e dalla Jugoslavia, una riduzione tariffaria del 50% ed oltre sulla farina di pesce (a favore del Perù e del Cile) e sul sughero non in tavole (a favore della Spagna e del Portogallo), riduzioni fino al 15% sul miele (a favore dell'Argentina

e degli Usa) e il consolidamento di un'esenzione sulla polpa di barbabietola importata dagli Usa e in parte anche dalla Polonia. Nel settore della pesca, peraltro, la Comunità, pur difendendo la propria protezione doganale (in mancanza di linee direttrici di una politica comune), ampliava i contingenti tariffari per tonni e aringhe (portandoli rispettivamente da 14.000 a 30.000 t. e da 32.000 a 46.000 t.) abbinando tale concessione ad una riduzione tariffaria per alcuni altri pesci (trote, ip-poglossi, sebasti, gamberetti nordici, ecc.) a condizione che fosse rispettato un prezzo di riferimento, prezzo che, sulla base di negoziati, venne fissato a 175 \$/t. per le aringhe e a 350 \$/t. per il tonno tipo albacora.

Ad attenuare la portata delle concessioni fatte, è da sottolineare che la Cee ritirò alcune importanti offerte. Così una proposta di miglioramento dell'offerta comunitaria nel settore del pollame non venne portata avanti allorché emerse con chiarezza che gli Usa non erano intenzionati a rinunciare ai loro provvedimenti di ritorsione presi in seguito alla « guerra dei polli ». D'altra parte, a prescindere da questo problema di carattere bilaterale con gli Usa, l'abbandono il 10 e l'11 maggio 1967 del principio degli impegni di politica interna nel settore dei cereali determinò su un piano generale il ritiro di tutte le offerte della Cee direttamente legate ad elementi della sua politica interna. Ciò si verificò, oltre che per le uova ed il pollame, anche per i prodotti del settore suinicolo, per il riso, nonché per tutti gli ortofrutticoli il cui sistema di protezione comportava (e tuttora comporta) un meccanismo di prezzi di riferimento. Anche per l'olio di soia, che i sei importano soprattutto dagli Usa, la Cee non accordava alcuna riduzione tariffaria, dato che l'elaborazione di un accordo mondiale sui semi oleosi commestibili era sempre osteggiata dagli Usa e dato che riduzioni tariffarie sulle importazioni di olio di soia avrebbero pregiudicato la posizione dei paesi associati alla Comunità.

È poi da osservare che la Cee in cambio delle proprie concessioni ne otteneva altre dai paesi partners. Così gli Usa accordavano una riduzione del 50% sui seguenti prodotti: pasta e salse di pomodoro; pomodori preparati o conservati; cipolle in trecce; oli essenziali d'agrumi; marsala in bottiglia. Gli Usa, inoltre, accordavano riduzioni parziali per i formaggi tipo pecorino, il vermut in bottiglia, le salsicce e prodotti similari. Il Regno Unito, dal canto suo, concedeva alla Cee riduzioni, in genere dell'ordine del 50%, per succo e conserve di pomodori, uva fresca, succo di limone; mandorle decorticate, arance e pesche. La Svizzera riduceva il dazio sui succhi di uve rosse, sulle carni preparate (salamì, ecc.) ed i vini rossi aumentava il contingente. La Svezia accordava una riduzione del 50% sulle mandorle, l'uva da tavola, le pesche, le nocciole, il vermut ed i vini, ecc. La Norvegia accordava una riduzione dei dazi al 50% per gli agrumi freschi e la Danimarca una riduzione

al 50% sulle uve da tavola, i limoni, le pesche, il vermut, il riso, il succo di pomodoro, i vini ordinari in bottiglia di 14° o meno³⁴.

Cereali

Le proposte presentate il 17 maggio 1965 dai membri del gruppo cereali provarono che gli scambi di opinioni intervenuti a partire dalla presentazione del Piano Pisani non erano stati inutili. Tutti i paesi partecipanti accettarono il principio che gli impegni dovevano interessare le politiche interne. La maggior parte dei membri del gruppo si pronunciò, inoltre, per l'introduzione di prezzi minimi vincolanti sia per i paesi esportatori che per i paesi importatori. Inoltre, le operazioni non commerciali vennero considerate sotto il duplice aspetto dell'instaurazione di una disciplina per lo smaltimento non commerciale delle eccedenze e dell'ampliamento della domanda non commerciale mediante l'adozione di un programma di aiuto alimentare³⁵. Successivamente però profonde divergenze emersero fra la proposta comunitaria³⁶ (in pratica una nuova versione del Piano Pisani imperniata sulla fissazione di un prezzo di riferimento internazionale e sull'impegno di tutti i partners a consolidare i rispettivi montanti di sostegno) e quella degli Usa (il cui obiettivo essenziale era di realizzare delle garanzie d'accesso sui mercati commerciali e di ripartire gli oneri relativi al finanziamento dell'aiuto alimentare). In particolare, i paesi esportatori chiesero che il consolidamento dell'importo di sostegno fosse abbinato ad un dispositivo che garantisse gli effetti quantitativi prospettati dal consolidamento stesso, cioè il mantenimento delle correnti di scambio, ed in tale senso gli Usa e l'Australia auspicavano la limitazione del sostegno della Cee ad un determinato quantum di produzione.

La Comunità dimostrò di comprendere che senza qualche forma di garanzia d'accesso (sia pure indiretta) i paesi esportatori non avrebbero negoziato. Perciò, con le decisioni del Consiglio del 10 maggio e del 14 giugno 1966, la Cee — oltre a proporre un ritocco verso l'alto del prezzo internazionale fob per il grano degli ultimi tre anni nei limiti di una « forchetta » compresa fra 2,5-3,5 dollari/t. e la fissazione di un prezzo di riferimento per i cereali foraggeri secondo i prezzi medi dell'ultimo triennio³⁷ — si dichiarava disposta a fissare il suo tasso di autoapprovvigionamento al 90% (riducibile in sede di trattative all'89%)³⁸ lasciando il restante 10% ai paesi esportatori ed impegnandosi a ritirare i quantitativi eccedenti (per immagazzinarli o cederli gratuitamente ai paesi bisognosi) se il predetto tasso di autoapprovvigionamento fosse stato superato.

I paesi esportatori, pur accettando tutte le implicazioni della co-

siddetta « equivalenza degli impegni », valutarono negativamente la formula del tasso di autoapprovvigionamento suggerita dalla Cee. Si obiettò infatti che tale formula era troppo generica per dare delle assicurazioni d'accesso sul mercato comunitario; che il consolidamento del tasso di autoapprovvigionamento della Cee sarebbe stato effettuato ad un livello sensibilmente più alto di quello realmente esistente (85-86%); che l'impegno della Cee di ritiro dal mercato era in realtà subordinato all'esistenza di eccedenze sul mercato mondiale; che il consolidamento avrebbe interessato un periodo di soli tre anni senza alcuna garanzia successiva. I paesi esportatori, inoltre, erano contrari a prendere degli impegni su un tasso di autoapprovvigionamento che essi stimavano inadatto alla loro situazione particolare (per essi, infatti il tasso di autoapprovvigionamento è essenzialmente uno strumento che consente di determinare le condizioni di accesso) e proponevano invece un altro sistema, cioè di impegnarsi a non immettere sul mercato mondiale le quantità eccedenti « i limiti superiori dei loro stocks di riporto ». I paesi esportatori, peraltro, chiedevano la riduzione del 10% dell'importo di sostegno della Cee, la trasformazione della nozione di tasso di autoapprovvigionamento in una garanzia quantitativa e la partecipazione di tutti i paesi ad un programma multilaterale di aiuto alimentare di 10 milioni di t. di cereali all'anno (programma al quale gli Usa offrivano una partecipazione del 40%)³⁹.

La Cee ritenne inaccettabili le richieste dei paesi esportatori. In particolare, la Cee oppose un netto rifiuto alla richiesta di accordare garanzie quantitative d'accesso, di ridurre il prezzo di sostegno accordato ai produttori comunitari e di abbassare sensibilmente il tasso di autoapprovvigionamento. La Cee, inoltre, ritenne che l'impegno dei paesi esportatori di limitare i propri stocks cerealicoli non potesse considerarsi equivalente all'impegno assunto dai paesi importatori se non fosse messo in funzione un meccanismo che garantisse il rispetto del prezzo di riferimento. La Cee era poi riluttante a prendere degli impegni a carattere continuo su un programma di aiuti alimentari di 10 milioni di t. che avrebbe comportato un costo di 650-750 milioni di dollari di cui 138-164 milioni di dollari sarebbero stati a suo carico. Premesso che l'aiuto alimentare doveva essere trattato in stretta connessione con le eccedenze, la Cee ricordava che l'accordo in questione doveva mirare soprattutto a definire un nuovo ordine nel mercato mondiale e che bisognava valutare con attenzione i bisogni reali dei paesi emergenti per non ostacolare il loro sviluppo agricolo⁴⁰. La Cee, tuttavia — pur respingendo il tentativo dei paesi esportatori di legare l'ampiezza del programma di aiuti alimentari alla riduzione del proprio tasso di autoapprovvigionamento — decise successivamente di negoziare la sua partecipazione ad un programma di aiuti alimentari nell'ambito di

4, massimo 4,5, milioni di tonnellate, a condizione che l'aiuto fosse concesso in natura (secondo le richieste della Francia) e da essa amministrato (per scegliere i paesi beneficiari) ⁴¹.

Ma alle difficoltà esistenti si aggiunsero altre divergenze, come il rifiuto degli Usa di includere nell'accordo i cereali foraggeri e la posizione negativa del Giappone sul programma di aiuti alimentari ⁴², sí che nella notte dal 9 al 10 maggio 1967 la presentazione di una nuova proposta Usa in cui si lasciava cadere ogni impegno sulla politica interna, il tasso di autoapprovvigionamento o il livello delle scorte indusse la Cee a rinunciare ad un accordo generale sui cereali. Il motivo della presa di posizione degli Usa doveva ricercarsi nella pressione politica (nel 1968 vi sarebbero state in America le elezioni presidenziali) esercitata dai produttori Usa sulla loro delegazione affinché fosse rifiutato ogni vincolo nel quadro della politica interna di produzione e di commercializzazione, poiché gli Usa, producendo grano con un supero del 20% del proprio fabbisogno, ritenevano che le loro esportazioni verso la Cee nei tre anni successivi sarebbero state mantenute e forse anche aumentate (specie nel settore dei cereali secondari) ⁴³. La Cee, d'altro canto, aderí alla richiesta Usa sia perché un accordo sui cereali (limitato soltanto a disposizioni in materia di prezzo e a un programma di aiuti alimentari) condizionava l'esito stesso del negoziato nel suo insieme, sia perché sembrava temere il congelamento dei prezzi interni. A quest'ultimo riguardo infatti non bisognava dimenticare che con l'avvento di Faure al ministero francese dell'agricoltura (al posto di Pisani) « l'abbandono delle nozioni di montante di sostegno e del tasso di autoapprovvigionamento era considerata una vittoria del buon senso » per evitare che la politica agricola comune venisse condizionata dal Gatt ⁴⁴.

I negoziati finali interessarono perciò unicamente il sistema dei prezzi internazionali del grano e la messa in funzione di un programma di aiuti alimentari. Le disposizioni particolari e di applicazione vennero poi negoziate a Roma nell'agosto 1967 nel quadro della conferenza internazionale sul grano. Tale procedura, concretatasi in due convenzioni; si rese necessaria, dato che alcuni paesi, in specie l'Urss, non erano membri del Gatt ed intendevano partecipare solo alla convenzione sul grano. La nuova convenzione sul grano mantenne inalterate pressoché tutte le caratteristiche dell'accordo internazionale di Londra del 1962 (che scadeva il 31 luglio 1967 e che era stato prorogato al 30 giugno 1968). Il fatto piú rilevante fu l'aumento del prezzo minimo e del prezzo massimo portati rispettivamente a 1,73 e 2,13 \$ per bushel per la qualità di base « Hard Red Winter N. 2 » porti del Golfo. Sul piano tecnico, inoltre, la nuova convenzione conteneva una definizione piú precisa delle differenze di prezzo (facendo

riferimento anziché ad un unico prezzo minimo come nel vecchio accordo a diciassette prezzi per i tipi più importanti di grano); assumeva come qualità di base lo « Hard Red Winter N. 2 » anziché il « Manitoba Northern N. 1 » (per il fatto che il blocco invernale dei Grandi Laghi e del San Lorenzo provocava un aumento di prezzo per tutti gli altri tipi di grano); prendeva come punto di riferimento (per calcolare l'equivalenza dei prezzi per gli altri tipi di grano) i mercati di Rotterdam e di Yokohama, anziché i porti del Regno Unito, per tenere conto dei mutamenti verificatisi nella struttura degli scambi internazionali; istituiva un comitato per l'esame dei prezzi per assicurare l'osservanza del prezzo minimo indipendentemente dalle condizioni del mercato; ed impegnava i paesi membri ad acquistare la maggior parte del loro fabbisogno dagli stessi paesi firmatari, nonché i paesi esportatori a mettere a disposizione degli importatori grano a prezzi conformi al livello convenuto. Da notare, infine, che la Cee veniva considerata al tempo stesso paese importatore ed esportatore assumendo i diritti e gli obblighi relativi. La Convenzione sull'aiuto alimentare stabilì di mettere annualmente a disposizione dei paesi emergenti (per il periodo 1° luglio 1968-30 giugno 1971) complessivamente 4,5 milioni di t. di grano o di altro cereale destinato all'alimentazione umana, oppure l'equivalente in denaro. Gli stati firmatari accettarono di partecipare al finanziamento del programma (del costo di 300 milioni di dollari l'anno) nella seguente misura: Usa 42% (pari a 1.890.000 t.); Cee 23% (pari a 1.035.000 t.), Canada 11% (495.000 t.), Australia, Regno Unito e Giappone 5% ciascuno (225.000 t.), Svezia 1,2% (54.000 t.). Il restante quantitativo venne suddiviso per piccole quote fra la Svizzera, la Danimarca, l'Argentina, la Norvegia e la Finlandia. Si stabilì inoltre che nel caso di contributi in denaro questi sarebbero stati utilizzati per lo meno fino al 25% per acquisti nei paesi in via di sviluppo partecipanti alla convenzione e che l'aiuto potesse essere prestato sia sotto forma di dono, sia sotto forma di « vendita in moneta del paese importatore »⁴⁵.

Gli impegni definiti nell'ambito del Memorandum di accordo sul grano risultavano pertanto notevolmente meno ambiziosi di quelli inizialmente prospettati. Non si trattava di un'organizzazione di mercati destinata ad instaurare un vero e proprio coordinamento internazionale delle politiche di prezzo, di sostegno e di approvvigionamento, ma di un mero meccanismo di coordinamento volontario destinato a non potere fronteggiare uno squilibrio prolungato fra offerta e domanda. Infatti, appena otto mesi dopo l'entrata in vigore dell'accordo — in seguito alla rivoluzione verde dei paesi in via di sviluppo (e quindi alla riduzione della domanda dell'India e del Pakistan), al ritorno sui mercati internazionali dell'Urss (che non aveva firmato l'accordo), alle

esportazioni della Francia sui mercati asiatici (sovvenzionate dal Feoga) e a raccolti pleorici dei paesi esportatori — i prezzi scendevano al di sotto del livello minimo convenuto provocando fra i principali paesi accuse reciproche di violazione della convenzione. Successivamente, per attenuare la « guerra dei prezzi »⁴⁶, i cinque maggiori paesi esportatori (Usa, Canada, Cee, Australia, Argentina) in una serie di incontri esprimevano la comune volontà di controllare la produzione. Tuttavia, nel negoziato relativo al rinnovo dell'accordo per un altro triennio, di fronte alla tesi del Canada di impegnarsi a ridurre in modo permanente le aree seminate a grano e alla tesi della Cee di fissare prezzi minimi per tutte le qualità dei cereali, gli Usa riuscivano a fare prevalere l'idea di non fissare alcun prezzo, né di stabilire il tipo di grano di riferimento. La soppressione dei prezzi minimi voluta dagli Usa lascia perciò intravedere l'insorgere di nuovi conflitti commerciali allorché si consideri che, con l'adesione del Regno unito e di altri paesi europei alla Comunità, i produttori dei sei cercheranno di sostituire gli Usa, l'Australia e il Canada sul mercato britannico ed anche sul mercato scandinavo⁴⁷.

La Convenzione sull'aiuto alimentare costituiva (e tuttora costituisce) un nuovo, importante, inizio in un settore in cui la cooperazione internazionale (a parte le soddisfacenti procedure di consultazione effettuate dagli Usa nella Fao per l'esecuzione della Public Law 480) è stata fino ad oggi molto limitata. In particolare, il programma di aiuti alimentari poteva costituire per la Cee uno strumento particolarmente valido per contribuire allo sviluppo dei paesi emergenti, oltre che per superare situazioni contingenti. Il programma in questione è stato invece in gran parte utilizzato per smaltire le eccedenze e conquistare nuovi mercati. « Gli stati membri — ha sottolineato l'on Vredeling — hanno sfruttato gli impegni assunti dalla Comunità ai fini delle loro relazioni, positive o meno, con determinati paesi in fase di sviluppo »⁴⁸. « Gli aiuti alimentari favoriti dall'esistenza di eccedenze (circa 5 milioni di t. di grano nella Cee) non hanno condotto all'attuazione di una ben definita politica dello sviluppo; ancora non si parla di consultazione con i paesi beneficiari e poco si sa circa l'utilizzazione di questi aiuti »⁴⁹. La stessa Convenzione ha degli inconvenienti. L'onere del trasporto delle forniture normali (cioè non urgenti) è a carico dei paesi beneficiari. Né è stata prevista una certa collaborazione con la Fao e il Programma alimentare mondiale per evitare che l'aiuto possa disturbare i regolari canali commerciali. A questo riguardo, anzi, è da osservare che la Cee, essendo riuscita (per le pressioni della Francia) a mantenere piena indipendenza nel designare i paesi beneficiari, ha indotto gli Usa a minacciare di non sottoporre ulteriormente i propri programmi alle procedure di consultazione multilaterale della Fao, sí che un valido

metodo di collaborazione internazionale rischia di essere interrotto⁵⁰. I paesi emergenti, dal canto loro, hanno ripetutamente sottolineato che il loro problema basilare non è l'aiuto alimentare, ma la possibilità di potere esportare di più sui mercati dei paesi sviluppati ottenendo prezzi remunerativi. L'aiuto alimentare non può infatti costituire una soluzione a lungo termine, ma solo un provvedimento a carattere temporaneo (per risparmiare valuta estera, per fronteggiare deficits alimentari, ecc.). In questo senso diversi paesi in via di sviluppo hanno accolto con favore il programma alimentare chiedendo, anzi, in sede di rinnovo della convenzione che l'aiuto globale fosse portato a 10 milioni di t. Tale richiesta non è stata però accolta. Anzi, in seguito all'opposizione del Regno Unito (che si è rifiutato di impegnarsi a fornire la propria quota), il programma (che, a richiesta dell'Italia, potrà comprendere anche riso) è stato ridotto a 3.974.000 t. a partire dal 1° luglio 1971. Peraltro, è da condannare il tentativo degli Usa di trasformare una parte dell'aiuto in transazioni commerciali in seguito all'inclusione nella nuova convenzione di una clausola che prevede la possibilità di compiere vendite a credito rimborsabili in valuta con interessi « ragionevoli » in un periodo di 20 anni ed oltre⁵¹.

Carne bovina e lattiero-caseari

Per la carne bovina non era possibile pervenire ad un accordo multilaterale uniforme, data l'eterogeneità dei prodotti, la diversità delle politiche interne, le particolarità delle reti di scambio e l'interesse dei principali paesi esportatori a mantenere lo statu quo non esistendo in questo settore delle eccedenze, e quindi nessun « stato di crisi ». In tali condizioni, la Cee propose di negoziare un accordo limitato al prodotto più standardizzato e cioè alla carne bovina congelata. Tale accordo — che doveva basarsi sul consolidamento dell'importo globale di sostegno alla produzione, l'osservanza di un prezzo di riferimento e una procedura di consultazione in caso di difficoltà sul mercato mondiale — poteva costituire un primo sforzo per ricercare una soluzione multilaterale o per facilitare la conclusione di una serie di accordi bilaterali o plurilaterali nell'ambito di alcuni principi generali⁵². Ma i paesi esportatori (Australia e Nuova Zelanda soprattutto), interessati soltanto ad ottenere un impegno d'accesso, non intendevano prendere alcun impegno sulle politiche interne. Ed anche l'Argentina, pur dicendo di essere disponibile per controllare la sua produzione, chiedeva ai paesi importatori di fissare un tasso massimo di autoapprovvigionamento e di impegnarsi ad assicurare il libero accesso sul loro mercato per le quantità non coperte dalla produzione interna. Nel corso delle discus-

sioni il gruppo dei paesi interessati al negoziato finì perciò col ridursi notevolmente. E la Cee, trovatasi a confronto con due gruppi di fornitori (quelli interessati al commercio del bestiame vivo e quelli interessati al commercio delle carni congelate) propose di negoziare soltanto i meccanismi di stabilizzazione dei prezzi adeguando il suo sistema di protezione alla frontiera. La Comunità concluse così due accordi bilaterali: uno con la Danimarca, principale fornitore di bestiame vivo destinato alla lavorazione industriale; uno con l'Argentina, principale fornitore di carne congelata. L'accordo per il bestiame destinato alla trasformazione — autonomo, non oggetto di consolidamento nel Gatt — impegnava la Cee a ridurre i dazi doganali (dal 16 al 13%) e a limitare l'importo dei prelievi a seconda delle epoche dell'anno, con riduzioni fino al 20%. In contropartita, la Danimarca si impegnava a regolarizzare le forniture e a rinunciare al contingente di bestiame in precedenza assegnatole soprattutto per il mercato tedesco. L'accordo concernente la carne congelata (compresa quella destinata al consumo), invece, oltre alla riduzione del dazio (dal 20 al 16%), prevedeva la limitazione dell'importo del prelievo a seconda delle epoche dell'anno, fino alla sua completa soppressione nel periodo (ritenuto « non sensibile ») 15 aprile-15 settembre. L'accordo con l'Argentina venne subito denunciato dagli agricoltori comunitari, specie da quelli francesi che organizzarono manifestazioni di piazza⁵³. E il governo francese, sconsigliando apertamente i negoziatori della Commissione, indusse il Consiglio a modificare l'accordo escludendo le carni congelate destinate al consumo e mantenendo il sistema del prelievo tutto l'anno senza fare alcuna distinzione fra periodi « facili » e « difficili ». In tal modo non restò all'Argentina, che pure attribuiva la più grande importanza all'accordo data la rilevante incidenza delle carni nelle sue esportazioni totali, che respingere le nuove proposte comunitarie⁵⁴.

Anche per i lattierocaseari la Cee propose di limitare il negoziato al burro e al latte in polvere intero e scremato. Ma la proposta della Comunità — imperniata sulla fissazione di prezzi internazionali di riferimento, il consolidamento dell'importo di sostegno e l'attuazione di azioni concertate di immissione nel mercato e di misure di risanamento⁵⁵ — incontrò l'opposizione dei grandi paesi esportatori e del Regno unito. Infatti, la Nuova Zelanda⁵⁶, la Danimarca e l'Australia volevano mantenere le loro posizioni di fornitori privilegiati del mercato britannico e il Regno unito era contrario all'aumento del prezzo internazionale destinato a diventare prezzo mondiale di riferimento. Inoltre, i grandi paesi esportatori chiedevano alla Cee di integrare la sua offerta impegnandosi a limitare le sovvenzioni all'esportazione fissando un tasso di autoapprovvigionamento senza fornire, come contropartita, la modifica del regime dei contingenti all'importazione sul mer-

cato britannico (per consentire alla Comunità di aumentare le sue esportazioni di burro sul mercato britannico). D'altro canto, il rifiuto degli Usa di prendere qualsiasi impegno sulla loro politica interna e di rendere piú duttile il loro regime di contingenti all'importazione finí col fare fallire il negoziato, poiché i grandi paesi esportatori si irrigidirono nel difendere il mantenimento dei loro sbocchi privilegiati sul mercato britannico non potendo contare su maggiori vendite sull'importante mercato americano. Tramontata cosí ogni possibilità di accordo sul burro e il latte in polvere, qualche risultato si otteneva nel settore dei formaggi. Infatti, nel quadro dei negoziati con la Svizzera per il deconsolidamento dell'Emmenthal, la Cee consolidava il dazio specifico di questo prodotto ad un livello piú basso (sulla base di un valore minimo all'importazione piú elevato); introduceva un prezzo minimo per i formaggi fusi (tipo Emmenthal); fissava un carico doganale specifico per i diversi tipi di latte ad uso medico. Inoltre, in negoziati con la Danimarca, la Cee fissava un prezzo franco frontiera per il formaggio Tilsit (Havarti), mentre i dazi relativi al Cheddar erano deconsolidati per adeguarli al prezzo indicativo del latte della Comunità. La Cee, infine, otteneva dagli Usa una riduzione del 50% sul formaggio Roquefort e del 25% sui formaggi di latte di pecora, concessioni queste, tuttavia, la cui portata risultava attenuata per l'adozione da parte delle autorità americane di nuove misure restrittive nei confronti dei formaggi italiani, subito dopo la conclusione del negoziato⁵⁷.

VII. Orientamento multilaterale degli scambi Est-Ovest

L'interscambio Est-Ovest

Negli anni cinquanta la guerra fredda aveva fissato i termini delle relazioni Est-Ovest su una controposizione di blocchi anche in campo economico. Infatti, nel periodo 1948-1953, l'incidenza del commercio totale dei paesi socialisti con i paesi ad economia di mercato scese dal 42% al 14%. I paesi dell'Est, che nel 1949 crearono il Comecon per sviluppare il commercio fra i paesi dell'area socialista, perseguivano una politica rigidamente autarchica¹ tanto che Stalin, nel 1952, poco prima della sua morte, sottolineò con soddisfazione la disintegrazione del mercato mondiale in due mercati paralleli².

Anche in Occidente l'arsenale delle misure protezionistiche (elevati dazi doganali, rigorosi contingenti e leggi antidumping, liste di embargo, ecc.) venne mobilitato per ridurre drasticamente gli scambi con l'Est. Contemporaneamente una serie di iniziative (creazione dell'Oece, del Gatt, del Fondo monetario internazionale e, quindi, multilateralizzazione degli scambi, convertibilità delle monete, smantellamento dei dazi doganali) favorì un forte aumento della collaborazione fra i paesi ad economia di mercato.

Negli anni sessanta invece il mutamento della situazione politica, e cioè il passaggio dalla guerra fredda alla coesistenza pacifica, determinava una sensibile evoluzione degli scambi Est-Ovest. Nel periodo 1960-1969 le esportazioni dei paesi socialisti nei paesi ad economia di mercato (Europa occidentale, Nord America, Giappone) sono più che raddoppiate (da 2,8 a 6,7 miliardi di dollari). Analogamente le importazioni dei paesi occidentali dall'Est, nello stesso periodo di tempo, sono passate da 2,8 a 6,3 miliardi di dollari. Significativo è poi il fatto che nel periodo 1956-1969 l'incidenza del commercio dei paesi sociali-

sti con l'Occidente è salito dal 18,6% al 25,2% — per i paesi occidentali dal 2,7% al 4,5% e che invece l'interscambio fra i paesi del Comecon è sceso dal 71% nel 1956 al 60% nel 1969. Il consolidamento degli scambi Est-Ovest non è stato interrotto neppure dalla crisi cecoslovacca. Infatti, nel 1969 il commercio dell'Europa occidentale (cioè dell'area ad economia di mercato che costituisce oggi la quasi totalità degli scambi con l'Est) con i paesi socialisti è aumentato del 12% (16% nei confronti dell'Urss). Peraltro, dopo Cecoslovacchia, Polonia, Jugoslavia e Romania, già paesi membri, l'Ungheria ha posto la sua candidatura al Gatt dichiarandosi disposta ad osservare le norme relative al commercio internazionale multilaterale³. Innegabilmente poi i sistemi economici contrapposti si sono avvicinati. In Occidente si sono organizzate economie miste a settore pubblico relativamente robusto e all'Est sono stati rivisti in modo più liberale taluni principi della pianificazione centralizzata. Inoltre, la firma del Trattato Bonn-Mosca⁴ e l'apertura della Cina verso il mondo occidentale⁵ lasciano intravedere per gli anni settanta l'inizio di una nuova era per l'espansione degli scambi Est-Ovest. La distensione (che ormai da oltre dieci anni, pur tra gli alti e bassi della congiuntura politica internazionale, è intervenuta a regolare i difficili equilibri fra i due blocchi) sembra difatti avere trovato un punto di approdo nella convergenza di interessi in materia commerciale e in genere economica.

Alla base del rafforzamento della collaborazione economica fra l'Est e l'Ovest v'è, da parte dei paesi socialisti, la constatazione del fallimento del Comecon⁶ e il riconoscimento che una pianificazione economica per essere efficace deve utilizzare i meccanismi del mercato⁷ ed ottenere l'apporto della avanzata tecnologia occidentale. « I dirigenti socialisti — nota Samuel Pizar — non hanno scelta. Fare altrimenti significherebbe accettare in permanenza un livello di vita più basso e una posizione inferiore in un universo tecnologico »⁸. « Oggi — ha dichiarato con solennità Alexei Kosygin — è sempre più evidente che la rivoluzione scientifica e tecnica che si produce nel mondo moderno ha bisogno di contatti internazionali più liberi e crea condizioni di vasti scambi economici fra i paesi socialisti e i paesi capitalisti »⁹. L'Occidente, a sua volta, è interessato agli scambi con l'Est avendo bisogno di quantità crescenti di risorse energetiche (petrolio e suoi derivati) e di materie prime (che, infatti, costituiscono i due terzi circa delle importazioni dall'Est), di reperire nuovi mercati sui quali esitare la produzione crescente e di potere contare (con la conclusione di contratti a lungo termine) su delle commesse sicure, indipendenti dall'andamento della congiuntura nazionale. Il problema della diversificazione degli sbocchi è in modo particolare avvertito dai paesi della Cee. Infatti, tenuto conto della competitività delle esportazioni giapponesi e delle

tendenze protezionistiche degli Usa, è chiaro che i mercati dei paesi socialisti (che riguardano trecentocinquanta milioni di consumatori) diventano indispensabili per i paesi dell'Europa Occidentale¹⁰. Il commercio estero dell'Europa Occidentale per oltre il 65% gravita nell'area intraeuropea e in quella degli Usa, sí che eventuali crisi di queste aree (da attribuirsi a situazioni congiunturali difficili oppure a ritorni neo-protezionistici) rischiano di riflettersi in modo grave nell'economia europea senza avere la possibilità di prendere in tempo utile dei provvedimenti.

Nonostante i progressi compiuti il commercio complessivo fra i paesi ad economia di mercato e i paesi socialisti (pari a 13 miliardi di dollari nel 1969) rappresenta ancora oggi una frazione modesta dell'interscambio mondiale (5% circa nel 1969). Peraltro, per l'Europa occidentale le esportazioni destinate ai paesi socialisti rappresentano soltanto il 4,8% delle esportazioni totali (quota che è invece del 77% per l'area occidentale e del 14% per i paesi in via di sviluppo). E se per i paesi socialisti le esportazioni in Occidente rappresentano una quota sensibilmente piú alta (22% nel 1969) l'interscambio con l'area del Comecon è tuttora preponderante (60% circa). In particolare, per quanto riguarda i paesi della Cee, i piú direttamente interessati a commerciare con i paesi dell'Est europeo, la Repubblica federale tedesca svolge un ruolo di importanza primaria (nel 1969 ha esportato merci all'Est per 1,8 miliardi di dollari), seguita a maggiore distanza dall'Italia (716 milioni di dollari nello stesso anno), dalla Francia (598 milioni di dollari) e dal Benelux (167 milioni di dollari). Notevole è anche l'ammontare delle esportazioni del Regno unito (674 milioni di dollari nel 1969), mentre in forte aumento sono le esportazioni del Giappone (731 milioni di dollari nel 1969). Su livelli modesti è invece rimasto l'interscambio con gli Usa (249 milioni di dollari di merci esportate nel 1969). Da parte dei paesi del blocco orientale le esportazioni dell'Urss, della Polonia e della Cecoslovacchia costituiscono il 70% circa delle vendite totali dell'Est all'Europa Occidentale. L'Urss, peraltro, da sola vende all'Europa occidentale il 43% circa delle sue esportazioni complessive (2,3 miliardi di dollari nel 1969). Nel 1969 il commercio estero totale dell'Urss ha raggiunto la cifra record di 22 miliardi di dollari di cui merci per 2,3 miliardi di dollari (580 milioni di dollari nel 1956) sono state esportate in Occidente, mentre 2,5 miliardi di dollari sono stati importati dall'Ovest (600 milioni di dollari nel 1956).

Il commercio Est-Ovest tende ad avere carattere asimmetrico. Infatti, gli scambi si rivelano piú importanti per i paesi socialisti che per i paesi ad economia di mercato. In particolare, per i paesi socialisti europei (Polonia, Romania, Ungheria in particolare) il commercio Est-Ovest costituisce il 30-40% del commercio estero complessivo. Per i

paesi occidentali, invece, come già accennato, l'incidenza degli scambi con l'Est raramente supera il 5%. Peraltro, nei paesi occidentali il commercio con l'Est interessa di solito solo qualche decina di compagnie e non l'intera economia nazionale, il che spiega come i paesi socialisti siano molto più preoccupati dell'equilibrio bilaterale delle loro importazioni e delle loro esportazioni ¹¹.

Gli ostacoli politici ed economici

Nonostante la distensione, diversi ostacoli di carattere politico ed economico-tecnico limitano la portata degli scambi Est-Ovest.

Sul piano politico le limitazioni maggiori provengono dagli Usa, i quali non accordano ai paesi socialisti (eccezion fatta per Polonia e Jugoslavia) il trattamento doganale della nazione più favorita ¹², proibiscono ai cittadini americani di concedere prestiti ai governi non membri della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, impongono il divieto all'Export-Import Bank di finanziare esportazioni nei paesi dell'Est, ecc. Lo slogan dei settori politicamente più conservatori degli Usa è che « non si può combattere il comunismo e al tempo stesso aiutarlo a sviluppare la sua industria ». Il timore della potenza militare dei paesi socialisti è, d'altro canto, un importante fattore limitativo degli scambi Est-Ovest. « Noi faremo bene a non dimenticare — ha dichiarato nel giugno 1969 il segretario aggiunto alla difesa del governo americano, Nutter — che l'Urss e la Cina continuano ad accumulare minacciosi quantitativi di armi strategiche e convenzionali. È evidente che in quei campi d'importanza militare nei quali noi abbiamo un vantaggio sui paesi comunisti la prudenza impone che non lo perdiamo con una politica commerciale incontrollata » ¹³. In tal modo, pur eliminando gradualmente diversi prodotti dalle liste di embargo, il volume degli scambi fra gli Usa e i paesi socialisti (in pratica ristretto alla Jugoslavia e alla Polonia) rappresenta appena l'1% del commercio estero Usa. Lo stesso Trattato Bonn-Mosca suscita delle perplessità negli Usa ed in alcuni paesi occidentali ove si teme che un'eventuale intensa applicazione della tecnologia tedesca alle risorse russe possa compromettere l'equilibrio politico mondiale. Un'eccessiva dipendenza dall'Est per forniture di fonti energetiche non è, peraltro, vista con favore in Occidente ove si teme che il Cremlino utilizzi il commercio Est-Ovest per staccare l'Europa dagli Usa, per indebolire il patto atlantico, per rallentare il processo di integrazione economica dell'Europa occidentale e per scoraggiare la Repubblica federale tedesca ad impegnarsi con la Cina. L'Urss, infatti, contraria ad una Europa europea o atlantica dalla quale essa sarebbe esclusa, ha ripetutamente denunciato le Comunità europee

come il « braccio economico della Nato », temendo gli effetti discriminatori dei dazi della tariffa esterna comune, dei regolamenti della politica agricola comune e di una politica commerciale comune¹⁴. L'Urss, inoltre, vede nell'allargamento della Cee « l'unione sempre più stretta dei monopoli americani (ritenendo che l'adesione britannica alle Comunità europee rafforzi la penetrazione delle imprese Usa in Europa) e tedeschi »¹⁵. L'Urss poi non intende consentire ai propri alleati di trattare con la Cee nel suo insieme, ma soltanto con i singoli paesi membri della Cee su base bilaterale, intendendo invece rafforzare il Comecon. L'esempio delle Comunità europee è poi particolarmente pericoloso per l'Urss, poiché, oltre a ricordare ai paesi europei dell'Est che la divisione dell'Europa avvantaggia soltanto la voracità degli imperialismi vicini, stimola i paesi alleati a favorire esperienze similari (come si ebbe occasione di vedere nella primavera del 1968 con lo spettacolare riavvicinamento fra Praga, Bucarest e Belgrado, riavvicinamento ancora una volta frustrato dall'intervento armato sovietico). Altri fattori politici che ostacolano le relazioni Est-Ovest sono poi la questione delle due Germanie (che, però, in seguito alla Ostpolitik di Brandt e all'accordo dei Quattro su Berlino dovrebbe essere attenuata), della Cina e del Vietnam. Tuttavia, in complesso, si deve constatare che l'importanza degli ostacoli di carattere politico è gradualmente erosa¹⁶. I rapporti Est-Ovest sembrano, infatti, determinati in misura crescente da fattori economici anziché politici. Lo prova il fatto che né la guerra del Vietnam, né la crisi cecoslovacca, né la penetrazione sovietica nel Mediterraneo hanno frenato l'espansione degli scambi. Inoltre, non si deve dimenticare che la convocazione in futuro di una Conferenza sulla sicurezza europea e la possibilità di una riduzione equilibrata, parallela e progressiva delle forze armate dei due campi dovrebbe dare un impulso molto più attivo agli scambi Est-Ovest attenuandone in misura considerevole gli aspetti politici, tanto più che i paesi socialisti hanno l'intenzione di proporre la creazione di un organismo internazionale permanente, aperto a tutti i paesi europei, per realizzare una efficace cooperazione economica e tecnologica¹⁷.

Sul piano tecnico-economico l'eccessiva rigidità della pianificazione centralizzata costituisce l'ostacolo fondamentale. L'apertura dei paesi socialisti con l'Occidente richiede infatti una più ampia attribuzione di poteri decisionali alle imprese statali. Ma, come sottolineano diversi osservatori occidentali, i dirigenti dei paesi socialisti, dopo avere riconosciuto la validità delle riforme economiche, sono stati troppo timidi nelle loro realizzazioni¹⁸. I difetti del sistema (prezzi e costi di produzione non realistici; canali commerciali burocratizzati; trattative lunghe e complesse; monete non convertibili; ecc.) permangono. A queste critiche i paesi socialisti rispondono facendo notare, fra l'altro, che an-

che in Occidente pochi prezzi riflettono oggi con accuratezza i costi di produzione; che le pratiche restrittive dei cartelli nazionali ed internazionali spesso ostacolano gli scambi; che le regole liberali del Gatt sono state definite per paesi altamente industrializzati senza considerare le speciali esigenze dei paesi dell'Est e dei paesi in via di sviluppo. I paesi socialisti denunciano, inoltre, l'applicazione nei loro confronti dei residui strumenti della guerra fredda (dazi doganali piú alti; restrizioni alla trasferibilità di divise; restrizioni quantitative; licenze di importazione; ecc.) ed i processi integrazionisti (specie quello della Cee) che, in settori di grande importanza (in particolare nel settore agricolo), frappongono ostacoli pressoché insuperabili. Sul tema delle riforme economiche occorre poi sottolineare che i dirigenti comunisti, pur essendo decisi a sostenere la causa di una gestione decentralizzata e motivata dal profitto, non possono che procedere con gradualità. La realizzazione in profondità delle riforme economiche comporta infatti dei rischi considerevoli per i paesi socialisti le cui economie, oltre a dovere affrontare la concorrenza straniera, sarebbero assoggettate a periodiche crisi della bilancia dei pagamenti. La politica economica dei paesi dell'Est mira perciò soprattutto ad introdurre degli aggiustamenti pragmatici, non a ricostruire l'intero sistema¹⁹. Gran parte delle difficoltà del commercio con l'Est hanno comunque un fondamento molto pratico. In particolare i paesi comunisti dispongono di quantità insufficienti di valuta pregiata. Per tale motivo, oltre a basare gli scambi con l'Occidente sull'equilibrio bilaterale e a subordinare la conclusione delle trattative alla concessione di aperture di credito con pagamenti dilazionati e a basso saggio di interesse, i paesi socialisti devono ricorrere alle complesse operazioni di « credit switch »²⁰ e, per una certa parte d'ammontare variabile, concludere degli accordi di compensazione (cioè indurre gli operatori occidentali ad acquistare, come contropartita dei prodotti dell'Est, prodotti in genere di difficile collocazione). Quest'ultima pratica, che interessa il 20% circa dell'interscambio Est-Ovest, si risolve tuttavia a danno degli stessi paesi socialisti, i quali in genere pagano prezzi piú alti per i prodotti occidentali²¹. Non solo, ma non essendo così incoraggiati né a fornire dei beni di qualità adatti alle esigenze occidentali, né a fare uno sforzo di marketing piú efficace, i paesi socialisti sembrano incapaci di riequilibrare la struttura dei loro scambi vendendo all'Occidente anche prodotti finiti e attrezzature industriali. In tal modo, oltre a limitare gli scambi Est-Ovest, si perpetua una situazione in cui i paesi dell'Est forniscono materie prime, prodotti alimentari e petrolio alla stessa stregua dei paesi in via di sviluppo. Una tale situazione di fragilità della bilancia commerciale dell'Est costituisce a lungo termine il principale ostacolo all'aumento del commercio Est-Ovest.

Il futuro sviluppo dell'interscambio Est-Ovest dipende infatti essenzialmente dalla capacità che avrà l'Est di fornire e l'Occidente di assorbire una varietà ed un volume molto più grande di manufatti. È infatti chiaro che le esportazioni di materie e di prodotti agricoli sono sempre più insufficienti per pagare la totalità delle importazioni di cui l'Est ha bisogno per alimentare il suo sviluppo economico. Peraltro un maggiore equilibrio della struttura delle esportazioni dei paesi socialisti appare necessario quando si consideri che l'integrazione dell'Est nell'economia mondiale è anche legata all'aumento degli scambi con gli Usa, aumento che, sul piano economico, appare condizionato soprattutto dalla fornitura di manufatti (adatti alle esigenze occidentali). I paesi socialisti dovrebbero perciò intraprendere uno sforzo maggiore in questa direzione tanto più che una serie di nuovi elementi sembra annunciare un atteggiamento più aperto delle autorità Usa nei confronti dei mercati dell'Est. Nel dicembre 1969 il Congresso Usa ha infatti deciso — per la prima volta — di favorire il commercio con l'Est levando ogni proibizione alla esportazione di prodotti che interessano lo sviluppo economico dei paesi socialisti. Nel periodo 1970-71 centinaia di prodotti non 'strategici sono stati tolti dall'elenco delle merci (Commodity Control List) la cui importazione era vietata, sí che tali prodotti possono essere esportati dai paesi dell'Est accompagnati dalla sola « general licence ».

La collaborazione industriale e commerciale

Il superamento degli ostacoli di ordine politico ed economico-tecnico richiederà del tempo. Una prospettiva di sviluppo degli scambi Est-Ovest a lungo termine non deve però significare affrontare i temi di questo dialogo con staticità. L'Ostpolitik di Brandt ha il grande pregio di sapere vedere il futuro e di anticipare trattative per un'ampia intesa commerciale fra la Cee ed il Comecon. Non si deve peraltro dimenticare che se la Conferenza sulla Sicurezza Europea verrà convocata a breve termine il dialogo Est-Ovest potrà svilupparsi con maggiore rapidità tanto più che gli Usa con le loro iniziative neoprotezioniste non fanno altro che affrettare questo incontro economico-commerciale fra i due blocchi in cui oggi è divisa l'Europa²². Ma, anche se l'espansione degli scambi commerciali è destinata (per ragioni strutturali) a procedere gradualmente, sviluppi più intensi sono da attendersi, in tutto l'arco degli anni settanta, nella conclusione di accordi di collaborazione industriale e commerciale (come la produzione in comune di un determinato prodotto; l'acquisto in comune di una licenza da un paese terzo per la produzione dei prodotti in ambedue i mercati; la

costituzione di società miste per la progettazione, la vendita, il coordinamento delle forniture sui mercati dei paesi terzi; ecc.)²³. Questi accordi, infatti, aprono delle nuove strade che finiscono con l'essere vantaggiose per tutti. I paesi occidentali possono utilizzare (a basso costo) le capacità produttive dell'Est, hanno migliori possibilità di penetrare nei mercati dell'Est, possono partecipare al completamento di ordini d'esportazione ottenuti dalle imprese socialiste nei paesi terzi. I paesi socialisti, d'altro canto, hanno il vantaggio di risparmiare valuta pregiata, di rendere partecipe il lavoro locale in proficui affari (accedendo alla avanzata tecnologia occidentale), di avvalersi dell'organizzazione commerciale dei partners per collocare i propri prodotti sui mercati esteri, di ridurre i rischi di irregolarità degli approvvigionamenti e degli sbocchi, dividendoli meglio nel tempo.

Il Gatt e il commercio di stato

I principi fondamentali dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio sono in contrasto con il commercio svolto completamente dallo stato. In questo caso, infatti, gli accordi intesi a ridurre le barriere doganali e ad evitare discriminazioni potrebbero, se le autorità statali lo desiderassero, essere resi inefficaci senza eccessiva difficoltà. Il commercio di stato rientra negli schemi del Gatt (ed in particolare nell'ambito dell'Art. XVII) se riguarda le imprese commerciali di stato che operano nei paesi ed economia di mercato. Infatti, creando o mantenendo un'impresa di stato, o comunque concedendo privilegi esclusivi o particolari a qualsiasi impresa, le Parti contraenti debbono fare sí che tale impresa agisca — nelle sue operazioni di acquisto e di vendita relative ad importazioni ed esportazioni — in base ai principi di non discriminazione prescritti dal Gatt per le misure governative riguardanti le importazioni e le esportazioni effettuate da privati. Le imprese commerciali di stato debbono effettuare acquisti e vendite esclusivamente in base a considerazioni di carattere commerciale (riguardanti il prezzo, la qualità, la disponibilità, le possibilità di smercio, il trasporto e le altre condizioni inerenti l'acquisto o la vendita) al fine di consentire il libero gioco della concorrenza. Parallelamente a questi obblighi di carattere negativo, le Parti contraenti che dispongano di imprese commerciali di stato sono inoltre assoggettate a degli obblighi di ordine positivo. Così, in conformità al paragrafo 4 dell'Art. XVIII, le Parti contraenti hanno l'obbligo di notificare le operazioni realizzate dalle imprese di stato che esse hanno istituito. In particolare, in base alle procedure adottate dal Gatt nel 1957, 1959 e 1960, le Parti contraenti sono tenute a fornire delle informazioni dettagliate, oltre che

sulle operazioni di importazione e di esportazione da esse effettuate, anche sulla natura e l'oggetto dell'impresa di stato creata.

Le disposizioni dell'Art. XVII, pur essendosi rivelate efficaci per controllare le imprese di stato dei paesi ad economia di mercato, non consentono di regolamentare le relazioni commerciali con i paesi dell'Est. Le norme del Gatt, essenzialmente concepite secondo un'ottica liberale e multilaterale, non contengono alcuna regolamentazione idonea per gli scambi fra paesi ad economia basata sull'iniziativa privata e paesi ad economia pianificata nei quali il commercio estero viene diretto dallo stato²⁴. Un paese ad economia libera che aderisce al Gatt assume una serie di impegni importanti in tema di livelli tariffari, di restrizioni quantitative, di sovvenzioni, di dumping, di amministrazione dei dazi, ecc. Questi impegni garantiscono agli esportatori un piú ampio accesso ai mercati dei paesi importatori. La maggior parte di questi impegni non ha invece molta importanza nel caso di paesi ad economia pianificata. Se tali paesi fossero ammessi al Gatt, particolari obblighi sarebbero loro imposti al fine di porli, per quanto riguarda gli obblighi stessi, sullo stesso piano dei paesi ad economia di mercato. Per risolvere questo problema si è suggerito che i paesi ad economia pianificata concludano con le parti contraenti degli accordi bilaterali impegnandosi ad importare in complesso un valore minimo di prodotti in cambio dei benefici loro derivanti dagli obblighi assunti dalle parti contraenti in base ai principi del Gatt. Gli accordi bilaterali, tuttavia, potrebbero condurre a discriminazioni nei confronti di paesi terzi. Inoltre, potrebbe esservi il rischio che per una specie di legge di Gresham il bilateralismo eliminasse il multilateralismo. Si ritiene, pertanto, preferibile che il paese ad economia pianificata concluda un accordo multilaterale con tutte le altre parti contraenti nel loro complesso. Il valore complessivo dei beni da importare da parte del paese ad economia pianificata dovrebbe, inoltre, essere sottoposto a periodiche revisioni in base al mutamento delle condizioni. Accordi dovrebbero poi essere stipulati per distribuire le quote minime del valore aggregato fra le parti contraenti sulla base di un accordo reciproco o di qualche formula prestabilita (come, ad esempio, la ripartizione secondo la quota attribuibile a ciascuna parte contraente per un certo periodo base tenendo conto dei mutamenti che si verificheranno negli scambi dopo tale periodo).

La ricerca di un *modus vivendi* fra i due sistemi commerciali (quello del commercio di stato e quello della libera impresa) è stata favorita dall'evoluzione degli scambi Est-Ovest ed in particolare dalla liberalizzazione in atto nell'economia dei paesi dell'Est. Infatti, i paesi socialisti, oltre ad accordare una certa libertà d'azione alle proprie imprese e a conformarsi ai principi dell'economia di mercato, hanno manifestato una certa tendenza verso il multilateralismo e la convertibilità

dei pagamenti. Accordi triangolari sono stati conclusi fra Cecoslovacchia, India e Pakistan, e fra l'Urss, la Birmania e la Cecoslovacchia. Analogamente merci del Canada fornite ai paesi del Comecon sono state pagate con le divise che uno dei paesi socialisti aveva accumulato in altri paesi occidentali²⁵. La liberalizzazione del commercio dei paesi dell'Est si è poi manifestata con la creazione, nel 1964, della Banca internazionale di cooperazione economica (abilitata ad accordare ai paesi del Comecon crediti a breve termine e ad istituire un sistema di regolamenti multilaterali degli scambi commerciali) e, nel 1970, della Banca internazionale di investimenti (abilitata ad accordare crediti a medio e a lungo termine ai paesi del Comecon, nonché a finanziare progetti multinazionali e a facilitare l'acquisto nei paesi occidentali di macchinari e di licenze di produzione)²⁶.

Parallelamente alla liberalizzazione del sistema commerciale dei paesi dell'Est si è assistito ad una progressiva evoluzione del sistema del Gatt, evoluzione caratterizzata sia da un cambiamento del principio di non discriminazione (nel senso della regionalizzazione per quanto riguarda gli sviluppi delle unioni doganali e le zone di libero scambio) sia da un adattamento del meccanismo della clausola della nazione più favorita specie nei confronti dei paesi in via di sviluppo²⁷.

Una tale evoluzione del sistema del Gatt non poteva non avere dei riflessi positivi anche per i paesi a commercio di stato. Uno sforzo conciliativo è stato perciò intrapreso dalle parti contraenti sulla base di un approccio pragmatico, caso per caso, a seconda della natura dei diversi paesi socialisti²⁸. Così, un'applicazione flessibile dell'Accordo generale, e cioè il ricorso alle procedure di deroga (sospensione degli obblighi con gli Usa nel 1951) e di consultazione (specie in tema di dumping e di sovvenzioni all'esportazione) ha consentito alla Cecoslovacchia, paese membro fondatore del Gatt prima di divenire democrazia popolare, di continuare a beneficiare dello status di parte contraente²⁹. L'adesione al Gatt della Jugoslavia è invece avvenuta gradualmente, per tappe successive, in stretta relazione con la progressiva liberalizzazione del suo sistema economico e commerciale. Infatti, sia la dichiarazione delle parti contraenti del 25 maggio 1959 (che stabiliva relazioni istituzionali fra il Gatt e la Jugoslavia) che l'accessione provvisoria nel 1962 corrispondevano a due tappe successive di liberalizzazione del sistema economico e commerciale jugoslavo. Il Kennedy Round, infine, costituì l'occasione per riconoscere alla Jugoslavia lo status di parte contraente a parte intera avendo essa adottato una propria tariffa doganale³⁰. La Polonia, d'altro canto, non disponendo, a differenza della Cecoslovacchia e della Jugoslavia, di tariffe doganali non poteva partecipare ai lavori del Gatt che sulla base di condizioni speciali. Ma anche in questo caso — il più importante avendo la Polonia un'economia

pianificata a commercio totalmente di stato — l'approccio conciliativo del Gatt ha contribuito a favorire l'apertura commerciale della Polonia nei riguardi dell'Occidente. Infatti, nel Kennedy Round la Polonia ha negoziato con le parti contraenti un accordo per la sua adesione a parte intera nel Gatt. Con tale accordo, firmato il 18 settembre 1967, la Polonia ha assunto l'impegno di aumentare il valore totale delle sue importazioni da tutti i paesi membri del Gatt di almeno il 7% all'anno e di partecipare a consultazioni annuali che consentano alle parti contraenti di verificare l'esecuzione degli impegni assunti e di procedere ai necessari aggiustamenti. La Polonia, dal canto suo, ha ottenuto l'applicazione del trattamento della clausola della nazione piú favorita, la concessione di dazi contrattuali per alcuni suoi prodotti tipici d'esportazione e la progressiva eliminazione delle restrizioni quantitative inconsistenti con le disposizioni dell'Art. XIII dell'Accordo generale ³¹.

I risultati del Kennedy Round

« Il ponte costruito pragmaticamente fra posizioni che sembravano inconciliabili dal punto di vista dei principi — ha osservato Bohdan Laczowski, rappresentante permanente della Polonia nel Gatt — è ancora fragile » ³². La Polonia, infatti, pur aderendo al Gatt non è riuscita ancora ad ottenere il completo smantellamento delle restrizioni quantitative applicate nei suoi confronti dalle altre parti contraenti ³³. I paesi che, al momento della firma del Protocollo di adesione, applicavano dei contingenti alle importazioni di merci polacche sono stati autorizzati a mantenerli fino al termine di un periodo transitorio, la cui data di cessazione doveva essere fissata nella terza consultazione annuale alla fine del 1970. Peraltro, le informazioni relative alle restrizioni quantitative sottoposte al gruppo di lavoro del Gatt che procede alla revisione annuale delle relazioni commerciali con la Polonia si sono rivelate inadeguate ed insufficienti, specie quelle della Commissione delle Comunità europee ³⁴. In particolare, la cosiddetta « lista consolidata » notificata al Gatt dalla Cee ha rivelato un contenuto assai piú discriminatorio nei confronti della Polonia che nei riguardi delle altre Parti contraenti. Le Parti contraenti, inoltre, si sono cautate prevedendo la possibilità che la Polonia possa esportare merci in dumping. Il Protocollo di adesione della Polonia comprende infatti delle clausole di salvaguardia ispirate all'Art. XIX del Gatt. Ulteriori difficoltà hanno, d'altro canto, interessato la stessa formula di base del Protocollo d'adesione. La Polonia, infatti, non ha inizialmente mantenuto l'impegno di acquisto assunto. L'aumento delle importazioni polacche dai paesi membri del Gatt nel 1967-1968 è stato del 6% anzi-

ché del 7%³⁵. I modesti risultati del Kennedy Round nel settore agricolo hanno, peraltro, deluso le aspettative della Polonia e degli altri paesi dell'Est. La politica agricola comune della Cee uscita intatta ed anzi rafforzata nel Kennedy Round, ha infatti determinato un arresto nell'aumento delle esportazioni agricole dei paesi socialisti nella Cee³⁶. La Cecoslovacchia, non avendo ottenuto alcuna concessione significativa nel settore agricolo e vantaggi assai modesti per alcuni suoi tipici prodotti industriali d'esportazione (trattori, alcune macchine utensili, ecc.) si è perciò limitata ad accordare nel Kennedy Round alcune riduzioni tariffarie lineari e a consolidare la franchigia doganale per un certo numero di prodotti, ritirando invece l'offerta iniziale di un impegno quantitativo di acquisto dai paesi membri del Gatt del 30% in cinque anni³⁷. Analogamente, la Jugoslavia non avendo ottenuto alcuna concessione nel Kennedy Round per le sue vendite alla Cee di « baby beef »³⁸ si è limitata a consolidare le aliquote della tariffa doganale introdotta nel luglio 1965.

Un codice di condotta per la cooperazione Est-Ovest

Il Kennedy Round, comunque, è giunto veramente al momento giusto per orientare su basi multilaterali gli scambi Est-Ovest. Nonostante le difficoltà di applicazione, il Protocollo di accessione al Gatt della Polonia costituisce un modello per favorire l'adesione di altri paesi socialisti. In particolare l'idea di una revisione periodica dell'evoluzione delle relazioni commerciali Est-Ovest è destinata ad affermarsi. Opportuni aggiustamenti, peraltro, possono essere introdotti. Così nei confronti della stessa Polonia (che nel 1968-69 è riuscita a mantenere l'impegno di acquisto dai paesi membri del Gatt concordato nel Kennedy Round) l'impegno di acquisto del 7% sarà valutato in futuro, inizialmente, su un periodo di due anni e, più tardi, su un periodo di tre anni. E tutto ciò per tenere conto di oscillazioni inevitabili nel commercio estero della Polonia. Analogamente per l'adesione al Gatt della Romania l'impegno di acquisto è stato concordato in modo più generale facendo semplicemente riferimento alla percentuale di incremento stabilita nel piano di sviluppo economico³⁹.

Grazie al realismo pragmatico una più stretta collaborazione fra paesi a commercio di stato e paesi ad economia di mercato è stata così iniziata nell'ambito del Gatt ed i negoziati in corso a Villa Le Bocage per l'adesione dell'Ungheria fanno intravedere che la cooperazione commerciale è destinata a fare ulteriori progressi. È infatti nell'ambito del Gatt che i paesi socialisti possono meglio tutelare i loro interessi commerciali specie nei confronti della Cee che costituisce lo sbocco più

importante. Peraltro, solo con l'adesione a parte intera nel Gatt, i paesi socialisti possono superare l'ostacolo delle tariffe doganali nei mercati dei paesi occidentali fruendo automaticamente della clausola della nazione piú favorita. È evidente, infine, che la rimozione delle restrizioni quantitative potrà piú facilmente ottenersi nell'ambito del Gatt che in negoziati bilaterali ⁴⁰.

Nuovi negoziati commerciali fra i paesi industrializzati potrebbero perciò costituire l'occasione per pervenire a definire un « codice di condotta » per la cooperazione fra l'Est e l'Ovest volto a:

- unificare e codificare i termini, le pratiche e gli usi commerciali;
- consentire, reciprocamente, di ricorrere ai normali sistemi di pubblicità e di promozione commerciale;
- instaurare rapporti diretti fra importatori ed esportatori senza passare per enti intermediari;
- attenuare gli inconvenienti del bilateralismo grazie a delle tecniche come il clearing, il regolamento dei deficits in divise forti e il trasferimento dei crediti dovuti da un paese dell'Est ad un altro;
- estendere ai paesi dell'Est tutti i vantaggi delle regole del Gatt in cambio dell'impegno di acquistare determinati quantitativi di prodotti nel corso di un periodo determinato;
- stipulare accordi commerciali della durata di 3-5 anni con revisione annuale;
- regolamentare le transazioni in monete convertibili;
- sospendere i contingentamenti e le licenze adottando speciali clausole di salvaguardia;
- realizzare progressi in materia di arbitrato commerciale, di proprietà industriale e di crediti commerciali;
- sollecitare contatti che possano condurre a forme di cooperazione in campo industriale e commerciale;
- fare sí che in tema di dumping i paesi dell'Est accettino di sottoporsi ad un negoziato che consenta di misurare i loro costi di produzione e il loro modo di fissare i prezzi;
- autorizzare le ditte occidentali ad avere propri uffici di rappresentanza nei paesi dell'Est ⁴¹.

L'evoluzione dei rapporti commerciali Est-Ovest nel Gatt appare condizionata dall'azione futura dell'Urss, la quale, in quanto paese guida del Comecon, ha tutto l'interesse a mantenere una certa distanza politica fra paesi socialisti e paesi capitalisti. Si spiegano cosí le critiche serrate rivolte dall'Urss al Gatt accusato di « essere superato dai fatti », di avere svolto « un ruolo troppo modesto per eliminare gli ostacoli non tariffari » e di « essere, troppo spesso, violato impunemente » ⁴². L'Urss, tuttavia, ormai consapevole dell'importanza assunta dal commercio internazionale multilaterale quale strumento per ottenere pro-

dotti ad alto contenuto tecnologico, dovrebbe essere indotta ad assumere nel medio termine impegni multilaterali su basi non discriminatorie⁴³. Un tale orientamento, oltre che dalla creazione della Banca internazionale di investimenti, pare confermato dalla decisione presa nella 25esima sessione del Comecon di creare un rublo convertibile nell'area socialista, al massimo entro il 1979, quale premessa affinché il rublo (oggi moneta interna senza alcuna funzione significativa nel commercio mondiale) svolga in futuro un ruolo internazionale⁴⁴. La realizzazione di un tale programma è ardua. Esso però segnerebbe la fine del bilateralismo e svilupperebbe al massimo gli scambi Est-Ovest. I paesi occidentali dovrebbero perciò fare tutti gli sforzi possibili per facilitare questo processo.

VIII. Il terzo mondo può attendere

I mercati mondiali sono controllati dai paesi sviluppati

Lo sviluppo economico degli anni sessanta è risultato favorevole ai paesi emergenti. Su 100 paesi 42 hanno registrato, nel periodo 1960-69, un saggio medio annuo d'incremento del Pnl del 5%. Peraltro, per alcuni paesi, l'incremento medio del Pnl è risultato ancora piú elevato. È questo il caso della Libia (21,8%), di Hong Kong (10,2%), di Taiwan (9,9%), della Corea del Sud (9,2%), di Israele (9%), dell'Iran (8,8%), della Thailandia (8,8%), di Panama (8,1%), della Mauritania (7,9%), della Zambia (7,9%), del Togo (7,6%), della Costa d'Avorio (7,5%), ecc.¹. La favorevole evoluzione degli anni sessanta non ha, tuttavia, risolto i problemi di fondo dello sviluppo del terzo mondo. Il rapido incremento demografico dei paesi emergenti (2,6% in media all'anno nel periodo 1960-69 rispetto all'1,2% dei paesi sviluppati ad economia di mercato e all'1,1% dei paesi socialisti) ha sensibilmente attenuato la portata dei progressi realizzati. Infatti, l'incremento del reddito procapite (in termini reali) è risultato nel periodo 1960-69 (per l'insieme dei paesi emergenti) soltanto del 2,4% annuo. Così la posizione relativa dei paesi emergenti è peggiorata: la popolazione complessiva del terzo mondo è aumentata sino a rappresentare nel 1969 il 61% della popolazione mondiale (57% nel 1960), mentre la parte del Pnl dei paesi emergenti nel Pnl mondiale è scesa al 12,3% nel 1969 (12,5% nel 1960). Inoltre, il rapido incremento demografico, determinando l'aumento della forza di lavoro, ha provocato una disoccupazione massiccia. Si stima, infatti, che circa un terzo della forza di lavoro maschile in Asia, in Africa e nell'America latina sia oggi disoccupata sí da porre il mondo contemporaneo di fronte ad una delle crisi piú gravi dell'intera umanità². In tale situazione è indispensabile che i paesi

emergenti rafforzino lo sviluppo dei propri sistemi economici facendo appello, oltre che sulle proprie risorse, alla cooperazione economica internazionale ed alla intensificazione degli scambi con i paesi sviluppati³.

L'aiuto finanziario concesso dai paesi industrializzati non fornisce, da solo, una risposta adeguata agli imperativi economici del terzo mondo. Pur essendo aumentato in termini assoluti passando da 8,1 a 14,7 miliardi di dollari nel periodo 1960-1970, l'aiuto, in termini relativi di Pnl, risulta sensibilmente ridotto (da 0,89% nel 1960 a 0,34% nel 1970) allontanandosi sempre di più dall'obiettivo dell'1% del Pnl. Peraltro, una parte dell'aiuto è eroso dall'inflazione ed un'altra parte è assorbito per rimborsare i prestiti contratti in precedenza e per provvedere al pagamento degli interessi. Una parte notevole dell'aiuto, d'altro canto, essendo condizionata all'acquisto di merci dei paesi sviluppati non merita il suo nome, poiché, in realtà, costituisce una forma di sovvenzione dell'industria dei paesi ricchi⁴. Gli investimenti privati, pur mostrando — a differenza dell'aiuto governativo in forte diminuzione — un andamento ascensionale (anche in termini relativi di Pnl come si vede nella tabella VIII.1 nel caso degli Usa), e, pur potendo avviare, in diversi settori, un decollo industriale di importanza notevole, specie con il varo del sistema delle preferenze generalizzate, non sono in grado di apportare un contributo di importanza decisiva per migliorare la situazione economica del terzo mondo.

È, invece, il commercio estero che può svolgere un ruolo di primo piano per finanziare i programmi di sviluppo dei paesi emergenti. Il valore delle esportazioni del terzo mondo costituisce, infatti, oltre il 78% del flusso totale di valuta estera. Di fronte ad un importo globale di aiuti dell'ordine di 15 miliardi di dollari, il valore delle esportazioni dei paesi emergenti è salito nel 1970 a 55 miliardi di dollari (27,3 miliardi nel 1960). Negli anni sessanta, peraltro, i paesi emergenti hanno ottenuto risultati incoraggianti dal commercio con l'estero. Non solo sono sensibilmente diminuiti i bisogni di importazione di prodotti indispensabili per il sostentamento delle popolazioni (frumento, riso, mais) in seguito all'aumento della produzione interna (stimolato dall'uso di nuovi tipi varietali ad alto rendimento), ma il valore delle esportazioni è aumentato al saggio del 6,2% all'anno nel 1960-68 e dell'11,6% nel 1969-70. In particolare, è aumentata rapidamente l'esportazione di manufatti (soprattutto di articoli di abbigliamento, calzature, tessili, prodotti della meccanica leggera, parti di macchinari, mobili e prodotti alimentari) tanto che le esportazioni dei paesi emergenti hanno registrato un incremento superiore al commercio mondiale nel settore (14,2% all'anno nel periodo 1960-69 rispetto al 10,8% del commercio mondiale). L'incidenza dei manufatti nelle esportazioni

dei paesi emergenti è salita perciò dal 9,3% nel 1960 al 16,8% nel 1969⁵. Ma la tendenza di fondo sfavorevole ai paesi emergenti anche nel settore del commercio estero non è stata mutata. Anche negli anni sessanta l'aumento registrato dalle esportazioni dei paesi sviluppati è risultato superiore a quello dei paesi emergenti (8,8% all'anno nel periodo 1960-68 e 15,6% all'anno nel 1969-1970). Di conseguenza la parte dei paesi emergenti nel commercio mondiale continua a diminuire

TAB. VIII.1. *L'aiuto finanziario dei paesi industrializzati ai paesi emergenti.*

Contributo dei paesi donatori		aiuto governativo		aiuto privato		Totale	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
tutti i paesi industrializzati	in valore assoluto (milioni di dollari)	4.703	6.813	3.150	6.764	8.115	14.712
	in % del Pnl	0,52	0,34	0,35	0,34	0,89	0,34
di cui:							
Stati Uniti d'America	in valore assoluto (milioni di dollari)	2.702	3.050	1.042	2.175	3.818	5.393
	in % del Pnl	0,53	0,31	0,20	0,22	0,76	0,55

Fonte: Comité d'aide au développement.

(17,6% nel 1970 rispetto al 21,3% nel 1960), sí che i mercati mondiali sono sempre piú dominati e controllati dai paesi ricchi (la cui incidenza nel commercio mondiale è salita nel 1970 al 71,7%). Peraltro, lo stesso interscambio fra i paesi emergenti tende a diminuire accentuando la dipendenza dei paesi emergenti nei confronti dei mercati dei paesi sviluppati, mercati che, nel 1970, hanno assorbito il 74% delle esportazioni del terzo mondo. D'altro canto, l'interscambio fra i gruppi economici dei paesi sviluppati (Cee, Efta, Comecon, commercio preferenziale fra gli Usa e il Canada nel settore automobilistico) è salito al 24% nel periodo 1960-1970. Di conseguenza la parte dei paesi emergenti nelle importazioni totali dei paesi sviluppati facenti parte di gruppi economici è scesa al 25% nel 1970 (30% nel 1960). Sempre sfavorevole è poi il trend dei « terms of trade », dato che i paesi emergenti esportano soprattutto materie prime e prodotti alimentari i cui prezzi ristagnano (e persino diminuiscono in termini reali), mentre importano soprattutto attrezzature industriali e macchinari i cui prezzi tengono conto dell'inflazione e degli aggiustamenti monetari⁶. L'esportazione di materie prime è, d'altro canto, condizionata in larga misura dall'andamento della congiuntura dei paesi sviluppati, mentre la do-

manda di prodotti alimentari ubbidisce alla legge di Engel. Ed il fatto che le esportazioni interessino uno o pochi prodotti rende i paesi emergenti altamente vulnerabili alle oscillazioni di mercato. La tendenza verso una maggiore diversificazione dei mercati di sbocco è in atto specie nei confronti del Giappone (che registra i piú alti incrementi nell'import proveniente dai paesi emergenti) e dei paesi socialisti. Particolarmente clamoroso è il caso dell'America Latina la cui dipendenza nei confronti del mercato americano nel 1970 è scesa al 29,5% rispetto al 41,9% nel 1960. Tuttavia, non è questa ancora una tendenza generale. La dipendenza dell'Africa nei confronti della Cee è, infatti, passata dal 43,7% al 46,3% nel periodo 1960-1970.

Gli ostacoli al commercio dei paesi emergenti

Le difficoltà che i paesi emergenti incontrano nel commercio internazionale sono da attribuirsi in buona parte all'esistenza di una vasta — e talora formidabile — serie di ostacoli tariffari e non tariffari. Il livello dei dazi doganali dei paesi industrializzati colpisce in modo particolarmente severo i cosiddetti prodotti omologhi e concorrenti. D'altro canto, l'applicazione di dazi relativamente bassi nei confronti dei prodotti non concorrenti (ad es. i prodotti tropicali) è compensata dall'esistenza di elevate tasse sul consumo, che, oltre ad ostacolare le esportazioni dei paesi emergenti, procurano delle entrate di bilancio ai governi dei paesi sviluppati. Spesso, inoltre, la protezione tariffaria sulle materie prime è nulla, mentre dazi progressivamente elevati colpiscono i prodotti trasformati, sí che la protezione effettiva risulta assai piú alta della tariffa nominale. Poiché, peraltro, le tariffe aumentano con le varie fasi di lavorazione di un prodotto (*tariff escalation*) l'aliquota di protezione effettiva sul valore aggiunto supera in misura rilevante l'aliquota nominale. Nonostante sia tuttora controverso il metodo di valutazione della protezione effettiva e la sua validità⁷, non v'è, infatti, dubbio che, nella maggior parte dei casi, la protezione effettiva è sistematicamente piú alta della protezione nominale⁸. Ad esempio nel caso classico degli oleaginosi, la Cee (come del resto anche gli altri paesi industrializzati) consente l'entrata in franchigia per poi applicare ai semilavorati un dazio del 10% e sugli oli raffinati un dazio del 15%, sí che l'aliquota effettiva di protezione sugli oli raggiunge quasi il 150%. Così la « *tariff escalation* » incoraggia i paesi emergenti ad esportare materie prime e prodotti agricoli impedendo di avviare la lavorazione in loco dei propri prodotti. Ed il fatto che alcuni paesi emergenti, nonostante l'elevata protezione effettiva, siano riusciti a penetrare (in certa misura) nei mercati dei paesi sviluppati non

attenua la portata di queste osservazioni. Infatti, come già accennato, nonostante i progressi realizzati negli anni sessanta, l'esportazione di manufatti costituiva nel 1970 soltanto il 16,8% delle esportazioni totali dei paesi emergenti. Peraltro, il relativo successo ottenuto nella esportazione di manufatti interessa un numero ristretto di paesi (Hong Kong, Taiwan, Israele, la Corea del Sud, ecc.), mentre la maggior parte dei paesi in via di sviluppo tuttora dipende in larghissima misura dall'esportazione di materie prime e di prodotti agricoli.

Le esportazioni dei paesi emergenti sono, inoltre, ostacolate dai contingenti all'importazione mantenuti da tutti i paesi sviluppati sotto forme diverse (contingenti globali o paese per paese, contingenti definiti in sede multilaterale come l'accordo sui tessili di cotone concluso nel Gatt, ecc.). Negli ultimi tempi, peraltro, il progressivo deterioramento delle tendenze liberoscambiste (tendenze che si erano affermate negli anni sessanta e che erano culminate nel Kennedy Round) ha indotto diversi paesi sviluppati ad imporre contingentamenti « volontari » (per i tessili artificiali e di lana, per la carne, per i funghi in scatola, ecc.) ed altre forme restrittive (plafonds, concessione discrezionale di licenze d'importazione, ecc.) che rallentano il ritmo delle esportazioni dei paesi emergenti. Peraltro, nel settore agricolo, le politiche di sostegno dei mercati e dei prezzi adottate dai paesi sviluppati a tutela dei propri produttori impongono ostacoli spesso proibitivi all'import dai paesi emergenti. Il sistema dei prelievi variabili della Cee costituisce, in particolare, un ostacolo pressoché insuperabile. Ma la protezione della Cee non è un caso isolato. Il Giappone, un tempo forte importatore di riso dai paesi emergenti dell'area asiatica, dispone oggi di notevoli eccedenze, poiché accorda ai propri agricoltori prezzi tre volte superiori ai corsi dei mercati internazionali. Gli Usa, d'altro canto, avvalendosi di una agricoltura altamente produttiva, sono temibili concorrenti dei paesi emergenti. Il caso piú clamoroso è quello degli oleaginosi ove gli Usa sono divenuti rapidamente il piú forte esportatore mondiale di soia ponendo in crisi interi settori dell'economia dei paesi in via di sviluppo (specie nei paesi produttori di arachide). Assai numerose sono poi le barriere non tariffarie o paratariffarie (procedure di sdoganamento complesse, valutazioni doganali arbitrarie, trattamento fiscale discriminatorio, ecc.)⁹. Basti qui ricordare che, in base ad una legislazione che risale al 1897, gli Usa impongono automaticamente dazi compensativi sulle esportazioni che fruiscono di una qualsiasi forma di sovvenzione e che tutti i paesi industrializzati dispongono di una legislazione sanitaria rigorosa che rende praticamente impossibile anche l'importazione di quei prodotti (la carne bovina ad es.) per i quali i paesi emergenti dispongono di un potenziale d'esportazione considerevole, e per i quali la produzione dei paesi ricchi è deficitaria.

Le concessioni tariffarie del Kennedy Round

In determinati settori le concessioni tariffarie accordate dai paesi sviluppati nel Kennedy Round costituiscono un apporto positivo per i paesi emergenti. Uno studio del Gatt¹⁰ mostra, infatti, che oltre la metà del commercio dei tessuti non di cotone è stato esentato da ogni restrizione tariffaria e che riduzioni del 50% hanno interessato oltre la metà del commercio di manufatti di cuoio ed oltre un terzo del commercio di prodotti alimentari e di metalli non ferrosi. Le modeste riduzioni tariffarie del Kennedy Round relative ai tessuti di cotone e agli articoli di abbigliamento sono la conseguenza dell'ampliamento dei contingenti dell'Accordo a lungo termine in questo settore (accordo che, come abbiamo visto, è stato prorogato), mentre le deludenti riduzioni tariffarie relative ai prodotti tropicali sono da attribuire al fatto che la Cee non è stata in grado di fare delle concessioni di rilievo in seguito al trattamento preferenziale accordato ai Sama. Inoltre, uno studio dell'International Trade Centre Unctad/Gatt sottolinea che « le riduzioni tariffarie del Kennedy Round interessano anche numerosi manufatti, sí che nuove prospettive si aprono per le esportazioni dei paesi emergenti »¹¹. Infine, non si deve dimenticare che, nonostante le carenze, il programma di aiuti alimentari (varato nel quadro dell'accordo internazionale sul frumento) si è rivelato assai utile per diversi paesi in via di sviluppo e che, oltre ad applicare in anticipo (rispetto al 1° gennaio 1972) le concessioni tariffarie, i paesi sviluppati ne hanno esteso i benefici a tutti i paesi emergenti (membri e non membri del Gatt)¹². Tuttavia, la non applicazione del principio della reciprocità¹³ nei confronti dei paesi emergenti, collocando la stragrande maggioranza dei paesi in via di sviluppo in una situazione di passività (tale da impedire ogni reale negoziato), ha consolidato nel Kennedy Round la fama del Gatt quale club dei paesi ricchi¹⁴. « La maggior parte delle riduzioni tariffarie concordate a Ginevra — ha sottolineato inoltre il rappresentante dell'Uruguay al momento della conclusione dei negoziati — riguardano il consumatore ricco ed i prodotti industriali che i poveri non fabbricano o non possono vendere a termini di concorrenza internazionale »¹⁵. Peraltro, anche il rappresentante del Venezuela si è espresso nello stesso senso ed otto paesi che avevano partecipato ai negoziati ginevrini (Rau, Ghana, Uganda, Cipro, Costa d'Avorio, Malta, Nigeria e Togo) si sono significativamente astenuti dal firmare l'atto finale e, quindi, dal dare la loro adesione¹⁶.

Il segretariato dell'Unctad, inoltre, in uno studio sugli effetti del Kennedy Round nei riguardi dei paesi emergenti¹⁷ ha rilevato che: a - le restrizioni quantitative ed altre barriere non tariffarie continuano ad applicarsi ad un vasto numero di prodotti; b - nessun migliora-

mento all'accesso dei mercati è stato conseguito sulla base di modifiche di misure fiscali o di politiche interne di sostegno; c - la protezione effettiva, sebbene ridotta in diversi casi, resta un grosso ostacolo all'accesso delle esportazioni di manufatti e di semilavorati sui mercati dei paesi industrializzati¹⁸; d - conseguenze assai modeste hanno interessato i regimi tariffari regionali, poiché, sebbene i margini preferenziali ottenuti da certi paesi emergenti siano stati in qualche caso eliminati, in molti altri casi essi sono stati mantenuti o consolidati.

Preferenze generalizzate per il terzo mondo

L'idea di accordare, in via temporanea, preferenze tariffarie generalizzate non reciproche e non discriminatorie a favore delle esportazioni di manufatti e di semilavorati dei paesi emergenti venne ufficialmente discussa nell'ambito della prima Conferenza dell'Onu sul commercio e lo sviluppo nel 1964¹⁹. Ma solo nell'autunno del 1970 — dopo che la seconda Unctad a Nuova Delhi aveva espresso l'accordo unanime di tutti i delegati dei 132 paesi partecipanti per mettere in funzione un sistema mutualmente accettabile di preferenze generalizzate²⁰ — il Comitato speciale delle preferenze creato nell'ambito dell'Unctad riusciva a concordare le posizioni dei paesi industrializzati e quindi a deciderne la pratica applicazione²¹. Nonostante il forte ritardo nel portare a termine questa complessa operazione il significato della concessione di un trattamento tariffario preferenziale ai prodotti finiti e ai semilavorati dei paesi emergenti è notevole. Sul piano economico, infatti, i paesi sviluppati in sostanza riconoscono la necessità di ridistribuire le attività manifatturiere su scala mondiale. In particolare, i paesi ricchi dovrebbero accentuare la tendenza alla specializzazione produttiva nel settore a tecnologia avanzata per abbandonare buona parte degli altri settori ai paesi poveri. Peraltro, oltre a favorire la specializzazione produttiva delle attività industriali su scala internazionale, il sistema delle preferenze, imponendo nei paesi sviluppati la regressione dei settori che spesso costituiscono la fonte maggiore dei movimenti protezionisti, dovrebbe rafforzare le tendenze libero scambiste.

Ma è soprattutto sul piano politico che la concessione di preferenze generalizzate a favore del terzo mondo assume considerevole rilevanza. « Mai prima d'ora — ha dichiarato Manuel Perez Guerrero, segretario generale dell'Unctad — è stato fatto un tentativo così importante in favore dei paesi in via di sviluppo nel settore del commercio internazionale ». La messa in applicazione delle preferenze generalizzate significa, infatti, modificare sostanzialmente l'orientamento delle politiche commerciali degli ultimi 25 anni. L'art. 1 della Carta

del Gatt — ora ufficialmente derogato per la durata di 10 anni²² — comportava, infatti, l'estensione automatica a tutte le parti contraenti delle facilitazioni doganali concesse da un paese sviluppato ad un qualunque paese emergente. Con il sistema delle preferenze generalizzate, invece, i vantaggi economici che ne deriveranno andranno a beneficio esclusivo dei paesi emergenti. Inoltre, i paesi sviluppati estendendo le preferenze a pressoché tutti i paesi emergenti hanno assunto l'impegno politico di eliminare ogni discriminazione. Invece, fino alla decisione di varare lo schema delle preferenze, solo poche aree in via di sviluppo — in specie soprattutto l'America Latina — non godevano di alcuna preferenza sui mercati dei paesi sviluppati. Metà Africa fruiva già delle preferenze della Cee, ed un'altra metà dell'Africa e buona parte dell'Asia godeva già delle preferenze del Commonwealth. La maggiore preoccupazione dei paesi sviluppati è stata perciò quella di trovare un sistema che sul piano tecnico potesse essere accettato da tutti i paesi emergenti per averne un riconoscimento politico²³.

Un'ottima soluzione, sia dal punto di vista politico che economico, è stata quella adottata dalla Cee, che, a differenza degli altri paesi industrializzati che hanno escluso diversi prodotti particolarmente importanti per i paesi emergenti, ha deciso di accordare — a partire dal 1° luglio 1971 — l'entrata in franchigia sui suoi mercati a tutti i prodotti industriali (relativi ai Capitoli 25-99 della Nomenclatura di Bruxelles) provenienti da pressoché tutti i paesi emergenti. Inoltre, come salvaguardia, solo per i cosiddetti prodotti sensibili (e cioè per quei prodotti per i quali i paesi emergenti sono già competitivi) la Cee prevede, in modo rigoroso, l'importazione in franchigia nei limiti di « plafonds » quantitativi prestabiliti calcolati in modo relativamente vantaggioso per i paesi emergenti (e cioè sul valore²⁴ delle importazioni Cee nel 1968 piú un importo supplementare che, pari al 5% del valore delle importazioni comunitarie dai paesi industrializzati, automaticamente comporta un aumento annuale del massimale stesso). Inoltre, per evitare che il regime preferenziale favorisca i paesi emergenti piú competitivi (come, ad es., Hong Kong) le importazioni in franchigia provenienti da un solo paese non possono superare la metà del plafond fissato. Misure speciali (che comportano l'importazione in franchigia nei limiti di plafonds con il solo montante di base, e cioè il valore delle importazioni 1968 provenienti dai paesi beneficiari escludendo il montante supplementare) sono state adottate dalla Cee solo per i transistori, i lavastoviglie (a causa dell'inclusione di Hong Kong fra i paesi beneficiari), i derivati del petrolio, i legni compensati (in base ad una richiesta dei Sama) e soprattutto certi tessili²⁵. In particolare, per i tessili di cotone ed i prodotti di sostituzione della lista condizionale del Kennedy Round (in cui figuravano certi articoli in

fibre artificiali e sintetiche ed altre fibre tessili) l'offerta della Cee è stata rivolta solo a sette paesi (Colombia, India, Jamaica, Messico, Pakistan, Rau e Corea del Sud) ed è limitata alla durata di validità di tale accordo (e cioè fino al 30 settembre 1973 salvo ulteriore proroga). Per la juta e gli articoli di cocco la Cee ha offerto contingenti preferenziali all'India, al Pakistan e alla Jugoslavia. Infine, per gli altri prodotti tessili e per i tappeti oggetto di acquisti particolarmente importanti, la Cee ha escluso i « territori indipendenti » (e cioè Hong Kong). Così il sistema automatico delle preferenze della Cee, avendo evitato la presentazione di liste di eccezione, è stato bene accolto, sí da modificare nel terzo mondo l'immagine di una Comunità unicamente preoccupata a tutelare i propri interessi e quelli dei paesi associati²⁶.

Anche lo schema delle preferenze del Giappone — entrato in vigore il 1° agosto 1971 — prevede l'entrata in franchigia di pressoché tutti i prodotti industriali. Fanno tuttavia eccezione dieci prodotti (petrolio e derivati, gelatina e derivati, alcuni articoli in legno, la seta grezza e lavorata, le calzature, ed alcuni articoli di abbigliamento). Inoltre, per altri 57 prodotti la riduzione tariffaria è limitata al 50%. Come nello schema della Cee il Giappone per ciascun gruppo di prodotti ha fissato dei plafonds calcolati in ogni anno fiscale (aprile/marzo) sul valore (o sulla quantità per certi prodotti) delle importazioni dei paesi beneficiari nel 1968 (basic quota) piú un importo supplementare pari al 10% del valore (o del volume) delle importazioni giapponesi provenienti da fonti diverse da quelle dei paesi emergenti (con riferimento ai due che precedono il periodo in cui i plafonds sono stati fissati)²⁷. Ed analogamente allo schema della Cee le importazioni in franchigia provenienti da un solo paese non possono superare la metà del plafond fissato. Lo schema del Regno Unito²⁸ accorda l'entrata in franchigia a tutti i prodotti relativi ai capitoli 25-99 della Nomenclatura di Bruxelles, escludendo però pressoché tutti i tipi di tessili ed alcuni prodotti soggetti a dazi fiscali (fiammiferi, accendini, alcool profumati, ecc.). Lo schema degli Usa²⁹ prevede di accordare l'entrata in franchigia ai prodotti relativi ai Capitoli 25-99 della Nomenclatura di Bruxelles, escludendo però alcuni prodotti di notevole interesse per i paesi emergenti (tessili, calzature e i prodotti petroliferi). Inoltre, gli Usa, per salvaguardare la loro industria domestica, prevedono di fare ricorso ad una clausola di salvaguardia che comporta la sospensione delle preferenze in caso di « market disruption ». Tale approccio è stato criticato dalla Cee e dal Giappone i quali, fra l'altro, hanno rilevato che l'adozione di plafonds consente di assicurare ai paesi emergenti meno competitivi la partecipazione ai vantaggi delle preferenze e che il ricorso alla clausola di salvaguardia conduce inevitabilmente ad attriti politici con i paesi emergenti essendo difficile pronunciare un

giudizio obiettivo sul concetto di « market disruption » ed essendo indotti i paesi esportatori a dichiararsi vittime del protezionismo dei paesi sviluppati.

Indubbiamente lo schema delle preferenze generalizzate — se sarà applicato — costituisce un incoraggiante inizio per consentire ai paesi emergenti di penetrare sui mercati dei paesi sviluppati. Tuttavia, diverse riserve devono essere espresse. Anzitutto, occorre rilevare che la messa in funzione delle preferenze costituisce un ulteriore episodio della lotta in corso fra i grandi protagonisti del commercio internazionale, in specie fra la Cee e gli Usa. È, infatti, proprio sul tema delle preferenze che gli Usa hanno condotto una dura battaglia nei confronti della Cee e, in minor misura, nei confronti del Regno Unito per ottenere lo smantellamento delle preferenze regionali (concesse rispettivamente ai paesi associati della Comunità e al Commonwealth) e delle preferenze inverse (concesse dai paesi associati alla Cee) tanto da farne una condizione indispensabile per la loro adesione. E se nella fase finale dei negoziati gli Usa si sono detti disposti ad accordare un trattamento preferenziale anche a quei paesi che già fruiscono di preferenze regionali o che concedono preferenze inverse, tutto ciò resta sempre subordinato all'abolizione — sia pure graduale (entro il 1975) — di tali preferenze speciali. In tal modo, finché le preferenze regionali ed inverse restano in vigore ed i paesi direttamente interessati non sono d'accordo nell'abolirle, anche gradualmente, lo schema preferenziale degli Usa sarebbe applicato, in sostanza, soltanto nei riguardi dell'America Latina, limitando così considerevolmente la portata delle concessioni americane³⁰. Il carattere strumentale dello schema delle preferenze per i grandi protagonisti del commercio internazionale è, peraltro, confermato dalla presa di posizione del Giappone, il quale ritirerà le preferenze a quei paesi emergenti che, entro tre anni, non revocheranno le misure discriminatorie applicate (avvalendosi dell'art. 45 del Gatt) nei confronti delle merci giapponesi. Inquietante è poi il fatto che la messa in funzione del sistema preferenziale degli Usa venga notevolmente ritardata. Indubbiamente nell'attuale situazione di difficoltà della bilancia commerciale degli Usa è difficile ottenere la ratifica di un Congresso dominato dalle correnti neoprotezioniste. È chiaro però che l'impasse in cui si trova l'amministrazione Usa in questo settore rischia di avere serie conseguenze per i paesi emergenti, specie se la ratifica del sistema preferenziale segue la sorte del Protocollo di Ginevra relativo all'abolizione dell'Asp. Infatti, sia la Cee che il Giappone hanno ripetutamente sottolineato l'importanza del principio del «burden sharing» (cioè il principio di un'equa ripartizione degli oneri fra tutti i paesi industrializzati) sí che potrebbero essere indotti a rivedere le proprie offerte. Inoltre, i paesi sviluppati (paesi nordici, la Svizzera, il Canada,

l'Austria, la Nuova Zelanda) che attendono la ratifica dei rispettivi parlamenti saranno indotti a temporeggiare sí da restringere ulteriormente l'importanza dello schema delle preferenze. E a proposito di questi ultimi paesi industrializzati occorre ricordare che l'elenco dei prodotti esclusi è notevole: l'Irlanda e, in minor misura, la Svizzera hanno presentato un lungo elenco di eccezioni; i paesi nordici hanno posto in eccezione tutti i tessili, le calzature e diversi articoli di vetro; l'Austria tutte le voci dell'accordo a lungo termine sui tessili di cotone; la Nuova Zelanda gli articoli in legno, le calzature e gli alcool profumati; il Canada i profumi, la gelatina commestibile, l'olio di eucalipto e diversi articoli in legno. Peraltro, l'Austria ha adottato una clausola di salvaguardia che prevede il ritiro o la sospensione delle preferenze se le importazioni superano il 25% del livello relativo ad un determinato periodo di riferimento; il Canada prevede di accordare solo riduzioni del 33 $\frac{1}{3}$ % applicando una « escape clause » in caso di « market disruption »; la Svizzera di accordare in una prima fase (della durata di due anni) riduzioni lineari del 30%, salvo le eccezioni e di riservarsi di stabilire modalità speciali per diversi prodotti in una seconda fase. I paesi socialisti, in una dichiarazione comune, hanno espresso l'intenzione di includere nei loro piani economici misure adeguate per espandere le importazioni dai paesi emergenti, di accordare un trattamento preferenziale alle importazioni dai paesi emergenti nell'assegnazione di commesse e di favorire l'espansione delle esportazioni di manufatti e di semilavorati dei paesi emergenti tramite speciali forme di cooperazione industriale. Trattasi, però, piú di dichiarazioni di intenzione che di impegni precisi, sí da non consentire ai paesi emergenti di potere contare su vantaggi consistenti. Il ritiro delle preferenze è, d'altro canto, possibile in ogni momento, poiché nessun impegno è stato consolidato nel Gatt come del resto non c'è alcun consolidamento del margine delle preferenze, sí che i paesi donatori restano liberi di ridurre o eliminare le tariffe sulla base della clausola della nazione piú favorita sia unilateralmente sia in seguito a negoziati internazionali. Il principio di « self-election » nello stabilire l'identità dei paesi in via di sviluppo non è poi stato interamente rispettato. La Cee, infatti, ha escluso dal trattamento preferenziale Israele³¹, mentre il Giappone ha escluso Hong Kong. Per quanto poi riguarda specificatamente lo schema della Cee, suscita delle perplessità la ripartizione dei contingenti tariffari (37,5% per la Repubblica federale tedesca, 27,5% per la Francia, 20,3% per l'Italia, 15,1% per il Benelux). Infatti, questa chiave di ripartizione fondata su dei criteri di ordine economico generale (parte del commercio estero, prodotto nazionale lordo, popolazione) differisce da quella che sarebbe risultata considerando la sola ripartizione del commercio dei paesi membri con il terzo mondo. Per molti prodotti, ad

esempio, l'80% delle esportazioni dei prodotti del terzo mondo nella Cee interessa il mercato tedesco, il 10% soltanto il mercato italiano. Così per questi prodotti la chiave di ripartizione comporterà la sterilizzazione di una parte dei contingenti preferenziali, sterilizzazione aggravata dal fatto che in alcuni paesi membri vi sono ancora delle restrizioni quantitative. A causa di questi meccanismi v'è perciò da dubitare che i paesi emergenti possano beneficiare in toto dei contingenti tariffari che, secondo le stime della commissione, raggiungono il valore di oltre un miliardo di dollari, cioè un undicesimo circa del totale delle importazioni della Cee di manufatti e di semilavorati proveniente dai paesi industrializzati. Né si può dimenticare che la posizione della Cee — come del resto quella del Giappone — per quanto concerne i prodotti agricoli trasformati (compresi nei primi 24 Capitoli della Nomenclatura di Bruxelles) è sostanzialmente negativa. La Cee, infatti, ha presentato una lista positiva che esclude buona parte dei prodotti esportati dai paesi emergenti ed ha limitato le sue offerte agricole ad un livello di importazioni pari a 30 milioni di dollari (36 milioni di dollari per il Giappone ed invece oltre 130 milioni di dollari secondo lo schema degli Usa). Inoltre, anche le riduzioni tariffarie previste per i prodotti inclusi nella lista positiva appaiono in diversi casi insufficienti e comunque non uniformi. V'è poi, a posteriori, una clausola di salvaguardia che, in qualunque circostanza e per qualunque prodotto, prevede la sospensione delle preferenze. Più interessante è l'offerta del Regno unito nel settore dei prodotti agricoli trasformati. Il Regno unito, però, si è espressamente riservato di rivedere le sue offerte in caso di adesione alla Cee e poiché l'estensione della politica agricola al Regno unito inevitabilmente aumenta la protezione agricola è chiaro che l'allineamento delle offerte britanniche su quelle della Comunità avrà carattere restrittivo per i paesi emergenti³².

Last but not least, è discutibile che la specializzazione produttiva internazionale stimolata dalle preferenze generalizzate veda come reali beneficiari i paesi emergenti. Con ogni probabilità i principali vantaggi andranno alle compagnie multinazionali installate (o che si installeranno) in quei paesi. Tali compagnie, infatti, possono ottenere un vantaggio duplice dai bassi salari dei paesi emergenti (nella fase della produzione) e dagli alti salari dei paesi sviluppati sotto forma di potere d'acquisto (nella fase del consumo).

Gli accordi mondiali sui prodotti di base

Del tutto inadeguati alle esigenze del terzo mondo sono i risultati conseguiti dagli accordi mondiali sui prodotti di base. Il nuovo accordo

mondiale sullo zucchero (entrato in vigore il 1° gennaio 1969) ha lasciato in sospenso la questione della partecipazione degli Usa e della Cee³³. L'astensione americana è da attribuirsi a motivi più politici che economici, dato che Washington non guarda con favore all'eventualità di firmare un accordo di cui Cuba è il principale beneficiario. L'astensione della Cee è dovuta, invece, a motivi interni suscettibili di provocare in futuro conseguenze negative sull'accordo mondiale. Se infatti la politica di svendere ogni eccedenza di zucchero comunitario sul mercato mondiale continua ad essere perseguita, il nuovo accordo mondiale (che pure ha il pregio di avere favorito il rafforzamento dei prezzi) rischia di non riuscire a stabilizzare i corsi del mercato internazionale e quindi di perdere ogni validità. È questo un pericolo reale, poiché le eccedenze di zucchero della Cee sono in aumento. Per questo Raul Prebisch, l'economista argentino che ha occupato la carica di segretario generale dell'Unctad fino al 1° marzo 1969, aveva ripetutamente chiesto alla Cee di aderire alle proposte dell'Unctad ed in particolare di accettare un contingente di esportazione di 300.000 t., ma inutilmente. Per il cacao una conferenza doveva essere convocata sin dal giugno 1968, ma le difficoltà del mercato su alcuni punti particolarmente importanti (meccanismo di controllo del mercato, abolizione delle preferenze Cee accordate ai Sama, questione del cacao solubile) hanno sistematicamente frustrato ogni tentativo. Per il tè i paesi esportatori, e cioè Ceylon, India ed alcuni paesi africani hanno concordato di mettere in funzione agli inizi del 1970 un accordo mondiale sul tipo di quello già in vigore per il caffè e lo zucchero. Tale accordo, per quanto positivo, può costituire un pericoloso precedente per l'attività dell'Unctad. La volontà dei paesi esportatori di tè di definire al più presto un accordo al di fuori dell'Unctad potrebbe, infatti, stare a significare che i paesi emergenti cominciano a stancarsi delle infruttuose riunioni di questo grande foro internazionale, che, troppo spesso, si trasforma in un'assise politica in cui gli scambi di reciproche accuse e le dichiarazioni retoriche finiscono soltanto con il fare perdere del tempo prezioso. Nel marzo del 1969 è stato poi prorogato (fino al dicembre 1973) l'accordo internazionale sull'olio d'oliva. Tale proroga però non presentava nessuna difficoltà, dato che l'accordo sull'olio di oliva si basa esclusivamente sulla comune volontà di cooperazione internazionale di un numero ristretto di paesi e non prevede in alcun modo il ricorso a prezzi minimi e massimi, né a stocks regolatori. Nessun accordo è stato raggiunto sugli altri prodotti indicati dalla Conferenza di Nuova Delhi³⁴, anche se, naturalmente, nuovi e ponderosi studi economici sono stati presentati dal segretariato dell'Unctad³⁵. Per gli oleaginosi e le materie grasse (uno dei tipici settori in cui domina il caos sui mercati mondiali) ci si è limitati a costituire, nell'ambito della Fao, un gruppo di

lavoro per migliorare le statistiche, assai lacunose, dato che diversi paesi sviluppati forti esportatori tengono segreti persino i dati di base. L'accordo sul frumento, come abbiamo visto nel capitolo VI, ha perso gran parte della sua validità con la soppressione della forchetta dei prezzi. Ed i due accordi maggiori — quello sullo stagno e quello sul caffè —, citati spesso a testimonianza del successo relativo degli accordi di stabilizzazione, sono minacciati. Lo stock regolatore dell'accordo sullo stagno non ha potuto adempiere alla sua funzione con regolarità negli ultimi tempi data la sua insufficiente dimensione. E la questione della ripartizione dei contingenti di esportazione fra i paesi esportatori ed il problema del caffè solubile rendono precaria la vitalità dell'accordo sul caffè.

In realtà la validità stessa degli accordi sui prodotti di base è oggi contestata³⁶. Tali accordi, infatti, tendendo a conservare gli attuali modelli di produzione e a distribuire in modo irrazionale le risorse, si rivelano inefficienti. Gli accordi sui prodotti di base, inoltre, si rivelano iniqui, poiché il loro costo ricade quasi esclusivamente sui paesi consumatori senza tenere conto del loro diverso livello di sviluppo. Analogamente, i vantaggi degli accordi sui prodotti di base sono fruiti dai paesi produttori senza alcuna distinzione. E poiché i maggiori esportatori mondiali di prodotti primari sono i paesi ricchi (Usa, Canada e Australia in specie) è chiaro che non restano molti argomenti a favore della conclusione di accordi di questo tipo. Appare, invece, necessaria una nuova strategia. In particolare, per salvaguardare realmente gli interessi del terzo mondo, ci sembra più valida una strategia globale imperniata, ad esempio, sulla messa in funzione di un piano volto, da una parte, a mantenere relativamente costante il prezzo dei beni strumentali importati dai paesi sviluppati e, dall'altro, ad aumentare il prezzo dei prodotti di base esportati dai paesi emergenti (pur stabilendo, per ottenere il consenso dei paesi sviluppati, che i proventi di tale aumento siano reinvestiti per l'acquisto di prodotti industriali dei paesi ricchi)³⁷. E di fronte alla riluttanza e alla carente volontà politica dei paesi sviluppati non resterà che adottare delle posizioni di forza per ottenere l'allineamento dei prezzi delle materie prime. Spesso, infatti, solo le posizioni di forza si rivelano efficaci. Lo si è visto con chiarezza, a proposito del petrolio, nella Conferenza di Teheran e di Tripoli, allorché i paesi produttori per la prima volta sono riusciti ad imporre non solo un aumento dei prezzi, ma anche un aumento aggiuntivo in funzione della inflazione. Peraltro, con la Conferenza di Beirut del settembre 1971, i paesi emergenti dell'Opec (l'organizzazione che riunisce i paesi produttori di petrolio) hanno ottenuto un versamento supplementare di 1,2 miliardi di dollari per compensare l'effetto della svalutazione di fatto del dollaro (in base al quale tutti i contratti sono fattu-

rati)³⁸. E se è vero che i paesi emergenti spesso sono divisi fra loro, sí da rendere difficile una presa di posizione concertata, non è detto che tale situazione non possa mutare. I vantaggi ottenuti dai paesi emergenti produttori di petrolio possono, infatti, indurre la maggior parte dei paesi in via di sviluppo a fare un fronte comune sí da estendere le loro rivendicazioni a diversi altri prodotti primari particolarmente importanti per i paesi sviluppati. La situazione attuale è critica per i paesi emergenti. Non v'è tempo da perdere. Le nuove tecnologie rimpiazzano i prodotti naturali con prodotti sintetici ad un ritmo accelerato. Se i paesi emergenti non passano con rapidità all'azione, a breve termine non disporranno piú di alcun reale strumento di pressione sí da dovere essere costretti a subire la forza contrattuale dei paesi ricchi senza potere reagire.

Una posizione di forza ed un'azione costruttiva

La crisi aperta da Nixon il 15 agosto 1971, colpendo severamente i paesi emergenti (le riserve monetarie espresse in dollari hanno subito una perdita secca; le ragioni di scambio nei confronti dei paesi a moneta rivalutata risultano peggiorate; i prezzi delle materie prime sono crollati; l'aiuto è stato ridotto³⁹; il varo delle preferenze Usa è rinviato)⁴⁰, rafforza la determinazione di reagire. Sia nel Gatt che all'Unctad i paesi emergenti hanno, infatti, denunciato con severità le misure protezioniste americane sottolineando che la responsabilità della crisi monetaria è da imputarsi esclusivamente ai paesi sviluppati e ricordando che le regioni in via di sviluppo costituiscono uno sbocco di notevole importanza per i paesi industrializzati⁴¹. Inoltre, nel Fondo monetario internazionale i paesi emergenti hanno costituito un fronte compatto per esigere la loro partecipazione alla riforma del sistema monetario mondiale⁴². Peraltro, i paesi dell'Opec hanno già chiesto la revisione degli accordi di Teheran. Non solo, ma incoraggiati dalla nazionalizzazione al 51% degli interessi petroliferi francesi in Algeria, chiedono ora di ottenere una partecipazione (di almeno il 20%) nelle grandi compagnie petrolifere⁴³. E l'ammissione della Cina all'Onu⁴⁴, paese che gode di ampie simpatie nel terzo mondo, dovrebbe fornire ai paesi emergenti la guida di cui essi hanno bisogno per condurre su basi di maggior fermezza il confronto con i paesi sviluppati tanto piú che si tratta di fronteggiare non solo il protezionismo degli Usa, ma anche il protezionismo dell'Europa⁴⁵ (specie con l'estensione al Regno unito della politica agricola comune) e del Giappone.

Ed una posizione di maggior fermezza non dovrebbe impedire di svolgere anche un'azione costruttiva. In particolare, per combattere il

protezionismo, i paesi emergenti dovrebbero esigere che ogni accordo (bilaterale o multilaterale) che limita l'espansione delle loro esportazioni preveda uno speciale meccanismo in forza del quale le industrie protette dei paesi sviluppati, oltre a giustificarsi (fornendo tutti gli elementi: prezzi, produttività, investimenti, dipendenti occupati, ecc.), dovrebbe porre in funzione un piano di ammodernamento tale da consentire la rimozione delle restrizioni nel termine più breve. Infine, poiché futuri negoziati commerciali (in sede Gatt e Ocse) avranno come tema centrale l'armonizzazione degli ostacoli non tariffari, i paesi in via di sviluppo dovrebbero considerare una loro attiva partecipazione (presentando proprie offerte liberalizzatrici) per evitare di subire le frustrazioni quali « silent partners » come si è verificato nel Kennedy Round. L'arsenale di barriere non tariffarie e para-tariffarie applicato dalla maggior parte dei paesi emergenti (in origine per proteggere le industrie nascenti ma poi esteso in misura eccessiva) impedisce ai pianificatori di valutare l'efficienza della propria industria e determina costi di produzione elevati in quei settori in cui l'importazione è essenziale. È perciò nell'interesse dei paesi in via di sviluppo semplificare sostanzialmente le procedure doganali in quei settori in cui l'importazione non può che favorire la produzione interna e gli investimenti.

IX. Il neoprotezionismo

Riduzioni tariffarie sostanziali nel settore industriale

Dopo quasi cinque anni di duro lavoro preparatorio e di trattative serrate il Kennedy Round, il piú importante negoziato commerciale di tutti i tempi, si concludeva ufficialmente a Ginevra il 30 giugno 1967 con la firma del cosiddetto « atto finale » da parte di 46 paesi¹. I paesi firmatari rappresentavano circa il 75% del commercio mondiale ed anche se l'obiettivo iniziale delle trattative — una riduzione tariffaria lineare del 50% per tutti i prodotti — non era stato raggiunto i risultati apparivano nettamente positivi. Infatti, le tariffe doganali dei principali paesi industrializzati (interessanti scambi mondiali dell'ordine di 40 miliardi di dollari) dovevano essere ridotte, nel periodo 1968-1972, del 35% in media, cioè sei volte di piú di quanto era stato ottenuto nelle precedenti trattative promosse dal Gatt nel Dillon Round².

In particolare, le riduzioni tariffarie concordate a Ginevra nel periodo 1968-1972 per i prodotti industriali hanno rappresentato uno sforzo senza precedenti. L'ipotesi originaria di riduzioni tariffarie dell'ordine del 50% è stata confermata in un numero notevole di posizioni. Infatti, secondo le valutazioni del segretariato del Gatt, due terzi delle riduzioni tariffarie sono risultate dell'ordine del 50%, un quinto è stato incluso in una fascia dal 25 al 50%, ed il resto al di sotto del 25%³. Peraltro, per quanto specificatamente riguarda i risultati del Kennedy Round fra gli Usa e la Cee, le riduzioni lineari degli Usa — secondo le stime dell'Ufficio del Rappresentante speciale per i negoziati commerciali — hanno interessato 1.799 milioni di dollari (cioè l'82% del valore totale delle concessioni tariffarie americane) mentre le riduzioni lineari della Cee hanno interessato 1.301 milioni di dollari (cioè il 47,7% del valore totale delle concessioni tariffarie comunitarie).

TAB. IX.1. Risultati del Kennedy Round fra gli Stati Uniti d'America¹ e la Comunità Economica Europea.

(milioni di dollari Usa)

Importazioni e concessioni tariffarie	Totale		Settore agricolo ²		Settore non agricolo	
	Usa	Cee	Usa	Cee	Usa	Cee
	dalla Cee	dagli Usa	dalla Cee	dagli Usa	dalla Cee	dagli Usa
I. Importazioni, totale (cfr. 1964)	2.948,0	4.615,8	219,6	992,2	2.728,4	3.623,6
A. Esenti da dazio	270,9	1.466,3	17,3	549,7	253,6	916,6
B. Soggetti a dazio	2.677,1	3.149,5	202,3	442,5	2.474,8	2.707,0
II. Disponibili per concessioni tariffarie	2.688,9	3.464,6	203,2	464,5	2.485,7	3.000,1
III. Riduzioni tariffarie:						
A. Più del 50 %	24,1	45,6	1,6	31,8	22,5	13,8
B. 50 %	1.779,9	1.300,6	16,6	19,9	1.763,3	1.280,7
C. 25-49%	118,7	372,7	45,5	51,3	73,2	321,4
D. 1-24%	247,3	1.005,4	30,0	117,4	217,3	888,0
E. Totale	2.170,0	2.724,3	93,7	220,4	2.076,3	2.503,9
IV. Dazi consolidati	34,1	0,6	28,1	0,3	6,6	0,3
V. Dazi non consolidati	11,1	304,4	0,1	17,6	11,0	286,8
VI. Totale delle concessioni tariffarie (III E + IV + V)	2.215,8	3.029,3	121,9	238,3	2.093,9	2.791,0

Fonte: Report on United Negotiations, 1964-67 Trade Conference, Office of the Special Representative for Trade Negotiations, Washington, 1967.

¹ Le importazioni degli Usa sono state aumentate del 10% per tenere conto dell'adattamento fob-cif.

² Escluso i cereali.

Il livello di protezione assicurato dai dazi doganali nei principali paesi industrializzati è stato perciò sensibilmente abbassato ed armonizzato⁴. Al 1° gennaio 1972, infatti, pur permanendo ancora alcune differenze importanti in alcuni settori industriali, il livello delle tariffe medie globali dei principali protagonisti del commercio internazionale varia dall'8 all'11%⁵. La tariffa media più alta è quella del Giappone (11,5%) seguita da quella del Regno Unito (10,4%) — che, peraltro, in seguito all'adesione alla Cee dovrà scendere al livello della Tec — e poi da quella degli Usa (9,4%) e da quella della Cee (8,2%).

È stata, inoltre, considerevolmente ridotta la dispersione relativa delle aliquote la cui diversità da paese a paese (ed in specie fra la Cee e gli Usa, come abbiamo visto nel capitolo III) costituì la causa fondamentale del problema delle disparità tariffarie. Al 1° gennaio 1972,

infatti, il 99,1% delle aliquote della Cee rientra nelle classi tariffarie 0,1-20 confrontato con il 91,3% degli Usa, il 98,7% del Giappone e il 97,8% del Regno unito⁶. E poiché le aliquote tariffarie oltre il 20% si limitano allo 0,9% della Cee, all'8,7% degli Usa, all'1,3% del Giappone e al 2,2% del Regno unito, anche l'entità dei cosiddetti « tariff peaks » risulta drasticamente ridotta al 1° gennaio 1972⁷.

Conviene, tuttavia, sottolineare che il disarmo tariffario realizzato nel Kennedy Round non è stato né generale, né uniforme, né assoluto⁸. Aliquote tariffarie nominalmente basse all'importazione di merci esercitano ancora un effetto protettivo sostanziale, poiché ciò che veramente conta è il sussidio che la struttura tariffaria come tale accorda all'industria che produce il prodotto finale nell'ambito del mercato protetto. Ed in effetti poiché tale sussidio risulta sistematicamente più alto di quello indicato dall'aliquota tariffaria nominale in pressoché tutte le grandi categorie di prodotti industriali⁹ si può affermare che le riduzioni tariffarie del Kennedy Round hanno interessato in misura sensibilmente inferiore i prodotti finiti. In tal modo la disparità delle aliquote tariffarie relative ai prodotti allo stato grezzo, ai semilavorati e ai prodotti finiti è stata rafforzata¹⁰. Restano, peraltro, relativamente elevate le tariffe sulle merci poste in eccezione totale e parziale, nonché le tariffe relative ad alcuni gruppi di prodotti chimici in seguito alla mancata abolizione dell'Asp. Né si deve dimenticare che, per certi prodotti, è stato negoziato nel Kennedy Round un consolidamento « plafond » che consente tuttora ai governi di manovrare lo strumento tariffario, dato che i dazi relativi a tali prodotti possono essere aumentati (pur non superando un certo limite)¹¹. Infine, occorre sottolineare che Canada, Australia e Unione sudafricana, rifiutando di applicare la norma lineare, hanno effettuato riduzioni più modeste e più selettive rispetto agli altri paesi industrializzati, sí che in futuri negoziati non si potrà non tenerne conto¹².

In base a tali considerazioni è perciò errata la convinzione che, con la conclusione del Kennedy Round, il livello della protezione tariffaria sia diventato pressoché irrilevante. In futuri negoziati il problema di ridurre ulteriormente la protezione tariffaria resta importante, specie in alcuni settori industriali. Non v'è dubbio, d'altro canto, che lo smantellamento del muro tariffario realizzato con il Kennedy Round ha aumentato l'importanza relativa degli ostacoli non tariffari, tanto più che in periodo di inflazione robusta la protezione assicurata dalle sole tariffe doganali viene sensibilmente erosa e che il consolidamento di buona parte delle tariffe nel Gatt aumenta la tentazione dei governi di ricorrere a nuove, più restrittive, barriere non tariffarie, specie quelle che non sono proibite dalla Carta dell'Accordo generale¹³. In tal modo il Kennedy Round segna la fine del ciclo delle trattative ta-

TAB. IX.2. *Livello delle tariffe dei prodotti industriali soggetti a dazi doganali nei principali paesi industrializzati al 1° gennaio 1972.*

(confronto delle tariffe medie^a per ventitre grandi categorie dei capitoli 25-99 della Nomenclatura di Bruxelles)

Categorie dei capitoli 25-99 della nomenclatura di Bruxelles	(% ad valorem)							
	Cee (1967, cif)	Usa (1967, fob)	Giap- pone (1967, cif)	Regno unito (1967, cif)	Svezia (1967, cif)	Svizzera (1968, n.p.f.)	Dani- marca (1968, n.p.f.)	Canada d (1969, n.p.f.)
Pelli e Cuoio	5,8	9,6	8,9	13,3	6,4	2,4	9,7	14,2
prodotti finiti	9,5	15,6	15,3	19,2	8,8	3,5	15,6	22,5
Gomma Sintetica	7,9	4,6	8,7	7,4	10,3	2,5	9,9	14,4
Legno e Sughero	9,6	10,8	12,2	6,0	2,5	5,3	3,9	13,3
Pasta, Carta e Cartone	9,3	5,0	5,6	13,1	3,2	9,2	8,6	15,6
prodotti finiti	12,8	6,6	7,2	14,1	3,7	9,7	11,6	16,8
Tessili	13,2	22,6	12,7	16,3	14,2	7,6	13,1	23,8
tessuti di lana	13,5	46,5	15,6	17,5	16,4	13,7	12,5	27,2
tessuti di cotone	14,0	12,1	7,1	17,5	13,0	12,0	11,1	19,6
tessuti sintetici e artificiali	15,0	27,9	11,8	17,5	13,8	13,3	13,4	29,9
articoli di abbigliamento	16,4	25,9	18,6	19,9	17,8	11,0	19,5	25,1
Prodotti minerali e fertilizzanti	8,7	16,7	9,6	8,4	8,6	4,5	9,4	14,8
Pietre e metalli preziosi	6,1	6,4	5,1	11,9	4,3	0,4	15,0	21,8
Minerali e metalli	7,0	5,9	6,4	10,7	5,4	3,6	7,5	12,6
ferro e acciaio	6,5	6,7	5,5	10,9	6,2	3,8	6,8	9,5
alluminio grezzo	6,9	4,6	8,4	5,0	0,0	11,2	0,0	3,2
piombo grezzo	5,4	8,7	9,0	5,0	0,0	0,2	0,0	14,9
stagno lavorato	4,7	8,5	7,2	9,2	1,5	0,3	1,5	11,4
Carbone e Petrolio	4,1	4,2	12,5	5,0	0,9	1,7	2,9	7,4
Prodotti Chimici ^b	7,6	8,5	10,7	9,3	8,9	1,9	7,5	13,9
organici	8,1	10,7	10,1	11,3	9,0	0,9	4,9	11,1
inorganici	4,5	4,4	8,9	7,3	4,4	0,8	2,7	13,8
materie coloranti	9,3	26,8	12,2	13,4	0,0	0,7	0,0	12,5
medicinali e farmaceutici	6,6	5,5	11,9	8,5	11,3	1,1	4,8	15,3
materie plastiche	9,8	8,5	11,8	9,3	9,8	3,4	7,9	14,1
Oli essenziali	6,5	6,6	13,0	6,2	7,3	3,6	7,5	14,6
Macchinario non elettrico	6,5	6,1	11,9	8,6	5,0	2,0	6,2	14,8
Macchine ed apparati elettrici	8,9	7,4	11,3	11,9	6,7	2,8	9,9	16,0
Mezzi di trasporto	8,0	3,8	12,4	12,2	9,9	4,7	7,2	12,6
auto	11,0	3,5	16,9	13,9	10,2	6,6	7,4	14,6
Strumenti fotografici ed ottici	8,8	16,7	9,3	14,2	5,6	2,2	5,6	13,9
orologi	7,1	29,5	14,1	15,9	4,5	1,5	5,6	16,6

Categorie dei capitoli 25-99 della nomenclatura di Bruxelles	(% ad valorem)							
	Cee (1967, cif)	Usa (1967, fob)	Giap- pone (1967, cif)	Regno unito (1967, cif)	Svezia (1967, cif)	Svizzera (1968, n.p.f.)	Dani- marca (1968, n.p.f.)	Canada d (1969, n.p.f.)
Calzature e articoli da viaggio	12,6	12,6	16,6	8,6	13,0	8,7	21,6	23,2
Forniture fotogr. e cinematogr.	7,7	3,7	22,0	8,4	3,0	1,0	2,5	16,0
Mobili	8,4	7,5	10,8	10,1	5,1	10,5	6,7	19,1
Strumenti musicali	8,2	6,9	9,6	8,5	5,9	4,6	11,0	12,9
Giocattoli	13,1	14,4	12,7	12,0	5,9	6,4	8,3	18,3
Oggetti d'arte	0,0	7,5	0,0	10,0	0,0	0,3	0,0	21,5
Armi da fuoco	9,2	11,2	24,0	11,9	3,6	2,8	6,8	15,8
Forniture d'ufficio	9,5	12,5	19,3	9,7	5,0	4,4	6,7	17,6
Varie	9,2	12,9	11,6	12,2	7,3	4,5	9,3	18,9
Tariffe medie globali	8,2	9,4 ^c	11,5	10,4	6,1	4,1	8,2	16,2

Fonte: Gatt, *Basic Documentation for Tariff Study, Summary Table N. 2 - Tariff and Trade Profiles by Product Categories*, Ginevra, luglio 1970.

^a Media di tutte le aliquote tariffarie relative ad una determinata categoria ponderata in base alle importazioni n.p.f. del paese interessato al livello della linea tariffaria nazionale.

^b In caso di abolizione dell'Asp.

^c La « tariff surcharge » del 10 %, applicata il 15 agosto 1971, è stata soppressa.

^d Livello tariffario non direttamente comparabile con quello degli altri paesi poiché la metà circa delle importazioni canadesi entrano in mercato in franchigia.

riffarie classiche e l'inizio di una nuova fase in cui emergono problemi nuovi che devono essere affrontati con una diversa strategia. Le barriere non tariffarie, infatti, non possono, in generale, essere misurate come quelle tariffarie. In particolare, il metodo che tende ad assicurare un « equilibrio » o una « reciprocità » non può applicarsi tanto facilmente agli ostacoli non tariffari ¹⁴.

Consapevoli della crescente importanza assunta dagli ostacoli non tariffari le Parti contraenti, in base alle decisioni prese nella 24esima sessione tenuta nel novembre 1967, hanno istituito un Comitato per i prodotti industriali che alla fine del 1970 ha redatto un oculato inventario delle barriere non tariffarie e paratariffarie relative ai prodotti industriali dei paesi membri del Gatt al fine di pervenire a definire una procedura appropriata per entrare nel merito dei problemi identificati. Di fronte alla grande complessità delle barriere non tariffarie è apparso, tuttavia, subito evidente che con la conclusione del Kennedy Round

TAB. IX.3. *Dispersione relativa delle aliquote tariffarie dei principali paesi industrializzati al 1° gennaio 1972.*

Classi	Cee	Usa	Giappone	Regno unito
fino al 10,0 %	72,1	70,7	58,7	65,7
da 10,1 a 15,0 %	16,8	8,9	32,1	22,4
da 15,1 a 20,0 %	10,2	11,7	7,9	9,7
oltre 20 %	0,9	8,7	1,3	2,2
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni sulla base del *Tariff Study* del Gatt, *Summary Table n. 2, Tariff and Trade Profiles by Product Categories*, Ginevra, 1970.

ogni futuro negoziato incontrerà considerevoli difficoltà. Infatti, oltre al problema tecnico di riuscire a concordare delle idee originali e nuove in un settore ancora inesplorato, buona parte degli ostacoli non tariffari sono legati ad obiettivi di carattere interno (ad es. per incoraggiare l'occupazione nelle zone di disoccupazione, per proteggere circoscrizioni elettorali chiave, per sostituire le importazioni in seguito a difficoltà della bilancia dei pagamenti, ecc.) che, avendo radici profonde nella politica, negli interessi di gruppi industriali settoriali, nelle legislazioni nazionali, ecc., difficilmente possono essere rimossi¹⁵. Peraltro, la validità di ogni futuro negoziato appare ormai condizionata dalla partecipazione (e quindi dal consenso) degli stessi gruppi industriali (sia privati che statali) che hanno eretto ostacoli (non tariffari) assai più protettivi di quelli (tariffari) posti dai rispettivi governi¹⁶. In tal modo con la conclusione del Kennedy Round sono stati messi a nudo i cosiddetti « hard cases », cioè tutti gli effettivi ostacoli (tariffari e non tariffari) che impediscono un reale, effettivo, libero commercio.

Risultati modesti nel settore agricolo

Nel settore agricolo il negoziato — come abbiamo sottolineato nel capitolo VI — finì per interessare quasi esclusivamente le concessioni tariffarie, anziché i fattori decisivi delle politiche agricole¹⁷. Peraltro, le concessioni tariffarie sembravano non rispondere al principio della reciprocità, sí da giustificare le reazioni degli agricoltori, specie di quelli comunitari. «La tattica degli Usa di accordare priorità alle concessioni tariffarie nel negoziato con la Cee e gli altri paesi — ha scritto E. H. Preeg — ha prodotto un sostanziale successo. Le proposte americane sono state adottate»¹⁸. « I risultati ottenuti — dichiarò il Copa in una apposita risoluzione¹⁹ — appaiono modesti ed aprono una brec-

cia nell'organizzazione comunitaria dei diversi mercati ». « La Cee — aggiunse il Cirai (il Comitato italiano per le relazioni agricole internazionali, al quale aderiscono la Confagricoltura, la Coldiretti e la Federconsorzi) — ha praticamente rinunciato a sostenere il metodo del consolidamento degli ammontari complessivi di sostegno assoggettando così il settore agricolo ad un negoziato di tipo bilaterale, prodotto per prodotto, sostanzialmente sulla base delle tariffe doganali »²⁰.

Tuttavia, se si può essere d'accordo con le organizzazioni agricole della Cee nel rilevare che la Comunità aveva difeso meglio il settore industriale (come si era visto nel caso dell'American Selling Price) che quello agricolo (come si era visto nel caso delle carni bovine), si deve anche sottolineare che i pericoli maggiori che il negoziato comportava per i produttori comunitari (congelamenti dei prezzi, attenuazione del sistema dei prelievi, concessioni di garanzie d'accesso, ecc.) sono stati totalmente scongiurati²¹. La politica agricola comune usciva rafforzata dal Kennedy Round. I sei, infatti, in seguito alle pressioni della Francia per completare la politica agricola comune e al desiderio dei tedeschi di concludere favorevolmente il Kennedy Round, adottarono il regolamento finanziario e definirono le principali organizzazioni di mercato²². E il fatto che la Cee non riuscì a legittimare la politica agricola comune sul piano internazionale non deve essere rimpianto. Questa, infatti, in breve tempo, doveva rivelarsi insoddisfacente sia sul piano interno (per la formazione di costose eccedenze e per non riuscire ad attenuare il divario fra redditi agricoli e redditi extra-agricoli) che sul piano esterno (praticando vendite a prezzi di dumping sui mercati mondiali grazie ai finanziamenti del Feoga), sí da rendere sempre piú evidente la necessità di una sua revisione. In questo senso la posizione assunta a Ginevra dagli Usa nel Kennedy Round di « non volere dare rispettabilità internazionale al sistema agricolo protettivo della Cee » era giustificata²³. E in considerazione dell'elevato costo che il funzionamento della politica agricola comune comporta dovrebbe risultare piú facile agli Usa, in futuri negoziati, indurre la Cee ad attenuare il rigore dei suoi meccanismi agricoli protettivi. Agli Usa, invece, è da imputare l'errore di non avere accettato nel settore d'importanza chiave dei cereali, la proposta comunitaria di fissare il tasso di autoapprovvigionamento della Cee al 90%. Infatti, nella campagna 1968-69 il tasso di autoapprovvigionamento della Comunità era già salito al 94% (rispetto all'86% del 1965-66)²⁴, sí che in futuri negoziati la Cee chiederà agli Usa di fissare il proprio tasso di autoapprovvigionamento ad un livello sensibilmente piú alto di quello offerto nel Kennedy Round.

D'altro canto, nonostante che i risultati finali abbiano interessato piú che altro aspetti marginali dei problemi agricoli mondiali, il Kennedy Round ha avuto una grande importanza per il settore agricolo.

Per la prima volta nella storia del commercio internazionale è stato fatto un serio tentativo per integrare totalmente l'agricoltura nel processo di negoziazione del Gatt. Inoltre, grazie al metodo negoziale formulato dalla Cee con la teoria del montante di sostegno è stato messo a fuoco il vero problema, e cioè che qualsiasi negoziato nel settore agricolo per avere un significato deve interessare tutti gli aspetti delle politiche nazionali (produzione, prezzi, misure di sostegno, ecc.). « La esperienza del Kennedy Round — ha scritto Irwin Hedges — dimostra che se si vogliono compiere dei reali progressi nella liberalizzazione del commercio agricolo internazionale è indispensabile che i principali paesi accettino qualche limitazione della loro libertà d'azione nel settore delle politiche agricole interne »²⁵. E poiché un nuovo negoziato internazionale multilaterale non potrà fare a meno di avere come obiettivo specifico l'abolizione o quanto meno l'armonizzazione delle barriere di carattere non tariffario è evidente che il settore agricolo d'ora innanzi non potrà più essere escluso²⁶. Infatti, subito dopo la conclusione del Kennedy Round, nel dicembre 1967, nella 24esima sessione delle Parti contraenti, oltre al Comitato prodotti industriali, è stato istituito un Comitato dell'agricoltura, il quale ha preparato un accurato inventario di tutte le misure di sostegno concernenti otto gruppi di prodotti (lattierocaseari; cereali; carni; ortofrutticoli; oli vegetali e semi oleosi; tabacco grezzo; vino) identificando i provvedimenti che dovrebbero essere affrontati con maggiore urgenza (e cioè le misure che, direttamente o indirettamente, influenzano le esportazioni, le restrizioni quantitative di ogni specie, il commercio di stato, i dazi e i prelievi, i prezzi ai produttori e i tassi di autoapprovvigionamento, nonché una serie di altre misure fra le quali le regolamentazioni sanitarie)²⁷. Inoltre, poiché i problemi di fondo del settore agricolo sono sempre gli stessi, non essendo stati risolti nel Kennedy Round, ed anzi in diversi casi risultando aggravati per il rafforzarsi delle tendenze protezioniste, è chiaro che le idee formulate nel negoziato ginevrino relative al montante di sostegno, ai tassi di autoapprovvigionamento, ai prezzi internazionali di riferimento, ecc. sono destinate ad essere riprese in futuri negoziati, come si è già visto nei pareri espressi da diversi paesi nel Comitato dell'agricoltura del Gatt²⁸. Peraltro, la necessità di sanare situazioni particolarmente critiche ha indotto i paesi direttamente interessati a continuare le trattative subito dopo la conclusione del Kennedy Round. Infatti, dopo una serie di negoziati iniziati sin dal dicembre 1967, il 15 maggio 1970 è entrato in vigore un accordo sul latte in polvere scremato in forza del quale i principali paesi esportatori ed importatori si sono impegnati a non vendere e a non acquistare latte scremato in polvere destinato all'alimentazione umana ad un prezzo inferiore a 25 \$ per q.le fob per il prodotto di riferimento. Tale accordo, anche se im-

perfetto (poiché gli Usa non vi hanno aderito e poiché l'utilizzazione di latte in polvere per l'alimentazione del bestiame non è stata regolamentata), ha consentito di porre fine all'assurda guerra dei prezzi che portava a vendere sul mercato mondiale tale prodotto ad un prezzo oscillante fra 13 e 16 \$ per q.le e dovrebbe costituire il punto di partenza per pervenire ad assicurare un certo ordine all'intero settore dei prodotti lattiero-caseari (specie per quanto riguarda il burro e le materie grasse butirriche)²⁹. Inoltre, per non accentuare le già gravi distorsioni esistenti nel commercio internazionale dei prodotti agricoli, nel settore delle transazioni non commerciali i paesi donatori, con decisione presa nel Gatt nel febbraio 1970, hanno preso l'impegno di notificare per iscritto alle parti contraenti i programmi e le procedure seguite³⁰. Nel settore del pollame, d'altro canto, la messa in funzione nel Gatt di un apposito gruppo di lavoro incaricato di esaminare gli ostacoli al commercio ha favorito nel 1971 una limitazione dell'ammontare delle sovvenzioni alle esportazioni da parte della Cee sul mercato svizzero³¹.

Convergenza degli interessi europei

La conclusione del Kennedy Round costituì un grande successo per l'Europa dei sei. Jean Rey, che aveva guidato la delegazione comunitaria a Ginevra, aveva infatti rappresentato praticamente da solo la Cee dando così l'impressione ai principali protagonisti dei negoziati di una Comunità salda e compatta³². L'innegabile successo riportato dalla Comunità nel Kennedy Round era da attribuirsi in gran parte all'atteggiamento del governo francese che non aveva posto ostacoli insuperabili alle trattative. La Francia mantenne infatti gli impegni assunti con gli accordi dell'11 maggio 1966 allorché, pur di ottenere dalla Repubblica federale tedesca l'approvazione del regolamento finanziario per l'agricoltura comunitaria, si dichiarò disposta ad assumere un atteggiamento « aperto » nei confronti dei paesi terzi. L'Italia, invece, mostrò un incredibile senso di indifferenza per quanto avveniva nei negoziati ginevrini, tanto che Jean Rey, prima di prendere le decisioni finali a nome della Cee, non consultò il nostro governo³³. A tali carenze cercò di ovviare la lodevole azione svolta dalla Rappresentanza permanente italiana al Gatt (rappresentanza integrata da alcuni funzionari del nostro Ministero per il commercio con l'estero), il costante interessamento del Ministro Tolloy e le iniziative del Cirai (per il settore agricolo) che distaccò a Ginevra un proprio esperto. Era comunque chiaro che si era fatto troppo poco da parte italiana per un negoziato così importante, specie se si considera che l'Italia nel giro di pochi anni da paese ad

alte tariffe doganali è diventato un paese a dazi doganali relativamente bassi ³⁴.

Nei confronti degli Usa la Cee, trattando per la prima volta da pari a pari, poté presentarsi come un partner d'importanza decisiva per il commercio mondiale. Il Kennedy Round segnava così la fine del liberismo economico indiscriminato nelle relazioni commerciali internazionali facendo, invece, risaltare l'importanza crescente del regionalismo economico facente capo a gruppi di paesi altamente industrializzati ³⁵. « Gli Usa si trovarono così di fronte un'Europa forte — ha scritto Th. Heijzen — che, sebbene solo parzialmente integrata, appariva sempre meno disponibile ad accettare la leadership americana » ³⁶. E la prova di forza della Cee nei confronti degli Usa risultò ancora più accentuata quando, in alcune occasioni, il Regno unito fece fronte comune con la Comunità. Il Kennedy Round segnava così la fine della dipendenza economica postbellica dell'Europa occidentale anticipando tempi nuovi in cui l'Europa avrebbe perseguito finalità proprie su basi di effettiva autonomia. Così al disegno kennediano di interdipendenza economica (partnership) si sostituiva l'idea di un'Europa economicamente forte avente obiettivi considerevolmente diversi da quelli degli Usa. In tal modo il principale incentivo politico del Kennedy Round divenne quello di trovare delle soluzioni per evitare conflitti commerciali fra i principali protagonisti del commercio internazionale ³⁷. Il Kennedy Round, peraltro, attenuando sensibilmente gli effetti della divisione economica dell'Europa occidentale, favorì la convergenza degli interessi europei essenziali. La Cee, infatti, con i negoziati ginevrini, allargò la cerchia delle sue relazioni commerciali nell'ambito europeo concludendo importanti accordi con la Svizzera, i paesi scandinavi ed avvicinandosi ai paesi dell'Est. E la constatazione della perdita di importanza del Regno unito — di fronte alla netta prevalenza del dualismo Cee-Usa — rafforzò, nonostante qualche conflitto settoriale, la istanza britannica di aderire alla Cee ³⁸. In tal modo, la conclusione del Kennedy Round costituiva la premessa per pervenire, più tardi, alla creazione di una Comunità europea allargata.

Neoprotezionismo Usa

Le dure trattative condotte nel Kennedy Round fra i principali protagonisti del negoziato ginevrino suscitarono il risentimento degli operatori economici americani i quali ebbero l'impressione che l'iniziativa liberale e chiaroveggente del presidente Kennedy avesse favorito soprattutto gli interessi commerciali degli altri paesi. Ad alimentare tale impressione contribuì il fatto che la politica agricola comune della

Cee usciva rafforzata dal negoziato ginevrino e che l'amministrazione americana, contravvenendo ad una esplicita risoluzione del Senato, aveva accettato di abolire l'Asp. Significativa al riguardo fu la presa di posizione di Thomas Turchan, autorevole esponente dell'industria chimica Usa, il quale dichiarò: « abbiamo aperto la porta ai produttori stranieri per farli entrare sul nostro mercato interno attraverso le più forti riduzioni tariffarie che mai si siano avute nella storia degli Usa ed in cambio di tutto ciò non abbiamo ricevuto altro che concessioni insignificanti »³⁹.

In tale situazione le « lobbies » del Congresso Usa, dissociandosi dalla linea dell'esecutivo, trovarono fertile terreno nella richiesta di provvedimenti per la difesa dell'industria nazionale dalla « aggressiva concorrenza estera ». A poche settimane dalla conclusione del Kennedy Round più di cento progetti di legge interessanti il 42% delle importazioni Usa vennero presentati al Congresso dagli influenti senatori Long, Mills, Dirksen per limitare (nella maggior parte dei casi mediante contingentamento)⁴⁰ le importazioni Usa di acciaio, tessuti, piombo, zinco, orologi, diversi prodotti dell'elettronica, visoni, carne, pesce, prodotti caseari, pomodori, miele, vino, fragole, ecc.

La pioggia di « quota bills » presentati al Congresso Usa suscitò le immediate proteste dei paesi partners⁴¹ e di alcuni settori della stessa industria americana⁴². Anche l'amministrazione Johnson, sorpresa dell'ampiezza del movimento protezionista, reagì con vigore. « La soluzione al nostro problema della bilancia dei pagamenti — sottolineò Johnson — non risiede nel protezionismo, ma nell'espansione delle nostre esportazioni »⁴³. « Dipende — aggiunse l'ambasciatore Roth, rappresentante speciale del Presidente per i negoziati commerciali — dal vigore e dall'immaginazione dei nostri operatori economici sapere sfruttare le opportunità che ci sono offerte dalle riduzioni tariffarie del Kennedy Round, un negoziato risoltosi in modo vantaggioso per noi come per i nostri partners »⁴⁴. « I contingenti sono illegali secondo le regole del Gatt — dichiarò Rusk — e l'adozione di progetti di legge protezionisti esporrebbe gli Usa all'accusa non solo di mancare alle promesse del Kennedy Round, ma anche di violare le leggi di convivenza commerciale internazionale che, a suo tempo, furono definite nell'Accordo generale proprio in seguito alle insistenze degli Usa »⁴⁵. « Contingentare le importazioni — rilevò l'American Importers Association — significherebbe accettare costi più elevati per l'economia Usa, costi che ci porrebbero in condizioni svantaggiose sul mercato mondiale. Le quote alimenterebbero la fiamma dell'inflazione, indebolirebbero la bilancia commerciale (poiché ridurrebbero la capacità dei nostri partners di acquistare prodotti Usa), restringerebbero le scelte dei consumatori e dei produttori Usa, favorirebbero gli interessi

settoriali, provocherebbero maggiori controlli governativi e la creazione di un costoso apparato burocratico »⁴⁶. « Il risultato dell'imposizione di contingenti sarebbe l'isolamento del mercato Usa dalla concorrenza esterna, il congelamento del mercato mondiale e quindi la stagnazione economica. Compiacersi di questo genere di protezionismo — dichiarava ancora Roth — significherebbe sottrarsi alle nostre vere responsabilità: aumentare le nostre esportazioni e mantenere la solidità del dollaro »⁴⁷.

L'amministrazione Johnson pose perciò l'accento soprattutto sulla necessità di arginare il deflusso di dollari (imponendo controlli obbligatori agli investimenti Usa all'estero e chiedendo alle banche di decurtare ulteriormente i prestiti all'estero), di espandere le esportazioni (accordando aiuti finanziari diretti alle imprese che si fossero unite per vendere all'estero, aumentando le garanzie finanziarie dell'Eximbank, ecc.) e di rendere funzionante il programma di «adjustment assistance » a favore delle compagnie e dei lavoratori colpiti dalla concorrenza estera⁴⁸. L'Europa, dal canto suo, per allontanare il pericolo protezionista cercò di favorire la politica dell'esecutivo Usa. Infatti, la Cee — insieme all'Efta, al Canada e al Giappone — si dichiarò disposta ad anticipare al 1° gennaio 1969 l'esecuzione dei loro impegni derivanti dal Kennedy Round, purché entro tale data l'Asp fosse stato abolito e gli Usa non avessero preso alcuna misura restrittiva all'importazione né concesso sovvenzioni all'esportazione⁴⁹.

Gli Usa, tuttavia, non utilizzarono l'offerta dei paesi partners, volendo mantenere tutte le risorse giuridiche della Carta del Gatt per proteggere i settori minacciati dalla concorrenza estera⁵⁰. Johnson, inoltre, di fronte alle pressioni dei gruppi protezionisti, oltre ad essere costretto a ritardare la presentazione di un progetto di legge sul commercio per evitare che il Congresso lo trasformasse in uno strumento di protezione⁵¹, non mancò di adottare qualche provvedimento restrittivo. In particolare, gli Usa assoggettarono a dazi compensativi le esportazioni comunitarie di concentrati di pomodoro e di conserve, rafforzarono il sistema dei contingenti relativi ai prodotti lattiero-caseari, triplicarono la protezione tariffaria sui tessuti misti di lana (importati soprattutto da Prato), aumentarono i dazi sugli ski-lifts e loro parti (importati dall'Italia) ed applicarono l'uso di alcune forme di protezionismo amministrativo (concernenti, ad esempio, l'uso di marchi di fabbrica e l'inserimento nella regolamentazione doganale di disposizioni concernenti la sicurezza pubblica specie per l'importazione di automobili)⁵².

L'avvento dell'amministrazione Nixon nel gennaio 1969 rafforzò decisamente le tendenze protezioniste. Circa 270 progetti di legge vennero presentati al Congresso per limitare le importazioni di una vasta gamma di prodotti industriali e agricoli. Tre nuovi elementi favorirono

i protezionisti: la promessa dello stesso Nixon agli stati del sud di adottare misure restrittive sui tessili artificiali e di lana⁵³; l'accentuarsi del deficit della bilancia dei pagamenti; il mutato atteggiamento dei sindacati dei lavoratori nei confronti della politica commerciale Usa, e soprattutto, nei confronti delle grandi compagnie multinazionali accusate di « esportare posti di lavoro » e quindi di creare disoccupazione negli Usa⁵⁴.

Per meglio contenere la minaccia di contingentamenti o di altre misure restrittive del Congresso, l'amministrazione Nixon — che, almeno in questa fase iniziale, continuava a professare l'ideologia liberoscambista⁵⁵ — esercitò pressioni sui paesi partners affinché essi riducessero « volontariamente » le loro vendite negli Usa, in particolare le vendite di prodotti tessili a base di fibre chimiche e di lana. Il problema tessile ha infatti una dimensione economica e sociale particolarmente importante negli Usa. Circa 36 mila imprese occupano 2,3 milioni di lavoratori appartenenti agli strati più poveri della società americana. La situazione generale dell'industria tessile Usa è caratterizzata da costi crescenti, profitti in declino, occupazione in diminuzione (100.000 persone sono rimaste disoccupate nel periodo 1969-1970) e da importazioni in forte aumento (la bilancia commerciale del settore, attiva nel 1961, ha registrato nel 1970 un deficit di 1,4 miliardi di dollari). Secondo gli americani la causa fondamentale del deterioramento del settore dei tessili dipende dal fatto che gli Usa costituiscono in pratica, l'unico « open market » oggi esistente⁵⁶. Di qui l'idea dell'esecutivo di ricercare una formula protettiva tale da non provocare l'adozione di misure di ritorsione (nei confronti dei prodotti esportati dagli Usa) e da essere accolta con favore dai paesi partners sia per l'esistenza dell'Accordo a lungo termine sui tessili di cotone sia per la definizione (da parte degli industriali della Cee e del Giappone) di un analogo accordo triennale (1969-1971) di limitazione volontaria sulle esportazioni di acciaio negli Usa⁵⁷.

Le speranze di Nixon furono però deluse. I paesi partners respinsero la proposta americana. La Cee sottolineò infatti che le importazioni Usa di tessili — pur essendo in aumento — costituivano appena l'8,5% del consumo interno; che le difficoltà dell'industria Usa erano le stesse sostenute dall'industria comunitaria anch'essa in fase di ristrutturazione⁵⁸; che l'industria tessile americana, se non aveva profitti elevati come quelli di altri settori, era in buone condizioni⁵⁹, mentre quella comunitaria stentava a sopravvivere; che l'estensione dell'Accordo del 1962 ai tessili artificiali e di lana avrebbe provocato un pericoloso riflusso delle esportazioni dei paesi asiatici nei mercati europei⁶⁰. La Cee, infine, riteneva che accettare un accordo di autolimitazione sui tessili avrebbe indotto altri settori dell'economia americana a chiedere gli

stessi vantaggi⁶¹. L'industria della calzatura, ad esempio, mostrava già un notevole interesse per tale formula. In tal modo con il moltiplicarsi degli accordi settoriali si sarebbe finito con l'aggirare le disposizioni del Gatt, in specie l'art. XIX (a cui le parti contraenti possono ricorrere in caso di difficoltà settoriali) e si sarebbero rimesse in causa le regole di buona condotta di commercio internazionale codificate nell'Accordo generale⁶². Il Giappone, dal canto suo, principale fornitore degli Usa e quindi il paese chiamato direttamente in causa, sostenne che gli Usa non avevano giustificato con statistiche sufficientemente valide la crisi dell'industria tessile americana. In realtà uno studio della stessa « US Tariff Commission » del gennaio 1968 aveva indicato « un periodo di sviluppo spettacolare » sin dall'inizio del 1960 nell'industria tessile Usa⁶³. Inoltre, l'esperienza dell'Accordo a lungo termine sui tessuti di cotone si era rivelata svantaggiosa per il Giappone le cui esportazioni erano sensibilmente diminuite tanto da non potere raggiungere neppure i livelli dei contingenti assegnati. Il Giappone, peraltro, si dichiarava disposto a prendere in considerazione delle restrizioni volontarie solo per alcune categorie di tessuti, restrizioni che accettava di concordare solo in negoziati multilaterali⁶⁴.

Per superare le resistenze dei paesi partners nel novembre 1969 il presidente Nixon presentò un progetto di legislazione commerciale (Trade Act of 1969), il quale, pur contenendo ancora alcuni elementi liberali (come l'abolizione dell'Asp e il versamento ufficiale dei contributi Usa al Gatt), precisava che la soluzione del problema dei tessuti avrebbe richiesto l'adozione di misure speciali e che adeguati provvedimenti sarebbero stati adottati in caso di restrizioni « illegali » o comunque « ingiuste » che avessero danneggiato le esportazioni Usa⁶⁵. Fra l'aprile e l'agosto 1970 tale disegno di legge assunse un carattere fortemente protezionista in seguito alle modifiche introdotte dal presidente della Commissione « ways and means » della Camera dei rappresentanti, sen. Wilbur Mills, fino a poco tempo fa esponente dei liberoscambisti. Vennero, infatti, aggiunte disposizioni che prevedevano il contingentamento delle importazioni di tessuti e di calzature, l'introduzione di un meccanismo di protezione automatica ogni qual volta l'aumento delle importazioni avesse superato il 15% dei consumi interni Usa e l'esonero fiscale di fatto per le imprese specializzate nell'esportazione (Disc: Domestic International Sales Corporation). Inoltre, i contingenti previsti nel progetto di legge (divenuto Mills Bill) figuravano ai livelli delle importazioni Usa del 1967-69, sí da determinare drastiche riduzioni ai livelli raggiunti dalle importazioni nel 1970⁶⁶.

Il progetto di legge di Nixon così modificato⁶⁷ venne adottato nell'agosto 1970 dalla Commissione « ways and means » ed il 18 novembre 1970 dalla Camera dei Rappresentanti⁶⁸. Nel frattempo la legge

era stata studiata anche dalla Commissione finanze del Senato la quale ne aveva soppresso due elementi: il progetto Disc e l'abolizione dell'Asp. Inoltre, il sen. Russel Long, abbinò il Mills Bill ad una legge sulla sicurezza sociale per facilitarne l'approvazione anche da parte del Senato. Ma l'abile manovra dei protezionisti non ebbe successo. Negli ultimi giorni del dicembre 1970 il Senato respinse entrambi i progetti ⁶⁹.

Il rifiuto del Senato ad approvare il Mills Bill era principalmente da attribuirsi alla possibilità di risolvere in concreto la questione dei tessili. Lo stesso Mills, infatti, rinunciò ad appoggiare il progetto di legge che portava il suo nome allorché si avvide che la sua funzione tattica (come strumento di pressione sul Giappone) era stata deformata sino a farne un pericoloso strumento di protezionismo generalizzato. E la presentazione di una nuova versione del Mills Bill, subito dopo il voto contrario del Senato, mirava, appunto, a mantenere la pressione sui giapponesi per indurli a cedere ⁷⁰.

I nuovi elementi che lasciavano intravedere la soluzione del problema dei tessili, una delle più complesse « querelles » di politica commerciale fra gli Usa ed i paesi alleati, erano i seguenti: 1 - la Cee, pur avendo preso una posizione assai ferma nei confronti del progetto Mills, mostrava di essere intenzionata a non applicare misure restrittive all'importazione in caso di riflusso delle esportazioni giapponesi in Europa ⁷¹; 2 - il primo ministro giapponese, Sato, aveva rivolto un appello agli industriali del settore tessile affinché concertassero un'autolimitazione delle esportazioni verso gli Usa. In tal modo, grazie agli sforzi della Cee e del Giappone, trattative informali fra lo stesso Mills e l'ambasciatore giapponese a Washington, Ushiba, vennero condotte a ritmo serrato tanto che nel marzo 1971 la federazione giapponese dei tessili annunciava di essere disposta — come « massimo sacrificio » — a controllare tutte le sue esportazioni verso gli Usa ponendo come unica condizione di base la partecipazione ad un programma di autolimitazione anche degli altri maggiori esportatori d'Asia ⁷².

La soddisfazione procurata da questo annuncio fu di breve durata. Facendo proprie le tesi delle « lobbies » dei tessili, Nixon — irritato di essere stato scavalcato da Mills ⁷³ — respinse clamorosamente l'offerta del Giappone adducendo come motivo il fatto che gli industriali giapponesi prendevano come base di riferimento il volume delle esportazioni del 1970 anziché il valore delle esportazioni nel triennio 1967-69; che veniva preso in considerazione un limite globale, anziché massimali distinti per categorie di prodotti; che la concessione interessava un periodo di tre anni, anziché un lungo periodo ⁷⁴. I negoziati ufficiali Usa-Giappone furono perciò ripresi. Mills, « sorpreso e deluso », rinunciava a dare il suo appoggio al progetto di legge che portava il suo nome e

gli industriali giapponesi, per mostrare la buona volontà che li animava, decidevano di applicare — a partire dal 1° luglio 1971 — le restrizioni « volontarie » annunciate, nonostante che gli altri paesi asiatici ancora non li avessero seguiti su questa strada⁷⁵. Ma tutto ciò non fece diminuire di intensità l'offensiva protezionista che, anzi, riprendeva con virulenza. Nel maggio 1971 su iniziativa del senatore Long — il quale dichiarava « siamo una nazione priva di un'efficace politica commerciale, mentre l'Europa ed il Giappone, grazie a sussidi pubblici e a protezione, sono diventati ricche nazioni commerciali » — veniva creata nel Senato Usa una speciale sottocommissione presieduta dal senatore A. Ribicoff — noto per la sua lunga battaglia contro l'abolizione dell'Asp e per essere stato uno dei proponenti del contingentamento del settore calzaturiero — allo scopo di esercitare pressioni per giungere all'approvazione di un sistema di contingenti automatici nei confronti delle importazioni⁷⁶.

L'amministrazione Nixon, d'altro canto, oltre ad avere bloccato le importazioni di armi individuali a favore della produzione interna⁷⁷, mantenuto le restrizioni all'import del petrolio⁷⁸, rinforzato il controllo all'importazione di carne bovina⁷⁹, sospeso la riduzione automatica dei dazi all'importazione sul vetro piano ed i pianoforti (pur non accogliendo la richiesta dei produttori americani di aumentare i dazi)⁸⁰, intensificato l'applicazione di varie forme di protezionismo amministrativo (applicando più rigidamente varie forme di vari ostacoli paratariffari)⁸¹, sospeso la valutazione doganale relativa agli apparecchi televisivi a colori del Giappone (accusato di dumping)⁸², induceva gli industriali tessili europei a prendere posizione a favore di un accordo mondiale limitativo (a danno dei paesi emergenti)⁸³, esercitava pressioni sulla Corea del Sud, Formosa e Hong Kong (per indurre questi paesi ad accettare un programma di autolimitazione dell'export)⁸⁴, e otteneva dal governo italiano un'autolimitazione dell'export di calzature⁸⁵. L'amministrazione Nixon, inoltre, per indurre i paesi partners a fare delle concessioni sui problemi prettamente commerciali, non esitava ad avvalersi di pesanti pressioni politiche. L'appello lanciato dal primo ministro giapponese, Sato, ai propri produttori (per autolimitare l'export di tessili verso gli Usa) era, infatti, il risultato di un accordo con Nixon per la restituzione di Okinawa. E, di fronte alle resistenze giapponesi, Nixon — anziché restituire Okinawa con una mera disposizione di carattere amministrativo come Tokio si aspettava — decideva di sottoporre al Senato Usa un trattato, che, per essere ratificato, richiedeva il voto favorevole di due terzi dei senatori⁸⁶. L'amministrazione Nixon, peraltro, pur respingendo momentaneamente le tesi del senatore Mansfield, che nel maggio 1971 aveva chiesto una riduzione sostanziale delle forze armate Usa in Europa per ragioni budgetarie, sollecitava i paesi alleati — come dichiarava

formalmente Hillebrand, segretario di stato aggiunto, in un discorso pronunciato davanti ai parlamentari dell'Assemblea del Consiglio d'Europa — « ad assumere una piú grande responsabilità collettiva nella difesa del mondo libero »⁸⁷. E Peter Peterson, assistente di Nixon per gli affari economici internazionali, oltre a suggerire una politica piú « dura » verso il Giappone e l'Europa in tema di restrizioni commerciali e di condivisione delle spese per la difesa, chiedeva il riallineamento delle monete dei paesi partners (per rendere meno care le esportazioni Usa), sgravi fiscali a favore dell'export, sussidi statali per lo sviluppo del settore ad alta tecnologia e leggi anti-trust meno severe per consentire alle società Usa di competere meglio all'estero⁸⁸.

L'offensiva protezionista aumentava decisamente di intensità negli ultimi giorni del luglio 1971 allorché, di fronte al rapido deterioramento della bilancia commerciale, Mills — oltre a raccomandare l'avvio urgente di negoziati in sede Nato per risolvere il problema delle spese militari — proponeva l'introduzione di una tassa su tutti i prodotti importati e la concessione di un rimborso fiscale agli esportatori Usa. Le nuove proposte di Mills erano, inoltre, seguite dalla richiesta dei siderurgisti, i quali, in sede di rinegoziazione dell'accordo di auto-limitazione sull'acciaio, chiedevano di ridurre dal 5 al 2,5% l'espansione annuale delle vendite del Giappone e dell'Europa, nonché di fissare dei « plafonds » per i prodotti ad importazione dinamica (acciai inossidabili, acciai speciali, ferro - leghe). E poiché gli industriali europei e giapponesi tentavano di organizzare qualche resistenza, un progetto di legge (firmato da ben 36 senatori) volto ad istituire un sistema di contingenti all'importazione veniva presentato al Senato⁸⁹.

Di fronte alla « escalation » delle misure protezioniste i provvedimenti adottati dal presidente Nixon il 15 agosto 1971 (inconvertibilità aurea del dollaro; istituzione di una sovrattassa del 10% sulle importazioni; incentivi fiscali agli esportatori; credito d'imposta del 10% agli industriali che acquistano nuovi macchinari « made in Usa »; riduzione del 10% dell'aiuto economico all'estero; blocco dei prezzi e dei salari; ecc.) non dovevano sorprendere. Secondo le affermazioni dello stesso Nixon l'imposizione di una sovrattassa del 10% sulle importazioni non soggette a restrizioni quantitative⁹⁰ costituiva un male minore piuttosto che controlli diretti (sotto forma di un sistema generalizzato di contingenti) sul volume delle importazioni. Ed infatti la « tariff surcharge » — già utilizzata dal Canada, dal Regno Unito e dalla Francia — evitava la messa in funzione di una pesante macchina amministrativa, non poneva limiti assoluti all'import e non richiedeva suddivisione delle fonti di forniture fra gli importatori. La sovrattassa, inoltre, doveva avere carattere « temporaneo »⁹¹ e non essere diretta contro alcun paese in particolare⁹². Peraltro, la decisione di istituire una sovrattassa

doveva costituire uno strumento di pressione per ottenere dai paesi partners (in specie dal Giappone) la rivalutazione delle loro monete, rivalutazione necessaria se si considera che allo straordinario sviluppo economico dell'Europa e del Giappone non ha fatto riscontro un adeguamento dei tassi di cambio nei confronti del dollaro⁹³. Infine, non bisogna dimenticare che Nixon, di fronte alla necessità di porre rimedio ad una situazione economica interna obiettivamente difficile (situazione che, data la grande importanza del mercato Usa, interessa tutti i paesi occidentali), oltre a cercare di frenare i consumi interni (mediante il blocco dei prezzi e dei salari, la riduzione delle spese federali) ha ritenuto opportuno imporre dei sacrifici ai paesi partners⁹⁴.

Ma il tentativo di giustificare un protezionismo moderato a carattere transitorio (per sanare le attuali difficoltà dell'economia Usa) non regge di fronte ad una serie di elementi che fanno chiaramente intendere che i provvedimenti del 15 agosto 1971 costituiscono un grave precedente per la comunità internazionale⁹⁵. Infatti, nonostante la soppressione della sovrattassa e della ancora più pericolosa concessione agli industriali americani di un credito d'imposta per l'acquisto di impianti « made in Usa »⁹⁶ — provvedimenti condannati come « illegali »⁹⁷ ed « inappropriati »⁹⁸ dal Gatt — l'accordo di Washington del 18 dicembre 1971 ha lasciato irrisolti i problemi di fondo. Resta infatti insoluta la questione del deficit Usa della bilancia dei pagamenti, che, avendo la sua origine in cause non commerciali, può essere rimosso solo con provvedimenti volti, sul piano interno, a riordinare l'economia Usa, e, sul piano esterno, a ridurre le spese d'assistenza militare, a controllare l'esportazione di capitali e il mercato dell'eurodollaro. Resta insoluto il problema della inconvertibilità della moneta americana sí che la svalutazione del dollaro, pur comportando una grave perdita di prestigio da parte della nazione più potente del mondo, viene ad avere un valore limitato tanto più che « il tallone dollaro » resta al centro del sistema monetario internazionale. Rimane aperto il problema del pagamento dei debiti americani, poiché il volume delle « dollar balances » è così imponente da non consentire di prevedere che l'equilibrio possa essere ristabilito rapidamente senza disturbare il commercio internazionale. « In considerazione di questo stato di cose — ha sottolineato R. Triffin — con il riallineamento delle parità abbiamo guadagnato solo qualche anno, ma se non ci avviamo verso un sistema internazionalizzato al riparo dai pericoli derivanti dall'esistenza di una moneta dominante, dai movimenti erratici di capitale e dalle distorsioni dei cambi, presto o tardi rivedremo esplodere una nuova crisi con caratteristiche più gravi di prima »⁹⁹. La strategia monetaria e commerciale egocentrica degli Usa — fondata sul presupposto che l'America sia in grado di dettare legge ai paesi partners e di fronteggiare con relativa facilità (data la

modesta incidenza degli scambi con l'estero sul Pnl) un'eventuale guerra commerciale¹⁰⁰ —, oltre a minare la fiducia dei paesi partners negli Usa, dà così inizio ad una nuova politica commerciale che pone in crisi il sistema di libero commercio degli ultimi venticinque anni¹⁰¹. La Commissione Williams, incaricata di fornire le linee direttive della politica commerciale americana, ha infatti chiesto a Nixon di assumere una posizione « rigida » per rimuovere le restrizioni « ingiustificate » all'importazione delle merci americane¹⁰². Lo stesso Nixon, con l'ultimatum del 15 ottobre 1971, ha imposto al Giappone e agli altri paesi asiatici di autolimitare le esportazioni di tessili artificiali e di lana¹⁰³. Il sacrificio in termini di rivalutazione delle monete imposto agli europei e ai giapponesi — sacrificio che potrebbe risultare aggravato da concessioni commerciali¹⁰⁴ — è elevato e rischia di tradursi in creazione di disoccupazione¹⁰⁵. A ciò si aggiunga che molte imprese cercheranno di compensare con maggiori vendite su altri mercati la minore ricettività del mercato americano accentuando la concorrenza sui mercati internazionali. In tal modo, la diffusione di pratiche commerciali restrittive unita all'acuirsi della concorrenza limita il ruolo di nuovi negoziati in sede Gatt a porre in funzione dei meccanismi per tenere sotto controllo le tendenze neoprotezioniste, allorché la decelerazione della crescita economica dei paesi industrializzati richiederebbe nuove iniziative per promuovere un commercio più libero.

Le cause del neoprotezionismo Usa

« Il sentimento protezionista che esiste nel mio paese — ha dichiarato A. K. Watson, ambasciatore degli Usa in Francia — deve essere compreso nel contesto di una esasperante incapacità ad assicurare a lungo termine, grazie al commercio, entrate sufficienti per finanziare la totalità dei nostri impegni all'estero. Il nostro vero problema è di finanziare i nostri impegni (aiuti ai paesi emergenti, assistenza militare) facendo soprattutto affidamento sulle eccedenze della nostra bilancia commerciale. Noi dobbiamo assicurarci dei benefici commerciali rilevanti per far fronte, ad esempio, alle spese per mantenere 250.000 uomini nella Repubblica federale tedesca o la sesta flotta, spese che ci costano, da sole, circa 1,7 miliardi di dollari all'anno in divisa estera e che sono effettuate dagli Usa a vantaggio di tutto il mondo libero, dell'Europa, del Giappone e degli altri paesi dell'area occidentale »¹⁰⁶. E, infatti, l'enorme surplus della bilancia commerciale Usa, di oltre 6 miliardi di dollari nel 1964, non solo è scomparso, ma nel 1971, per la prima volta dal 1893, si è trasformato in un deficit considerevole (2 miliardi di dollari secondo le previsioni delle autorità Usa), indebo-

lendo fortemente il tradizionale deficit della bilancia dei pagamenti. Tuttavia, se nel periodo 1965-1970 le importazioni degli Usa sono indubbiamente aumentate ad un ritmo piú che doppio rispetto alle esportazioni, sí da determinare il rapido deterioramento della bilancia commerciale, ciò è da imputare agli effetti dell'inflazione¹⁰⁷ le cui cause profonde sono le spese per la guerra nel Vietnam¹⁰⁸, il cattivo funzionamento del Gold Exchange Standard, le insufficienze dell'amministrazione budgetaria e finanziaria del paese, la debolezza dell'esecutivo di fronte ai poteri esorbitanti dei sindacati operai, l'indebitamento generale (pubblico e privato) anormale, lo stato precario delle finanze federali, statali e comunali¹⁰⁹. Nonostante gli economisti della Scuola di Chicago abbiano insistito sulla necessità di ristabilire l'equilibrio, la massa monetaria è aumentata del 10% in media non solo nel periodo 1960-1969, ma anche durante il primo semestre del 1971, dopo il fallimento della politica economica restrittiva del 1970¹¹⁰. Sul piano fiscale, inoltre, l'Amministrazione Nixon non ha realmente ridotto la spesa pubblica. Il deficit del bilancio federale non ha fatto che aumentare raggiungendo nell'esercizio finanziario 1971/72 la cifra record di 27 miliardi di dollari. Ed il persistente deficit della bilancia dei pagamenti ha raggiunto proporzioni allarmanti¹¹¹, poiché gli Usa ritenendosi la banca centrale del mondo hanno sistematicamente sottovalutato l'aumento dei loro debiti nei confronti dell'estero. In tal modo, nel periodo 1956-1970, gli Usa hanno perduto 13 miliardi di dollari-oro ed hanno assunto debiti a breve scadenza verso l'estero per 43 miliardi di dollari. E poiché le riserve valutarie americane (sommando insieme l'oro e i diritti di prelievo sul Fondo monetario) raggiungono a stento 13 miliardi di dollari, gli Usa hanno un deficit di 27 miliardi di dollari che si accresce ormai al ritmo di oltre 10 miliardi di dollari all'anno. Peraltro, l'inflazione degli Usa viene esportata negli altri paesi occidentali sí che le misure adottate dalle altre banche centrali sono frustrate dall'afflusso di capitali vaganti alla ricerca di remunerazioni piú elevate. L'intera area occidentale è invasa di dollari, relativamente a basso costo, che provocano forti squilibri nella bilancia dei pagamenti. Così la politica monetaria dell'Occidente viene in pratica fatta a Washington sí che l'Europa occidentale rischia di trovarsi legata agli Usa in una altalena di inflazione e lotta all'inflazione¹¹².

« L'afflusso di dollari — ha sottolineato Trouvain, direttore dell'ufficio ricerche economiche della Deutsche Bank — ha assai aggravato quella che già era una inflazione perturbante causata, in larga misura, dalla spirale dei salari. Con il risultato che oggi abbiamo un'inflazione peggiore di quella esistente in molti altri paesi, compresi gli Usa »¹¹³. « Dato che la causa veramente importante dei crescenti deficits della bilancia dei pagamenti Usa è da ricercarsi nelle spese del settore pub-

blico (spese per assistenza militare e spese per aiuti al terzo mondo) — ha affermato R. V. Roosa, già sottosegretario di stato al Tesoro — non pare possibile migliorare la situazione dei rapporti Usa con l'estero predisponendo semplicemente le condizioni favorevoli per avere una bilancia commerciale eccedentaria »¹¹⁴. Nessuno stato — nemmeno la più ricca potenza del mondo — può infatti indefinitamente spendere all'estero più di quanto riceva dagli apporti netti del commercio, degli investimenti e del mercato monetario. Nel settore delle spese militari, perciò, gli Usa — che dispongono oggi di 386 grandi basi, nonché di 2.000 basi minori in tutto il mondo — dovrebbero fare degli sforzi per ridurre il complesso del loro apparato militare nel mondo e non semplicemente esercitare delle pressioni sull'Europa e sul Giappone. È, d'altro canto, politicamente assurdo esigere il ritiro delle truppe americane da una regione in cui esse hanno contribuito a mantenere la pace per più di due decenni ed esitare a ritirare le truppe che prendono parte nel Sud-Est asiatico ad una guerra costosa, inutile e moralmente distruttiva per la società americana. Peraltro, se si considera l'acquisto di materiale militare Usa da parte dell'Europa, il costo relativo al mantenimento delle forze militari americane nella Repubblica federale tedesca si aggira sui 500-900 milioni di dollari, una cifra cioè non rilevante di fronte ad un deficit della bilancia dei pagamenti dell'ordine di 10 miliardi di dollari all'anno. « In realtà — ha osservato G. Ball — manteniamo le nostre forze militari più a buon mercato in Europa che negli Usa. Solo la proposta di ritirare *il complesso delle forze Usa nel mondo* avrebbe un significato »¹¹⁵.

Occorre, peraltro, sottolineare che il deterioramento della bilancia commerciale ha una incidenza relativamente modesta nel definire l'entità del deficit della bilancia dei pagamenti Usa, deficit determinato essenzialmente dai movimenti di capitale ed in particolare dall'incremento costante degli investimenti diretti degli Usa all'estero¹¹⁶. « Nessuna voce della nostra bilancia dei pagamenti — ha sottolineato Triffin — risulta più stabile e regolare, anno dopo anno, di quella delle esportazioni lorde di capitali statunitensi — principalmente investimenti diretti e aiuti ai paesi stranieri — esportazioni che aumentano ad un ritmo annuale superiore ai 10 miliardi di dollari, pari a circa più dell'1% del nostro bilancio nazionale »¹¹⁷. Nel 1970 gli investimenti diretti degli Usa all'estero avevano raggiunto (secondo stime meramente contabili) l'importo di 77 miliardi di dollari¹¹⁸ (7 miliardi di dollari nel 1946), sí da determinare radicali mutamenti nei tradizionali meccanismi del commercio e della produzione. Infatti, secondo le stime del professor Vernon, la produzione delle 8.000 filiali delle compagnie Usa stabilitesi all'estero negli ultimi venticinque anni ammonta a circa 200 miliardi di dollari, pari a circa cinque volte l'importo delle esportazioni

Usa di merci e di servizi ¹¹⁹. È così sempre più frequente il caso di compagnie americane che fabbricano all'estero prodotti da vendere sul mercato Usa, sì che una parte crescente e sempre più importante delle « esportazioni » e delle « importazioni » Usa è costituita da transazioni « interne » delle compagnie multinazionali (cioè « intra-trade » fra compagnie con base negli Usa e le loro filiali estere) ¹²⁰. Peraltro, oltre ad essere finanziati in misura crescente dagli altri paesi ¹²¹, gli investimenti americani all'estero alimentano il rimpatrio di una massa crescente di profitti (oltre 8 miliardi di dollari nel 1970), rimpatrio che nel 1975 dovrebbe raggiungere la cifra imponente di 17 miliardi di dollari, sì da compensare largamente il deterioramento della bilancia commerciale ¹²².

Il trasferimento all'estero della produzione degli Usa costituisce, peraltro, la causa di fondo del mutato atteggiamento dei sindacati operai soprattutto dell'Afl-Cio diretta da G. Meany, probabilmente il sostegno più forte dei protezionisti. I sindacati, che avevano sostenuto il libero scambio e contribuito in modo essenziale alla adozione del Trade Expansion Act nel 1962, accusano, infatti, le grandi imprese multinazionali con base negli Usa di « esportare posti di lavoro » arrecando gravi danni alla situazione, già precaria, dell'occupazione. Diversi articoli « labour intensive » (pullover, tessuti di lana, calzature, radio, ecc.) non sono infatti in grado di fronteggiare la concorrenza dei paesi a bassi salari (come Formosa, la Corea del Sud, ecc.) tanto che il deficit commerciale del settore manufatti a basso tenore tecnologico è salito negli Usa da 1,6 a 6,1 miliardi di dollari nel periodo 1964-1970. Come era già avvenuto nel Regno Unito alla fine degli anni venti per l'industria della juta (trasferitasi in India) e nel Lancashire negli anni trenta per l'industria cotoniera (trasferitasi nei paesi asiatici), i sindacati Usa non avevano manifestato particolari preoccupazioni per la creazione di filiali delle compagnie Usa all'estero. Ma a partire dal 1965 le compagnie Usa hanno cominciato a trasferire nei paesi a bassi salari la produzione di prodotti relativamente complessi (radio a transistori, macchine da scrivere, ecc.) ed i sindacati, specie nell'attuale situazione congiunturale che vede circa il 6% della produzione attiva americana disoccupata, hanno reagito proclamando la loro avversione a trasferire all'estero una parte rilevante dell'industria manifatturiera. La tradizionale compensazione di perdite di posti di lavoro nei settori industriali « labour intensive » con la creazione di nuovi posti nei settori ad alta tecnologia è infatti spesso frustrata dal rapido trasferimento delle novità tecnologiche nei paesi stranieri che dispongono di manodopera a bassi salari e ad elevata produttività ¹²³. Il ragionamento dei sindacati Usa pecca, tuttavia, di nazionalismo economico. È infatti inutile per i paesi ricchi, ed in specie per gli Usa, cercare di produrre più tessuti, calzature, radio,

ecc. allorché questi prodotti possono essere forniti a prezzi convenienti dai paesi in via di sviluppo. A lungo termine non conviene ai paesi sviluppati proteggersi dalla concorrenza dei paesi a bassi salari. Ai paesi ad economia matura conviene, invece, « ristrutturare » le industrie del tipo « labour intensive » limitandosi a produrre articoli di qualità, nonché a specializzarsi nei settori industriali grossi utilizzatori di capitale e a tecnologia avanzata, settori in cui i vantaggi di cui godono sono grandi.

Le industrie del settore tecnologico degli Usa registrano, infatti, un forte attivo commerciale (9-10 miliardi di dollari nel 1968-1970). Ed in effetti, adottando il principio dell'entrata in franchigia sui loro mercati dei manufatti e dei semimanufatti del terzo mondo, i paesi sviluppati sembrano avere compreso qual è il loro interesse a lungo termine. Così nel settore dei tessili è in atto una forte tendenza a trasferire l'industria dai paesi sviluppati ai paesi emergenti. Ed è questo un orientamento che interessa non solo gli Usa, ma anche gli altri paesi sviluppati. In Giappone, ad esempio, l'aumento dei salari induce gli operatori economici ad aprire nuovi stabilimenti industriali nella Corea del Sud e a Formosa. Esagerate appaiono, d'altro canto, le affermazioni che vasti settori dell'industria Usa siano in una situazione catastrofica e che il mercato Usa stia subendo una invasione massiccia di prodotti esteri. In realtà le importazioni competono con il solo 2,5% circa della produzione totale americana e costituiscono solo il 4% del Pnl. Persino i settori che più degli altri reclamano contingentamenti all'importazione si difendono bene di fronte alla concorrenza estera. Le importazioni di tessili, come già abbiamo sottolineato, non costituiscono che l'8,5% del consumo interno. Le importazioni di calzature, in termini di milioni di paia, rappresentano il 25% del mercato Usa, ma in termini di valore solo il 13% poiché la maggior parte degli articoli importati (sandali) sono a buon mercato e non fanno direttamente concorrenza al prodotto americano¹²⁴. Le importazioni di acciaio sono in diminuzione in base all'accordo di autolimitazione volontaria accettato dai produttori europei e giapponesi. I produttori di diversi settori — ad es. di elettrodomestici, di auto, ecc. — sono, peraltro, contrari ad ogni restrizione all'import poiché trovano conveniente acquistare all'estero parti e accessori per completare la loro produzione. « Anziché implorare una protezione — ha dichiarato J. Wayman, vicepresidente del dipartimento beni di consumo dell'Electronic Industries Association — abbiamo appreso la lezione della concorrenza »¹²⁵. Né bisogna dimenticare che gli investimenti diretti degli Usa creano nei paesi partners un rilevante potere d'acquisto per l'importazione di prodotti americani. Non a caso, infatti, gli Usa hanno una bilancia commerciale attiva con l'Europa occidentale ove maggiore è la concentrazione dei loro investimenti. Se,

peraltro, per ipotesi, il complesso degli investimenti esteri degli Usa fosse eliminato l'America subirebbe una perdita secca stimata a 17 miliardi di dollari per l'inevitabile contrazione delle esportazioni e dei redditi di investimento ¹²⁶. È chiaro, poi, che gli investimenti diretti all'estero rispondono alle esigenze obiettive di una nuova organizzazione economica del mondo (caratterizzata dalla internazionalizzazione della produzione ¹²⁷, da sistemi di comunicazione e di trasporti altamente efficienti, dalla rapida diffusione delle conoscenze tecnologiche, da una maggiore flessibilità nella distribuzione delle risorse, da nuove prese di posizione della « business community » sempre più orientata a considerare gli sbocchi secondo un'ottica mondialista) ¹²⁸ che non possono essere eluse da nessun paese, Usa inclusi. Perciò, di fronte alle profonde trasformazioni del commercio internazionale, le inevitabili difficoltà a breve e a medio termine di certi settori industriali devono essere fronteggiate non con misure protettive (destinate a provocare delle ritorsioni), ma con adeguate politiche di « adjustment assistance ». È perciò da deplorare che in questa direzione gli Usa siano in considerevole ritardo. Infatti, solo a partire dal novembre 1969 la US Tariff Commission ha esaminato favorevolmente 46 casi assistendo 15.000 lavoratori ¹²⁹.

Economisti di tutte le tendenze sottolineano, peraltro, che una economia matura come quella degli Usa è destinata a perdere il primato nell'esportazione di manufatti per acquistare, invece, quello di maggior esportatore mondiale di servizi. Lo sviluppo del settore terziario procede infatti ad un ritmo accelerato negli Usa. Esso assorbe la domanda crescente suscitando degli investimenti improduttivi sempre più massicci. Il suo sviluppo squilibra i rapporti di forza di una economia fino a poco tempo fa orientata verso la moltiplicazione dei beni e l'efficienza produttiva. « La produzione di merci — osserva J. Rozner, direttore generale di Inter-Europe Conseil — sta diventando sempre meno importante per la forza di lavoro americana » ¹³⁰. L'esplosione di un nuovo stile della vita sociale e del comportamento individuale ne fornisce la dimostrazione su piani diversi. L'inflazione moderna, oltre alle sue fonti classiche, trova nuovo alimento nel settore terziario, sì da aumentare fortemente lo squilibrio nei rapporti di valori nel sistema economico Usa. I provvedimenti dell'Amministrazione relativi alla fiscalità, al credito, ai tassi di sconto, ecc. hanno degli effetti globali deflazionisti e nocivi sul settore industriale, mentre si rivelano inefficaci nei settori in cui si formano oggi i processi inflazionistici. Gli oneri sul settore produttivo non fanno che accentuare il fenomeno inflazionista, la cui espressione più grave risiede nella riduzione dei coefficienti di produttività. La rivolta delle giovani generazioni contro la società dei consumi si spiega così come la volontà di superare l'era industriale

per definire un tipo nuovo di società che, sebbene ancora in modo confuso, si colloca al di là di una società di meri produttori.

L'indebolimento della forza commerciale americana deve anche attribuirsi al declino relativo dell'economia Usa nel mondo. La supremazia dell'economia Usa, assoluta nel 1950, poco a poco si è deteriorata e, se nel 1971 l'economia statunitense è ancora la prima del mondo, essa è tallonata da quella del Giappone e dell'Europa occidentale (specie da quella della Repubblica federale tedesca). In particolare, nel settore delle esportazioni, la percentuale ad essi relativa, rispetto al totale delle esportazioni mondiali, è passata da una media di 23 punti nel periodo 1950-1957, al 20% nel periodo 1958-1964, al 19% nel periodo 1964-1968 fino a raggiungere un minimo del 16% nell'ultimo biennio 1969-1970¹³¹. Lo stesso Nixon nel discorso sulla « società che cambia » ha ammesso che « gli Usa non sono più in una situazione di totale superiorità » e tra cinque o dieci anni dovranno imparare a condividere il loro ruolo dirigente con altri quattro « centri di potere: il Giappone, l'Europa occidentale, l'Urss e la Cina ». « Questa situazione — ha aggiunto Nixon — rappresenta una sfida alla quale venticinque anni fa non pensavamo nemmeno »¹³². Il rallentamento della produttività (aumentata di appena il 2% nel periodo 1965-1970, mentre quella del Giappone e della Repubblica federale tedesca è aumentata, nello stesso periodo di tempo, rispettivamente del 14,2% e del 5,3%)¹³³ spiega, d'altro canto, il declino relativo dell'economia statunitense. « In diversi settori industriali — ha detto J. E. Field in un discorso pronunciato alla Camera di commercio Usa nell'aprile 1970 — il successo ottenuto dai prodotti stranieri è dovuto non solo al prezzo basso, ma alla eleganza, al disegno innovativo, alla offerta di prodotti nuovi superiori »¹³⁴. « Le difficoltà delle fabbriche di calzature del New England — ha scritto l'« Economist » del 27 giugno 1970 — sono in larga misura dovute all'esistenza di stabilimenti antiquati che producono a costi elevati senza tenere conto del mutamento in atto nei gusti dei consumatori, i quali preferiscono i prodotti europei ed asiatici. Non deve perciò meravigliare se compagnie Usa come Genesco, U.S. Shoe, Brown Shoe, Melville Shoe, Interco, ecc. preferiscono acquistare direttamente l'intera produzione di numerose fabbriche italiane anziché pensare di competere o di chiedere misure restrittive all'import »¹³⁵. L'aumento delle importazioni di acciaio, peraltro, oltre ad essere legato a vicende congiunturali (scioperi, ecc.), si spiega soprattutto con il ritardo tecnologico degli Usa che hanno tardato ad adottare il metodo ad ossigeno della società austriaca Voest, metodo che i giapponesi hanno invece utilizzato rapidamente sí da avere oggi la più efficiente industria siderurgica del mondo.

L'Amministrazione Nixon, per rendere di nuovo competitiva l'eco-

nomia Usa, dovrebbe perciò svolgere sul piano interno un'intensa azione per favorire l'ammodernamento degli impianti e stimolare la libera concorrenza¹³⁶. Cedendo, invece, alle pressioni dei protezionisti, oltre a porre in pericolo le sorti dell'economia occidentale, non si fa altro che rafforzare gli interessi settoriali arrecando un danno generale all'intero sistema economico americano. L'esempio piú clamoroso al riguardo è quello dell'acciaio. La messa in funzione di contingenti (per il momento « volontari ») equivale infatti ad accordare ai siderurgisti Usa — secondo le stime di R. V. Vambery — una sovvenzione annuale dell'ordine di 600 milioni di dollari, ammontare che a breve termine potrebbe salire a 2 miliardi di dollari. È chiaro, peraltro, che la protezione permanente dell'industria americana dell'acciaio determina costi piú elevati per tutta l'industria Usa, il governo ed il consumatore. Lo sviluppo di tali costi aggiuntivi, stimolati dal protezionismo, ha, infatti, già aumentato del 100% i costi delle costruzioni navali, dei tessili e di numerose altre industrie¹³⁷.

È poi da respingere la tesi che il deficit della bilancia commerciale americana è il risultato delle « pratiche restrittive e discriminatorie dei paesi partners ». In realtà, l'economia Usa non è un « mercato aperto » come, invece, sostengono i protezionisti. Confrontando il livello delle tariffe doganali dei prodotti industriali degli Usa e della Cee (vedasi la tabella IX.2) si può infatti constatare, senza scendere ai dettagli, che la tariffa Usa è piú elevata in diversi settori (pelli e cuoio, tessili, vetro, ceramica, metalli preziosi, nickel e relativi semilavorati, orologeria, articoli di viaggio, forniture d'ufficio), mentre la Tec è piú alta in un numero limitato di casi (carta e cartone, alluminio e relativi semilavorati, macchine ed apparecchi elettrici, mezzi di trasporto, in specie automobili). Inoltre, per i prodotti chimici la pratica dell'Asp aumenta considerevolmente l'incidenza effettiva dei dazi Usa. E, se anche l'Asp fosse abolito, le tariffe Usa resterebbero sensibilmente piú elevate per i prodotti inorganici, specie per i coloranti. In ogni caso, peraltro, la tariffa Usa è sensibilmente piú dispersa rispetto alla Tec, il che comporta un maggior numero di dazi doganali elevati.

Se si considerano poi le restrizioni quantitative del settore dei prodotti industriali (vedasi la tabella IX.4) si deve constatare che le restrizioni imposte dagli Usa, oltre a comprendere un numero relativamente alto di prodotti (67 nel 1970), interessano il piú vasto ammontare di commercio (19,7% del valore delle importazioni nel 1970)¹³⁸. Le restrizioni quantitative del Giappone comprendono un maggior numero di prodotti (81 nel 1970), ma interessano una quota di commercio inferiore (11,4% del valore delle importazioni nel 1970). Le restrizioni quantitative della Cee, pur comprendendo un numero relativamente alto di prodotti (65 nel 1970), interessano appena il 4,3% del

valore delle importazioni. E le restrizioni quantitative del Regno unito, oltre a comprendere un numero relativamente modesto di prodotti (28 nel 1970), interessano anch'esse una quota poco rilevante del commercio (4,7% del valore delle importazioni nel 1970). Significativo è poi il fatto che le restrizioni quantitative degli Usa sono in rapido, forte, aumento (da 7 nel 1963 a 67 nel 1970), mentre quelle del Giappone sono invece in rapida diminuzione (da 132 nel 1963 a 81 nel 1970), come del resto anche quelle della Cee (da 78 nel 1963 a 65 nel 1970), sia pure ad un ritmo inferiore.

Per quanto riguarda gli ostacoli non tariffari diversi dalle restrizioni quantitative, gli Usa nei confronti dei paesi europei sottolineano, fra l'altro, che le commesse statali spesso vengono assegnate ai produttori locali seguendo delle procedure amministrative che di fatto escludono ogni possibilità di concorrenza delle imprese americane; che le tasse di circolazione di alcuni paesi europei, gravando maggiormente sulle auto ad alta cilindrata, rendono vani gli sforzi di penetrazione commerciale dei produttori americani; che l'aumento degli aggiustamenti fiscali alla frontiera (in seguito all'adozione dell'imposta sul valore aggiunto, Iva) costituisce un ostacolo « illecito » agli scambi internazionali¹³⁹; che l'accordo concluso dalla Francia, dalla Repubblica federale tedesca e dal Regno unito (accordo aperto all'adesione degli altri paesi europei) sull'ispezione degli elementi elettronici per favorirne la reciproca accettazione nell'area europea comporterà una perdita secca per le vendite americane¹⁴⁰; che le restrizioni all'import di carbone e di combustibili solidi similari impedisce l'affermarsi della superiorità americana in questo campo; che l'esistenza di molteplici altre barriere (come, ad es., l'embargo alla vendita al dettaglio di specialità farmaceutiche, l'impossibilità di fare propaganda per alcuni prodotti, il contingentamento del numero dei films e dei programmi televisivi, ecc.) limita la penetrazione commerciale americana. Inoltre, nei confronti del Giappone, gli Usa criticano, fra l'altro, la tassa (150-200%) che grava sul whisky di alta qualità e certi tipi di vini; la tassa (15-20%) sulle vendite di auto; la tassa annuale di circolazione di 100-167 dollari che colpisce le auto di elevata cilindrata; le restrizioni agli investimenti di capitali che impediscono la creazione di filiali americane sia per la vendita diretta che per curare le operazioni di assistenza tecnica; le disposizioni del 25 settembre 1963 che, in pratica, riservano le commesse statali per un numero importante di prodotti (motoveicoli, ordinatori, aerei, macchine utensili, macchinario agricolo e per le costruzioni, ecc.) ai produttori locali; il commercio di stato per i manufatti a base di tabacco; le restrizioni creditizie imposte su tutte le importazioni; ecc. Ma tutte queste barriere non costituiscono una caratteristica esclusiva dell'Europa e del Giappone. Anche gli Usa, come del resto tutti i paesi

TAB. IX.4. *Le restrizioni quantitative del settore industriale nei principali paesi industrializzati*^a.

Paesi	Numero di prodotti soggetti a restr. q.		% del totale delle categorie (posizioni a 4 cifre della N. di Bruxelles)	Altre restrizioni nei confronti del Giappone	% del valore delle importazioni soggette a restrizioni quantitative (dati relativi al 1970)
	1963	1970			
Usa	7	67	7	1	19,7
Giappone	132	81	9	—	11,4
Cee	78	65	7	73	4,3
Regno unito	10	28	3	21	4,7

Fonti: U.S. Department of Commerce, U.S. Department of State, U.S. Senate, Sub-Committee On International Trade, *World Trade and Investment Issues*, maggio 1971, p. 270.

^a La tabella intende soltanto fornire un'idea generale dell'importanza delle restrizioni quantitative nel commercio dei prodotti industriali essendo ovviamente difficile confrontare la totalità delle restrizioni quantitative applicate da un paese nei confronti della totalità delle restrizioni applicate da un altro paese.

industrializzati, applicano numerosi ostacoli non tariffari¹⁴¹. In tema di valutazione doganale gli Usa — a differenza della maggior parte dei paesi che hanno firmato nel 1951 la Convenzione di Bruxelles sulla valutazione delle merci a fini doganali adottando una definizione uniforme di valore (fondata sul « landed cif value ») — continuano ad utilizzare propri sistemi nazionali, sistemi non solo diversi, ma molteplici¹⁴², risalenti al Tariff Act del 1930, parzialmente emendato dal Customs Simplification Act del 1956. Il caso piú grave di valutazione doganale degli Usa, oltre a quello, ampiamente illustrato, dell'Asp, riguarda i prodotti (1.015 circa, compresi i prodotti chimici, macchinari, automobili e tessili) della cosiddetta « Final List » (cioè del regime dell'elenco definitivo previsto dalla Sezione 402 dell'US Tariff Act) che valutando con metodi anacronistici centinaia di voci provoca un aumento dei dazi all'importazione. Inoltre, poiché gli Usa non seguono la Nomenclatura di Bruxelles (adottata da oltre cento paesi, compresi tutti i maggiori paesi industrializzati, escluso il Canada), chi esporta nel mercato statunitense deve fronteggiare uno stato di incertezza talora insostenibile non potendo sapere con precisione, in anticipo, in quale linea tariffaria i loro prodotti potranno essere sdoganati e quali dazi dovranno pagare. L'Amministrazione Usa, inoltre, impone dazi anti-dumping in base all'Anti-dumping Act del 1921 (che, come abbiamo sottolineato, ha la precedenza sul codice internazionale definito a Ginevra nel Kennedy Round), nonché dazi compensativi in modo automatico (essendo sufficiente per applicarli la constatazione di una forma

di aiuto all'esportazione). Le pratiche degli Usa, non conformi alla convenzione internazionale, non facilitano, inoltre, l'importazione di campioni di merci. L'American Buy Act del 1933 richiede, poi, al governo federale di acquistare solo prodotti Usa a meno che tali prodotti non siano disponibili ovvero il loro acquisto non risulti rispondere ad un interesse pubblico o il loro costo risulti non ragionevole (cioè più alto del 6% rispetto ad un'offerta straniera). Un'ulteriore addizionale del 6% viene poi aggiunta in caso di acquisto di materiale prodotto in un'area depressa o da una piccola impresa. Il dipartimento della difesa applica, peraltro, una differenza del 50% fra prodotto Usa e prodotto straniero per motivi relativi alla bilancia dei pagamenti. La politica del « Buy American » è, d'altro canto, praticata anche da numerosi stati. La California, il Massachussets e la Pennsylvania dispongono di una legislazione propria e quindici altri stati utilizzano delle procedure che favoriscono i fornitori Usa a danno dei fornitori stranieri. Lo stato più intransigente è la California la cui legislazione stabilisce che non si possono acquistare prodotti stranieri per effettuare lavori pubblici, eccezion fatta per i prodotti non disponibili in loco¹⁴³. Anche in tema di standards di sicurezza le regolamentazioni Usa hanno spesso un contenuto discriminatorio. Così, ad es., il codice dell'American Society of Mechanical Engineers (Asme) stabilisce che l'ispettore che provvede al controllo dei contenitori per gas liquido sia un funzionario dell'Asme, funzionario che, in genere, non accorda il suo benestare ai prodotti stranieri. Un altro esempio particolarmente importante interessa il settore automobilistico ove le norme di sicurezza ignorano spesso in modo deliberato gli sforzi fatti sul piano internazionale per armonizzare le regolamentazioni nazionali. Alcune di tali norme sono, in effetti, ritenute in Europa « contrarie alle reali esigenze di sicurezza »¹⁴⁴. Altri ostacoli non tariffari degli Usa si ritrovano poi negli standards sanitari, nel Labelling and Packaging Act del 1966, nell'importazione di whisky (accertato come se il grado alcolico fosse 100°) e nella possibilità accordata al Presidente di aumentare un dazio o di imporre delle restrizioni all'importazione nei confronti di quei prodotti che pregiudicano o minacciano di pregiudicare l'industria nazionale. L'Iva, d'altro canto, considerata dagli Usa come « border tax » (intendendosi con ciò che essa avrebbe effetti identici ai diritti doganali), non può essere inclusa fra gli ostacoli non tariffari poiché è essenzialmente una imposta interna che colpisce esattamente allo stesso modo i prodotti di origine comunitaria e quelli importati, come del resto il Consiglio del Gatt del 10 dicembre 1970 ha implicitamente riconosciuto approvando il rapporto del gruppo speciale di lavoro sugli adeguamenti alla frontiera, istituito nel 1968 proprio su richiesta degli Usa¹⁴⁵. E la serie di ostacoli (come, ad es., l'impossibilità per le imprese estere di fare appello alle fonti di finan-

ziamento locali; la proibizione, eccezion fatta per lo stato di New York, alle banche straniere di impiantarsi sul territorio degli Usa; l'applicazione della legislazione antitrust non solo alla filiale americana di una società straniera, ma anche alle attività di quest'ultima al di fuori degli Stati Uniti) che gli investimenti diretti stranieri devono fronteggiare in America impedisce sia la realizzazione di impianti di produzione sia un'adeguata espansione commerciale dei paesi partners¹⁴⁶.

Giustificate appaiono, invece, le preoccupazioni degli Usa nel settore agricolo, anche se pressoché tutti i paesi industrializzati proteggono la propria agricoltura. Le restrizioni della Cee nel settore agricolo interessano, infatti, 105 categorie di prodotti (pari nel 1970 al 33,7% del valore delle importazioni agricole complessive, la più elevata quota di commercio di tutti i paesi industrializzati) e quelle del Giappone 62 categorie di prodotti (pari nel 1970 al 27,9% delle importazioni agricole complessive). Le restrizioni degli Usa si limitano a 13 categorie di prodotti (ma la quota di commercio agricolo influenzata da tali restrizioni è relativamente alta: 21,6% nel 1970) e quelle del Regno Unito a 21 categorie di prodotti.

Infine, fra le cause che spiegano il neoprotezionismo degli Usa non bisogna dimenticare di citare la priorità crescente accordata ai problemi interni (concernenti la disoccupazione dei « white collars », l'uso degli stupefacenti, l'aumento della criminalità, le relazioni razziali, lo sviluppo urbano, la polluzione, ecc.)¹⁴⁷. « Per la prima volta dalla fine degli anni trenta — ha detto l'ambasciatore Greenwald, rappresentante degli Usa all'Ocse — siamo obbligati a procedere ad una revisione fondamentale delle priorità nazionali. Le questioni di interesse nazionale cedono il passo ai problemi d'ordine interno »¹⁴⁸.

I problemi di fondo del contenzioso commerciale Cee-Usa

Gli Usa hanno tratto larghi vantaggi dalla creazione delle Comunità europee. L'interscambio Usa-Cee è più che triplicato nel periodo 1958-1970 (essendo passato da 4,5 a 15 miliardi di dollari) ed il suo ininterrotto incremento è stato realizzato ad un ritmo più forte dell'aumento medio del commercio mondiale. Gli Usa hanno così registrato, nella loro bilancia commerciale, un importante attivo nei confronti della Cee, quasi sempre superiore ad un miliardo di dollari (1,8 miliardi di dollari nel 1970). Gli Usa, inoltre, hanno tratto grossi vantaggi dall'integrazione europea nel settore degli investimenti diretti. In nessuna altra parte del mondo, infatti, gli investimenti di ditte americane sono aumentati ad un ritmo così spettacolare. Nel periodo 1958-1970 gli investimenti diretti degli Usa nell'area comunitaria sono quintuplicati raggiungendo

nel 1970, in termini di valore contabile, 10,2 miliardi di dollari e, in termini di valore effettivo, oltre 30 miliardi di dollari. In tal modo le imprese Usa, finanziate in misura crescente dagli stessi europei ¹⁴⁹, sono arrivate ad occupare una posizione di primissimo piano in settori d'importanza chiave dell'industria europea. Secondo le stime della Commissione esecutiva di Bruxelles, le filiali di società statunitensi controllano nella Comunità dei Sei il 29% della produzione automobilistica, il 55-60% del nero di carbone, il 35-40% del biossido di titanio, il 15% della gomma sintetica, l'80% dei calcolatori elettronici, il 95% dei circuiti integrati. Peraltro, sul totale degli investimenti industriali effettuati annualmente nella Cee, le società e le filiali Usa hanno rappresentato nel 1966 un quinto degli investimenti nel Belgio e nel Lussemburgo, il 14% nei Paesi Bassi, il 9,7% e il 9% rispettivamente nella Repubblica federale tedesca e in Francia, il 6,4% in Italia. Si calcola così che gli investimenti diretti Usa contribuiscano per il 7% circa al Pnl dell'Europa occidentale. Viceversa gli investimenti europei negli Usa, pur essendo considerevolmente aumentati negli ultimi anni, tanto da superare alla fine del 1969 il valore complessivo degli attivi a lungo termine detenuto dagli americani in Europa (27,5 miliardi di dollari rispetto a 26,7 miliardi), sono costituiti soprattutto dall'acquisto di valori mobiliari (azioni e obbligazioni) e solo in misura relativamente modesta (3,3 miliardi di dollari nel 1969) da partecipazioni in filiali e succursali di produzione e/ o di vendita ¹⁵⁰.

Nonostante queste realtà di fatto nettamente favorevoli agli Usa è diffusa oggi in America l'opinione che la Cee sia un'entità « inward-looking » e protezionista. « L'attuale immagine dell'Europa — ha dichiarato l'ambasciatore Schaetzel, rappresentante degli Usa a Bruxelles — è quella di una organizzazione economica intenta a discutere problemi tecnici di difficile comprensione. L'entusiasmo dell'America dei tempi di Eisenhower e di Kennedy per l'integrazione europea è pressoché scomparso ed è stato rimpiazzato da un senso di inquietudine, irritazione e frustrazione » ¹⁵¹. In particolare, di fronte alla paralisi del processo di unificazione politica dell'Europa e all'indebolimento dell'idea della « partnership » atlantica, gli Usa ritengono di non potere più tollerare pregiudizi economici in nome dell'unità europea. « Gli Usa — ha dichiarato Samuels, sottosegretario di stato — non hanno più alcun motivo di credere all'esistenza di vantaggi politici a lungo termine, né di accettare svantaggi economici a breve termine. Dodici anni or sono gli Usa potevano permettersi di restare passivi dinanzi a svantaggi economici a breve distanza poiché a quel tempo essi avevano ingenti eccedenti commerciali e l'Europa si trovava in una situazione relativamente più debole: oggi l'Europa è un gigante economico in grado di sostenere la competizione » ¹⁵². E poiché, come abbiamo visto,

la politica tariffaria della Cee nel settore industriale non è tale da ostacolare le esportazioni Usa e nel settore degli ostacoli non tariffari ogni stato ha qualcosa da farsi rimproverare, l'attenzione e le apprensioni degli Stati Uniti si concentrano su due problemi: il protezionismo agricolo della Cee e il carattere discriminatorio degli accordi commerciali conclusi con i paesi del bacino del Mediterraneo e la maggior parte dei paesi africani. « La Cee, pur avendo dato nuovo impeto al commercio internazionale — ha dichiarato Malgrem, autorevole esperto Usa di problemi commerciali — ha concentrato quasi tutti i suoi sforzi nel continuare le politiche del passato rafforzando il protezionismo agricolo e varando una lunga serie di accordi commerciali chiaramente discriminatori »¹⁵³.

Nel settore agricolo, Washington sottolinea che la messa in funzione della politica agricola comune ha determinato una diminuzione delle importazioni comunitarie di prodotti soggetti a prelievo variabile. Infatti, le esportazioni Usa di prodotti agricoli soggetti a prelievo sono passate, nel periodo 1964-1970, da 525 a 451 milioni di dollari, registrando una contrazione del 14%, specie per il pollame, gli ortofrutti-coli in scatola, e, in minor misura, i cereali foraggeri. Washington, inoltre, denuncia l'accentuarsi della concorrenza sui mercati internazionali e la perdita di posizioni sui propri tradizionali mercati di sbocco (Giappone, Formosa, ecc.) in seguito alla aggressiva politica di esportazione perseguita dalla Cee, che, per smaltire le proprie eccedenze a prezzi ridottissimi, si avvale dell'uso indiscriminato delle restituzioni all'esportazione. In tal modo, ha aggiunto Malgrem, « la politica agricola comune è veramente un sistema neomercantilista i cui costi in buona parte vengono addossati ai paesi terzi »¹⁵⁴.

Alle critiche Usa Bruxelles risponde facendo osservare che l'interscambio globale agricolo Usa-Cee, malgrado certe difficoltà settoriali (imputabili anche alla stagnazione dei consumi alimentari nei paesi industrializzati), è molto favorevole all'America. Infatti, nel periodo 1964-1970 le esportazioni Usa verso la Cee sono aumentate del 25,5% (essendo salite da 1,2 a 1,5 miliardi di dollari). Inoltre, aumenti ancora più rilevanti si hanno per i pannelli (+197,7%), i grani di soia (+91,4%), i succhi di frutta (+216,7%), il tabacco grezzo (+16,8%), la frutta secca (+21,3%), la frutta fresca (+18,7%) e gli agrumi (+27,4%). Peraltro, il 40% circa delle importazioni comunitarie di prodotti agricoli provenienti dagli Usa (in specie le importazioni di soia che nel 1970 hanno raggiunto l'importo di 665 milioni di dollari) entrano nella Cee in franchigia, senza restrizioni di sorta. E l'evoluzione favorevole dell'interscambio agricolo Usa-Cee risulta confermata allorché si consideri che la parte della Comunità nelle esportazioni americane di prodotti agricoli si è mantenuta pressoché invariata su un livello elevato, essendo stata del 21,7% nel 1964 e del 22,6% nel 1970;

che il saldo negativo della bilancia commerciale agricola della Cee nei confronti degli Usa è aumentato del 369% (essendo passato da 243 a 1.140 milioni di dollari) nel 1958-1970; che il saldo negativo della Cee in materia agricola nei riguardi degli Usa — che nel 1958 rappresentava il 21% del saldo negativo generale — è passato al 40% nel 1970 avendo superato 1 miliardo di dollari. La Cee, poi, è tuttora il più importante sbocco per le vendite commerciali di prodotti agricoli americani. Nel 1970, infatti, le esportazioni globali di prodotti agricoli Usa nella Cee hanno raggiunto 1,5 miliardi di dollari, pari al 22,6% delle esportazioni agricole totali Usa. Nel Giappone, invece, nello stesso anno, gli Usa hanno venduto prodotti per 1,1 miliardi di dollari (16,6% delle esportazioni agricole totali americane), nel Canada prodotti per 783 milioni di dollari (12,3%) e nell'Efta per 710 milioni di dollari (10,4%)¹⁵⁵. Bruxelles, d'altro canto, sottolinea che le critiche Usa non tengono sufficientemente conto dei problemi reali che l'agricoltura europea cerca di superare. « La nostra politica agraria — ha dichiarato Dahrendorf, responsabile delle relazioni esterne della Cee — costituisce un tentativo fra tanti per risolvere il problema economico e sociale che pone l'agricoltura nei paesi industrializzati. Il fatto che gli Usa abbiano scelto un altro sistema non dovrebbe impedire loro di vederci coi nostri occhi, così come noi li giudichiamo alla luce dei loro propri motivi sociali »¹⁵⁶. « Anche gli Usa — ha aggiunto la Commissione — hanno dovuto far fronte al problema economico-sociale dell'agricoltura. Gli Usa, infatti, grazie alla deroga alle regole del Gatt ottenuta nel 1955, proteggono sempre molto efficacemente i propri settori vulnerabili, come i lattiero-caseari, la carne bovina e ovina, lo zucchero, gli oleaginosi e persino il grano »¹⁵⁷. Peraltro, « l'aumento delle spese di sostegno diretto all'agricoltura è generale in tutti i paesi, anche in quelli in cui la produttività agricola per lavoratore è superiore e la popolazione agricola è più ridotta rispetto a quella della Cee (14% rispetto al 4,6% degli Usa) ». Inoltre, aggiunge ancora la nota comunitaria, se si confronta il sostegno agricolo (spese di bilancio più il costo sostenuto dal consumatore per dovere pagare prezzi al consumo più alti) per persona occupata nell'agricoltura americana e comunitaria si perviene a delle cifre sensibilmente dello stesso ordine di grandezza, come risulta, in sostanza, dallo studio del professor Vandewalle, il quale afferma che « l'incidenza delle misure di sostegno sul reddito ammonta per la Cee al 50,4% e al 44,3% per gli Usa, il che equivale ad una riduzione di 1.300 dollari per persona negli Usa e di 860 dollari nella Cee »¹⁵⁸. Ma le tesi difensive della Cee non convincono del tutto. Pur riconoscendo alla politica agricola, unica politica comune che i Sei sono riusciti finora a realizzare, il merito di avere operato come il « motore » del processo di integrazione europea, aprendo la strada (con la ripresa del dialogo

politico concordato all'Aja) alla realizzazione di altre politiche comunitarie (specie per quanto riguarda l'unione economico-monetaria) e di avere portato alla creazione di un effettivo bilancio comunitario (dal 1975, infatti, tutti i prelievi agricoli, tutti i proventi della Tec ed una frazione della tassa sul valore aggiunto dovranno essere versati in modo automatico nel bilancio della Comunità per far fronte alle spese comunitarie, incluse le spese per il settore agricolo), occorre dire con chiarezza che i meccanismi agricoli comunitari hanno dato dei risultati deludenti. Sul piano interno la differenza fra redditi agricoli e redditi extra-agricoli è continuamente aumentata. La politica agricola si è rivelata socialmente ingiusta avendo favorito soprattutto gli agricoltori relativamente piú ricchi che dispongono di aziende di dimensioni relativamente piú ampie. Il sostegno accordato al livello dei mercati all'ingrosso ha, inoltre, determinato l'assorbimento di una parte dei redditi agricoli a favore dei commercianti. Numerose frodi (specie per i prodotti di massa come il grano e il burro) sono state commesse speculando sul principio delle restituzioni all'esportazione. I prezzi al consumo dei prodotti alimentari sono aumentati accentuando i fenomeni inflazionistici e causando alla Comunità costi indiretti da noi stimati a circa 6 miliardi di dollari all'anno (vedasi la tabella IX.5). La politica agricola comune ha poi incoraggiato la formazione di costose eccedenze nei settori in cui la domanda è piú debole (cereali in genere, zucchero, pollame, uova e carne suina), mentre non è riuscita a stimolare la produzione nei settori ove la domanda è piú sostenuta (carne bovina). Il tasso di autoapprovvigionamento della Cee è cosí costantemente aumentato raggiungendo nella campagna 1968/69 il 121% per il grano tenero, il 104% per la segala, il 106% per l'orzo, il 96% per l'avena, il 103% per lo zucchero, il 99% per le carni suine e il 98% per le carni di pollame¹⁵⁹. Le eccedenze hanno, peraltro, delle destinazioni antieconomiche: o vengono distrutte o vengono utilizzate come alimento per il bestiame denaturandole o vengono svendute sottocosto sui mercati internazionali. In tal modo, come si vede nella Tabella IX.5, frutto di nostre stime secondo i criteri indicati in nota, il costo del protezionismo agricolo dell'Europa dei Sei è il piú alto fra tutti i paesi industrializzati (oltre 14 miliardi di dollari l'anno, una cifra colossale, pari ad oltre la metà del valore della produzione agricola dei Sei ai prezzi interni, un onere dell'ordine del 3% sul Pnl dei Sei). Secondo le nostre valutazioni, infatti, gli Usa sostengono un onere dell'ordine di oltre 9 miliardi di dollari, il Giappone un costo di quasi 4 miliardi di dollari e il Regno unito il costo piú basso, appena 1,4 miliardi di dollari. E se, di recente, le eccedenze di burro e di latte in polvere sono diminuite¹⁶⁰, ciò non significa che il problema delle eccedenze — provocato soprattutto da prezzi troppo alti come lo stesso Mansholt ha ammesso¹⁶¹ — sia scom-

TAB. IX.5. *Il costo del protezionismo agricolo^a nei principali paesi industrializzati.*
(milioni di dollari Usa)

Paesi	Costi diretti ^b			Costi indiretti ^c	Costo complessivo
	sostegno dei prezzi	altre spese	Totale		
Cee (campagna 1969/70)					
— spese di bilancio dei Sei paesi ^d	1500	3.500	5.000		
	2.637	355	2.992		
— Feoga	4.137	3.855	7.992	6.276	14.217
Usa (spese relative al 1968) ^e	3.750	2.052	5.802	3.420	9.222
Giappone (campagna 1968/69)	829	759	1.588	2.268	3.856
Regno unito ^f (campagna 1969/70)	343	331	674	720	1.394

Fonte: nostre valutazioni.

^a I valori utilizzati sono stati espressi in dollari Usa ai cambi ufficiali. I dati relativi alla produzione sono stati desunti dal *Production Yearbook della Fao*, quelli relativi ai prezzi dalle pubblicazioni dell'Ece/Fao, *Prices of Agricultural Products and Fertilizers* e dell'Onu, *Commodity Trade Statistics*. Per il Giappone abbiamo utilizzato la pubblicazione *The State of Japan's Agriculture in 1968* del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. La produzione calcolata ai prezzi di ciascun paese si riferisce alla campagna 1966/67, mentre i dati relativi ai prezzi medi ricevuti dagli agricoltori si riferiscono alla campagna 1967/68. Abbiamo considerato i seguenti prodotti: grano, orzo, segala, avena, mais, altri cereali, zucchero, patate, riso, carne bovina e di vitello, carne suina, carne di montone e di agnello, pollame, burro, uova, ortaggi, frutta, semi oleosi, vino.

^b I costi diretti comprendono le sovvenzioni alla produzione su singoli prodotti, le sovvenzioni generali alla produzione, le sovvenzioni all'export, l'aiuto alimentare (allorché deriva da eccedenze interne), il sostegno diretto al reddito della popolazione agricola. Per quanto discutibile abbiamo incluso fra i costi diretti buona parte delle spese per i miglioramenti strutturali poiché spesso queste spese hanno carattere permanente sí da risultare indispensabili per mantenere in vita settori inefficienti. Abbiamo, invece, dedotto i proventi dei dazi doganali e dei prelievi.

^c I costi indiretti sono sostenuti dai consumatori i quali pagano prezzi piú alti. Le carenze statistiche rendono arduo il calcolo. Inoltre, non si può affermare che i prezzi mondiali restino invariati nell'ipotesi che la protezione sia rimossa. La perdita di reddito risultante da speciali concessioni alla popolazione agricola non è stata aggiunta al costo indiretto costituendo un mero trasferimento. La stima del livello assoluto è stata fatta detraendo dalla produzione di ciascun prodotto l'export relativo e moltiplicando il risultato per la differenza fra i prezzi medi ricevuti dagli agricoltori e i prezzi mondiali. Questi ultimi, in parte, sono stati desunti dalla pubblicazione della Cee COM/68/1000, Parte D, p. 191 ed, in parte, dal *Production Yearbook della Fao*. Nei casi particolarmente difficili si è calcolato il prezzo mondiale desumendolo dai valori unitari all'import (naturalmente per i singoli prodotti). I risultati ottenuti non sono definitivi. Oltre alle difficoltà tecniche i confronti internazionali di prezzi sono, infatti, resi particolarmente complessi dalle differenze qualitative fra le esportazioni dei diversi paesi, sí che l'uso di medie può condurre a risultati errati nei confronti di singoli paesi.

^d Vedasi: Commissione delle Comunità Europee, *Relazione concernente le politiche nazionali di struttura agraria nella Comunità*, COM (68) 1000, Parte F, pp. 80-100.

^e Vedasi: U.S. Statistical Abstract 1969.

^f Vedasi: Annual Review and Determination of Guarantees.

parso. Infatti, a parte il rilievo che per altri prodotti (ad es. nel settore degli ortofrutticoli) il problema delle eccedenze è sempre acuto, l'esplosione produttiva può facilmente riprendere in seguito a nuovi, possibili, ritocchi verso l'alto dei prezzi agricoli. Sul piano esterno il carattere protezionista della Cee ed in specie il meccanismo dei prelievi, che isola il mercato comunitario, ha accentuato i conflitti della Cee con i paesi terzi. Effettivamente gli Usa hanno continuato a trarre notevoli vantaggi nel loro interscambio agricolo con la Cee avendo largamente compensato le perdite di alcuni settori con un forte aumento delle esportazioni che entrano in franchigia nei mercati comunitari. Diversa è invece la situazione degli altri paesi. L'importazione Cee di prodotti regolamentati provenienti dai paesi emergenti è scesa nel periodo 1964-1969 da 1,8 a 1,6 miliardi di dollari. Analogamente le importazioni Cee di prodotti regolamentati provenienti dai paesi dell'Efta sono passate da 470 a 407 milioni di dollari nel periodo 1964-1969. Diversi paesi dell'Est, inoltre, sono stati duramente colpiti nelle loro vendite di prodotti agricoli alla Comunità. Non meraviglia perciò il fatto che la politica agricola comune sia posta continuamente in stato di accusa in pressoché tutte le assisi internazionali: nella Fao, nel Gatt, nell'Unctad, tanto più che le esportazioni Cee di prodotti agricoli regolamentati sono in aumento (da 1,6 a 1,9 miliardi di dollari nel periodo 1964-1969)¹⁶².

Si impone perciò una revisione su linee di maggiore economicità e di maggiore apertura verso i paesi terzi. « Sarebbe infatti un danno — ha dichiarato il sen. Medici — continuare a difendere l'agricoltura europea con il metodo seguito finora tutto rivolto ad una complessa e farraginoso politica di mercato, senza predisporre efficaci interventi intesi a ridurre i costi di produzione. Lo sviluppo dell'economia europea ed in particolar modo di quella italiana è dovuto all'espansione dell'industria e dei servizi legati al commercio internazionale. Ora tutti siamo d'accordo nel ritenere che tale sviluppo debba continuare, ma è evidente che non possiamo fare una politica autarchica in agricoltura ed una politica di liberismo incondizionato là dove, invece, ci sentiamo forti »¹⁶³. Mansholt, con il memorandum del dicembre 1968 (successivamente meglio precisato), ha riconosciuto la necessità di spostare l'azione della politica agricola dal sostegno dei mercati e dei prezzi all'ammodernamento delle strutture riducendo il numero degli agricoltori, entro 10 anni, da 10 a 3-4 milioni e creando delle aziende agricole moderne. Mansholt, in particolare, si è proposto di accelerare l'esodo rurale accordando agli agricoltori compresi fra i 55 e i 65 anni d'età un'indennità annua di almeno 600 u.c.; di incoraggiare il trasferimento nel settore industriale dei giovani agricoltori accordando loro un reddito garantito per un determinato periodo di tempo; di consentire sovven-

zioni all'ammodernamento aziendale a condizione che l'agricoltore presenti piani di sviluppo che garantiscano una produzione netta minima di 12.500 dollari per persona; di « congelare » circa 7 milioni di ettari ¹⁶⁴. Le proposte di Mansholt, tuttavia, hanno incontrato le resistenze delle organizzazioni agricole, le quali sono giunte a provocare a Bruxelles incidenti particolarmente gravi. In tal modo, nella maratona del 25 marzo 1971, il Consiglio dei Ministri — diviso circa l'opportunità di avviare una costosa riforma — ha di nuovo aumentato i prezzi agricoli limitandosi ad adottare alcuni modesti provvedimenti, di dubbia efficacia, per accelerare l'esodo rurale e migliorare la redditività aziendale ¹⁶⁵. La revisione della politica agricola comune procede quindi con una lentezza esasperante proprio nel momento in cui, di fronte alla sfida del movimento neoprotezionista Usa, l'Europa dovrebbe essere pronta, nell'interesse generale, a ristrutturare la propria agricoltura adottando coraggiose misure di controllo della produzione (riducendo i prezzi dei prodotti eccedentari, ritirando dal circuito della produzione le terre marginali, promuovendo formule associative, sviluppando l'industria di trasformazione, la formazione professionale, ecc. ¹⁶⁶) che le consentirebbero in sede internazionale — in qualità di prima potenza commerciale del mondo e di più forte importatore del mondo — di riorganizzare i mercati agricoli mondiali riprendendo le tesi avanzate nel Kennedy Round. Nella situazione di « impasse » la Comunità, di fronte alle pressioni Usa, non può che avanzare proposte di modesta portata. Così, nell'aprile 1971, la Cee ha concesso una riduzione stagionale dei dazi all'import di arance Usa (8% anziché 15%), si è detta pronta a consultare gli Usa se le esportazioni americane di tabacco dovessero diminuire (in seguito all'entrata in vigore dell'organizzazione comune di mercato per il tabacco), nonché a limitare le restituzioni all'esportazione per le vendite di pollame e di lardo sul mercato svizzero ¹⁶⁷. Peraltro, questo gesto di buona volontà della Cee resta un fatto isolato, allorché i paesi terzi constatano che i problemi di fondo della politica agricola comune restano irrisolti e che per altri prodotti la Comunità rafforza il suo protezionismo agricolo. Infatti, nell'estate 1971, oltre ad avere contingentato le importazioni di concentrato di pomodoro nei confronti dei paesi dell'area del Mediterraneo ¹⁶⁸, regolamentando anche gli ortofrutticoli trasformati senza contenuto di zucchero ¹⁶⁹, la Cee ha inevitabilmente sollevato nuove proteste da parte degli Usa le cui esportazioni di pesche, ananassi e asparagi rischiano di essere severamente colpite. Così, di fronte all'incapacità politica dei governi dei Sei di realizzare un'effettiva riforma, anziché continuare a perseguire una politica che, sul piano esterno, alimenta le tensioni del protezionismo e, sul piano interno, si rivela fallimentare tanto da diventare antieuropea ¹⁷⁰, non resta che auspicarne un rapido smantella-

mento grazie agli effetti disintegratori della crisi monetaria che rende impossibile, a medio termine, mantenere prezzi agricoli comuni ¹⁷¹.

Per quanto concerne la politica comunitaria nei confronti dei paesi mediterranei ed africani, gli Usa già nel 1965 e nel 1966 avevano preso posizione contro l'accordo con la Nigeria e l'Africa orientale. Le critiche degli Usa sono, tuttavia, aumentate in seguito alla conclusione degli accordi con la Tunisia e il Marocco nel 1969, e con Israele e la Spagna nel 1970, essendo in questi casi particolarmente ampio lo scambio di preferenze commerciali. Per gli Usa, infatti, la messa in funzione di accordi commerciali regionali comporta l'abbandono della regola fondamentale della « non discriminazione », perpetua relazioni di tipo coloniale al fine di assicurare sbocchi esclusivi ai manufatti della Cee (grazie alla concessione di preferenze inverse), determina una distorsione nel commercio mondiale che (specie nel settore agricolo) danneggia gli interessi economici dei paesi non partecipanti. In sede Gatt, perciò, gli Usa hanno invocato un'interpretazione particolarmente rigorosa delle regole e dei criteri definiti all'art. XXIV del Gatt, che autorizza, a titolo di eccezione, l'instaurazione di unioni doganali o di zone di libero scambio. La presa di posizione degli Usa riguarda così oggi non solo tutti i più recenti accordi, ma anche l'associazione dei Sama, come si è visto nel Gatt in occasione dell'esame della seconda Convenzione di Yaoundé. In effetti gli Usa ritengono che solo gli accordi conclusi dalla Cee con la Grecia, la Turchia e Malta siano conformi alle regole del Gatt. Infatti, nessun altro accordo prevede le condizioni, le modalità e il ritmo del disarmo doganale fra le parti in causa, come è necessario per ottenere l'approvazione delle parti contraenti del Gatt ¹⁷². Alle critiche degli Usa la Cee risponde che « non intende creare un blocco commerciale chiuso in se stesso, bensì iniziare una politica di sviluppo che tenga conto dei particolari rapporti storici esistenti fra certe nazioni ed i Sei ». « Gli accordi in questione — ha dichiarato il presidente Malfatti — rappresentano, inoltre, un primo passo per un'accresciuta presenza europea come fattore di equilibrio e di pace » ¹⁷³. La Comunità, peraltro, oltre a confermare la sua fedeltà alle regole del Gatt, ha cercato di delimitare la sua politica preferenziale restringendola a tre categorie di accordi: a - gli accordi con i Sama, la Tunisia e il Marocco in cui la Cee non ha fatto altro che assumere le responsabilità che le derivano dai legami storici anteriori alla sua esistenza; b - gli accordi con la Grecia, la Turchia e la Spagna al fine di creare le condizioni necessarie per avviare questi paesi verso una situazione di sviluppo (economico e politico) tale da poterli integrare all'Europa; c - gli accordi con gli altri paesi mediterranei ed africani per accordare ai loro prodotti (in buona parte in diretta concorrenza con quelli dei paesi associati) un analogo trattamento preferenziale. Sarebbe, infatti, ad esempio, inconcepibile accordare delle

preferenze per gli agrumi al Marocco e alla Tunisia senza estenderle anche ad Israele, a Cipro, ecc. La Comunità, inoltre, sottolinea che gli accordi preferenziali, presto o tardi, sono destinati a sfociare in accordi di associazione veri e propri conformi alle regole del Gatt; che non ha mai perseguito una politica deliberata per assicurarsi una zona di influenza in questa parte del mondo (poiché gli accordi in questione sono stati richiesti dai paesi mediterranei ed africani, e sono stati varati senza alcun coordinamento fra loro); che i modesti vantaggi tariffari (ridotti nella nuova Convenzione di Yaoundé) accordati ai Sama sono perfettamente conciliabili con la politica di consentire un trattamento speciale a paesi notoriamente fra i più poveri del mondo; che i Sama restano liberi di abbassare i loro dazi nei confronti delle importazioni provenienti dagli Usa e da altri paesi non facenti parte della Cee¹⁷⁴. In tema di « trade distortions », poi, Bruxelles osserva che, per quanto riguarda i Sama, le stesse parti contraenti del Gatt nel dicembre 1970, in occasione dell'esame della nuova Convenzione di Yaoundé, entrata in vigore il 1° gennaio 1971, hanno formalmente riconosciuto l'assenza di danni commerciali nei confronti dei paesi terzi¹⁷⁵. Infatti, nel periodo 1958-1969, le importazioni totali della Cee e degli Usa provenienti dai Sama sono aumentate rispettivamente dell'88% e del 17%. E le esportazioni Usa verso i Sama sono aumentate del 91%, nello stesso periodo di tempo, mentre quelle della Cee hanno registrato un incremento del 57% soltanto. L'evoluzione favorevole del commercio estero degli Usa risulta, peraltro, confermata anche nell'area del Mediterraneo, malgrado le relazioni preferenziali della Cee¹⁷⁶. Del tutto trascurabili risultano, peraltro, i danni indiretti alle esportazioni Usa di fronte alla concorrenza dei prodotti dei paesi associati alla Cee. Infatti, su circa 1,2 miliardi di dollari di prodotti agricoli Usa in potenziale concorrenza con i prodotti dei paesi del Mediterraneo, i tre quarti circa penetrano nei mercati comunitari in franchigia e sulla parte restante l'effettiva concorrenza diretta dei paesi associati si limita agli ortofrutticoli (freschi e conservati), pari a 65 milioni di dollari, e al tabacco (150 milioni di dollari). Tuttavia, anche per questi prodotti la possibilità di sostituirli con quelli dei paesi associati appare limitata a causa delle differenze di qualità e del diverso periodo stagionale delle vendite. La Comunità, peraltro, come già accennato, si è detta disposta a seguire con attenzione l'evoluzione delle importazioni e a consultarsi con gli Usa qualora le loro esportazioni di tabacco nella Cee dovessero subire dei danni. Sul piano giuridico, infine, premesso che il mondo (sotto l'aspetto economico-commerciale) tende ad organizzarsi secondo una serie di blocchi regionali che stabiliscono contatti intercontinentali fra loro, è da osservare che « l'ottica intergovernativa e liberoscambista dell'originario sistema del Gatt — sottolinea Fleury — è stata adattata alla realtà regionale¹⁷⁷

divenendo un "world of areas" »¹⁷⁸, cioè, secondo la definizione di Brugmans, un « regionalismo universale » sí che gli scambi non possono piú essere regolamentati dai meccanismi del passato¹⁷⁹. Ma le tesi difensive della Cee non hanno attenuato le critiche. « Il commercio mondiale — ha dichiarato Long, direttore generale del Gatt — deve svilupparsi sulla base dei due principi fondamentali della Carta del Gatt, e cioè la non discriminazione e la reciprocità. La linea da seguire è perciò quella della generalizzazione del trattamento della nazione piú favorita. Gli accordi preferenziali tendono invece a fare fallire gli obiettivi del commercio internazionale e a riprodurre l'esperienza pericolosa degli anni trenta. In realtà non bisogna mai perdere di vista l'obbiettivo primordiale, e cioè la liberalizzazione generalizzata del commercio internazionale. I sei paesi della Cee hanno firmato l'accordo generale tariffario. Essi devono perciò rispettarlo o denunciarlo. Non è sano per il commercio mondiale aggirare le regole essenziali sulle quali poggia il Gatt. Sarebbe preferibile modificarle »¹⁸⁰. Le osservazioni di Long sono state, peraltro, riprese, oltre che dagli Usa, dal Canada e da diversi paesi dell'America Latina (timorosi di dovere essere costretti ad intensificare i loro rapporti commerciali con gli Usa¹⁸¹), i quali hanno ricordato che, per ottenere una deroga alle regole del Gatt, occorre il voto favorevole dei due terzi delle parti contraenti. In tal modo nel 1969 la Cee, non disponendo nel Gatt del voto favorevole dei due terzi delle parti contraenti, è stata clamorosamente costretta a ritirare le preferenze sugli agrumi accordate alla Spagna e ad Israele. Tuttavia, la questione delle preferenze è destinata a ripresentarsi nel Gatt, dato che ora, con la conclusione dei recenti accordi con la Spagna ed Israele, la preferenza comunitaria per gli agrumi figura di nuovo fra le concessioni comunitarie. E l'estensione delle preferenze sugli agrumi agli Usa (8% anziché il 15%) ha deluso le attese americane essendo tale concessione limitata al 1971 e al periodo giugno-settembre¹⁸². Peraltro, la strategia adottata dalla Cee nei confronti dei paesi emergenti del Mediterraneo appare carente ed inadeguata. Gli accordi in questione si sono sviluppati in modo disordinato. Vi sono paesi che o sono già associati (come la Grecia e la Turchia) o sono sul punto di esserlo (Tunisia, Marocco, Spagna). D'altro canto, v'è, invece, una serie di altri paesi per i quali la Comunità ha concluso o sta concludendo solo degli accordi commerciali (Israele, Rau, Jugoslavia, Libano, Iran, ecc.). Peraltro, dato che, spesso, i paesi del bacino del Mediterraneo esportano gli stessi prodotti, la politica della Comunità provoca degli inevitabili conflitti commerciali che minano le basi di una politica d'insieme per tutta l'area del Mediterraneo. Infatti, i paesi emergenti mediterranei esportano prodotti agricoli concorrenti con quelli coltivati in Italia e in Francia, sí che, limitandosi a considerare i soli aspetti commerciali, è particolarmente dif-

ficile trovare un punto di incontro fra le esigenze degli uni e le richieste degli altri. Il caso classico è al riguardo quello degli agrumi e del vino, che danno luogo a forti contrasti fra i produttori delle due sponde del Mediterraneo. Gli agricoltori francesi sono, infatti, più volte scesi in piazza a dimostrare contro le importazioni di vini algerini. Ed analogamente gli agricoltori siciliani manifestano contro le importazioni di agrumi provenienti dal Marocco, dalla Spagna, da Israele e dall'Algeria. Ed il tentativo della Comunità di conciliare le opposte esigenze degli agricoltori europei e mediterranei condizionando la concessione delle predette preferenze tariffarie all'offerta di un prezzo minimo sul mercato comunitario e all'applicazione di una clausola di salvaguardia (al fine di proteggere i produttori italiani e francesi) non ha dato i risultati sperati. Infatti, non solo le proteste non accennano a diminuire, ma è sempre più evidente che la politica degli accordi preferenziali non riesce a tenere conto, in modo globale, delle esigenze e degli interessi dei paesi del bacino del Mediterraneo. Infatti, il quotidiano algerino « El Moudjahid » in un articolo del 6 gennaio 1971, a proposito delle tasse compensative imposte sugli agrumi algerini, ha criticato violentemente la politica agricola comune della Cee sottolineando che « l'Europa verde si sta costruendo alle spese dei paesi emergenti ». Ed il presidente Boumedienne in modo ancora più esplicito, nel discorso pronunciato il 3 febbraio 1971, ha detto testualmente « noi non comprendiamo perché voi (europei) vi ostinate ad acquistare il nostro petrolio, il cui prezzo vi sembra così alto, allorché cessate di acquistare il nostro vino »¹⁸³. La stessa Commissione esecutiva della Cee, in un memorandum del 27 aprile 1970, sottoposto al Consiglio, ha ammesso che gli aspetti meramente tariffari della politica di cooperazione economica fra l'Europa e i paesi emergenti del Mediterraneo devono essere attenuati per sviluppare, invece, una collaborazione sul piano tecnico-finanziario e definire una serie di accordi regionali (non preferenziali) sui principali prodotti (agrumi, olio d'oliva, tabacco, ecc.) delle economie dei paesi del Mediterraneo¹⁸⁴. In realtà, come è stato espresso con chiarezza nel rapporto del Parlamento europeo preparato dall'on. Rossi¹⁸⁵, per risolvere le preoccupanti « guerre » del petrolio, del vino, delle arance, del concentrato di pomodoro, ecc. occorre superare la ristretta politica degli accordi commerciali per impostare un'azione globale ed unitaria fra due aree, che, dal punto di vista economico, non possono che essere complementari. L'Europa, infatti, ha bisogno di quantità crescenti di materie prime, mentre i paesi emergenti del Mediterraneo (e dell'Africa) hanno bisogno di una vasta gamma di prodotti industriali per il loro ammodernamento e sviluppo. L'Europa e i paesi emergenti del Mediterraneo e dell'Africa dovrebbero perciò concludere delle vere e proprie « politiche contrattuali » a lungo termine, fondate sull'egua-

gianza dei diritti, specie nei settori delle fonti energetiche, dell'agricoltura, dell'industria, del commercio e della manodopera. In particolare, nel settore agricolo, le offerte della Comunità per i principali prodotti (vino, olio d'oliva, agrumi, ecc.) dovrebbero essere armonizzate (pur senza livellarle) ed apposite conferenze annuali (cui prenderebbero parte sia i paesi produttori che i paesi consumatori) dovrebbero cercare di programmare la produzione. Specificatamente nel settore ortofrutticolo, minacciato da eccedenze crescenti, è indispensabile definire una regolamentazione che tocchi non solo la fase della commercializzazione del prodotto, ma soprattutto la fase della produzione e del consumo. Una conferenza annuale dei paesi direttamente interessati dell'area del Mediterraneo dovrebbe adottare delle misure volte a controllare la produzione e a reperire nuovi sbocchi sì da prevenire conflitti commerciali che poi risultano dannosi per tutti. La Cee, inoltre, nel quadro della revisione della politica agricola comune, dovrebbe almeno attenuare la rigidità dei regolamenti relativi all'importazione di prodotti agricoli trasformati, prodotti che in diverse zone del Mediterraneo possono dare il via ad una sana politica di industrializzazione. Anche nel settore industriale la Comunità, pur tenendo conto del diverso grado di sviluppo economico dei paesi mediterranei, dovrebbe offrire pressoché le stesse facilitazioni ai manufatti importati dai paesi emergenti del Mediterraneo. Inoltre, nel settore delle fonti energetiche, una politica comune dovrebbe essere varata al più presto assicurando un'ampia collaborazione fra paesi produttori e paesi consumatori. Sul piano finanziario, considerato il relativo successo ottenuto dal Fondo europeo di sviluppo per i Sama, occorrerebbe creare un fondo di sviluppo anche per il Mediterraneo (alimentato con contributi dei paesi della Cee e dei paesi produttori di petrolio) per favorire il miglioramento delle infrastrutture, l'ammmodernamento dell'agricoltura e l'avvio di specifici progetti di industrializzazione. Inoltre, speciali banche popolari regionali potrebbero avviare un'organica politica di investimenti a favore delle piccole e medie industrie. Nel settore dell'impiego (e del diritto di stabilimento) è poi indispensabile accordare ai lavoratori dei paesi emergenti mediterranei e africani occupati in Europa gli stessi diritti (e, quindi, richiedere anche gli stessi doveri) dei lavoratori europei assicurando, in particolare, un trattamento dignitoso, specie per quanto riguarda l'alloggio e i benefici previdenziali ed assistenziali. L'Europa, infine, come ha più volte sottolineato Pedini, dovrebbe essere a disposizione dell'altra sponda del Mediterraneo per aiutare con i suoi quadri tecnici quel decollo industriale cui giustamente aspira ¹⁸⁶.

Il vero problema: l'allargamento delle Comunità Europee

La costituzione di una Comunità di 250 milioni di persone con un commercio estero pari a più del doppio di quello americano accresce le inquietudini degli Usa. « L'entusiasmo dell'America del 1962 per l'adesione britannica alla Cee — ha dichiarato l'ambasciatore Schaezel — ha lasciato il posto ad un'attenta considerazione dei costi economici che tale operazione comporta »¹⁸⁷. Una Comunità che unisce dieci paesi europei altamente sviluppati protetta dalla tariffa esterna comune e dai prelievi comporta, infatti, delle inevitabili deviazioni del traffico commerciale¹⁸⁸. In particolare, ha sottolineato Palmby, responsabile della politica internazionale dell'*U.S. Department of Agriculture*, « l'allargamento della Cee è il più grave problema che l'agricoltura americana deve affrontare negli anni settanta »¹⁸⁹. Infatti, rileva Malgrem, « l'estensione al Regno unito del sistema dei prelievi variabili e l'allineamento sugli elevati prezzi comunitari aumenterà il livello di protezione delle importazioni britanniche, incoraggerà la produzione interna di cereali e di carne, favorirà l'acquisto di grano francese e tedesco a danno delle importazioni dei paesi terzi, accentuerà la concorrenza sui mercati mondiali restanti ». Inoltre, « la possibilità di svendere sul mercato britannico le eccedenze di grano, di zucchero, di ortofrutticoli, ecc. indurrà la Comunità a procedere con grande lentezza nel rivedere la politica agricola comune »¹⁹⁰. E di fronte alle stime dell'*U.S. Department of Agriculture* che, in seguito all'allargamento, prevede una perdita secca di 400 milioni di dollari per le esportazioni Usa, non deve sorprendere se il governo americano ha già formalmente informato il Regno unito che, in seguito al radicale mutamento del sistema tradizionale di *deficiency-payments*, potrà prendere delle misure di ritorsione¹⁹¹. Gli Usa, peraltro, hanno già protestato ufficialmente presso la Cee per la prospettiva che la Comunità allargata stipuli un'altra decina di accordi preferenziali¹⁹². Con l'allargamento, infatti, i paesi africani — Gambia, Ghana, Kenya, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Tanzania, Uganda — dovrebbero ottenere uno status commerciale identico a quello di cui usufruiscono, al momento, i 18 paesi Sama ed anche i paesi asiatici oceanici e delle Indie Occidentali appartenenti al Commonwealth, pur perdendo la tariffa imperiale, avranno anch'essi degli speciali accordi commerciali¹⁹³. Peraltro, se a tutto ciò si aggiunge la prospettiva di accordi di libero scambio per i prodotti industriali con i paesi dell'Efta non candidati all'adesione (Austria, Portogallo, Svizzera, Svezia, Finlandia e Islanda)¹⁹⁴, nonché di concludere ulteriori accordi con i paesi dell'America Latina¹⁹⁵ gli Usa devono constatare che la « Comunità diventerà il centro di un enorme blocco geopolitico discriminatorio »¹⁹⁶. Il commercio globale della Cee allargata, comprensivo di oltre 50 paesi,

rappresenterà, infatti, oltre il 50% del commercio mondiale totale. L'operazione dell'allargamento ingigantisce così in modo clamoroso il problema degli accordi preferenziali tanto che le preoccupazioni degli Usa per la politica mediterranea della Cee diventano secondarie di fronte agli imponenti problemi che la Comunità a dieci pone a tutti i paesi non facenti parte dell'orbita comunitaria. Bruxelles, pur riconoscendo che l'adesione inglese costituisce « un evento di straordinaria importanza economica per tutti i paesi », sottolinea che gli Usa otterranno nuovi vantaggi dall'allargamento: sul piano commerciale, dato che la tariffa esterna del Regno Unito sarà inferiore, in media, a quella attualmente vigente adottando la Tec (anche se è vero che le merci americane dovranno fronteggiare sul mercato inglese la concorrenza delle merci europee favorite dal libero ingresso); sul piano degli investimenti, dato che le compagnie Usa operanti in Europa potranno contare su un mercato di consumatori più vasto e più omogeneo dell'attuale nel quale mettere a frutto la propria superiorità tecnologica¹⁹⁷. Inoltre, si aggiunge a Bruxelles, gli effetti di sviluppo economico conseguenti alla formazione di un'Europa allargata favoriranno, presto o tardi, l'acquisto di un maggior numero di merci Usa così come si è verificato dopo la creazione della Comunità dei Sei tanto più che l'adesione britannica dovrebbe rafforzare le forze favorevoli ad una politica commerciale comunitaria « aperta »¹⁹⁸. Ma sulle conseguenze dell'allargamento nel settore agricolo la Comunità è molto cauta. La Commissione si limita ad affermare che « l'instaurazione della preferenza comunitaria, pur potendo determinare un graduale mutamento nelle correnti attuali degli scambi, avrà effetti limitati e circoscritti »¹⁹⁹. È, invece, da ritenere che, eccezion fatta per alcuni prodotti (semi oleosi, fave di soia, pannelli) che continueranno ad essere ammessi in franchigia, l'estensione dei meccanismi dei prelievi al Regno Unito — il più forte importatore mondiale di prodotti agricoli ed alimentari — determinerà sostanziali alterazioni delle correnti di scambio. Significativa, al riguardo, è la presa di posizione, oltre che degli Usa, del Canada²⁰⁰, dell'Australia²⁰¹, del Sud Africa²⁰², del Giappone²⁰³, dei paesi dell'Est²⁰⁴ e dei paesi emergenti²⁰⁵. Persino i paesi rivieraschi del Mediterraneo che già beneficiano di un trattamento preferenziale nell'area comunitaria, incontreranno in diversi casi maggiori ostacoli sul mercato britannico e degli altri paesi aderenti. Significativo, al riguardo, è il caso degli agrumi: mentre attualmente Spagna, Israele, Tunisia e Marocco hanno accesso sui mercati del Regno Unito, della Norvegia e della Danimarca in franchigia o, al massimo, pagando un dazio assai modesto (2-3%) con l'allargamento (e quindi con l'adozione della Tec) il dazio salirà al 4-12%, nonostante le preferenze²⁰⁶. La creazione di una Comunità a dieci accentua perciò la necessità di rivedere radicalmente la politica agricola comune per evitare sistematici con-

flitti commerciali con i paesi terzi²⁰⁷. E se la Cee si dichiara « disposta a prendere in esame tutti i problemi che ostacolano il miglioramento degli scambi » non convince il fatto che tali « discussioni possano iniziare solo quando i paesi candidati all'adesione potranno parteciparvi in quanto membri di pieno diritto della Comunità »²⁰⁸. Ogni ritardo, ogni temporeggiamento nel realizzare una effettiva riforma della politica agricola comune si risolve in un danno per l'Europa incapace di resistere alle richieste di nuovi aumenti dei prezzi agricoli. Il protezionismo agricolo di un blocco europeo di così ampie dimensioni costituirebbe, peraltro, un anacronismo nel momento in cui la « business community » opera nell'ottica del mercato mondiale. L'Europa dovrebbe perciò cogliere la grande occasione dell'allargamento per rivolgere le sue energie, non ad estendere una politica agricola rivelatasi fallimentare (e che, in sostanza, favorisce le pressioni dei protezionisti Usa), ma a varare l'unione monetaria ed economica per creare una valuta di riserva che non dipenda dagli Usa²⁰⁹, realizzare una strategia industriale volta a creare dei complessi internazionali capaci di rivaleggiare con le compagnie americane²¹⁰, evitare nei settori d'importanza chiave il predominio extraeuropeo²¹¹, sviluppare le industrie ad alta tecnologia fondamento dell'economia futura, favorire la protezione dell'ambiente ed un armonico sviluppo regionale. È infatti nei settori vitali della politica economica, monetaria ed industriale che la sfida dell'Europa può costituire un problema reale per gli Usa²¹². Lo si è visto con chiarezza allorché la Commissione ha proposto di porre delle restrizioni agli investimenti esteri e di controllare il mercato dell'eurodollaro²¹³ e, specificatamente nel settore industriale, allorché la Commissione ha accusato una sussidiaria di una compagnia americana (Europemballage facente parte del gruppo della Continental Can Company) di avere acquisito una posizione dominante nel Mercato comune²¹⁴. Attaccando la politica agricola comune gli Usa polarizzano le critiche di pressoché tutti i paesi del mondo. Ma il vero problema per gli interessi Usa è che la Comunità allargata, realizzando l'unione economica e monetaria, possa disporre degli strumenti che le consentano di abbandonare lo status di paese assistito per assumere, invece, le proprie responsabilità nel mondo²¹⁵. Una Comunità a dieci possiede, infatti, il peso economico e la coesione geografica per rendere una tale azione possibile. Ma, per realizzare l'Europa economica e monetaria, è indispensabile creare la Comunità politica. Non è infatti possibile attuare un approfondimento del processo di integrazione europea senza ipotizzare un aumento dei poteri istituzionali²¹⁶. È perciò indispensabile che la Comunità allargata prenda l'iniziativa di creare dei centri decisionali comunitari. In caso contrario, infatti, l'Europa non potrebbe che continuare a svolgere un ruolo subordinato alle esigenze delle due superpotenze. Una Comunità politica è tanto più urgente oggi

che la crisi monetaria, i provvedimenti restrittivi Usa e l'imminente convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea mostrano in piena evidenza la fragilità dell'Europa attuale. La Comunità politica consentirebbe, inoltre, di avviare una politica europea di difesa, ormai necessaria di fronte alla determinazione americana di ritirare le proprie truppe²¹⁷ e alla graduale perdita di credibilità della garanzia nucleare degli Usa²¹⁸. I paesi europei, coscienti della necessità dei loro legami con gli Usa, potrebbero allora dividere l'onere della difesa su basi di eguaglianza avendo la possibilità di perseguire obiettivi diversi e complementari. Gli Usa non hanno rinunciato al loro obiettivo principale: integrare l'Europa occidentale in una zona di libero scambio atlantica per ottenere, al tempo stesso, l'aiuto necessario a sostenere l'onere della loro leadership mondiale e il mantenimento del predominio nei settori industriali d'avanguardia²¹⁹. Ma, se la Comunità allargata riuscirà a costruire una Comunità politica, il tempo in cui gli Usa potevano imporre all'Europa la forma di integrazione più consona ai propri interessi potrà dirsi concluso. L'avvenire dell'Europa non è infatti in un sistema di relazioni esclusive e sistematiche con gli Usa, ma nello sviluppo di sistemi molteplici di relazioni con gli Usa, il Comecon, i paesi in via di sviluppo²²⁰. La volontà di indipendenza dell'Europa non deve essere, d'altro canto, interpretata come una formula di politica antiamericana o di avvicinamento all'Est. La nuova Europa non dovrebbe essere né antiamericana né antirusa²²¹, ed il suo programma dovrebbe essere quello di una concezione planetaria informata alla causa della pace, del progresso e della cooperazione, su basi di piena eguaglianza, con tutti i popoli²²².

Il neomercantilismo del Giappone

Il quadro delle relazioni commerciali fra l'Europa e l'America non sarebbe completo ove si trascurasse il ruolo del Giappone, terza potenza economica mondiale, che vanta un'indiscussa leadership nella produzione e nel mercato internazionale di una vasta gamma di prodotti industriali (navi, motociclette, apparecchi fotografici e cinematografici, automobili, cemento, gomma, acciaio, ecc.)²²³. Nonostante che la dipendenza del Giappone dal commercio con l'estero si limiti al 15% della produzione industriale (25% per la Repubblica federale tedesca), le esportazioni hanno assunto un'importanza crescente per l'economia giapponese per far fronte a maggiori acquisti di materie prime (32% delle importazioni totali nel 1970) e di combustibili minerali (21% delle importazioni totali nel 1970), nonché per reperire nuovi mercati²²⁴. In particolare, negli ultimi anni, il Giappone ha lanciato una vera e propria

offensiva commerciale di proporzioni mai viste prima d'ora, offensiva che ha il grave difetto di essere neomercantilista (e cioè di volere una forte espansione delle esportazioni contenendo invece l'incremento delle importazioni)²²⁵. Dal 1964, infatti, il Giappone registra un avanzo crescente della propria bilancia commerciale (avanzo pari a 377 milioni di dollari nel 1964, a 2,3 miliardi di dollari nel 1966 e ad oltre 4 miliardi di dollari nel 1970). L'economista H. Kanamoura, peraltro, ritiene che, entro il 1980, il Giappone diventi il principale paese esportatore del mondo e il prof. Shinomoura prevede che, entro il 1975, le esportazioni giapponesi saliranno dai 19 miliardi del 1970 a 35 miliardi di dollari realizzando un attivo commerciale annuo di oltre 9 miliardi di dollari. Inoltre, il forte attivo della bilancia dei pagamenti (oltre 2 miliardi di dollari nel 1970) induce il Giappone ad aumentare rapidamente gli investimenti diretti all'estero²²⁶ imitando la conquista del mondo già intrapresa dal capitale americano. Significativo al riguardo è il fatto che il programma giapponese di aiuti ai paesi emergenti mira, in sostanza, ad impossessarsi, entro il 1975, del 35% del mercato del Sud-Est asiatico e a stabilirsi solidamente in Africa e in America Latina per farne le basi avanzate di una politica di esportazione aggressiva verso gli Usa e l'Europa Occidentale²²⁷.

Ma la formidabile offensiva commerciale di Tokio ha inevitabilmente provocato le reazioni degli Usa (principale partner del Giappone nei cui confronti la bilancia commerciale americana registra un deficit crescente)²²⁸ ed accentuato le preoccupazioni dell'Europa, in specie della Cee i cui negoziati per un accordo commerciale restano bloccati in seguito alla disputa sulla clausola di salvaguardia (invocata soprattutto dalla Francia e dall'Italia). In particolare, gli Usa, oltre a sottolineare che lo yen è sottovalutato di almeno il 25%, accusano gli operatori giapponesi di fruire di speciali aiuti governativi, di essere organizzati in potenti consorzi, di pagare la più bassa imposta sulle società del mondo industriale e soprattutto di invadere i mercati esteri mantenendo, invece, chiuso il proprio mercato²²⁹. Infatti, nonostante gli impegni assunti aderendo al Gatt, all'Ocse e al Fmi, il tradizionale isolazionismo del Giappone non è stato del tutto abbandonato²³⁰. Oltre che da dazi relativamente più alti rispetto agli altri paesi partners, il mercato giapponese è protetto da un elaborato sistema di contingenti all'importazione (ridotti a 40 alla fine del settembre 1971), sistema che è soltanto un sintomo dell'isolazionismo nipponico. Infatti, gli operatori occidentali, una volta penetrati nel mercato giapponese, devono fronteggiare un'altra lunga serie di ostacoli. I prezzi della maggior parte dei prodotti giapponesi sono sistematicamente inferiori a quelli che gli importatori possono sperare di offrire. I legami invisibili dell'« oyabun-kobun » — una specie di rapporto fra maestro ed apprendista che dura tutta la vita —

sono così forti che nessuna società straniera può sperare di romperli o di esercitare delle pressioni per ottenere decisioni diverse. E le pratiche commerciali sono così diverse rispetto a quelle occidentali da indurre gli operatori stranieri ad associarsi con un partner giapponese. Ma anche la conclusione di joint-ventures non è facile da realizzare. Il governo giapponese controlla rigorosamente gli investimenti esteri limitandoli, nei settori interessanti, ad una partecipazione (in teoria) non superiore al 50% (ma, in pratica, di gran lunga inferiore). Di fronte alle pressioni dei partners il Giappone è stato indotto, a varie riprese, ad adottare delle misure liberalizzatrici, ma la portata pratica di questi provvedimenti ha sempre deluso. In sostanza, la liberalizzazione degli investimenti ha finora interessato quei settori in cui l'industria giapponese è sufficientemente sicura di potere mantenere le posizioni acquisite sul mercato, mentre in tutti gli altri casi le competenti autorità si sono riservate la più ampia discrezionalità di valutazione e le autorizzazioni relative ad operazioni di una certa consistenza e interesse sono rimaste estremamente limitate. Quasi sempre, peraltro, l'autorizzazione è condizionata al rispetto di determinati vincoli, quali, ad esempio, la limitazione delle quote di mercato che l'impresa può coprire, l'impegno ad esportare una determinata percentuale della produzione o ad utilizzare materie prime locali²³¹. La General Motors, dopo una dura battaglia, si è dovuta accontentare di una partecipazione del 35% in una joint-venture con Isuzu Motors e Miti (il potente ministero dell'industria e del commercio i cui funzionari sono dei superpatrioti) ha preteso una dichiarazione ufficiale in cui la compagnia americana si è impegnata a non cercare mai di assorbire il partner giapponese²³². I paesi occidentali hanno perciò scarsa fiducia nelle promesse giapponesi di procedere ad ulteriori liberalizzazioni²³³. L'esperienza ha, infatti, mostrato che alla apparente generosità delle misure annunciate corrispondono riserve tali da annullarne l'effetto, sì che il mercato giapponese continua a restare chiuso. « Il Giappone — ha scritto Hedberg — si disinteressa totalmente di ogni avvenimento della comunità internazionale. Il Giappone non comprende che il linguaggio delle ritorsioni »²³⁴. Ed è questo, infatti, il contenuto del diktat di Nixon del 15 agosto 1971 con il quale gli Usa, hanno voluto imporre al Giappone una rivalutazione sostanziale (17% circa) dello yen, una più accentuata liberalizzazione degli investimenti diretti, la partecipazione all'onere della difesa nel Pacifico ed un aumento dell'aiuto al terzo mondo. Dopo un abbozzo di resistenza, il Giappone, isolato, ha ceduto. Il 15 ottobre 1971 il governo ha anche autolimitato le esportazioni di tessili artificiali e di lana accettando buona parte dei criteri di controllo richiesti dall'industria americana²³⁵. Il Giappone, inoltre, si è detto pronto a ridurre i contingenti su diversi prodotti americani (soja, aeroplani leggeri, condizionatori

d'aria, ecc.) e ad accelerare l'applicazione del programma (già definito nel marzo 1971) che prevede: a - l'aumento del volume dei contingenti; b - nuove riduzioni tariffarie; c - nuove riduzioni dell'elenco in cui la partecipazione estera è ancora proibita; d - smantellamento di diversi ostacoli non tariffari; e - l'avvio di una migliore cooperazione economica con i paesi emergenti; f - la revisione del sistema di incentivi fiscali di cui beneficiano attualmente le imprese esportatrici ²³⁶.

Il cedimento del Giappone si spiega essenzialmente con il fatto che i giapponesi non possono fare a meno del mercato americano, tanto più che Tokio deve affrontare una situazione congiunturale meno favorevole. Il Giappone, tuttavia, non ha mancato di chiedere l'abolizione della sovrattassa Usa (sottolineando che essa viola gli accordi internazionali) ²³⁷ e di ricordare che i paesi occidentali mantengono numerose restrizioni all'importazione di prodotti giapponesi. Infatti, la Repubblica federale tedesca mantiene delle restrizioni su 40 prodotti, la Francia su 83, l'Italia su 63, la Danimarca su 71, la Svezia su 54. Agli Usa, inoltre, il Giappone rimprovera il mantenimento dell'Asp; la legge tariffaria in base alla quale le merci estere sono soggette a dazi basati o sui prezzi americani all'ingrosso o sui prezzi americani all'export (a seconda quale sia più elevato); il certificato di origine mirante ad escludere articoli fabbricati con materie prime provenienti dalla Cina; la complessità delle fatture ²³⁸. Il Giappone, peraltro, che aveva rinunciato alla sua indipendenza nel settore della difesa e nel settore diplomatico in compenso di una piena autonomia in campo economico, è rimasto molto « sorpreso » della precipitazione dell'azione americana nei confronti della Cina. Il conflitto economico è perciò destinato ad avere delle ripercussioni politiche. « In futuro — ha dichiarato il presidente della potente Keidanren (la federazione degli industriali giapponesi) — Giappone e Usa potranno restare dei buoni partners commerciali, ma non saranno più i membri di una stessa famiglia » ²³⁹. L'orientamento di maggiore indipendenza della politica estera giapponese può perciò sfociare o in un movimento di avvicinamento verso la Cina (è infatti meno oneroso per il Giappone importare materie prime dalla Cina che dagli Usa e dall'Australia; peraltro, entro il 1985, il mercato cinese potrebbe avere uno sviluppo tale da sostituire in buona parte il mercato americano) ²⁴⁰ o in un progressivo riarmo, poiché il Giappone — come del resto l'Europa — dubita che si possa fare ancora assegnamento sulla protezione nucleare americana ²⁴¹. A medio termine, perciò, l'America corre il rischio di suscitare nell'area del Pacifico mutamenti sostanziali che si ritorceranno inevitabilmente a suo danno. Anche se le critiche degli Usa nei confronti del protezionismo giapponese appaiono fondate, l'America dovrebbe evitare di urtare l'orgoglio giapponese. Una politica di diktat, anche se realista, rafforza le tendenze protezioniste. Ogni at-

teggimento di superiorità degli Usa non può che rafforzare i sospetti di una presunta volontà dell'Occidente di bloccare l'espansione economica giapponese. Sarebbe peraltro più razionale ed opportuno fare comprendere al Giappone la necessità di una revisione sostanziale della sua politica economica. « L'economia giapponese — ha scritto l'economista K. Nakamura — non ha più bisogno di una politica che accordi una priorità assoluta all'industrializzazione intensiva, ma di una politica che accordi priorità allo sviluppo sociale (per far fronte alla crisi degli alloggi, alla inquinazione, alla costruzione di strade, ecc.) e al miglioramento del tenore di vita della popolazione »²⁴². In tale contesto sarebbe anche possibile attuare una revisione della politica commerciale per evitare la concentrazione della maggior parte delle esportazioni su un solo mercato e favorire un maggior incremento delle importazioni accelerando la rimozione delle barriere tariffarie e non tariffarie. Una tale revisione è facilitata dall'esistenza di un attivo commerciale che consente al Giappone, almeno per un certo numero di anni, di aumentare le importazioni più rapidamente che le esportazioni senza porre in pericolo la posizione della sua bilancia dei pagamenti. Una tale politica, sul piano interno, avrebbe il vantaggio di consentire quello sviluppo sociale che finora è mancato, mentre, sul piano esterno, consentirebbe l'integrazione dell'economia giapponese con quella degli altri paesi sia nel settore degli scambi che in quello degli investimenti diretti, dei servizi e della tecnologia.

Ma il compito di inserire il Giappone nel sistema economico e politico modellato dalla tradizione occidentale non può essere realizzato soltanto dall'America, ma dall'intera comunità dei paesi industrializzati. L'Europa, in particolare, può svolgere un ruolo di grande rilievo per favorire l'integrale partecipazione del Giappone nel sistema internazionale. Infatti, considerato il livello sorprendentemente modesto degli scambi fra la Cee ed il Giappone (2% del commercio estero comunitario, 6% del commercio estero nipponico), l'Europa potrebbe fornire, a breve termine, un contributo all'armonico sviluppo degli scambi mondiali intensificando i rapporti commerciali tanto più che sia la Cee che il Giappone intendono diminuire la loro dipendenza dal mercato americano²⁴³.

Peraltro, Europa e Giappone possono attuare una stretta cooperazione economica nel settore tecnologico (ove certi settori industriali europei vedono con favore l'apporto tecnologico giapponese e ove il Giappone potrebbe realizzare progetti di più ampia portata) e nel settore dell'approvvigionamento delle materie prime (di cui entrambi i blocchi hanno necessità)²⁴⁴. Gli stessi giapponesi, peraltro, nell'ambito dell'accordo commerciale in discussione, hanno proposto alla Cee di istituire uno speciale organo di consultazione per armonizzare le rispettive poli-

tiche commerciali e monetarie nell'ambito del Gatt, del Fmi e dell'Unctad. Ed è noto che il Giappone ha auspicato un'azione concertata con i paesi europei per indurre gli Usa ad abolire la sovrattassa del 10% ²⁴⁵. È perciò da auspicare che, con l'adesione del Regno unito, la Cee rilanci i negoziati con il Giappone. Il Kennedy Round, a parte i risultati sul piano tariffario, non ha, infatti, fornito alcuna soluzione al problema dell'abolizione dei contingentamenti reciproci ²⁴⁶. La conclusione di un accordo commerciale fra la Cee ed il Giappone, oltre a favorire la liberalizzazione degli scambi fra i due blocchi (liberalizzazione che, sicuramente, avrebbe delle ripercussioni favorevoli negli scambi delle due parti con gli Usa), consentirebbe anche di salvaguardare l'unità del mercato comunitario, unità oggi compromessa dal fatto che, ad esempio, l'Italia blocca gli arrivi di auto e di moto giapponesi del Benelux. La possibilità di una evoluzione dei rapporti economici con il Giappone è, tuttavia, contrastata dagli industriali europei, i quali temono il riflusso dei prodotti giapponesi dal mercato americano e sembrano decisi a rinunciare alla conquista del mercato giapponese ²⁴⁷. Questi timori sono eccessivi. L'accordo che Bruxelles intende concludere con il Giappone mira ad ottenere l'abolizione dei contingenti giapponesi, a rimuovere le formalità amministrative (incluso gli ostacoli in materia di brevetti, modelli, ecc.) all'importazione. Bruxelles, inoltre, prevede l'inserimento di una clausola di salvaguardia per consentire, in caso di necessità, di far fronte alle perturbazioni del mercato. La competitività del Giappone — come si è visto nel clamoroso caso della Zeiss Ikon ²⁴⁸ — si basa sull'adozione di tecnologie avanzate anziché sul mito dei bassi salari. Indubbiamente gli operatori giapponesi sono più audaci, fruiscono dell'appoggio totale del loro apparato governativo e di un sistema creditizio più funzionale. Ma le carenze non mancano. I giapponesi, ad esempio, sono poco pratici di marketing tanto che i loro maggiori successi commerciali nei mercati mondiali sono da attribuirsi ad agenti stranieri. Peraltro, il caso del Brasile, ove una comunità di oltre un milione di giapponesi non ha ottenuto alcun successo commerciale rilevante, attesta che quando manca il background del sistema economico giapponese gli operatori incontrano all'estero delle difficoltà notevoli. In realtà, una certa cooperazione con il Giappone è indispensabile sui mercati internazionali specie per quanto riguarda i tessili e i prodotti siderurgici in cui europei e giapponesi sono concorrenti per le esportazioni verso gli Usa ed altri mercati. Gli operatori economici europei non dovrebbero poi trascurare il fatto che il mercato giapponese offre delle ottime possibilità per la vendita di frumento, di minerali e di una vasta gamma di prodotti a tecnologia avanzata. Le poche imprese europee che sono riuscite a penetrare nel mercato giapponese registrano alti profitti e espansione crescente ²⁴⁹. Last but not least, un accordo commerciale con il

Giappone può costituire la grande occasione per interessarsi al mercato asiatico, un mercato potenzialmente molto ricco che l'Europa sinora, incredibilmente, ha trascurato quasi totalmente²⁵⁰. D'altro canto, qualunque sia l'esito dei negoziati di Bruxelles, le esportazioni giapponesi in Europa (e in tutta l'area circostante: Nord Africa, Medio Oriente, bacino del Mediterraneo, ecc.) sono destinate ad aumentare con grande rapidità. In forte aumento sono, peraltro, gli investimenti diretti di società giapponesi. E, a questo riguardo, si deve constatare, ancora una volta, che, in assenza di una politica europea comune, i potenti istituti finanziari giapponesi, installati di recente a Londra, potranno finanziare buona parte degli investimenti diretti giapponesi in Europa con i denari degli stessi europei così come hanno fatto gli istituti bancari degli Usa.

Conclusioni

I progressi compiuti negli ultimi venticinque anni nel processo di liberalizzazione degli scambi hanno prodotto un'espansione spettacolare del commercio internazionale. Se si considera il periodo piú significativo dello sviluppo economico postbellico, e cioè il periodo che va dalla fine del 1958 al 1970, si constata che il totale dei valori fob delle esportazioni mondiali è pressoché triplicato (essendo salito da 108 a 312 miliardi di dollari), mentre la produzione mondiale, nello stesso periodo di tempo, è soltanto raddoppiata. È questo un risultato senza precedenti nella storia del commercio mondiale. Non solo è stata rovesciata una lunga tendenza secolare (che aveva sistematicamente visto il contenimento dell'espansione degli scambi entro i limiti della produzione), ma il commercio internazionale è diventato uno dei motori dello sviluppo economico tale da condizionare la prosperità delle nazioni, la loro stabilità, la loro cooperazione internazionale.

La forte espansione degli scambi ha, peraltro, accentuato considerevolmente l'interdipendenza economica fra i paesi industrializzati. Le economie nazionali si sono aperte sempre di piú non solo nel senso di una maggiore incidenza del commercio estero sulla produzione totale, ma soprattutto nel senso di risultare esposte a squilibri nella bilancia dei pagamenti. La vasta accumulazione di capitale e il rapido trasferimento internazionale delle nuove tecnologie hanno ridotto le variazioni della struttura comparata dei costi di produzione dei paesi industrializzati. Inoltre, le differenze dei costi sono risultate attenuate dalla riduzione delle spese di trasporto e di comunicazione e, a partire dal 1949, dalla messa in funzione del codice di liberalizzazione dell'Oece, dall'unione monetaria europea, dalla realizzazione della convertibilità delle monete e dallo smantellamento dei dazi doganali. Parallelamente le barriere psicologiche e istituzionali ai movimenti di capitale fra i paesi

industrializzati sono state rapidamente erose, specie a partire dal 1958. Il « business » ha così assunto un carattere sempre più multinazionale estendendo l'organizzazione razionale dei fattori della produzione a tutte le parti del mondo. Si stima così che il valore contabile degli investimenti effettuati a tutto il 1970, fuori dal territorio nazionale, da tutti i paesi dell'area occidentale (al fine di produrre all'estero beni e servizi) si aggiri attorno ai 300 miliardi di dollari, di cui circa la metà sarebbe di pertinenza americana. Si stima, peraltro, che questa massa complessiva di investimenti — il cui peso va raffrontato, per meglio valutarla, al prodotto lordo degli Usa (1.000 miliardi di dollari), dell'intera area occidentale (1.800 miliardi di dollari), della Cee (400 miliardi di dollari) — generi una cifra di affari che si aggira sui 450 miliardi di dollari. La produzione estera degli Usa, da sola, ammonterebbe a 200 miliardi di dollari, un importo imponente se si considera che il valore complessivo dell'export americano è di circa 43 miliardi di dollari.

L'intensificazione delle relazioni economiche internazionali ha così prodotto una serie di forze nuove, le quali, superando le frontiere politiche ed ideologiche, mirano a creare un mercato mondiale fondato sulla divisione internazionale del lavoro che, secondo Ricardo, assicurerebbe lo sviluppo economico ottimale. Infatti, in Occidente le compagnie multinazionali si sono moltiplicate in numero e in dimensioni stimolate dallo slancio scientifico-tecnologico, dalla rapidità delle comunicazioni, dalla prospettiva di potere applicare su scala mondiale i principi della produttività e dalla moltiplicazione senza limiti e senza controlli degli eurodollari. E all'Est l'accentuato interscambio con i paesi occidentali ha indotto le imprese socialiste statali e le imprese capitaliste private a creare delle joint-ventures che anticipano la nascita della impresa transideologica. La crisi monetaria e commerciale deve essere intesa, anzitutto, come la reazione dello stato nazionale alle nuove forze economiche, che, ignorando ogni costrizione politica, tendono a considerare il mondo come un unico grande mercato. E questa sfida è tanto più seria allorché si consideri che gli stati nazionali non sono più in grado di perseguire delle politiche economiche indipendenti. Infatti, le politiche dirigiste perseguite a livello delle economie nazionali negli ultimi venticinque anni mal si conciliano con il carattere universale dell'attività economica svolta dalle compagnie multinazionali. Significativo al riguardo è il fatto che le compagnie multinazionali producendo all'estero gran parte di quello che vendono, ovvero importando prodotti o parti di articoli da vendere sul mercato interno, ostacolano gli sforzi dello stato nazionale di migliorare la situazione della propria bilancia commerciale attraverso la manipolazione dei tassi di cambio.

Un'altra caratteristica saliente delle relazioni economiche internazionali degli ultimi venticinque anni è il netto contrasto fra la tendenza

alla liberalizzazione nel commercio internazionale e la tendenza dirigista a livello dei sistemi economici nazionali. E se tali tendenze non si sono scontrate ciò è da attribuire alla crescente interdipendenza economica dei paesi industrializzati, allo sforzo liberalizzatore di alcuni efficienti organismi internazionali (Oece, Gatt, Fmi) e soprattutto al successo ottenuto dalle politiche dirigiste di stabilizzazione interna. In un clima di pieno impiego e di relativo benessere economico gli sforzi fatti per ridurre gli ostacoli al libero commercio hanno incontrato scarse resistenze. Inoltre, i problemi monetari sono stati affrontati con quel minimo di cooperazione internazionale che ha impedito che le difficoltà delle bilance dei pagamenti ostacolassero il processo di liberalizzazione degli scambi. Ma il successo delle politiche di pieno impiego ha provocato un grado crescente di inflazione da costi secondo tassi che differiscono spesso sensibilmente da paese a paese. Si sono così accumulate delle forti tensioni (chiaramente collegate alle predette tendenze contrastanti nella politica internazionale e nella politica interna) che hanno finito col porre in seria crisi il sistema monetario internazionale fondato sul regime dei cambi fissi. Il sogno di Keynes di un mondo in cui alle politiche economiche interne fossero risparmiate le contaminazioni dei problemi relativi alle bilance dei pagamenti non è stato realizzato. La riluttanza della classe politica ad ammettere la debolezza intrinseca del sistema vigente dei pagamenti internazionali per rimpiazzarlo con un sistema che consenta una maggiore flessibilità ai tassi di cambio rischia di avere serie conseguenze. La comunità finanziaria ed industriale è, infatti, sempre tentata dall'idea che il controllo e la deflazione siano i soli mezzi per sanare un deficit e garantire la solidità della moneta. L'alternativa è invece quella di fare variare un solo prezzo (quello della parità monetaria). Dopo venticinque anni di sviluppo economico pressoché ininterrotto e dell'avvento di una società del benessere che condiziona economicamente milioni di lavoratori non è concepibile rivedere l'intera struttura dei prezzi e dei costi. Le politiche deflazioniste, d'altro canto, notoriamente creano disoccupazione molto prima di quanto non riducano salari e prezzi.

La nuova fase aperta dalla crisi monetaria e commerciale preannuncia la fine del bipolarismo Usa-Urss attorno al quale si erano organizzate le forze politiche del mondo. Negli anni settanta tutto ridiviene fluido, tutto ridiviene possibile. In Europa due eventi politici maggiori hanno un'importanza straordinaria: la scelta dell'Europa da parte del Regno unito e l'emancipazione della Repubblica federale tedesca che, senza compiere le follie del passato, è in grado di svolgere il ruolo di motore propulsivo dell'Europa. All'altro capo del mondo, in Estremo Oriente, il Giappone, oltre a rivelarsi una delle principali potenze economiche, è destinato ad affermarsi anche politicamente, mentre la Cina

si presenta alla ribalta mondiale come il paese guida del terzo mondo. La redistribuzione globale di potenza in atto apre un periodo di accentuata concorrenza, e quindi un periodo di lotte economiche e commerciali fra i paesi industrializzati del mondo occidentale. Le implicazioni di queste lotte sono molto importanti per il futuro assetto del mondo. Gli Usa, consapevoli del loro declino relativo, ma anche del fatto che essi tuttora costituiscono la prima potenza economica mondiale, con i provvedimenti del 15 agosto tendono ad imporre su posizioni di forza (data la carenza di unità dell'Europa e le incertezze del Giappone) le proprie soluzioni anche a rischio di chiudersi in un protezionismo che può provocare una crisi economica mondiale. L'Europa viene così posta di fronte alle sue responsabilità sì che ogni ulteriore esitazione, ogni ulteriore ritardo, non è più giustificato specie per quanto riguarda il varo dell'unione economica e monetaria e la costruzione della comunità politica. Non sapere cogliere questa grande occasione vorrebbe dire rinunciare a svolgere un ruolo mondiale responsabile (tanto più doveroso dopo l'adesione inglese) e rinviare ancora una volta la possibilità di porre le basi di una indipendenza effettiva. Le lotte in atto fra i paesi industrializzati sono, peraltro, anche la conseguenza dell'orientamento di ogni singolo paese di reperire nuovi sbocchi diversificando al tempo stesso le proprie correnti di scambio per evitare un'eccessiva dipendenza economica e quindi politica. L'errore del Giappone è stato infatti quello di avere concentrato eccessivamente il suo commercio estero con l'America. La creazione di un sistema internazionale più equilibrato e più solido dovrebbe perciò essere favorita dalla crisi attuale. Infatti, diversificazione degli scambi e reperimento di nuovi mercati significa, in sostanza, relazioni commerciali più intense dei paesi occidentali con i paesi dell'Est, la Cina ed i paesi emergenti.

È perciò da ritenere erronea la convinzione che il sistema monetario internazionale possa funzionare sulla base esclusiva di nuovi strumenti monetari sul tipo dei diritti speciali di prelievo. Infatti, a parte la considerazione che per realizzare un tale progetto occorrerebbe delegare ad una banca centrale mondiale il potere di emettere una nuova moneta allorché gli stati nazionali non hanno alcuna intenzione di perdere uno degli attributi principali della loro sovranità, come si può pensare che nel mondo del 1980 i più intensi scambi dei paesi ad economia di mercato con l'Urss e la Cina si svolgano esclusivamente su una base monetaria creata dall'Occidente? L'oro è perciò destinato a svolgere un ruolo essenziale anche nel nuovo sistema monetario. D'altro canto, indubbiamente a breve termine una nuova parità del dollaro nei confronti dell'oro non risolve i problemi di fondo di un nuovo assetto monetario. Tuttavia l'aumento moderato del prezzo dell'oro consentirà al sistema monetario internazionale di mantenersi ancorato al dollaro an-

cora per cinque o dieci anni finché il Giappone e l'Europa (o, in sua assenza, la Repubblica federale tedesca) siano in grado di assumere in pieno le proprie responsabilità anche in campo monetario. Diverso è invece il discorso relativo alle « dollar balances » per le quali, ad evitare danni generali, un compromesso dovrà essere ricercato per convertirle in qualche nuova forma di moneta internazionale.

È chiaro, peraltro, che il problema della stabilità monetaria non si risolve con il mero riallineamento dei tassi di cambio, ma con la messa in funzione di un sistema di cambi più flessibili o quanto meno, se si vogliono evitare le difficoltà tecniche, in una serie di aggiustamenti più frequenti delle parità monetarie, ad esempio, sulla base del modello brasiliano. Sarà così più facile rimuovere le « trade distortions » prodotte dal sistema dei cambi fissi e dalle dislocazioni determinate dalla rivalutazione delle principali monete bloccando le tendenze neo-protezioniste e ridando nuovo slancio al commercio mondiale. E per fronteggiare le incertezze provocate da più frequenti aggiustamenti dei tassi di cambio si potrebbe istituire un ente centrale a partecipazione internazionale che offra qualche forma di assicurazione monetaria per il commercio mondiale. Un tale ente, in particolare, dovrebbe offrire contratti monetari a termine per le transazioni commerciali a livelli tali da non danneggiare tali operazioni. Ciò fornirebbe le garanzie di stabilità necessarie per il commercio e gli investimenti internazionali e costituirebbe un'alternativa all'attuale sistema delle parità fisse. E per raggiungere un tale obiettivo non si dovrebbero necessariamente creare nuove forme di burocrazia internazionale. Basterebbe, infatti, servirsi, per preparare i contratti monetari, delle banche commerciali le quali avrebbero poi diritto a scontarli o a riassicurarli presso l'ente centrale.

L'accentuata concorrenza fra i paesi dell'area occidentale è anche la conseguenza dell'imposizione americana di indurre i paesi partners a contribuire in misura massiccia alla riduzione del deficit della propria bilancia dei pagamenti. E al riguardo occorre dire con chiarezza che il mero riallineamento dei tassi di cambio non costituisce una misura sufficiente e che la richiesta americana di eliminare le barriere tariffarie e non tariffarie all'export degli Usa non può che essere considerata nel contesto di un nuovo negoziato nel Gatt in cui a tutti i protagonisti del commercio internazionale si possono rimproverare delle tentazioni protezioniste. Né può essere ragionevolmente accolta la richiesta di Nixon di un miglioramento della bilancia dei pagamenti americana dell'ordine di 13 miliardi di dollari, poiché l'intero sistema economico occidentale rischierebbe di entrare in crisi. Un miglioramento effettivo della bilancia dei pagamenti degli Usa dipende soprattutto dalla volontà americana, sul piano interno, di controllare l'aumento dei prezzi e dei salari e di favorire l'incremento della produttività, e, sul piano

internazionale, di frenare l'esportazione di capitale. Il deficit della bilancia dei pagamenti degli Usa è infatti determinato essenzialmente dai movimenti di capitale ed in particolare dall'incremento costante degli investimenti diretti all'estero. E, se porre un freno all'uscita di capitale significa scontrarsi con le tendenze mondialiste del « business » americano, di fronte alle inquietudini dei sindacati dei lavoratori — i quali accusano le compagnie multinazionali di esportare posti di lavoro e di indebolire la competitività dell'economia nazionale — occorre prendere delle decisioni per evitare di alimentare le tendenze neoprotezioniste. Fra l'altro una presa di posizione dell'Amministrazione Usa consentirebbe anche ai paesi partners di affrontare il problema degli effetti dell'azione svolta dalle compagnie multinazionali sul sistema economico mondiale e di avviare in sede internazionale la soluzione dei conflitti relativi alle pratiche fiscali, al controllo delle esportazioni, alla legislazione anti-trust, ecc. Infatti, senza necessariamente creare nuove strutture burocratiche, si potrebbe affidare al Gatt o all'Ocse il compito di esercitare una supervisione internazionale (secondo le linee di un vero e proprio « ombudsman ») sull'attività delle compagnie multinazionali. Ed analogamente per quanto riguarda il mercato dell'eurodollaro — parallelo finanziario apatriade delle compagnie multinazionali — si potrebbe affidare al Fondo monetario internazionale o alla Banca mondiale il compito di creare un equilibrio accettabile fra domanda e offerta (limitando in particolare le richieste di fondi delle banche americane) per evitare scompensi pericolosi fra depositi a breve termine o a vista e utilizzazioni a medio e a lungo termine.

Grande importanza assume anche il dibattito in tema di spese militari. Indubbiamente un nuovo equilibrio, oltre che necessario, è auspicabile di fronte alla graduale perdita di credibilità della garanzia nucleare degli Usa e alle implicazioni che in questo settore comporta la convocazione di una conferenza sulla sicurezza europea. Gli Usa approfittando delle incertezze del Giappone e dell'Europa mirano a fare pagare ai paesi partners le spese di stazionamento delle truppe americane e dell'armamento classico escludendo ogni partecipazione reale in sede di decisioni essenziali e di armamento atomico ritenuto ancora un settore di esclusiva pertinenza delle superpotenze. È invece da ritenere che anche nel settore della difesa l'intero problema debba essere rivisto in modo globale. Infatti, al « burden sharing » relativo alle spese militari dovrebbe corrispondere una ripartizione delle responsabilità in tutti i campi, armamento atomico incluso. È perciò indispensabile che l'Europa politica sia costruita al più presto per avviare una politica comune di difesa. In caso contrario l'Europa non potrà aspirare a svolgere un ruolo di effettiva indipendenza tanto più che ogni cooperazione, anche limitata, nel settore atomico fra i paesi europei che dispongono di armi

atomiche (Regno unito e Francia) può sempre essere bloccata dalla legge MacMahon che risale al 1946.

Il consolidamento ed il rafforzamento del libero scambio richiede anche strumenti nuovi. Così per dirimere i conflitti commerciali fra i paesi industrializzati ed evitare ritorni protezionistici è opportuno far funzionare un comitato per il commercio mondiale — con partecipazione limitata ai protagonisti del commercio internazionale — avente il compito di delineare le linee d'azione necessarie per risolvere i principali problemi commerciali. E al riguardo il consiglio ministeriale dell'Ocse ha già deciso nel giugno 1971 di creare uno speciale gruppo di lavoro che operi in tale direzione. Tuttavia, per essere efficace, l'attività di questa speciale commissione dovrebbe essere completata istituendo un meccanismo internazionale di conciliazione e di arbitrato al quale anche singole imprese possano rivolgersi per denunciare ogni eventuale danno illecito prodotto dalla concorrenza internazionale, danno che dovrebbe essere provato. A tale riguardo potrebbe rivelarsi assai utile trasferire a livello internazionale (nell'ambito del Gatt o dell'Ocse) i meccanismi della U.S. Tariff Commission che funziona in modo efficace. Inoltre, quando gli attriti diventano così gravi da provocare vere e proprie guerre commerciali (sia pure limitate a certi prodotti e a certi settori) speciali incontri-conferenze dovrebbero essere organizzate (con la partecipazione dei rappresentanti dei governi, delle industrie e di sindacati) al fine di indurre le parti in causa a collaborare per ripristinare le condizioni oggettive del mercato (ad es. limitando le sovvenzioni dirette ed indirette, scambiando informazioni relative alla produzione e alla commercializzazione, discutendo i problemi degli sbocchi, ecc.). Peraltro, se in certi casi una protezione (temporanea e non discriminatoria) deve essere accordata (dato che vasti settori di un'industria maggiore sono seriamente danneggiati dalla concorrenza internazionale ovvero quando l'assistenza ai lavoratori rimasti disoccupati appare inadeguata) a nessun accordo (bilaterale o multilaterale), anche se volto a consentire il cosiddetto « orderly marketing adjustment », dovrebbe essere permesso di perseguire degli obiettivi meramente restrittivi. La finalità di un qualunque accordo dovrebbe infatti essere quella di espandere il commercio internazionale e di ripristinare rapidamente le condizioni obiettive del mercato. All'industria che chiede di essere protetta si dovrebbe perciò imporre — oltre alla prova del danno — la presentazione di un piano di ammodernamento, piano la cui concreta applicazione dovrebbe essere periodicamente verificata affinché le autorità nazionali giustificino i provvedimenti restrittivi in sede internazionale. Infine, appare indispensabile istituire un fondo sociale internazionale per aiutare i produttori ed i lavoratori ad adattarsi ai mutamenti imposti dalla concorrenza internazionale. Tale fondo (che potrebbe essere gestito congiunta-

mente dal Gatt e dall'Oil e che potrebbe essere alimentato in parte con contributi degli stati nazionali ed in parte con un modesto prelievo sul valore totale delle esportazioni dei paesi industrializzati) dovrebbe intervenire rapidamente con sussidi adeguati per assistere i lavoratori ed i piccoli imprenditori colpiti dagli effetti negativi dei mutamenti in atto nell'organizzazione economica del mondo. E a tali provvedimenti di assistenza immediata dovrebbero poi aggiungersi altre misure per facilitare il riassorbimento dei lavoratori disoccupati (ad es. mediante corsi di riqualificazione professionale) e tutelarne i diritti già acquisiti (relativi, ad es., al pensionamento e all'assistenza sociale). Inoltre, piani generali di ristrutturazione (relativi a quei settori in cui è piú forte la resistenza dei gruppi protezionistici) dovrebbero essere studiati (con la collaborazione dei sindacati, degli industriali e delle autorità nazionali dei paesi interessati) e presentati in sede internazionale per avviare la sistemazione di certe attività economiche (ad es. dei tessili) in modo relativamente ordinato senza provocare dei conflitti (che inevitabilmente alimenterebbero le forze neoprotezioniste) e senza causare dei danni ai lavoratori.

Per arrestare l'ondata neoprotezionista la Cee dovrebbe prendere l'iniziativa di proporre agli Usa e al Giappone un periodo di tregua della durata di un anno per appianare le principali difficoltà. È infatti nell'interesse comune sostenere il movimento verso il libero commercio attraverso uno scambio reciproco di concessioni equilibrate. In particolare, è indispensabile che gli Usa si decidano a rinunciare all'Asp e alla deroga alle regole del Gatt nel settore agricolo, che la Cee riveda sostanzialmente la sua politica agricola e gli accordi commerciali preferenziali, che il Giappone smantelli il suo elaborato protezionismo amministrativo. Partendo da queste premesse sarebbe possibile favorire il formarsi di un fronte liberista che potrebbe avere il sopravvento sulle tendenze protezioniste sí da consentire l'apertura di nuovi negoziati in sede Gatt. I paesi industrializzati dovrebbero, peraltro, prepararsi a negoziare in modo diverso dal passato. Ogni futura trattativa non può piú limitarsi ai soli problemi commerciali, ma dovrà includere il problema degli investimenti diretti, il processo di aggiustamento della bilancia dei pagamenti, ecc. Di qui la necessità che il Gatt collabori piú strettamente con l'Ocse (che piú del Gatt ha adeguato le sue strutture al mutamento in atto nell'organizzazione economica mondiale), il Fmi, l'Unctad, la Fao. L'intensificazione della collaborazione degli organismi economici internazionali è in realtà indispensabile anche nell'ambito del ristretto settore commerciale. Così, ad esempio, ogni nuovo negoziato volto a ridurre gli ostacoli al commercio dei prodotti agricoli dovrebbe passare attraverso le seguenti fasi successive e separate: 1 - come primo passo riuscire a definire nell'Ocse qualche forma di coordinamento nello

stabilire gli obiettivi dei paesi industrializzati per quanto riguarda, a medio termine, la produzione agricola e l'espansione del commercio dei prodotti agricoli; 2 - come secondo passo organizzare nell'ambito Fao-Unctad conferenze sui prodotti per definire un modello flessibile per il commercio mondiale in un periodo di tre-cinque anni; 3 - infine, negoziare nel Gatt assicurando il mantenimento di un equilibrio fra i vari paesi sulla base delle indicazioni fornite dalle consultazioni organizzate dall'Ocse e dalla Fao-Unctad, consultazioni che avranno tenuto conto dell'importanza delle componenti sociali. Analogamente in nuovi negoziati il principio della reciprocità dovrebbe essere inteso in termini globali anziché come un obiettivo da realizzare nell'ambito di un determinato settore economico. Così un paese potrebbe offrire in certi settori più di quanto ottiene per poi recuperare un vantaggio equivalente in altri settori. Peraltro, applicare il tradizionale concetto della reciprocità sul tema degli ostacoli non tariffari è pressoché impossibile. Occorrerà, invece, stabilire delle regole, delle linee direttrici, dei codici intergovernativi di buona condotta, insieme a procedure di consultazione relative a denunce di danni che potranno essere stabiliti in termini di deviazione delle predette regole, linee direttrici e codici. La reciprocità assumerà allora la forma di impegni equivalenti assunti dai vari paesi, anziché concessioni commerciali equivalenti misurate in termini tradizionali. E negoziando in tal modo sarà possibile concentrare l'attenzione sui problemi specifici di determinati settori e prodotti pervenendo a risultati utili. Inoltre, poiché la validità di ogni futuro negoziato appare ormai condizionata dalla partecipazione (e quindi dal consenso) dei gruppi industriali (sia privati che statali) che, in determinati settori, hanno eretto ostacoli (non tariffari) assai più protettivi di quelli (tariffari) posti dai governi, è indispensabile che i rappresentanti di tali gruppi partecipino alle trattative. Non è infatti possibile continuare a negoziare in sede internazionale sulla base di mere rappresentanze delle amministrazioni dei singoli paesi, così come si faceva nel secolo scorso. La realtà economica ha subito in questi ultimi decenni delle trasformazioni radicali, trasformazioni di cui bisogna tenere conto anche a livello di rappresentanza delle nuove forze economiche e sociali. I risultati ottenuti nel Kennedy Round nel caso specifico dell'Asp, ad esempio, si sono rivelati illusori data l'assenza in sede di trattative dei rappresentanti dei gruppi economici, i quali, in diversi casi, avevano opinioni ben diverse di quelle delle amministrazioni che li rappresentavano ufficialmente nel Gatt. E se si dovesse continuare a negoziare ignorando il contributo dei gruppi economici questi finiranno con l'accordarsi fra loro (come già si è visto nel caso dell'accordo di autolimitazione dell'export dell'acciaio) sì da rendere priva di significato ogni trattativa ufficiale.

Note

Capitolo I

¹ Cfr. G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy, The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, London, Michael Joseph, 1965, p. 31; H. Jackson, *The Puzzle of Gatt, Legal Aspects of a Surprising Institution*, « Journal of World Trade Law », vol. I, n. 2, mar.-apr. 1967.

² Sulla Carta dell'Avana esiste un'ampia bibliografia. Vedasi, fra l'altro: N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, MacGraw-Hill, 2^a ed., 1969; N. Gardner, M. F. Millikan, *Partnership per lo sviluppo, organizzazioni, istituti, agenzie*, Quaderno Iai, Il Mulino, Bologna, 1970.

³ Il Gatt disponeva nel 1970 di un segretariato formato da appena 200 persone, incluso il personale esecutivo. Il bilancio complessivo raggiungeva appena i tre milioni di dollari contro gli otto milioni dell'Unctad (che ha al suo attivo pochi successi) ed i 50 milioni di dollari della Fao. Vedasi: *How Gatt Works to Free Trade*, « Wall Street Journal », 1^o mag. 1964.

⁴ Cfr. A. Philip, *Le Kennedy Round, Europe et Pays Tiers*, « Bulletin de l'Association des Juristes Européens », Parigi, n. 23-24, 1965, p. 87.

⁵ Cfr. *The Kennedy Round and the Future of World Trade*, a speech delivered by Ambassador W. Michael Blumenthal at a meeting of the Overseas Club of Hamburg, 10 nov. 1965.

⁶ Il Gatt, ha scritto Thiebaut Flory, è piú « un meccanismo che una istituzione, piú uno spirito che un sistema ... È un codice di buona condotta fondato su una certa morale naturale che si applica simultaneamente agli stati e alle integrazioni economiche regionali ... Anche se poco noto, il Gatt costituisce una delle organizzazioni internazionali piú importanti, piú complesse e piú originali », *Le Gatt, Droit International et commerce mondial*, Librairie de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon & R. Durand-Auzias, Parigi, 1968, p. 6.

⁷ Cfr. G. Patriarca, *Il Gatt e la clausola della nazione piú favorita: regola ed eccezioni*, « Rivista di Politica Economica », 12 dic. 1961; G. Schiavone, *L'art. XXIV del Gatt e il Trattato istitutivo della Cee*, « Rivista di Diritto Europeo », n. 1, gen.-mar. 1962; s.a., *Uguaglianza di trattamento e clausola della nazione piú favorita nell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (Gatt)*, Milano, Giuffrè, 1963; s.a., *Il principio di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, Giuffrè, 1966; Chamber of Commerce of the United States, *The Most-Favoured-Nation Principle, An appraisal of its current validity in world trade*, feb. 1966; Gatt, *The Most-Favoured-Nation Clause in the General Agreement on Tariffs and Trade, The Rules and the Exceptions*, Ginevra, set. 1969.

⁸ Sir Eric Wyndham White in una conferenza pronunciata a Varsavia sottolineava che « il Gatt — giuridicamente parlando — non è altro che un accordo commerciale. Ma poiché è un accordo multilaterale, e contiene norme per una azione e decisione comune, il Gatt è diventato un organo internazionale per la cooperazione commerciale fra gli stati firmatari ». Gatt, *Address at the Polish Institute of International Affairs*, Warsaw, 6 giugno 1961, p. 3.

⁹ Ricordiamo che l'Accordo generale comprende quattro parti. La parte I comprende due soli articoli relativi alla clausola della nazione più favorita e alle norme relative al consolidamento dei dazi. La parte II, che va dall'art. III al XXIII, contiene le norme che costituiscono il codice di buona condotta nel commercio internazionale. La parte III contiene regole di procedura ed alcuni articoli importanti come, ad esempio, l'art. XXIV sulle unioni doganali e le zone di libero scambio. La parte IV, aggiunta nel 1966, riguarda i paesi in via di sviluppo. Un'analisi dettagliata della Carta del Gatt è stata di recente effettuata nell'opera monumentale di J. H. Jackson, *World Trade and The Law of Gatt*, University of Michigan, 1970, nonché da Kenneth W. Dam, *The Gatt, Law and International Economic Organization*, The University of Chicago Press, 1970. Peraltro, oltre alle eccellenti opere di Curzon e Flory, assai interessante è la lettura delle seguenti opere: K. Kock, *International Trade Policy and the Gatt, 1947-1967*, Almqvist & Wilsell, Stockholm, 1969; Gatt, *History and Structures of the Gatt and the Work of the Contracting Parties*, Ginevra, 1° marzo 1968, Int(68)30; J. W. Evans, *The General Agreement on Tariffs and Trade*, « International Organization », vol. XXI, n. 1, 1968; British Information Services, *The General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt)*, prepared by the Central Office of Information, London, R. 5470/68; *Twenty Years of Gatt*, « Journal of World Trade Law », vol. 2, n. 1, gen.-feb. 1968; E. Wyndham White, *Les relations commerciales internationales*, « Revue de la Société belge d'études et d'expansion », Bruxelles, n. 218, nov.-dic. 1965; U.S. Department of Commerce, *Gatt: Best Bet For Exports*, vol. 69, n. 48, 2 dic. 1963; U.S. Council of International Chamber of Commerce, *The General Agreement on Tariffs and Trade*, Staff Report, mag. 1964; M. Marin, *Struttura e Problemi del Gatt*, « Rassegna Economica », n. 2, mag.-ag. 1963; *Le rôle du Gatt*, « L'Echo de la Bourse », Bruxelles, 26 nov. 1962; Paul Bureau, *Two Roads to Free Trade*, « The Statist », 16 mar. 1962; s.a., *One World or Trade Blocs?*, « The Statist », 2 nov. 1962; H. M. Catudal, *The General Agreement on Tariffs and Trade: An Article-by-Article Analysis in Layman's Language*, « The Department of State Bulletin », Commercial Policy Series, 179, lug. 1961.

¹⁰ Una prima proposta per riconsiderare il metodo di trattativa venne presentata dai governi del Benelux. Fu, tuttavia, il governo francese che nell'ottava sessione delle parti contraenti nell'ottobre 1953 presentò un piano di ampio respiro che prevedeva una riduzione equilineare delle tariffe nel periodo di tre anni. Cfr. Gatt, *A new Proposal for the Reduction of Customs Tariffs*, Geneva, gen. 1954.

¹¹ Gatt, *The Work of Gatt in the Field of International Trade, The Challenge of the Kennedy Round*, addressed by Mr. R. Bernière and by Mr. E. Wyndham White at the annual dinner of the Ufie, Paris, 2 giug. 1965; R. Hinshaw, *European Integration and American Trade Policy*, « The Atlantic Community », Baltimore, vol. 3, n. 1, 1965, pp. 70-75.

¹² È peraltro da osservare che il Gatt non prevede misure specifiche di politica agricola e che è discutibile che i problemi agricoli possano essere risolti solo con provvedimenti di politica commerciale. Vedasi: Parlamento Europeo, *Relazione interlocutoria sui rapporti della Comunità economica europea con il Gatt*, relatore on. H. Vredeling, documento 33, 15 giug. 1962, p. 2.

¹³ Gatt, *The Gatt and Economic Development*, an address by Mr. E. Wyndham White at the Fifth Senza Central Banking Course held in Karachi early in 1964; M. Hoffman, *Can the Gatt System Survive?*, « Lloyds Bank Review », n. 73, lug. 1964.

¹⁴ *The End of an Era at Gatt*, « The Statist », 1° dic. 1961; P. Keller, *Le Gatt avec son Kennedy Round joue une carte décisive*, « Gazette de Lausanne », 15 apr. 1964.

¹⁵ Sin dal 1934 la legislazione americana sull'espansione commerciale è stata sottoposta alla procedura di rinnovi periodici, rinnovi che per il Congresso hanno spesso costituito l'occasione per cercare di introdurre disposizioni restrittive. A quattro riprese, tuttavia, e precisamente nel 1945, nel 1955, nel 1958 e soprattutto nel 1962, il Congresso è stato indotto ad accordare al presidente un nuovo margine di negoziazione.

¹⁶ Ogni proroga della legge del 1934 comporta il mantenimento degli Usa nel Gatt. Il Congresso non ha mai ratificato la Carta del Gatt. E, in diverse occasioni, ha manifestato se non la sua ostilità almeno la sua indipendenza nei confronti del Gatt inserendo in diversi testi legislativi — specie nella maggior parte delle leggi di proroga del testo del 1934 — una disposizione ove si precisa che il governo americano non approva né disapprova il Gatt.

¹⁷ Dichiarazione del presidente Kennedy agli operatori economici americani del 7 dicembre 1961 riportata nello studio *La politique douanière des Etats-Unis, La loi d'expansion commerciale de 1962*, pubblicato il 10 settembre 1963 dal segretario generale del governo francese, direzione della documentazione.

¹⁸ Si noti che nella legislazione precedente la durata di questi poteri non aveva mai superato i quattro anni.

¹⁹ Secondo gli americani i gruppi di prodotti nei confronti dei quali avrebbero potuto essere soppressi i dazi in base alla clausola dell'80 % degli scambi effettuati dagli Usa e dalla Cee allargata al Regno Unito, alla Danimarca, alla Norvegia, all'Irlanda e alla Grecia avrebbero compreso: a - certe materie prime (carbone, caucciù, ecc.); b - certi beni strumentali (macchine, materiale elettrico, agricolo, ferroviario, automobili, aerei, vetri, ecc.); c - certi beni di consumo (zucchero, bevande non alcoliche, margarina, tabacco e sigarette, pellicce, articoli di profumeria, materiale fotografico e cinematografico, strumenti musicali, automobili e materie plastiche). Vedasi, per altri dettagli in merito, il documento del Gatt del 23 maggio 1962 con la sigla L/1754/Rev. 1.

²⁰ La clausola di salvaguardia venne adottata dagli Usa per la prima volta nel 1943 in un accordo commerciale con il Messico. A partire dal 1951, inoltre, l'inserzione delle « escape clauses » divenne obbligatoria in tutti i nuovi accordi commerciali. La clausola di salvaguardia americana — alla quale si è ispirato l'art. XIX del Gatt — consente alle parti di un accordo commerciale di sospendere l'applicazione di una concessione già accordata o di modificarne le condizioni, allorché, per il verificarsi di circostanze imprevedute, l'aumento delle importazioni minaccia di arrecare grave pregiudizio all'industria nazionale. Il Trade Expansion Act del 1962, pur attenuando la portata della clausola di salvaguardia, non modificava sostanzialmente la procedura di tale clausola.

²¹ La procedura dei cosiddetti « punti critici » — il cui abbandono era una logica conseguenza dell'adozione del metodo lineare di negoziazione — mirava a prevenire il verificarsi di eventuali danni a carico dell'industria americana. Infatti, se la Tariff Commission giungeva alla conclusione che le aliquote tariffarie in vigore costituivano un punto critico al di sotto del quale ne sarebbe derivato un danno all'industria nazionale, il presidente non poteva alterare tale punto facendo delle concessioni nei negoziati in sede internazionale.

²² Nel Dillon Round infatti quasi il 40 % dei prodotti per i quali i partners commerciali degli americani sollecitavano delle riduzioni doganali non poteva essere negoziato dagli Usa essendo bloccato dalla pratica dei punti critici: S. D. Metzger, *International Trade, The Trade Expansion Act and Its Prospects*, « Common Market Law Review », vol. I, n. 3, dic. 1963, pp. 257-260.

²³ La Tariff Commission è un organismo tecnico essenzialmente consultivo, creato dalla legge dell'8 settembre 1916, avente il compito di effettuare inchieste, studi, rapporti sui problemi commerciali (per l'informazione del Congresso, del presidente e di vari organismi ufficiali), nonché di procedere all'audizione (hearings) dei maggiori esponenti del settore commerciale.

²⁴ Per ulteriori commenti sul Trade Expansion Act del 1962 si vedano le seguenti pubblicazioni: Gatt, *United States Trade Expansion Act 1962*, 19 mar. 1963, L/1983; Gatt, *Meeting With Mr. Herter*, 25 gen. 1963; U.S. Tariff Commission, *Operation of the Trade Agreements Program*, 15th Report, lug. 1962-giug. 1963, pp. 2-33; Office of the Special Representative for Trade Negotiations,

Negotiations Under the Trade Expansion Act of 1962, ot. 1963.

²⁵ Uno degli espliciti obiettivi del Trade Expansion Act era infatti di prevenire la penetrazione economica dei paesi comunisti.

²⁶ Il progetto di espansione commerciale di Kennedy venne appoggiato fermamente dal Congresso, dagli uomini d'affari, dalla stampa e dall'opinione pubblica. La Camera dei rappresentanti approvò il Trade Expansion Act il 28 giugno 1962 con 298 voti contro 125 e, a sua volta, il Senato l'approvò con una maggioranza schiacciante (78 voti contro 8).

²⁷ Cfr. J. Lecerf, *La Conférence tarifaire la plus importante de l'histoire s'ouvre aujourd'hui à Genève*, «Le Figaro», 16 mag. 1963; *Ouverture de la conférence du Gatt, La plus grande négociation commerciale de l'après-guerre*, «La Suisse», 17 mag. 1963; *Gatt and the Kennedy Round*, «Newsweek», 20 mag. 1963.

²⁸ *Herter Optimistic on Tariff Cuts As Envoys Converge on Geneva*, «The Journal of Commerce», New York, 15 mag. 1963; *Mr. Herter Asks For Maximum Reductions in Tariffs*, «The Times», 18 mag. 1963; *Us, Eec Poles Apart On Tariff Cutting Approach, Herter Makes Bid For Halving All Tariffs*, «Yomiuri», Tokio, 19 mag. 1963.

²⁹ P. Keller, *Les conceptions des Etats-Unis et celles du Marché Commun se heurtent de front*, «Gazette de Lausanne», 21 giug. 1964.

³⁰ Ci fu comunque chi cercò di contestare l'esistenza del problema delle disparità osservando che quando si riduce un dazio molto alto, ad esempio del 50-60 %, si consente un sacrificio più rilevante che quando si riduce un dazio del 10-15 %. Ma questo ragionamento, pur valido in alcuni casi, era astratto. Esso infatti non teneva conto del fatto che, in concreto, la maggior parte dei dazi della Tec, si trovava ad un livello medio separato da uno scarto notevole nei confronti della tariffa Usa. In tale situazione applicare una riduzione lineare del 50 % significava che la Comunità avrebbe perso il suo potere contrattuale nei futuri negoziati del Gatt, allorché gli Usa avrebbero mantenuto tutta una serie di dazi suscettibili di essere ulteriormente negoziati.

³¹ La formula dello «0-5-10» preconizzata dall'economista Mead nell'immediato periodo post-bellico, oltre a consentire la riduzione degli elevati dazi americani, rispondeva alla volontà dei Sei di non fare scendere al di sotto del 10 % i dazi della Tec per i prodotti industriali finiti. Supponendo che per un determinato prodotto finito la Comunità avesse iscritto nella sua tariffa esterna comune un dazio del 15 % e gli Usa un dazio del 60 %, il metodo proposto dagli americani — e cioè la riduzione lineare del 50 % — avrebbe portato ad un dazio del 7,5 % per la Cee e a un dazio del 35 % per gli Usa. Il metodo dei tassi obiettivi invece avrebbe portato ad un dazio del 12,5 % per la Cee e ad un dazio del 35 % per gli Usa. Vedasi P. Collet, *Les Six et les négociations du Gatt*, «Journal de Genève», 15 mag. 1963; P. Fabra, *L'Europe des Six et les Etats-Unis s'affrontent sur la formule du désarmement tarifaire réciproque*, «Le Monde», 19-20 mag. 1963.

³² La media aritmetica dei dazi delle quattro regioni doganali della Cee (Repubblica federale tedesca, Francia, Italia e Benelux) sulla quale si fondava la Tec aveva infatti livellato le punte che potevano esistere nelle tariffe dei sei paesi. Negli Usa invece i negoziati commerciali e tariffari degli ultimi cinquanta anni avevano sempre interessato gli stessi prodotti lasciando sfuggire circa 500 prodotti il cui livello di protezione era rimasto elevato. Vedasi il mio articolo, *Problemi e prospettive del Kennedy Round*, «La Mercanzia», Bologna, ot. 1963. La media aritmetica semplice delle tariffe dei principali partners commerciali risultava del seguente ordine: Cee: 11,7 %; Usa: 17,8 %; Regno unito: 18,4 %. Ma, più che la media dei dazi, importava la dispersione dei dazi attorno alla media. E a questo riguardo, come si vede nella tabella I.1, la Tec risultava infinitamente meno protettiva rispetto alla tariffa degli Usa e a quella del Regno unito: B. Olivi, *I problemi specifici del Kennedy Round*, relazione presentata all'Ispi il 22-23 feb. 1964; A. Titta, *Il Kennedy Round ed i negoziati tariffari Gatt*, «Mec-Selezione», n. 1-2, 1965; S. G. Wells, *The Eec and North Atlantic Countries, Their Trade and Tariffs Examined*, Institut d'Etudes Européennes, n. 4, Bruxelles, 1964; *Le*

dossier du Kennedy Round, «L'Usine Nouvelle», n. 19, 7 mag. 1964.

³³ Si noti che, sul piano statistico, il raffronto fra le tariffe doganali di paesi diversi incontra grandi difficoltà d'ordine metodologico (a causa delle diverse nomenclature, della definizione dei dazi, della diversa struttura delle importazioni, ecc.) come ha ben sottolineato M. Mesnage, *Comparaison statistique du Tarif Douanier Commun de la Cee, du Tarif des Etats-Unis d'Amérique et du Tarif du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, Istituto Statistico delle Comunità Europee, «Informations Statistiques», n. 3, 1963. La principale difficoltà di tale raffronto sta comunque nel fatto che se si fa la media sulla base esclusiva delle linee tariffarie — non considerando il commercio realizzato da ciascuna di esse — si contano con lo stesso peso delle linee che in realtà hanno una diversa importanza. Viceversa, se le medie aritmetiche vengono ponderate (in base al volume del commercio effettuato a ciascun livello di dazio) si perviene a dei risultati che solo in apparenza sono migliori, poiché nella misura in cui i dazi sono alti il commercio è modesto, sí che si dà peso trascurabile a dei dazi che in effetti hanno sul piano protettivo la piú grande importanza. Idealmente sarebbe necessario ponderare i dazi non con le importazioni reali, ma con le importazioni che si effettuerebbero in assenza di dazi. Ma un tale computo richiederebbe una stima sistematica, prodotto per prodotto, della legge di variazione delle importazioni in funzione del dazio. Vedasi P. Millet, *Union Douanière et Marché Commun, Negociation Kennedy; Aspects Tarifaires et Aspects Economiques*, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 1964; E. H. Preeg, *Traders and Diplomats*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1970, pp. 273-281, appendix A.

³⁴ Cfr. *Us Warns Eec on Asking Unequal Tariff Concessions*, «New York Herald Tribune», 26 apr. 1963; *Us Proposal For Equal Percentage Tariff Cuts*, «The Financial Times», 18 mag. 1963.

³⁵ P. Fabra, *Le Six et les Etats-Unis échangent des propositions byzantines sur la réduction des tarifs douaniers*, «Le Monde», 22 mag. 1963; M.M. Mansholt, Marjolin et Rey vont s'entretenir avec les dirigeants américains au sujet du Kennedy Round, «Le Monde», 5 mar. 1964.

³⁶ La risoluzione finale della conferenza preparatoria fu il risultato di un compromesso concluso grazie all'abilità del ministro tedesco Erhard per i sei paesi e all'intervento personale del presidente Kennedy. Cfr. P. Fabra, *Les Américains finissent par accepter le «compromis Erhard»*, «Le Monde», 23 mag. 1963; *Eu un combat douteux...*, «Le Monde», 27 mag. 1963. Gli Usa riconobbero così che l'Europa occidentale non era piú quella del piano Marshall e che bisognava perciò negoziare su basi egalarie: *A Genève les Américains ont découvert la puissance du Marché Commun*, «La Libre Belgique», Bruxelles, 24 mag. 1963.

Capitolo II

¹ Cfr. *La grande bataille des barrières douanières s'est ouverte hier à Genève*, «La Suisse», 5 mag. 1964; *Le Kennedy Round s'ouvre lundi*, «Gazette de Lausanne», 2 mag. 1964.

² Cfr. U.S. Tariff Commission, *Operation of the Trade agreements Program*, 19th Report, Washington, 1967, p. 172.

³ È difficile stabilire una linea netta che separi i paesi ricchi dai paesi poveri. È noto, peraltro, che la metodologia piú recente non si limita a prendere in considerazione il solo criterio del reddito medio pro capite per individuare i paesi emergenti, ma una serie di indici a carattere economico e sociale idonei a fornire un quadro piú completo dello sviluppo effettivo di un Paese. Unctad, *L'identification des pays les moins avancés parmi les pays en voie de développement*, Td.B.269, Ginevra, 11 lug. 1969.

⁴ «La grande affaire — scriveva P. Fabra — est l'avenir des relations entre l'Amérique du Nord et l'Europe, les principaux partenaires de la négociation».

Cfr. *L'affrontement entre les Etats-Unis et les Six domine le petit sommet de Genève*, « Le Monde », 31 mar. 1967.

⁵ La dinamica degli scambi Usa-Cee è peraltro prevalente rispetto a quella delle altre aree economiche. Le esportazioni Usa nella Cee sono aumentate, nel periodo 1958-1968, del 188 %, mentre nei confronti dell'Efta e del resto del mondo sono aumentate soltanto del 143 % e del 118 %. Nello stesso periodo di tempo, inoltre, gli scambi Usa-Cee sono triplicati, mentre gli scambi della Cee con l'Efta ed il resto del mondo sono soltanto raddoppiati. Cfr. Commission des Communautés Européennes, *Le Commerce extérieur de la Cee au cours des dix années qui ont suivi l'entrée en vigueur du Traité de Rome (1958-1967)*, Bruxelles, 17.966/XI/68-F; Office Statistique des Communautés Européennes, *Commerce Extérieur*, 1970, n. 1, pp. 12-15.

⁶ « The establishment of the Common Market — scriveva Herter — is a challenge to the creative economic statesmanship of the free nations. It is a challenge to widen and deepen the channels of trade, so that free world commerce will not be balkanised into a number of potentially protectionist trading blocs », Herter, *Us Aims in the Kennedy Round*, « The Atlantic Community », Baltimore, vol. 2, n. 2, 1964, p. 246.

⁷ Non si dimentichi, infatti, che, sino al momento della creazione della Cee, gli Usa costituivano la prima potenza commerciale del mondo. Cfr. *Structure et evolution du commerce extérieur des Etats-Unis*, « La Documentation Française », 10 set. 1963, p. 53; *Les négociations économiques de Genève, heurt de deux philosophies*, « L'Echo de la Bourse », Bruxelles, 1^o lug. 1963.

⁸ Eccezion fatta per il 1951 e il 1957 la bilancia dei pagamenti americana risultava costantemente deficitaria. Nel 1962 il deficit ammontava a 2,2 miliardi di dollari ed era da attribuirsi alle spese militari all'estero, alle spese per doni e prestiti al terzo mondo, ed alle esportazioni di capitale: *La politique douanière des Etats-Unis, la loi d'expansion commerciale de 1962*, « La Documentation Française », 10 set. 1963.

⁹ Nel 1962 il deficit della bilancia dei pagamenti degli Usa risultava in buona parte compensato dall'attivo della bilancia commerciale: R. De Jonghe, *Le Gatt et le Kennedy Round*, documentation Cepes, n. 2, 1964, p. 91.

¹⁰ Nel luglio 1963 le esportazioni americane di pollame surgelato destinate alla Cee diminuirono sensibilmente in seguito all'aumento dei prelievi sul mercato tedesco, principale mercato di sbocco per le vendite Usa. Iniziò così una vera e propria guerra commerciale che venne risolta da una commissione di esperti neutrali del Gatt, la quale stabilì in soli 26 milioni di dollari il danno subito dagli Usa. La contrazione delle vendite Usa di pollame alla Cee, pur rappresentando appena l'1 % (nel 1962) delle esportazioni agricole totali americane, costituiva un pericoloso precedente. Gli sviluppi della politica agricola comune hanno, infatti, confermato i timori degli americani. La Cee infatti, grazie alla protezione assicurata dai regolamenti comunitari, nonché al progresso tecnico, non solo è diventata autosufficiente per una vasta gamma di prodotti, ma vende anche sui mercati internazionali grazie alle sovvenzioni del Feoga. Nel caso del pollame gli Usa sono stati costretti a loro volta a sovvenzionare le proprie esportazioni sui mercati internazionali (specie sul mercato svizzero), scontrandosi così di nuovo con la Cee. Cfr. A. Cleement, *La guerre de poulet*, « Le Monde », 8 ag. 1962; R. Mossu, *Les Etats-Unis acceptent la decision du Gatt*, « Le Figaro », 22 nov. 1963; Cee, portavoce, *La toile de fond de l'affaire de volaille*, Bruxelles, 6 ag. 1963; *Switzerland still main chicken war battlefield*, « Daily Telegraph », 4 ot. 1968.

¹¹ La Tec appariva infatti agli Usa come una barriera formidabile che bisognava superare ad ogni costo pena la perdita di importantissimi sbocchi: *La politique douanière des Etats-Unis*, op. cit., p. 44.

¹² Cfr. Chr. Herter, *Us Aims in the Kennedy Round*, cit., p. 245.

¹³ Gli Usa in particolare volevano inserire nel protocollo conclusivo della conferenza una formulazione con la quale si riconosceva che gli aggiustamenti fiscali alla frontiera non potevano invocarsi per modificare le concessioni ottenute. La richiesta americana suscitò però violente proteste da parte Cee. La Comunità temeva infatti che, in caso di esame di aggiustamenti fiscali della Cee da parte del Gatt, sarebbe stata costretta ad accordare delle compensazioni o a modificare

le modalità di percezione delle sue tasse.

¹⁴ In tal modo gli Usa, oltre a trascurare il fatto che il livello dei dazi sui prodotti tropicali era già basso si da limitare ogni effettiva capacità di negoziazione, dimostravano di sottovalutare l'importanza di legami politici ed economici dei paesi aderenti alla Convenzione di Yaoundé.

¹⁵ A. Philip, *Le Kennedy Round, Europe et Pays Tiers*, « Bulletin de l'Association des Juristes », Paris, n. 23-24, 1965, p. 95.

¹⁶ « Il Trade Expansion Act — scrisse M. Casari — è in effetti la dimostrazione che gli Usa si preparano ad affrontare un processo di profonda revisione della loro struttura economica. Il potenziale produttivo Usa è infatti meno flessibile e il loro business meno abituato a sopportare una concorrenza internazionale »: M. Casari, *Il Kennedy Round*, « Mondo Economico », 8 giug. 1963.

¹⁷ Scriveva infatti J. D. Steinberg: « The Gatt negotiations in Geneva will reveal the extent to which the Eec and Efta — the pace setters' among the world's regional communities — grasp the implications and the responsibility they have created... Regional blocs, instead of bringing new strength to the forces of international cooperation, could become so preoccupied with their new identity that each turns away from its outward responsibility in the world community »: *New Forces and Old Impulses in a Changing World Economy*, « The Atlantic Community », Baltimore, vol. 3, n. 1, 1965, pp. 76-78 e p. 81.

¹⁸ L. Lenti, *Perché gli Usa vogliono allargare il Mec*, « Corriere della Sera », 29 gen. 1963. Il disegno politico di Kennedy era peraltro più vasto di quello di una mera zona di libero scambio. « Tale disegno — notò l'on. Pedini — mirava a porre le condizioni di una Comunità atlantica in cui potessero superarsi le crisi della Nato, una Comunità in cui si potesse dare soddisfazione a quella esigenza di dignità, di indipendenza, di funzione, cui l'Europa dei Sei aspirava proprio per il successo clamoroso della sua unificazione economica. Non sfugga poi il fatto che proprio nello stesso periodo del Kennedy Round maturava anche il progetto della forza nucleare multilaterale per i paesi della Nato. Infatti, anche attraverso la forza multilaterale si cercava di dare soddisfazione alla giusta aspirazione di dignità e di peso cui l'Europa aspirava dopo il suo successo di prestigio nel mondo »: M. Pedini, *Il Kennedy Round nella politica della Comunità Economica Europea*, discorso pronunciato il 7 marzo 1967 nella sede del Banco di Roma sotto gli auspici del Centro italiano per la conciliazione internazionale.

¹⁹ La prospettiva di creare una grande zona di libero scambio venne accolta con prudenza e persino preoccupazione da parte europea. V'era infatti il timore che il « grand design » di Kennedy riflettesse la volontà americana di raggruppare le principali nazioni del mondo in due aree economiche con gli Usa leaders dell'area occidentale. « La realizzazione di una Comunità atlantica intesa allo stesso modo con la quale noi intendiamo la Comunità europea — scrisse T. Hijzen, rappresentante speciale della Commissione nel Kennedy Round — è impossibile ed utopistica — quanto meno a breve termine — a causa delle profonde differenze esistenti nelle politiche commerciali, nelle strutture economiche e nelle politiche economiche »: *Reflexions sur le commerce international et le Kennedy Round*, Bollettino della Cee n. 7, mar. 1966. Il ministro francese dell'industria Bokanowski dichiarò peraltro al quotidiano « Le Monde » del 31 ottobre 1962: « v'è il serio pericolo di diluire in una zona di libero scambio mondiale la preferenza accordata a ciascun paese membro della Cee ». I russi videro nel « grand design » kennediano il tentativo dei monopoli americani di mantenere il controllo dell'Europa e di consolidare le loro posizioni nel mondo capitalista. Cfr. Y. Shernev, *The Kennedy Round: Plans and Reality*, « International Affairs », Moscow, 1967, p. 29.

²⁰ Se si considera infatti il solo interscambio Usa-Cee la clausola dell'80 % sarebbe stata applicata nei confronti di tre sole categorie di prodotti: i motori di aerei, i profumi e la margarina. Vedasi: G. Weil, *Le Kennedy Round vu des Etats-Unis*, « Revue de l'Action Populaire », nov. 1964, p. 1086.

²¹ Infatti, anziché negoziare con una Comunità allargata gli Usa si videro costretti a discutere separatamente coi Sei, l'Efta e gli altri membri del Gatt. Inoltre, al posto di una Comunità Europea aperta verso l'esterno, Washington affrontava un Mercato comune diviso dai suoi problemi interni e poco disposto ad abbassare la sua tariffa esterna comune. La vasta operazione di disarmo tariffa-

rio prevista da Kennedy si trasformava così in un difficile negoziato nel quale ciascun paese intendeva difendere aspramente i propri interessi economici. *Trade Expansion Act: Pour un Partnership Atlantique*, «Gazette de Lausanne», 17 nov. 1964.

²² Infatti, ha scritto M. Taber, «il Kennedy Round diveniva il primo approccio di una partnership»: *John F. Kennedy and a Uniting Europe*, College d'Europe, Bruges, 1969.

²³ Gli Usa temevano gli effetti di «trade diverting» derivanti dalla completa messa in funzione della Tec. Secondo i calcoli dell'economista Howard S. Piquet infatti il 32 % delle esportazioni Usa alla Cee sarebbe stata sostanzialmente colpita dalla Tec, il 27 % poteva esserne colpito e solo il 41 % non avrebbe subito alcun danno: *The Impact of Changing Tariffs on US Exports*, American Management Association, The European Common Market, p. 132. Gli economisti, che pur hanno discusso a lungo gli effetti di «trade creation» e di «trade diversion» di una unione doganale, hanno trascurato sovente di considerare le conseguenze dinamiche della creazione di un'unione doganale. Infatti, allorché un'unione doganale, attraverso l'espansione dei mercati, favorisce le economie di massa, la specializzazione produttiva e rafforza la concorrenza, il risultato è con ogni probabilità un più elevato prodotto nazionale lordo ed un incremento del commercio estero. Infatti, se consideriamo le relazioni commerciali Cee-Usa constatiamo che l'incidenza delle esportazioni americane alla Cee è passata dal 13 % del 1958 al 17 % negli anni sessanta ed al 19 % nel 1969. Analogamente i timori di «trade diverting» in seguito alla mancata adesione britannica alla Comunità sono stati clamorosamente smentiti. Gli scambi della Cee con il Regno Unito nel periodo 1958-1968 sono infatti pressoché triplicati, mentre nello stesso periodo di tempo gli scambi della Cee con i paesi terzi sono soltanto raddoppiati. In realtà lo sviluppo degli scambi internazionali è il risultato di molteplici fattori e non dei soli dazi doganali. Così fra i fattori «microeconomici» che influenzano lo sviluppo del commercio internazionale hanno grande importanza i costi di produzione, il marketing, la superiorità tecnologica, le innovazioni, l'assistenza tecnica per le riparazioni, ecc., mentre fra i fattori «macroeconomici» è chiaro che l'aumento o la diminuzione del prodotto nazionale lordo influenza non solo la domanda interna, ma anche la domanda di prodotti esteri. Cfr. Gatt, *Trends in International Trade*, Report by a Panel of Experts, Ginevra, 1958, p. 11; B. Balassa, *Some considerations on Trade Liberalization in the Atlantic Area*, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles; J. Viner, *The Customs Union Issue*, New York, 1950 (specie il cap. IV: *The Economics of Customs Unions*); C. P. Kindleberger, *International Economics*, Homewood, Illinois, 1968, pp. 183-201; J. Vanek, *International Trade, Theory and Economic Policy*, Homewood, Illinois, 1962, pp. 345-386.

²⁴ Nel 1965 l'intera area dell'Efta rappresentava il 35 % delle vendite dei Sei contro il 13 % soltanto delle vendite negli Usa.

²⁵ La Comunità era rappresentata a Ginevra dalla Commissione ed in particolare da Jean Rey che agiva sulla base di un mandato affidatogli, ai sensi del Trattato di Roma, dal Consiglio dei ministri della Cee. Jean Rey ebbe però un margine di manovra assai ristretto. Il Consiglio gli inviava infatti delle istruzioni molto dettagliate, spesso rigide, e controllava sistematicamente il comportamento della Commissione. Si osservi inoltre che, in base alle decisioni del Consiglio del maggio 1963, partecipava ai negoziati ginevrini anche la Ceca e che la Commissione negoziava anche per conto dell'Euratom per voci della Tec di sua competenza. Il carattere unitario della Cee si manifestò a Ginevra soprattutto sulle questioni tariffarie. Sui problemi degli ostacoli non tariffari invece ciascun paese membro della Comunità si espresse singolarmente (trattandosi infatti di procedure amministrative di competenza dei singoli governi), anche se i negoziati in questo settore vennero coordinati dal rappresentante della Commissione. Per quanto concerne la Ceca le prese di posizione relative ai negoziati tariffari sull'acciaio vennero espresse da quattro paesi (Francia, Repubblica federale tedesca, Italia e Benelux), sebbene anche in questo caso si utilizzasse un singolo negoziatore. Cfr. U.S. Tariff Commission, *Operation of the Trade Agreements Program*, 19th Report, op. cit., p. 174.

²⁶ Hallstein disse infatti: « We have no flag, no common language and no emblem, nothing to establish our identity except our common external tariff ». Cfr. G. Taber, *John F. Kennedy and a Uniting Europe*, op. cit.

²⁷ Si noti che la Cee condizionò l'accettazione del principio di riduzione tariffaria nella misura massima del 50 % alla partecipazione di pressoché tutti i paesi industrializzati. Cfr. R. De Jonghe, *Le Gatt et le Kennedy Round*, Documentation Cepes, n. 2, 1964, p. 94.

²⁸ Cfr. *Europa-America, Partenaires Egaux*, Villa Lubin, 8-9 nov. 1963.

²⁹ Cfr. Parlamento Europeo, *Relazione dell'on. H. Kriedmann sullo stato dei preparativi delle trattative doganali multilaterali nel quadro del Gatt*, 17 gen. 1964, p. 2.

³⁰ La Cee peraltro, su indicazione del Comitato speciale dell'art. 111 del Trattato di Roma, chiedeva la presentazione di offerte su una serie di prodotti che gli Usa intendevano porre fra le eccezioni. Trattavasi in particolare dei prodotti della lana, del feltro e prodotti derivati, dei guanti e delle calzature, nonché, per il settore agricolo, dei formaggi. La Cee inoltre chiedeva la soppressione di ogni discriminazione fra prodotti importati e prodotti nazionali per vini ad alto tenore alcolico ed i liquori soggetti negli Usa al sistema di tassazione sulla base del cosiddetto « proof gallon ».

³¹ Cfr. S. L. Mansholt, *Kennedy Round: un'occasione per creare un equilibrio agricolo mondiale*, « Comunità Europee », ot. 1965, p. 5.

³² Cfr. *Europa e Stati Uniti alla vigilia del negoziato Kennedy*, « Comunità Europee », dic. 1965, p. 5.

³³ La delegazione francese sosteneva perciò la tesi di accordare ai paesi emergenti delle preferenze generalizzate e non reciproche per incoraggiare realmente le esportazioni dei paesi poveri sui mercati dei paesi ricchi. Cfr. P. Drouin, *Les Cinquante Pays du Gatt vont discuter du commerce avec le tiers monde*, « Le Monde », 16 mag. 1963.

³⁴ Cfr. J. Dugimont, *Les Negotiations du Kennedy Round*, « Etudes Economiques », apr. 1966, pp. 90-91.

³⁵ Il Kennedy Round mirava infatti, in sostanza, a creare una vasta zona di libero scambio a carattere atlantico così come i negoziati Maudling del 1957-58 miravano a creare una zona di libero scambio nell'area europea.

³⁶ Cfr. *France and the Kennedy Round*, « The Economist », 13 apr. 1963; G. de Beaurepaire, *Les Chances du Kennedy Round, entre un marché de dupes et un partnership occidental*, « Perspectives », Paris, n. 942, giug. 1964; *Les six et le Kennedy Round*, « Le Monde », 24 nov. 1965; *France, Germany Clash on Gatt*, « The Journal of Commerce », New York, 5 apr. 1966.

³⁷ Naturalmente il conflitto franco-tedesco interessava da vicino gli interessi degli Usa. Infatti, la messa in vigore di una politica agricola fondata su alti prezzi comuni e su un meccanismo finanziario volto a dare sostegno alle eccedenze, implicava la concessione di una preferenza assoluta ai prodotti agricoli francesi a tutto danno dei prodotti americani. Si noti comunque che la Francia si adoperò per fissare ad un livello più basso i prezzi comuni, ma non riuscì in questo intento a causa delle forti resistenze degli agricoltori tedeschi. Gli Usa, peraltro, esercitarono delle pressioni sui tedeschi affinché accettassero la fissazione dei prezzi comuni per i cereali al fine di sbloccare il Kennedy Round. Cfr. P. Collet, *L'Allemagne tient entre ses mains l'avenir du Marché Commun*, « Journal de Genève », 14 nov. 1964.

³⁸ Cfr. W. M. Blumenthal, *L'Italia, l'Europa e il Kennedy Round*, « Ricerche Economiche », marzo-giugno 1967, n. 1-2, p. 58.

³⁹ Cfr. L. Philips, *Why Germany Backs the Kennedy Round*, « European Review », London, vol. 14, n. 1, 1963. Si noti, tuttavia, che anche la Repubblica federale tedesca ed i paesi del Benelux favorivano nel settore agricolo il metodo del « montant de soutien » e la conclusione di accordi mondiali per una serie di prodotti.

⁴⁰ I tedeschi compresero subito che avrebbero dovuto sostenere l'onere principale del finanziamento della politica agricola, ma, pur essendo disposti ad accogliere le richieste francesi, temevano di dover versare in modo prematuro i prelievi nelle casse del Feoga senza che la Francia si fosse impegnata a portare a

termine il Kennedy Round e a realizzare la libera circolazione dei prodotti industriali nell'area comunitaria. Vedasi il mio studio: *Una politica agricola per l'Europa*, Iai, Il Mulino, 1967, p. 27.

⁴¹ Cfr. P. A. Chevalier, *La France tient la clef du Kennedy Round*, « Journal de Genève », 24 nov. 1965.

⁴² Cfr. N. Beloff, *De Gaulle may veto Kennedy's Tariff Plan*, « The Observer », 12 mag. 1964.

⁴³ *Gen. De Gaulle refuse to give way over agriculture*, « The Times », 15 set. 1965. Il generale non comprese però che i vantaggi offerti alla Francia dal Mec agricolo — sotto forma di maggiori sbocchi e di finanziamenti accordati dal Feoga — si sarebbero rivelati illusori e avrebbero finito col minare le basi della competitività dell'industria francese. Nel giro di pochi anni infatti, l'economia tedesca emergeva come la più potente del Mercato comune, mentre l'industria francese entrava in crisi. Si osservi peraltro che la strategia francese ritardò il negoziato sì da impedire, per mancanza di tempo, un dibattito approfondito su alcuni grandi temi (come, ad es. la definizione di accordi mondiali nel settore agricolo). Cfr. A. M. Alting von Geusau, *Beyond the European Community*, A. W. Sijthoff-Leyden, 1969, p. 125.

⁴⁴ I francesi si rivelarono dunque assai più abili dei tedeschi. Essi furono infatti capaci di presentare ogni progresso realizzato nel completare la politica agricola come un fattore indispensabile per rafforzare l'unità dei sei di fronte ai paesi terzi. I francesi, inoltre, dimostrarono di essere volitivi e capaci, e di servirsi di metodi (maratone estenuanti, lunghe e preoccupanti crisi) assai convincenti per raggiungere gli obiettivi prefissati. Cfr. F. A. M. Alting von Geusau, *Beyond the European Community*, op. cit., p. 127.

⁴⁵ Cfr. *Pour l'association européenne de libre-échange la négociation Kennedy est un moyen de forcer les portes de la petite Europe*, « Monde Diplomatique », ot. 1964.

⁴⁶ Cfr. G. de Beaurepaire, *Les chances du Kennedy Round entre un marché de dupes et un partnership occidental*, op. cit.

⁴⁷ Cfr. *Britain Backs US on Tariffs*, « Journal of Commerce », 17 mag. 1963.

⁴⁸ Così i paesi dell'Efta facevano rilevare che la Cee non doveva invocare una disparità (e quindi ridurre di meno le proprie tariffe) nei confronti degli Usa, allorché, come ad es. nel caso degli orologi, la Svizzera è il suo principale fornitore. In caso contrario, infatti, chi avrebbe fatto le spese della disparità sarebbe stata la Svizzera anziché gli Usa.

⁴⁹ Cfr. *Le président du Board of Trade britannique fait allusion à des divergences de vue entre les Etats-Unis et la Grande Bretagne au sujet des réductions tarifaires*, « Agence Economique et Financière », Zurich, 8 mar. 1963.

⁵⁰ Cfr. *Kennedy Round Basis Agreed in principle, but Commonwealth Obstacle Remains*, « The Financial Times », 23 mag. 1963.

⁵¹ Atteggiamento tanto più deplorabile allorché la Cee pareva disposta a dare soddisfazione alle richieste dell'industria alimentare britannica, principale fornitore della Comunità.

⁵² Il mercato svizzero era infatti protetto da ostacoli severissimi all'importazione di carattere non tariffario (come la pratica dei cosiddetti premi di fedeltà), nonché da una serie di ostacoli anche all'esportazione.

⁵³ Cfr. P. Fabra, *La Confederation compte sur le Kennedy Round pour atténuer les effets de la division de l'Europe Occidentale*, « Le Monde », 3 feb. 1964; A. Weitnauer, *La Suisse et le Kennedy Round*, « Revue économique et sociale », n. 2, mag. 1964.

⁵⁴ La Cee doveva limitare la sua concessione per il magnesio greggio per tenere conto della disparità con la tariffa americana.

⁵⁵ Numerose parti contraenti del Gatt ricorrono, infatti, sovente all'art. XXXV — cioè alla clausola di salvaguardia — e a contingenti per limitare l'importazione di prodotti giapponesi. *Differing Views on Tariffs*, « The Japan Times », 21 mag. 1963.

⁵⁶ Cfr. *Miyazawa Urges Discrimination against Japan goods be ended*, « Mainichi », Tokio, 19 mag. 1963.

⁵⁷ Cfr. *La politique agricole du Japon au Kennedy Round*, « L'Echo de la

Bourse », Brussels, 15 sett. 1965.

⁵⁸ Cfr. *Japan Tells Gatt It Favors Aid Plan For Needy Nations*, « The Japan Times », 18 mag. 1963.

⁵⁹ Era quest'ultimo il caso del Canada il cui commercio estero gravita sul mercato degli Usa. Nel Kennedy Round infatti il Canada ebbe come interlocutore principale gli Usa.

⁶⁰ Cfr. *Export Benefits from the Kennedy Round*, Foreign Trade, The Kennedy Round, a detailed report, July 1st 1967, Ottawa Department of Trade and Commerce, p. 6.

⁶¹ *Canadian Seek Tariff Breakthrough*, « The Ottawa Citizen », 15 mag. 1963.

⁶² Cfr. *The Gatt « Kennedy Round » of Trade Negotiations*, « Current Notes on International Affairs », Camberra, vol. 38, n. 7, lugl. 1967.

⁶³ Cfr. *New Zealand's Attitude to the Outcome of the Kennedy Round*, « External Affairs Review », vol. XVII, n. 11, nov. 1967.

⁶⁴ Un articolo del quotidiano polacco « Trybuna Ludu » dal titolo *Partecipazione della Polonia al Kennedy Round* del 14 maggio 1964 affermava « che i negoziati multilaterali del Gatt costituiscono il piú importante evento dell'intera storia del commercio internazionale » e che « il solo fatto di avere iniziato questi negoziati già costituisce un successo reale ».

⁶⁵ Nel 1964 anche Cuba faceva parte del Gatt. Cuba però non prese parte al Kennedy Round.

⁶⁶ Il successo del tentativo polacco avrebbe infatti indotto a breve termine gli altri paesi dell'est (specie la Romania e l'Ungheria) a seguire l'esempio di Varsavia. Vedasi: *Bucarest, Sofia et Budapest veulent adhérer au Gatt*, « Gazette de Lausanne », 8 giug. 1964.

⁶⁷ È noto infatti che alcuni paesi occidentali adottano nei confronti delle merci provenienti dai paesi dell'est un metodo di valutazione assai simile a quello, tanto criticato, dell'American Selling Price. Cfr. *La Pologne negocie dans le cadre du Kennedy Round*, « Echo de la Bourse », 20 mag. 1967.

⁶⁸ Cfr. Gatt, *Participation by Poland in the Trade Negotiations*, note submitted by the delegation of Poland, Tn. 64/Ntb/15, 27 apr. 1964; Gatt, *Participation by Poland in the Trade Negotiations*, note by the Secretariat, Tn/64. Ntb/1.

⁶⁹ Tutte le riforme economiche attuate in Jugoslavia in questi ultimi anni hanno infatti mirato ad avvicinare maggiormente il sistema economico jugoslavo alle pratiche usuali del mondo occidentale. Cfr. *Yugoslavia Joins Gatt*, « The Economist », 16 apr. 1966.

⁷⁰ Cfr. Gatt, Trade Negotiations Committee, *Participation of Czechoslovakia in the Trade Negotiations*, Tn/64/16, 21 apr. 1964.

⁷¹ Cfr. *La réussite des négociations de Genève profiterait grandement aux pays en voie de développement*, « Le Figaro », 5 mag. 1965.

⁷² In particolare l'obiettivo principale dei paesi emergenti era di ottenere delle concessioni dai « big four » del negoziato per prodotti di loro specifico interesse. Cfr. *Economic Relations After The Kennedy Round*, op. cit., in particolare il capitolo *The participation of the developing countries in the Kennedy Round* di J. Vingerhoets, p. 53.

⁷³ Il capitolo IV entrò in vigore di fatto nel febbraio 1965. Il 27 giugno 1966 venne accettato dai due terzi delle Parti contraenti ed entrò in vigore per quelle Parti contraenti che lo avevano accettato. Notiamo che la Francia non ha ancora firmato il nuovo capitolo IV del Gatt.

⁷⁴ A tale riguardo André Philip ha scritto che se « il Gatt ha funzionato in modo molto efficace, tanto da rivelarsi l'organizzazione internazionale piú efficiente con l'apparato amministrativo piú leggero, nei confronti del terzo mondo ha fallito totalmente ». Cfr. *Le Kennedy Round, Europe et Pays-Tiers*, « Bulletin de l'Association des Juristes Européens », Paris, n. 23-24, 1965, p. 87.

⁷⁵ In questa conferenza i paesi emergenti invocarono la messa in vigore di un sistema di preferenze generalizzate per le esportazioni di manufatti e di semilavorati, la conclusione di accordi mondiali per i prodotti di base, la concessione di finanziamenti tali da compensare la caduta dei prezzi dei prodotti esportati dai paesi del terzo mondo, nuove misure per stimolare il flusso dei capitali pri-

vati, assistenza tecnica e aiuto finanziario per ridurre il costo dei noli, delle assicurazioni, ecc. Vedasi il mio articolo, *Gli aiuti ai paesi in via di sviluppo*, « Italia Agricola », Roma, giug. 1966.

⁷⁶ Cfr. R. N. Gardner, *Gatt and the United Nations Conference on Trade and Development*, « International Organization », Boston, vol. 18, n. 4, 1964, p. 701; *The Non-Kennedy Round*, « The Economist », 25 gen. 1964.

⁷⁷ Cfr. Gatt, Trade Negotiations Committee, *Proposals by the International Chamber of Commerce*, Tn/64/5, 12 lugl. 1963.

⁷⁸ Cfr. Cismec, *Presa di posizione comune delle Federazioni industriali dei paesi della Cee e dell'Aee riguardo al Kennedy Round*, « Mec-Selezione », 1° lugl. 1964.

⁷⁹ *La position de l'Unice*, « L'Usine Nouvelle », n. 16, 20 apr. 1967.

⁸⁰ Si noti tuttavia che l'industria elettronica Usa (radio-televisori, tubi e pezzi elementari di base); l'industria siderurgica; i produttori di orologi Bulova, Elgin, Hamilton; diverse industrie del settore chimico (ad es. la Du Pont de Namours), la Manufacturing Chemists' Association, la Synthetic Organic Chemical Manufacturers, ecc. erano decisamente contrari alla partecipazione americana nel VI negoziato tariffario del Gatt. Vedasi: *Kennedy Round: les syndicats américains prennent position*, « La Tribune de Genève », 27 feb. 1964; « L'Usine Nouvelle », n. 12, 19 mar. 1964, p. 18.

⁸¹ *Les négociations du Kennedy Round, les divergences entre industriels américains et européens*, « L'Usine Nouvelle », n. 24, 11 giugno 1964.

⁸² In Francia, come in Italia, era peraltro da notare una notevole mancanza di interesse per i nuovi negoziati nel Gatt. Un'inchiesta effettuata in Francia alla vigilia dell'apertura del Kennedy Round faceva constatare che rare erano state le federazioni ad interessare i loro membri sugli aspetti positivi di una riduzione degli ostacoli agli scambi. P. Fabra, *Le Kennedy Round sert-il les interets de l'Europe?*, « Le Monde », 2 mag. 1964; *Gli industriali italiani ed il Kennedy Round*, « 24 Ore-Il Sole », 22 ott. 1966.

⁸³ Copa, *Rapport de M. Deleau*, Strasbourg, 15 nov. 1963, pp. 13-14.

⁸⁴ Il tema di una migliore organizzazione dei mercati agricoli mondiali era sostenuto con vigore dalla Federation Nationale Syndicat et Exploitants Agricoles la quale criticava duramente l'azione del Gatt nel settore agricolo.

⁸⁵ Cfr. *U.S. Trade Goal Should Be Reduction in Eec Fees*, The American Farms Bureau Federation's Official News Letter, vol. XLIII, n. 1, 6 gen. 1964, p. 1.

Capitolo III

¹ Tale sottocomitato venne costituito il 27 giugno 1963 con la partecipazione dei seguenti paesi: Austria, Canada, Danimarca, Cee, Israele, Giappone, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno unito ed Usa.

² Cfr. Gatt, *Tariff Disparities Note by United Kingdom Delegation*, Tn. 64/Np/2. (21 nov. 1963) e Spec (63) 300 (14 nov. 1963), Tn. 64/Np/1 (12 lugl. 1963).

³ Cfr. *Gatt Again Eyes Tariff Disparities*, « The Journal of Commerce », New York, 13 nov. 1963; *Un document du Gatt sur les disparités tarifaires*, « La Libre Belgique », Brussels, 30 nov. 1963.

⁴ Gli altri casi di disparità riguardavano i prodotti in ceramica e vetro (33 casi), gli strumenti di precisione (29 casi) e gli orologi (17 casi).

⁵ Per « sostanziali » si intendevano le quantità eguali almeno al 20% delle importazioni della Cee e superiori almeno ai 50.000 dollari.

⁶ La Cee, quindi, in prima istanza proponeva la formula del « 30% + 10 », poiché poche tariffe della Tec erano più alte del 30%, mentre gli Usa avevano parecchie tariffe al di sopra del 30%.

⁷ Si veda, fra l'altro, H. G. Johnson, *Tariffs and Economic Development, Some Theoretical Issues*, « The Journal of Development Studies », London, 1964, e *The Theory of Tariff Structure with special Reference to World Trade and*

Development, Librairie Droz, Geneva, 1965; B. Balassa, *Trade Liberalization Among Industrial Countries, Objectives and Alternatives*, Council on Foreign Relations, McGraw-Hill, 1967, pp. 44-68.

⁸ Vedasi la conferenza pronunciata all'Ispi il 22 febbraio 1964 dal portavoce della Comunità, Bino Olivi, il cui testo venne distribuito con la sigla 2342/PP/64/I dall'Ufficio Stampa della Comunità.

⁹ Cfr. Gatt, *Tariff Disparities*, Tn. 64/Np/3 (21 nov. 1963) e Tn. 64/Np/4 (21 nov. 1963).

¹⁰ In realtà piú che di un « danno » si sarebbe trattato di un « mancato guadagno » poiché il risultato finale avrebbe pur sempre accordato ai paesi terzi, principali fornitori della Comunità, una riduzione della Tec.

¹¹ Se, infatti, la Comunità (invocando casi di disparità in cui i paesi europei risultavano essere i principali fornitori) avesse effettuato delle riduzioni tariffarie inferiori al 50 %, i paesi terzi interessati, per restaurare la reciprocità, sarebbero stati indotti ad effettuare riduzioni analogamente inferiori al 50 % sui dazi di interesse della Cee. Ciò, a sua volta, avrebbe potuto indurre la Comunità a ritirare una parte delle sue offerte, sí da mettere in movimento una serie di reazioni a catena che avrebbe sensibilmente attenuato il valore pratico dell'intero negoziato. Cfr. Gatt, *Report of the Sub-Committee on the Tariff Negotiating Plan*, Tn. 64/II/Rev. 1 (10 dic. 1963), pp. 5-6; *Chambre de Commerce Internationale, Disparités Tarifaires dans le cadre des négociations commerciales du Gatt*, document n. 102/36, 18 mar. 1964.

¹² Cfr. Gatt, *The Problem of Tariff Disparities, Statement by the Delegate of Switzerland on 21 November 1963*, Tn. 64/Np/5 (27 nov. 1963).

¹³ Cfr. Gatt, *Summary by the Secretariat of Main Points Raised at the Meeting in January 1964, Suggestion of the European Economic Community*, Tn. 64/Np/6 (20 feb. 1964).

¹⁴ Era questa una concessione importante, poiché con tale criterio qualitativo la Comunità si impegnava, in sostanza, a proteggere in modo estremamente moderato la sua industria piú recente, allorché in un paese tecnologicamente piú avanzato, come gli Stati Uniti, la protezione sarebbe rimasta elevata.

¹⁵ Secondo valutazioni degli Usa con il criterio delle « importazioni nulle o trascurabili » sarebbero stati esclusi circa il 20 % dei casi di disparità che la Cee invocava contro gli Stati Uniti. Inoltre, con il criterio di « nessuna importazione » sarebbero state escluse altre sei posizioni tariffarie.

¹⁶ Naturalmente questo criterio era valido per importazioni provenienti da paesi a struttura tariffaria comparabile a quella della Cee. Se, invece, si fosse trattato di importazioni provenienti da paesi come Hong Kong, ove le condizioni di produzione e di commercializzazione sono molto diverse, la validità di questo criterio aggiuntivo sarebbe venuta meno.

¹⁷ Con la formula del « 30 % + 10 » invece la Cee avrebbe potuto invocare nei confronti degli Usa e del Regno unito soltanto 800 voci circa (la precedente stima di 557 voci era parziale e non comprendeva le disparità che la Cee avrebbe potuto invocare nei confronti del Regno unito). Cfr. Gatt, *Report of Fact Finding Group*, Tn. 64/Np/6, pp. 7-12, 20 feb. 1964.

¹⁸ Cfr. I. Davidson, *Differences Over Disparities*, « *The Financial Times* », 4 feb. 1964.

¹⁹ Con la formula del « double écart » la Cee — in prima ipotesi, senza cioè tener conto delle disparità significative, nonché delle riduzioni conseguenti alla applicazione dei due criteri qualitativi previsti da tale formula — poteva invocare nei confronti degli Usa 633 linee della Tec (520 circa con la formula del « 30 % + 10 ») e nei confronti del Regno unito, 698 linee (546 con la formula del « 30 % + 10 »). Cfr. Gatt, *Report of Fact Finding Group*, cit., p. 10.

²⁰ Cfr. *Le Kennedy Round et les disparités tarifaires, Des astuces américaines inacceptables pour le Marché Commun*, « *La Libre Belgique* », Brussels, 7 mar. 1964.

²¹ La stampa americana parlò infatti anche di « superiorità » dei propri calcolatori elettronici nei confronti di quelli usati dai funzionari della Comunità. Cfr. *Disagreement on Gatt, Disparities Issues*, « *The New York Times* », 15 apr. 1964; *Tariffs Breakthrough*, « *Newsweek* », 9 mar. 1964.

²² Cfr. P. A. Chevalier, *Les Etats-Unis proposent une nouvelle formule de traitement des disparités*, « Journal de Genève », 27 feb. 1964.

²³ Anche il Regno unito, pur preferendo una soluzione basata sul « cut-off » era disposto ad accettare la formula del « double écart » a condizione che fossero stati introdotti ulteriori criteri qualitativi, come richiesto dagli Usa.

²⁴ Cfr. *Les Etats-Unis acceptent comme base de discussion la définition des disparités proposée par les Six*, « La Tribune de Genève », 27 feb. 1964; *Les Etats-Unis proposent des « amendements » au plan des Six sur les disparités*, « Le Monde », 28 feb. 1964.

²⁵ Analogamente il numero dei casi di disparità significative che gli Usa avrebbero potuto invocare nei confronti della Cee sarebbe sceso da circa 120 casi (applicando la formula del « double écart » con i due criteri qualitativi proposti dalla Comunità) ad appena una quarantina di casi (applicando la formula del « double écart » tenendo conto dei criteri qualitativi proposti dalla Comunità e del criterio del « principale fornitore »), sí da rappresentare appena il 5 % delle importazioni Usa di prodotti non agricoli soggetti a dazio (10 % nel caso della Cee). Cfr. Gatt, *Summary by the Secretariat of Main Points Raised at the Meeting of 26 February 1964*, Tn. 64/Np/7, 14 mar. 1964, pp. 5-6.

²⁶ Il delegato della Svizzera nel criticare la formula del « double écart », cosí com'era stata presentata dalla Comunità, fece osservare che la Cee avrebbe potuto invocare regole di correzioni di disparità nei riguardi degli Usa e del Regno unito su 167 voci per le quali la Svizzera era il principale fornitore della Cee. Tali prodotti rappresentavano un valore di 213 milioni di dollari, pari al 27,7 % delle esportazioni totali della Svizzera sui mercati dei sei paesi.

²⁷ Tale criterio automatico (meglio noto sotto il nome di « clausola europea ») infatti, oltre a dare un diritto di veto agli altri paesi europei sulle disparità della Cee, avrebbe eliminato dall'elenco delle disparità non solo gli orologi (per i quali la Comunità era pronta a fare delle concessioni), ma anche una serie importante di prodotti come, ad esempio, i coloranti ed i prodotti farmaceutici. Cfr. *Pas de modification de l'attitude communautaire en matière de disparités*, « L'Echo de la Bourse », Brussels, 16 apr. 1964; F. De Schacht, *Les Negotiations multilatérales de Genève à la suite des accords de Luxembourg*, « Revue du Marché Commun », n. 88, feb. 1966.

²⁸ In seguito a questi rilievi alcuni paesi membri della Cee (Repubblica federale tedesca e Olanda) insistettero affinché la Comunità adottasse un atteggiamento piú flessibile a Ginevra sul problema dei paesi terzi principali fornitori. Cfr. Gatt, *Tariff Negotiating Plan*, Tn. 64/15/Add. 1 (16 apr. 1964).

²⁹ Gli Usa avevano calcolato che circa 40 voci della Tec erano interessate da questo problema e che tale numero non sarebbe stato ridotto neppure usando uno scarto minimo del 3 %. Infatti, anche l'uso di uno scarto di cinque punti soltanto avrebbe ridotto il numero dei casi di disparità a soltanto 35.

³⁰ Cfr. Gatt, *Group of Experts on the Application of a Double Ecart Formula To Semi-Finished Products*, Tn. 64/14/Rev. 1.

³¹ Al riguardo la delegazione della Cee prese nota con stupore che l'atteggiamento dei paesi emergenti equivaleva a dire che il livello al quale un dazio già basso veniva ridotto influenzava gli interessi dei paesi emergenti in misura maggiore che il livello sensibilmente piú alto al quale un dazio alto veniva abbassato. Ma a tale osservazione la delegazione di Israele rispose che l'argomentazione della Comunità non alterava il fatto che qualunque regola mirante a rendere piú facile invocare una disparità sui semilavorati nei riguardi di altri prodotti sarebbe andata contro le aspettative dei paesi emergenti di ottenere le piú alte riduzioni possibili su articoli di loro speciale interesse.

³² Cfr. Gatt, *Tariff Negotiating Plan, Report Summarizing the Position Reached*, Tn. 64/15 (10 apr. 1964).

³³ L'adozione di tale soluzione riproponeva, naturalmente, il problema dei paesi terzi principali fornitori della Cee. La delegazione comunitaria, tuttavia, fece osservare che se il trattamento delle disparità comportava una riduzione inferiore al 50 % di diversi dazi della Tec, ciò non doveva attribuirsi ad un preteso atteggiamento protezionista della Cee, ma a ragioni obiettive di disparità delle tariffe doganali e ai limiti del potere di negoziato dell'esecutivo statunitense.

³⁴ La prima alternativa aveva infatti il difetto di non tenere conto del diverso livello dei dazi allorché una disparità veniva individuata. Inoltre, nel caso di disparità allineate (« en cascade ») cioè di disparità fra una tariffa ed un'altra, e successivamente fra quest'ultima tariffa ed una terza, era essenziale che la riduzione applicata ai primi dazi non risultasse identica al fine di assicurare almeno una parziale correzione delle disparità fra di loro.

³⁵ Cfr. Gatt, *Note du Secrétariat sur les travaux du sous-comité*, Spec. (63) 227, 2 ag. 1963.

³⁶ La formula giapponese (così chiamata perché i delegati del Giappone avevano avuto l'idea di proporla nel corso della conferenza ministeriale del Gatt del 1963), consisteva nell'applicare riduzioni variabili secondo il livello del dazio: più un dazio fosse stato alto, più forte sarebbe stata la riduzione. Cfr. P. Collet, *La Commission de la Cee aborde l'étude du problème des disparités*, « Journal de Genève », 20 nov. 1963.

³⁷ Sarebbe stato logico che le riduzioni fossero risultate proporzionali allo scarto fra i due dazi fra i quali v'era disparità, poiché maggiore è lo scarto più il paese a dazio basso sarebbe stato autorizzato a deviare dalla regola generale. Un tale metodo, tuttavia, sarebbe risultato molto complesso in sede di applicazione ai casi concreti. La Cee propose perciò una formula di riduzione proporzionale al livello del dazio più basso partendo dalla ipotesi che lo scarto risulta probabilmente maggiore quando il livello del dazio basso è minore.

³⁸ Cfr. P. Fabra, *Les négociations tarifaires avec les Etats-Unis vont s'enfermer dans la ténébreuse querelle des disparités*, « Le Monde », 1-2 dic. 1963; Gatt, *Technical Group on Rules for Tariff Reduction in Disparity Cases*, Tn. 64/Np/10 (29 apr. 1964); Gatt, *Special Rules on Disparities, Proposal by the European Economic Community*, Tn. 64/Np/8 (9 apr. 1964).

³⁹ Jean Royer, già vicedirettore del Gatt, in un rapporto presentato alla Camera di Commercio internazionale illustrò il carattere circoscritto dei casi di disparità. Tale rapporto, pur confermando l'esistenza di disparità significative in alcuni settori (prodotti chimici, metalli, ecc.) giungeva alla conclusione che la maggior parte dei prodotti per i quali la Cee avrebbe potuto invocare una disparità nei confronti degli Usa era del tipo « labor intensive », cioè a prevalenza di un fattore scarso negli Usa (il lavoro) che giustificava — per lo scarto esistente fra salari americani e salari europei — una protezione tariffaria più elevata. Tale constatazione, che confermava la validità empirica della teoria di Heckscher-Ohlin venne però posta in dubbio da una serie di studi (Balassa, 1965; Basevi, 1966) i quali smentivano vi fosse una precisa relazione fra « labor intensiveness and effective rates of duties ». Tuttavia le evidenti inadeguatezze della teoria di Heckscher-Ohlin (che fa affidamento sul solo principio delle intensità fattoriali per tentare di spiegare la specializzazione produttiva internazionale) non ne sminuisce la validità empirica (sulla base di una corretta identificazione degli inputs di capitale e lavoro). Infatti, diversi studi (Ball, Zandano, ecc.) sottolineano che le strutture delle tariffe dei paesi industrializzati sistematicamente proteggono in modo rigoroso quelle linee di produzione che richiedono una più elevata proporzione di fattori relativamente scarsi (in specie del fattore « unskilled labor »). Cfr. Chambre de Commerce Internationale, *Les problèmes des disparités tarifaires*, note établie par M. Jean Royer, document n. 102/20, 25 nov. 1963; B. Balassa, *Tariff Protection in Industrial Countries: an Evaluation*, « Journal of Political Economy », dic. 1965, p. 585; G. Basevi, *The U.S. Tariff Structure Estimate of Effective Rates of Protection of U.S. Industries and Industrial Labor*, « Review of Economics and Statistics », mar. 1966; D. S. Ball, *United States Effective Tariffs and Labor's Share*, « The Journal of Political Economy », vol. 75, apr. 1967; W. Travis, *The Effective Rate of Protection and the Question of Labor Protection in the United States*, « The Journal of Political Economy », mag.-giug. 1968, vol. 76, n. 3; G. Zandano, *The Heckscher-Ohlin Model and the Tariff Structures of the Industrial Countries*, « Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review », mar. 1969.

⁴⁰ Gli orologi, ad esempio, erano colpiti nella tariffa Usa da un dazio del 60 %, mentre nella Tec erano colpiti da un dazio dell'11 % soltanto. In base alle regole correttive delle disparità, gli Usa avrebbero dovuto ridurre il loro

dazio del 50 % (che sarebbe perciò sceso al 30 %), mentre la Cee avrebbe abbassato il suo dazio dall'11 % al 9 % (e non al 5,5 %). Ma se gli Usa avessero posto gli orologi nella lista delle eccezioni, la Comunità avrebbe dovuto mantenere la protezione esistente, cioè conservare il dazio dell'11 %. Cfr. *Disparities Among Tariff Cause A Major Problem*, « The Wall Street Journal », New York, 1° mag. 1964.

⁴¹ Al riguardo, tuttavia, si noti che alcuni autorevoli economisti (Travis, 1968; Ruffin, 1969; Tan, 1970) hanno espresso il loro scetticismo circa la validità della teoria della protezione effettiva e circa la possibilità di pervenire ad una qualsiasi ragionevole misura accurata della protezione effettiva. Cfr. W. Travis, *The Effective Rate of Protection and the Question of Labor Protection in the United States*, cit.; R. Ruffin, *Tariffs, Intermediate Goods and Domestic Protection*, « American Economic Review », LIX, n. 1, giug. 1969; A. H. H. Tan, *Differential Tariffs, Negative Value Added and the Theory of Effective Protection*, « The American Economic Review », LX, n. 1, mar. 1970. Ma se certi fattori (relativi ad esempio al « tariff averaging » all'« input substitution », ecc.) possono creare degli errori nel valutare il saggio effettivo di protezione ciò non significa che la teoria della protezione effettiva debba essere abbandonata. Al contrario si tratta di migliorare tale teoria e di interpretarla meglio. Cfr. B. Balassa, *The Effective Rates of Protection and the Question of Labor Protection in the United States: A Comment*, « The Journal of Political Economy », vol. 78, n. 5, set.-ot. 1970; Gatt, *Economists Discuss Effective Tariff Protection*, Press Release, 21 dic. 1970; W. Travis, *A Critical Rehabilitation of Effective Protection Theory*, paper presented at the Conference on Effective Protection in Geneva in December 18-20, 1970; G. Basevi, *Aggregation Problems in the Measurement of Effective Protection*, paper presented at the Conference on Effective Protection held in Geneva in December 18-20, 1970.

⁴² La teoria della Cee era imperniata sull'ipotesi che la elasticità della domanda d'importazione fosse inferiore negli Usa rispetto a quella della Comunità a causa della relativa rigidità della domanda d'importazione per un numero comparativamente grande di voci ad alto e basso dazio nella tariffa Usa. Cfr. A. H. Albrechts e J. W. Van De Gevel, *The Negotiating Techniques and Issues in the Kennedy Round*, « Economic Relations After the Kennedy Round », A. W. Sijthoff, 1969, pp. 24-25; R. E. Baldwin, *Tariff Cutting Techniques in the Kennedy Round*, in *Trade, Growth and the Balance of Payment*, Essays in Honor of Gottfried Haberler, Rad McNelly & Co., Chicago, 1965, p. 71.

⁴³ Gli americani aggiungevano anche che nella situazione degli scambi bisognava tener conto di disparità ben più importanti di quelle veramente tariffarie. Al riguardo sottolineavano che le loro esportazioni in Europa comportavano — per un prodotto identico in peso e volume — una spesa di trasporto più elevata rispetto a quella delle esportazioni europee negli Usa. Gli Usa, inoltre criticarono in modo serrato il sistema europeo delle imposte di conguaglio alla frontiera (« border tax adjustment ») che, secondo loro, aveva (ed ha) l'effetto di aumentare considerevolmente il costo di una determinata esportazione americana. Cfr. Fondazione Olivetti, *Tavola Rotonda sul Kennedy Round*, Torino, 23-24 ot. 1964, pp. 42-49.

⁴⁴ Il ritardo nell'allestire le tavole di concordanza fra i paesi chiave venne attribuita dalla Comunità alle reticenze della delegazione Usa. Un compromesso con gli esperti americani (e britannici) venne infatti raggiunto soltanto nel settembre 1966. Cfr. J. Davidson, *Moment of Truth for the Kennedy Round*, « The Financial Times », 12 dic. 1966.

⁴⁵ Si noti che la Cee avrebbe voluto far valere i casi di disparità anche nei confronti del Giappone e della Svezia. Cfr. P. Chevalier, *Discussion sur les disparités*, « Journal de Genève », 30 gen. 1964.

⁴⁶ Si noti che l'utilizzazione di altri criteri per ridurre i casi di disparità si era rivelata assai ardua. Infatti, nessun paese chiave, ad esempio, fece valere il criterio delle « importazioni sostanziali ».

⁴⁷ Cfr. P. Fabra, *L'affrontement entre les Etats-Unis et les Six domine le petit sommet de Genève*, « Le Monde », 31 mar. 1967.

⁴⁸ Cfr. V. Francaviglia, *Obiettivi e risultati dei negoziati multilaterali Gatt*

1964-1967, « *Tecnica Agricola* », n. 6, 1968, p. 10; K. Kock, *International Trade Policy and the Gatt 1947-1967*, op. cit., pp. 106-107; G. Curzon, *After the Kennedy Round*, The Atlantic Trade Study, London, mar. 1968, pp. 14-16; J. Dugimont, *Les négociations du Kennedy Round (II)*, « *Etudes Economiques* », Mons, n. 137, 1968, pp. 7-8.

⁴⁹ Cfr. 225 *cas de disparités*, « *Les Echos* », 18 mag. 1967.

⁵⁰ Come già accennato, la stretta connessione fra il problema delle eccezioni e quello delle disparità risultava evidente qualora il paese ad alto dazio fosse stato in grado di sottrarsi al procedimento di armonizzazione delle tariffe (perseguito attraverso l'applicazione di regole speciali), iscrivendo il suo prodotto in disparità sulla lista delle eccezioni. Nell'ipotesi limite in cui tutti i prodotti in disparità fossero stati inclusi nell'elenco delle eccezioni, l'elemento di riequilibrio costituito dall'applicazione di regole speciali per il trattamento delle disparità avrebbe perso ogni suo significato. Nella fase conclusiva del negoziato questo problema venne risolto ammettendo che qualora il paese a dazio alto, invocando la eccezione, si fosse rifiutato ad ogni riduzione, anche il paese a dazio basso sarebbe stato automaticamente dispensato da ogni abbattimento sul dazio corrispondente.

⁵¹ Gli Usa, in particolare, proponevano di presentare delle liste di eccezione che non superassero il 5 % delle importazioni totali ed il 10 % dei principali settori oggetto del negoziato. Cfr. Gatt, *Report of the Working Party on Procedures for Tariff Reductions*, L/2002, 30 apr. 1963, p. 16.

⁵² Cfr. P. Fabra, *Les États-Unis font savoir qu'ils déposeront leur liste d'exceptions le 16 novembre*, « *Le Monde* », 4 nov. 1964.

⁵³ Cfr. P. Fabra, *Les Six vont essayer de mettre au point leur liste d'exceptions aux réductions tarifaires*, « *Le Monde* », 10 nov. 1964; J. Lecerf, *La Moitié des industries demande une exception*, « *Le Figaro* », 15 set. 1964.

⁵⁴ La Repubblica federale tedesca e l'Olanda avrebbero così potuto ricondurre la Tec al livello, nettamente più basso, delle rispettive tariffe nazionali che erano in vigore prima della costituzione della Comunità. La Commissione appoggiava, peraltro, la tesi olandese e tedesca al fine di presentare nel Gatt un elenco di eccezioni comparabile a quello americano. Era infatti già noto che gli Usa avrebbero presentato una lista di eccezioni che avrebbero interessato il 20 % circa delle importazioni totali. *Les États-Unis publient la liste provisoire des produits sur lesquels ils envisagent de faire porter la négociation Kennedy*, « *Le Monde* », 23 ott. 1963.

⁵⁵ L'Italia — la cui posizione in questa circostanza venne difesa con tenacia dal Ministro Mattarella — si opponeva alla richiesta belga, poiché, con ragione, riteneva che un dazio doganale troppo basso sui pezzi staccati avrebbe favorito l'installazione nella Cee di nuove fabbriche di montaggio americane e giapponesi ponendo in serio pericolo l'industria automobilistica europea.

⁵⁶ La Francia, pur non avendo una propria industria dei trattori da tutelare, invocava la messa in eccezione, poiché temeva che un abbassamento dei dazi doganali in questo settore avrebbe potuto mettere in crisi le filiali delle compagnie estere e quindi provocare delle difficoltà d'impiego.

⁵⁷ La Francia intendeva così mantenere un vantaggio tariffario per i reattori ad uranio naturale — da essa fabbricati — nei confronti di quelli ad uranio arricchito, prodotti invece dagli Usa.

⁵⁸ Cfr. P. Fabra, *Les positions des Six se rapprochent lentement sur la liste des exceptions*, « *Le Monde* », 13 nov. 1964.

⁵⁹ La Francia — spesso considerata il paese che frenava il negoziato — mostrò in effetti di essere la più calda partigiana del rispetto della scadenza del 16 novembre 1964. Se infatti l'elenco delle eccezioni della Cee non fosse stato pronto alla data stabilita, la Francia avrebbe corso il rischio di non riuscire ad indurre la Repubblica federale tedesca ad accettare di definire prezzi agricoli comuni per i cereali nell'area comunitaria.

⁶⁰ Cfr. P. Fabra, *Les Six acceptent de négocier une réduction tarifaire sur plus de 80 % de leurs importations industrielles*, « *Le Monde* », 17 nov. 1964.

⁶¹ Cfr. *Nation's Exceptions Lists Go to Gatt*, « *The Financial Times* », 17 nov. 1964.

⁶² Cfr.: *La Suisse ne présentera aucune liste d'exception*, « *Gazette de Lausanne* », 14 nov. 1964.

⁶³ La Cecoslovacchia — la cui offerta giunse improvvisa — volle così chiaramente sottolineare la sua ferma volontà di partecipare attivamente ai negoziati ginevrini. Cfr. N. Fersen, *La Tchécoslovaquie décide de participer aux négociations*, « La Libre Belgique », 18 nov. 1964.

⁶⁴ Cfr. *Les principaux produits figurant sur la liste d'exceptions de la Cee*, « L'Echo de la Bourse », 17 nov. 1964.

⁶⁵ A proposito del petrolio, che da solo rappresentava l'11 % delle importazioni totali Usa, la Cee protestò sottolineando la mancata concessione di compensazioni per un contingentamento effettuato senza l'autorizzazione del Gatt. Gli Usa però risposero facendo rilevare che le importazioni contingentate di petrolio provenivano dal Venezuela, un paese che non era membro del Gatt. La questione, mai risolta, venne così accantonata, anche se la Cee mantenne le sue richieste fino alla conclusione del negoziato. Cfr. *Les Six réservent leur position sur la composition de la liste d'exceptions américaine*, « Le Monde », 23 gen. 1965.

⁶⁶ Cfr. *Britain Has Only Small List to Defend*, « The Financial Times », 9 dic. 1964.

⁶⁷ La lista giapponese aveva peraltro l'obiettivo prioritario di facilitare gli sforzi del governo di Tokyo per limitare e sopprimere il ricorso all'articolo XXXV del Gatt (paesi a bassi salari) utilizzato da numerosi paesi per proteggersi dalla concorrenza del Giappone. Cfr. *Les Etats-Unis, la Cee, la Grande Bretagne et de nombreux pays ont déposé leurs listes d'exceptions*, « Le Monde », 18 nov. 1964.

⁶⁸ Gatt, *The Procedure for the Justification of Exceptions Lists*, Tn. 64/Sr. 9, 9 dic. 1964.

⁶⁹ Non mancarono comunque i casi di vivaci contestazioni. Così la composizione della lista della Cee venne criticata dagli Usa che contestavano l'argomentazione comunitaria — sostenuta con vigore nel Gatt da Pierre Millet, alto funzionario della Commissione — delle industrie in stato di inferiorità tecnica sottolineando che la libera concorrenza avrebbe invece consentito di rafforzare ed accelerare il progresso tecnologico. Analogamente la composizione della lista americana venne criticata duramente dalla Cee (oltre che per il petrolio, anche per altri prodotti come, ad esempio, le calzature), dal Giappone (per i tubi televisivi e le calzature di gomma, specie le scarpe da tennis e da ginnastica, colpite dalla pratica dell'American Selling Price) e dal Regno Unito (per i guanti). Cfr. *Le Gatt examine la liste d'exceptions américaines au Kennedy Round*, « L'Echo de la Bourse », Brussels, 20 gen. 1965; *U.S. Justification to Gatt Ends*, « The Financial Times », 21 gen. 1965; *Les Six réservent leur position sur la composition de la liste d'exceptions américaines*, « Le Monde », 23 gen. 1965.

⁷⁰ Si osservò, ad esempio, che un confronto fra la lista Usa e quella della Cee non era possibile, poiché la prima considerava le esclusioni dalla riduzione lineare sulla base delle importazioni effettivamente colpite da dazio, mentre la seconda considerava le eccezioni sulla base delle importazioni suscettibili di esser colpite da dazio. Cfr. *Les négociations sur les listes d'exceptions ne commenceront pratiquement qu'en janvier prochain*, « Le Monde », 21 nov. 1964.

⁷¹ Cfr. *Exception List Bargaining*, « The Times », 9 dic. 1964.

⁷² Cfr. *Le secrétaire américain au commerce demande la réduction des longues listes d'exceptions*, « Le Monde », 13-14 nov. 1966.

⁷³ I paesi nordici decisero allora di fare fronte comune nel negoziato facendosi rappresentare da un unico negoziatore.

⁷⁴ Cfr. *Les négociateurs vont déposer des listes rectificatives de leurs propositions d'allégement douanier*, « Le Monde », 2 nov. 1966.

⁷⁵ Come già accennato la Comunità era contraria a fare dei bilanci delle offerte dei vari paesi basandosi sul solo criterio della reciprocità espresso in termine di volume degli scambi e/o di percezione dei dazi doganali. Un tale bilancio era infatti falsato dall'importanza dei dazi doganali e delle correnti di scambio nei settori posti in eccezione da ambo le parti.

⁷⁶ *Considérate pericolose le liste dei ritiri al Kennedy Round*, « Comunità Europee », n. 2, 1967, p. 19.

⁷⁷ La Cee dalle 700 voci poste inizialmente in eccezione scendeva a circa

380 posizioni doganali, costituite per la maggior parte da eccezioni parziali. *Les positions douanières placées en exception*, « Les Échos », 18 mag. 1967.

Capitolo IV

¹ Il fatto che i paesi a struttura speciale negoziavano prodotto per prodotto non implicava, secondo i paesi lineari, che essi accordassero delle riduzioni tariffarie minori, ma soltanto che le loro concessioni sarebbero state negoziate in un modo diverso. Cfr., United States Tariff Commission, *Operation of the Trade Agreements Program*, 19th Report, op. cit., p. 181.

² E, in effetti, è proprio in questi ultimi settori industriali (che comprendono una gamma vastissima di prodotti) che il Kennedy Round ha raggiunto l'obiettivo di realizzare una sostanziale liberalizzazione del commercio mondiale.

³ Si noti, tuttavia, che il « cartello » non è rigoroso come nel settore petrolifero. Altre compagnie indipendenti si sono affiancate e il gioco degli sconti è usato per allargare i mercati. Cfr. *Credito Italiano*, Ufficio Studi, « L'Alluminio », n. 7, 25 mag. 1970, Milano, p. 53.

⁴ Dal 1960 al 1968 la produzione mondiale di alluminio è passata da 4 milioni e mezzo di tonnellate ad oltre 9 milioni di tonnellate. Per il 1980 le previsioni sono per 20 milioni di tonnellate. Cfr., *Il momento dell'alluminio*, « Adesso », n. 55, giu. 1970. La capacità di produzione di alluminio nei sei paesi della Cee era nel 1969 dell'ordine di 1.300.000 t. e nel 1975 dovrebbe salire ad oltre due milioni di t. Inoltre, 600.000 t. supplementari saranno prodotte nel Regno unito e in altri paesi europei. Cfr.: *Aluminium Firms Attracted to Eec*, « The Economist », 8 mar. 1969.

⁵ Cfr. A. Patellani e R. Prodi, *Aluminium Unlimited*, « Successo », feb. 1970.

⁶ Cfr. G. A. Baudant, *Le Kennedy Round est ouvert*, « Revue de l'Aluminium », apr. 1964, pp. 395-397.

⁷ Cfr. *Move to Keep Aluminium Out of Kennedy Round*, « The Financial Times », 4 mar. 1965.

⁸ Cfr. *La Norvège exporte 96 % de son aluminium*, « Journal de Genève », 20 feb. 1970.

⁹ I produttori della Cee stimavano infatti che una riduzione tariffaria reciproca del 50 % non avrebbe consentito un aumento delle esportazioni di alluminio e di semilavorati verso gli Usa. Viceversa, gli Usa, il Canada e la Norvegia sarebbero stati i principali beneficiari di un abbassamento dei dazi su tale metallo e il Regno unito, che importa l'alluminio in franchigia, avrebbe fruito di una riduzione della Tec sui semilavorati. Cfr.: P. Collet, *Comment se présentent les négociations Kennedy pour les industriels de la Communauté?*, « Journal de Genève », 27 nov. 1963.

¹⁰ Il gruppo Pechiney è il quinto produttore mondiale (470.000 t. di capacità nel 1969 di cui 300.000 t. in Francia). Cfr.: *L'aluminium devant le Kennedy Round*, « L'Usine Nouvelle », n. 20, 14 mag. 1964; *L'industrie française de l'aluminium devant la concurrence internationale*, « L'Usine Nouvelle », n. 14, 8 apr. 1965.

¹¹ Cfr. *Les Six ont donné mandat à la Commission pour négocier sur l'aluminium et le papier*, « L'Usine Nouvelle », n. 25, 23 giug. 1966.

¹² Cfr. *Les résultats du Kennedy Round sont relativement modestes pour l'aluminium*, « Gazette de Lausanne », 7 lug. 1967; House of Representatives, *Aluminium Tariff Disparities in the Kennedy Round*, Hearings before the Committee on Ways and Means, Part 7, 21 e 24 giug. 1968, p. 3355.

¹³ I risultati ottenuti nel Kennedy Round hanno inoltre intensificato la tendenza verso la proliferazione di accordi fra le maggiori compagnie internazionali. Cfr. *Gatt Aluminium Tariff Cuts Mean Trade Boom*, « Journal of Commerce », 2 ag. 1967.

¹⁴ Cfr. R. Paoloni, *L'industria della carta della Cee alle trattative per il*

Trade Expansion Act, « Mec-Selezione », anno VII, set.-ot. 1964; *A Paper Tiger Coming Out of Scandinavia*, « Common Market », n. 3, vol. 5, mar. 1965; *L'industrie papetière affronte le Kennedy Round*, « L'Usine Nouvelle », n. 17, 27 apr. 1967; Oecd, *The Pulp and Paper Industry*, 1969-70, Parigi, 1971. Si noti inoltre che nel 1971 l'industria britannica ha fatto proprie le tesi espresse dalla Cee nel Kennedy Round accusando i produttori scandinavi di praticare dei « prezzi pirata ». Cfr., *Londra contesta la politica dei produttori svedesi di carta*, « 24 Ore-Il Sole », 6 mag. 1971.

¹⁵ La Cee, peraltro, per le crescenti quantità importate, ha dichiarato che se nel corso di un esercizio risultano esaurite tutte le possibilità di approvvigionamento della stampa comunitaria sul mercato intero, il Consiglio, in forza dell'art. 28, istituirà un contingente tariffario autonomo in esenzione doganale.

¹⁶ La concessione di tali aiuti è stata affidata agli Stati membri della Comunità. Cfr. *Aiuti della Cee all'industria della Carta*, « 24 Ore-Il Sole », 20 nov. 1968.

¹⁷ Cfr. *Les Six ont donné mandat à la Commission pour négocier sur l'aluminium et le papier*, « L'Usine Nouvelle », n. 25, 23 giug. 1966.

¹⁸ Cfr. *Swedish Paper Mills' Association, Kennedy Round Concluded*, edited by the Press Service of the Swedish Forest Industries, n. 4, mag. 1967.

¹⁹ Con tale terminologia si intende il livello teorico di circa il 14 % autorizzato dalla deroga (« waiver ») concessa dal Gatt alla Comunità nel 1952.

²⁰ Nella giurisdizione della Ceca rientravano i prodotti fondamentali dell'industria siderurgica dei sei (ghise, ferro, manganese carburato, rottami, ferro e acciaio spugnoso, prodotti Ceca in acciaio corrente, prodotti Ceca in acciai legati e in acciai fini al carbonio), mentre nella giurisdizione della Cee rientravano i prodotti lavorati dell'acciaio (graniglie, polveri di ferro o di acciaio, prodotti in acciaio corrente, fili di ferro o d'acciaio, prodotti finiti in ghisa, ferro o acciaio). Per questi ultimi prodotti, la Cee, naturalmente, negoziava sulla base della sua tariffa esterna comune.

²¹ In seguito a tale armonizzazione i siderurgisti europei sostenevano che la Ceca sin dal 1958 aveva effettuato la riduzione lineare richiesta dal Kennedy Round. Cfr.: *La siderurgie demande que l'acier soit exclu du Kennedy Round*, « L'Usine Nouvelle », n. 18, 30 apr. 1964.

²² Cfr. *L'acier dans le Kennedy Round*, « Agence Economique et Financière », 24 nov. 1964, Zurigo.

²³ Cfr. *The Economist*, 26 ot. 1957, p. 299.

²⁴ Cfr. *Acier: Un imbroglio tarifaire aggravé par une conjoncture médiocre*, « Les Echos », 3 apr. 1964.

²⁵ L'esitazione del Regno unito a fare delle concessioni in questo settore rischiò di provocare serie ripercussioni sul Kennedy Round. Il rappresentante della Ceca, Wehrer, dichiarò infatti davanti al Parlamento Europeo: « In caso di mancato accordo nel settore dell'acciaio non solo non vi sarebbe un abbassamento delle tariffe, ma le tariffe vigenti non sarebbero consolidate. Con le eccedenze del mercato mondiale e la grande tensione del mercato si rischia di vedere rinascere il protezionismo ». Cfr., *Britain Cuts Steel Duties by 20 per cent in Kennedy Round*, « Daily Telegraph », 1^o giug. 1967. Si noti, tuttavia, che il problema delle concessioni tariffarie del Regno unito in questo settore era complicato da questioni politiche. Il governo laburista, infatti, non voleva diminuire le sue tariffe nel momento in cui stava per mettere in applicazione di nuovo la nazionalizzazione dell'industria siderurgica.

²⁶ Cfr. Ernest H. Preeg, *Traders and Diplomats, An analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1970, p. 106.

²⁷ In particolare, il risultato concernente l'obiettivo del « ravvicinamento dei livelli di protezione » è stato il seguente: Comunità europea: 5,7 %; Usa: 5,5 % (Fob); Svezia: 5 %; Austria: 6,9 %; Giappone: 7,5 %; Regno unito: 11 % circa. Si noti, peraltro, che gli Stati membri della Ceca riuscivano ad ultimare l'unione doganale della Comunità avendo allineato le loro tariffe esterne in modo uniforme. Inoltre, le tariffe della Ceca venivano generalmente consolidate nel Gatt, sicché gli Usa (che all'inizio del negoziato erano gli unici ad avere conso-

lidato le proprie tariffe nel Gatt) non nascondevano la loro soddisfazione. Cfr. Peter Dreyer, *Gatt Steel Accord Held Satisfactory*, « The Wall Street Journal », 6 giug. 1967.

²⁸ Il tema della rimozione degli ostacoli non tariffari nel settore siderurgico è stato sottolineato con vigore dai produttori Usa che, ad es., spesso hanno accusato la politica della Ceca (in specie per quanto riguarda sgravi fiscali e tariffe differenziali di trasporto). Il tema, tuttavia, è stato anche affrontato dai produttori della Ceca, specie da parte italiana. Cfr. J. Lecerf, *Querelle entre les sidéurgistes américains et français sur le dumping*, « Le Figaro », 30 set. 1964; *Manuelli: misure contro la concorrenza sleale per l'acciaio*, « 24 Ore-Il Sole », 1° giug. 1967.

²⁹ Cfr. J. L. Juvet, *The Cotton Industry and World Trade*, « Journal of World Trade Law », vol. I, n. 5, set. ot. 1967; *Textiles not just for the poor*, « The Economist », 22 nov. 1969; *Industrie textile et pays en voie de développement*, « Le Monde », 17-18 gen. 1971.

³⁰ A partire dal 1° gennaio 1963 l'Accordo a lungo termine venne firmato da 23 paesi. Al 1° gennaio 1971, peraltro, il numero dei paesi partecipanti all'Accordo era salito a 31. Cfr. P. Collet, *L'accord international sur le coton est entré en vigueur*, « Journal de Genève », 3 ot. 1962.

³¹ Al riguardo, Wyndham White, personalmente contrario all'Accordo, dichiarò « The Gatt is seeking understanding and agreement instead of standing aside to see the present difficulties lead, as they would inevitably otherwise do, to unilateral action, discrimination, retaliation and in fact to economic warfare ». Infatti, i paesi emergenti furono posti di fronte a due sole alternative: o accettare un accordo che regolamentasse le loro esportazioni oppure subire le conseguenze di misure restrittive unilaterali da parte dei paesi industrializzati (specie da parte degli Usa). I paesi emergenti, comunque, ritennero che l'Accordo dovesse avere una durata « temporanea » e che la sua applicazione non dovesse essere « estesa » ad altri settori. Cfr. *Gatt, The Textile Industry and International Trade*, 20 set. 1962; Unctad, *Study of the Origins and Operation of International Arrangements Relating to Cotton Textiles*, Td/20/Supp. 3, 12 ot. 1967.

³² Tale richiesta è accompagnata soltanto da una mera indicazione dei motivi.

³³ Secondo il testo dell'Accordo il concetto di « market disruption » è individuato nei seguenti casi: a - quando le importazioni di tessuti di cotone da una certa fonte aumentano rapidamente e sostanzialmente; b - quando i tessuti importati vengono venduti a prezzi sostanzialmente al di sotto di prodotti similari; c - quando i produttori locali risultano seriamente danneggiati o minacciati; d - quando la differenza di prezzo fra merci competitive è da attribuire all'intervento governativo o al dumping. Il Comitato dei tessuti del Gatt, in numerose riunioni, ha cercato di migliorare l'identificazione del concetto di « market disruption », ma i problemi di fondo sono rimasti irrisolti. Cfr. M. Subhan, *Trade in Textiles*, « The Economic Times », Bombay, 29 ag. 1966.

³⁴ Ricordiamo al riguardo che i paesi emergenti incontrano notevoli difficoltà dal punto di vista amministrativo specie nel mercato americano, dato che gli Usa hanno posto delle restrizioni quantitative su 64 categorie diverse di tessuti di cotone.

³⁵ Cfr. *Les industries textiles du Marché Commun et le Kennedy Round*, « L'Echo de la Bourse », 25 set. 1963; *Le cotonniers français et les négociations tarifaires internationales*, « Le Monde », 14 mar. 1967.

³⁶ Anche il capo della delegazione britannica, Sir Edgar Cohen, definì l'Accordo a lungo termine « a charter of restraint ». Cfr.: *Gatt, Cotton Textile Arrangements*, « Weekly Tribune », vol. 8, n. 21, 28 mag. 1965. Le critiche dei paesi emergenti furono indirizzate soprattutto agli Usa accusati di applicare l'Accordo in modo eccessivamente restrittivo (cioè di ricorrere troppo spesso all'art. 3). I paesi emergenti riconobbero invece, che, in complesso, la Cee aveva rispettato gli impegni minimi dell'Accordo, anche se venne deplorato il fatto che la Cee non « avesse acquistato neppure un fazzoletto in più » rispetto agli impegni assunti. Cfr.: *Attaque du tiers monde contre les Etats-Unis*, « L'Echo de la Bourse », 3 dic. 1964, Bruxelles.

³⁷ Infatti, i paesi sviluppati hanno effettuato massicci investimenti per ri-

strutturare la propria industria tessile, in specie per orientarla a produrre fibre chimiche il cui consumo è in forte aumento in tutto il mondo. Cfr.: *Un programme pour les entreprises de l'Europe des Six*, « Le Monde », supplemento al numero 7537, 8 apr. 1969.

³⁸ L'incidenza delle importazioni di tessili dai paesi emergenti sul consumo interno degli Usa e della Cee risultava nel 1967 rispettivamente del 7,5 % e del 5,2 %. L'incidenza si presentava elevata soltanto per il Regno Unito (30,2 %), la Svezia (34,1 %), la Danimarca (37,8 %), il Canada (16,8 %) e nell'ambito del Mec, per l'Olanda (11,3 %). Si noti, peraltro, che l'incremento « minimo » del 5 % dell'export dei paesi emergenti è diventato un incremento « massimo ». Cfr. *India Pressing for Revision of Gatt Textile Pact*, « The Times », 22 ot. 1964; *Cotton Textiles in Geneva*, « The Journal of Commerce », 1° dic. 1966.

³⁹ Cfr. *Le directeur général du Gatt suggère un assouplissement de l'accord international*, « L'Echo de la Bourse », 1° apr. 1965; E. Wyndham White, *International Trade in Cotton Textiles*, « World Trade », Bombay, 1966.

⁴⁰ Per l'insieme dei tessili di cotone (tessuti, oggetti di vestiario ed articoli di cotone), esclusi i filati di cotone interamente liberalizzati.

⁴¹ Cfr. *The Renewal of the Cotton Textiles Agreement, Problems and Progress for the Eec*, « Common Market », n. 7, 1967.

⁴² India e Pakistan, peraltro, acconsentirono alla conclusione di accordi bilaterali con gli stati membri della Cee in base ai massimali approvati dal Consiglio. Cfr. *Pact on Cotton Gets Extension*, « The New York Times », 23 mar. 1967; *Cotton Textiles Pact Renewed*, « The Financial Times », 29 mar. 1967.

⁴³ Gli stessi paesi emergenti (in specie l'India e il Pakistan) preferivano un accordo « quantitativo » soddisfacente piuttosto che maggiori riduzioni tariffarie, per meglio fronteggiare la temibile concorrenza di Hong Kong e del Giappone.

⁴⁴ Gli Usa accordarono riduzioni medie ponderate dell'ordine del 20 % per i tessili di cotone. Il Regno Unito, che già consentiva libero accesso all'import dei paesi asiatici del Commonwealth, accordò soltanto alcune modeste riduzioni tariffarie a favore degli altri paesi emergenti.

⁴⁵ È del più grande interesse osservare che la clausola « snap back » venne anche estesa ad alcune voci relative alle fibre sintetiche, il che fa intravedere che la Cee, sin dal 1967, abbia considerato la possibilità di una estensione dell'Accordo a lungo termine sui tessili di cotone per includervi anche le fibre artificiali. Cfr. *How Tariffs Will be Cut*, « The Times », 24 lugl. 1967; *The Renewal of the Cotton Textiles Agreement, Progress and Problems for the Eec*, « Common Market », n. 7, vol. 7, 1967.

⁴⁶ Cfr., *Prorogation de l'accord international sur les textiles de coton*, « Le Monde », 28 ot. 1970. Anche in questa occasione i principali paesi importatori (Usa, Cee, Regno Unito) si sono schierati a difesa dell'Accordo. I paesi emergenti esportatori (India, Pakistan, Rau, ecc.), invece, pur deplorando ancora una volta il carattere restrittivo dell'Accordo, si sono mostrati propensi a prorogarlo per concludere degli accordi bilaterali (comportanti, da una parte, la sospensione temporanea delle restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 2 e, dall'altra, la rinuncia alla facoltà di ricorrere alla clausola di salvaguardia dell'art. 3, entro i limiti di nuovi, più ampi, massimali) che consentono loro di contenere l'attiva concorrenza del Giappone e di Hong Kong. Cfr. Ph. Lemaître, *Faut-il ouvrir rapidement les frontières du Marché Commun aux produits textiles du tiers monde?*, « Le Monde », 21 gen. 1971.

⁴⁷ Nonostante una concorrenza aggressiva sui mercati internazionali (specie da parte del Giappone e dell'Urss), la Svizzera resta di gran lunga il primo produttore mondiale di prodotti di orologeria. Nel 1970 la produzione svizzera ha raggiunto 80 milioni di pezzi. Peraltro, anche sul piano delle esportazioni mondiali la Svizzera è ancora nettamente in testa poiché assicura i tre quarti delle consegne. Nel 1969 la Cee ha assorbito il 18,8 % delle esportazioni totali svizzere. Cfr. *Nous sommes toujours les premiers, mais ...*, *Rapport Annuel de la Chambre Suisse de l'Horlogerie*, « Journal de Genève », 23 ag. 1968; *Fédération Horlogère, Programme triennal*, « Journal de Genève », 4-5 apr. 1970.

⁴⁸ Cfr. *Le statut horloger suisse mis en cause à Bruxelles*, « La Gazette de Lausanne », 12 nov. 1964.

⁴⁹ Si voleva con ciò evitare lo sviluppo dell'industria di montaggio di orologi in paesi terzi non europei.

⁵⁰ La Svizzera, avendo tariffe assai basse, si vedeva costretta a fare delle concessioni nel settore degli ostacoli non tariffari.

⁵¹ Con tale disposizione si è voluto impedire che gli intermediari che non hanno un'attività industriale vera e propria ne possano trarre dei vantaggi.

⁵² Cfr. *Résultats du Kennedy Round dans le secteur horloger*, « Journal de Genève », 17 mag. 1967; *Le bilan horloger*, « Journal de Genève », 1° lug. 1967.

⁵³ L'industria americana ha vivacemente reagito alle riduzioni doganali Usa sostenendo che il sistema di armamento dei missili (che utilizza dei meccanismi di orologeria) sarebbe stato pregiudicato e che il montaggio di orologi nei territori Usa delle isole Vergini, Guam e Samoa sarebbe stato scoraggiato. Cfr. *Washington réduit les droits sur le mouvement de montres, Protestation de l'industrie horlogère locale*, « L'Usine Nouvelle », 19 gen. 1967; House of Representatives, *The Domestic Horological Industry*, Hearings before the Committee on Ways and Means, Part 8, 25 giug. 1968, p. 3724.

⁵⁴ Cfr. *Bilan Horloger du Kennedy Round et Integration Européenne*, « Bulletin de la Chambre Suisse de l'Horlogerie », ag. 1967; C. M. Witwer, *L'application de l'accord horloger Suisse-Cee: premier bilan*, « La Suisse Horlogère », 17 apr. 1969, La Chaux-de-Fonds.

⁵⁵ Tenuto conto della struttura delle esportazioni di orologi svizzeri verso la Cee — costituiti per lo più da articoli relativamente cari — l'incidenza media dei dazi della Tec non supera il 6% ad valorem per la Comunità nel suo complesso.

⁵⁶ La Cee ha perciò invocato un certo numero di disparità. Peraltro, per alcuni prodotti, ritenendo che non si potesse scendere al di sotto di una determinata aliquota minima, la Cee ha posto i prodotti stessi sulla lista delle eccezioni (ad es. talune macchine utensili). Cfr. *Les industries mécaniques et la négociation Kennedy*, « L'Usine Nouvelle », n. 16, 16 apr. 1964.

⁵⁷ La Cee in questo settore è nettamente esportatrice per un volume considerevole di merci. La Cee esporta principalmente macchine non elettriche, autoveicoli e materiale elettrico. I suoi principali clienti sono i paesi dell'Efta, gli Usa ed i paesi in via di sviluppo. La metà circa delle importazioni è invece costituita da macchine non elettriche, grandi quantitativi di materiale elettrico ed autoveicoli. I fornitori più importanti sono gli Usa, seguiti dal Regno Unito, dalla Svizzera e dalla Svezia. Cfr. Oecd, *The Engineering Industries in North America, Europe, Japan*, Parigi, 1969.

Capitolo V

¹ L'atto di nascita dell'Asp è il Tariff Act del 1922 che mirava a proteggere la nascente industria chimica Usa (specie nel settore dei coloranti) nei confronti dell'industria tedesca. La prima guerra mondiale, peraltro, interrompendo le forniture tedesche, indusse gli Usa a creare, con l'aiuto del governo, la propria industria carbochimica. Il sistema dell'Asp venne poi esteso dal presidente degli Usa anche ad alcuni tipi di guanti a maglia e di vongole in scatola (1930), ed alle calzature di gomma (nel 1933). Questi ultimi prodotti, tuttavia, non hanno provocato delle controversie così vivaci come per i benzonoidi. Nel Kennedy Round, in caso di soppressione del sistema dell'ASP per i guanti a maglia e le vongole in scatola, il Giappone si è detto disposto a ridurre di un terzo il suo dazio su alcuni articoli di carta (« abrasive paper »). L'eliminazione dell'Asp per le calzature di gomma non è stata invece oggetto di alcun negoziato. Cfr. Y. L. Meltzer, *Chemical Guide to Gatt, The Kennedy Round and International Trade*, Noyes Development Corporation, 1968, Park Ridge, New Jersey.

² Per accertare se un prodotto è competitivo o meno, le autorità doganali americane confrontano le « caratteristiche applicative » del prodotto importato con quelle del prodotto interno. Se le caratteristiche del prodotto importato cor-

rispondono ai principali campi di applicazione di un prodotto Usa, il dazio doganale da applicare sul prodotto importato si calcola sull'Asp, del prodotto competitivo interno. Per un prodotto benzenico « non competitivo » le autorità doganali Usa assumono come base di valutazione il suo valore di vendita negli Usa (« United States Value »), cioè il prezzo richiesto dall'importatore, deduzione fatta delle spese generali, del profitto, del dazio doganale e delle spese di trasporto. Se le autorità Usa non riescono a determinare il valore di vendite nel mercato americano di un prodotto benzenico non competitivo, si ricorre al valore di partenza del prodotto dal paese esportatore (« Export Value ») od anche ad una stima del costo del prodotto nel suo paese d'origine (« Constructed Value »). Cfr. R. B. Stobaugh Jr., *Effects of Proposed « Asp Package » on United States Chemical Exports and Imports*, a study prepared at the request of the Organic Chemicals Group of the American Importers Association, giug. 1968, p. A-2.

³ Il settore dei benzonoidi comprende i seguenti dodici gruppi di prodotti: 1 - gli « intermedi », derivati dal petrolio e dal gas naturale, che servono per produrre una serie di prodotti organici sintetici come i coloranti, i medicinali ecc.; 2 - le sostanze coloranti; 3 - i pigmenti; 4 - i medicinali; 5 - i materiali profumati e aromatici, utilizzati nella produzione di prodotti alimentari, bevande, cosmetici, ecc.; 6 - i materiali di plastica e le resine; 7 - i materiali utilizzati nella produzione di gomma naturale e sintetica; 8 - gli elastomeri (gomme sintetiche) utilizzati nella produzione di gomme d'auto e di altri prodotti di gomma; 9 - i materiali plasticizzanti aggiunti ai materiali plastici e alle resine; 10 - i materiali utilizzati come ingredienti nei detergenti ed altri prodotti similari; 11 - i pesticidi ed altri materiali per l'agricoltura; 12 - i materiali vari. Il sistema dell'Asp non si applica a tutti i benzonoidi. Così non vi è alcuna tariffa sui benzonoidi grezzi, i benzonoidi elastomeri o le gomme sintetiche. Né il sistema dell'Asp si applica nei confronti di benzonoidi ottenuti da materiali vegetali o animali naturali. Cfr. J. Backman, *The Economics of the Chemical Industry*, Manufacturing Chemists Association, feb. 1970, Washington, p. 268.

⁴ La presenza di aliquote così alte conferma la tesi di coloro che vedono nel sistema dell'Asp semplicemente un metodo per nascondere altissimi dazi protettivi. L'Asp, infatti, come ebbe a dire lo stesso rappresentante speciale Usa per i negoziati commerciali nel Gatt, Herter, è un « dazio variabile della peggior specie ». Era perciò inevitabile che nel Kennedy Round il settore dell'industria chimica americana venisse denunciato dalla Cee come il caso più evidente di « disparità » tariffaria. Cfr. P. Millet, *A European Views American Selling Price*, « European Community », set. 1966, Washington.

⁵ I dazi specifici Usa relativi a certi prodotti del benzene vengono calcolati sulla base dello standard of strength, cioè sulla base del peso che un prodotto chimico avrebbe se fosse diluito a « forza standard ».

⁶ I sostenitori del sistema dell'Asp affermano infatti che negli Usa la maggior efficacia della legislazione antitrust impedisce manipolazioni dei prezzi. Tuttavia anche negli Usa un'elevata parte delle migliaia di prodotti del settore dei benzonoidi è prodotta da una o poche società. Ad esempio, su 1.628 prodotti intermedi per coloranti 1029 (cioè il 63 %) sono prodotti da un'unica compagnia. In tal modo i produttori Usa hanno la potenziale possibilità di controllare il livello della protezione tariffaria. Cfr. W. W. Haines, *Statement Before the Committee on Ways and Means*, U.S. House of Representatives, 1 lug. 1968; Office of the Special Representative for Trade Negotiations, *Statement of Hon. Carl J. Gilbert*, Special Representative for Trade Negotiations, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representative, mag. 1970, pp. 69-83.

⁷ È questa la clausola del « willing to receive » espressamente prevista dalla legislazione Usa sul sistema di valutazione doganale dell'Asp. Cfr. *Statement of the Swiss Union of Commerce and Industry, Zürich, Switzerland Before the Committee on Ways and Means*, House of Representatives, Washington, 1° lugl. 1968, p. 6.

⁸ Cfr. K. A. Hochschwender, *Statement in Behalf of the Organic Chemicals Group American Importers Association*, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 1° lugl. 1968.

⁹ In pratica, un esportatore straniero o un importatore Usa, dopo avere con-

cluso un'operazione commerciale, deve attendere mesi e mesi per sapere se un determinato prodotto è soggetto o meno all'Asp e quale è il livello del dazio da pagare. Cfr. E. V. Anderson, *Asp: The Little Giant*, «Chemical and Engineering News», 6 gen. 1969, pp. 66-70.

¹⁰ Per una casistica delle controversie relative all'applicazione del sistema dell'Asp vedasi: Y. L. Meltzer, *Chemical Guide to Gatt, The Kennedy Round and International Trade*, op. cit., pp. 139-141.

¹¹ Ricordiamo che anche la tecnologia dei benzonoidi è mutata. Mentre ai tempi della prima guerra mondiale venivano utilizzati i sottoprodotti del catrame, oggi tale settore dipende sempre più strettamente dal petrolio e dal gas naturale.

¹² Gli Usa importano principalmente coloranti, prodotti intermedi e prodotti farmaceutici, mentre esportano prodotti di massa (stirene, fenolo, resine sintetiche, ecc.) che, spesso, servono ad alimentare la produzione di società sussidiarie Usa all'estero. Cfr. J. Backman, *The Economics of the Chemical Industry*, op. cit., p. 268; D. Burn, *Chemicals Under Free Trade*, «The Atlantic Trade Study», giug. 1971, pp. 61-78.

¹³ Uno studio specifico della Socma fissa al 41% l'incidenza del costo del lavoro nella produzione americana dei prodotti intermedi organici. Tale incidenza — secondo un rapporto confidenziale dell'Imperial Chemical Industries Ltd. — dovrebbe, in realtà, essere ricondotta ad un massimo del 30%. Cfr. W. W. Haines, *Statement Before the Committee in Ways and Means*, 1° lugl. 1968, U.S. House of Representatives, p. 5; J. Backman, *The Economics of the Chemical Industry*, op. cit., p. 269.

¹⁴ Cfr., *Statement of Thomas P. Turchan, President of the Synthetic Organic Chemical Manufacturers Association*, 28 giug. 1968, Committee on Ways and Means, House of Representatives, pp. 13-16.

¹⁵ La Socma, tuttavia, sostiene che i dati forniti dal prof. Haines danno un'idea sbagliata della situazione poiché considerano il numero anziché il valore dei prodotti controllati da una società. Cfr. W. W. Haines, *Statement Before the Committee on Ways and Means*, op. cit., pp. 10-11; Synthetic Organic Chemical Manufacturers Association, *American Selling Price .. The Illusory Trade Barrier*, lugl. 1965, New York.

¹⁶ Cfr. E. V. Anderson, *Asp: The Little Giant*, art. cit., p. 70.

¹⁷ Cfr. J. Backman, *The Economics of the Chemical Industry*, op. cit., p. 269.

¹⁸ Cfr. *Report of the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Joint Economic Committee, 90th Congress, 1st Session, The Future of U.S. Foreign Economic Policy*, 17 (Comm. Print. 1967).

¹⁹ Al riguardo, in data 7 e 12 luglio 1965, vennero scambiate una serie di interessanti lettere fra il Presidente della Socma, C.S. Oldach, ed il parlamentare Th. B. Curtis. Vedasi, peraltro, il testo delle proposte della Socma preparate dalla consulting Barnes, Richardson & Colburn di New York.

²⁰ Considerato l'elevato numero di disparità del settore chimico — ha scritto l'Unione Svizzera del Commercio e dell'Industria in un rapporto presentato negli hearings del 1968 — apparve con chiarezza che senza l'abolizione dell'Asp un compromesso in questo settore sarebbe stato impossibile e che perciò, senza risultati soddisfacenti per i chimici, la validità dell'intero negoziato poteva risultare pregiudicata. Cfr. Daniel & Houlihan, Attorneys, *Statement of the Swiss Union of Commerce and Industry*, Committee on Ways and Means, House of Representatives, 1° lugl. 1968, Washington, p. 2.

²¹ La bilancia commerciale della Cee nel settore dei prodotti chimici, pur ampiamente eccedentaria nel suo insieme, presentava (e tuttora presenta) un sensibile disavanzo nei confronti degli Usa. L'industria chimica europea nel Kennedy Round mirava perciò ad armonizzare al massimo le tariffe dei principali paesi produttori per assicurarsi nuovi sbocchi e meglio fronteggiare le potenti compagnie americane. Cfr. *L'industrie chimique belge et les négociations tarifaires*, «Industrie Chimique Belge», ot. 1963; *Das Selling Price System als Prüfstein der amerikanischen Einstellung zur Kennedy-Runde*, «Chemische Industrie», Sonderdruck aus Heft 2/65, pp. 49-50; I.C.I. Chief Sees One West Europe Trading Unit, «The Financial Times», 9 giu. 1965; *Strong French Che-*

mical Attack on Asp System, « Chemical Age », 6 ag. 1966; John B. Boyd, *The Kennedy Round and the Chemical Industry*, « Chemische Industrie », ot. 1968, p. 65.

²² Mentre i dazi della Tec non costituivano (e tuttora non costituiscono) un ostacolo reale alla rapida espansione delle vendite Usa nella Cee, i dazi della tariffa Usa (da 50 a 200 % ad valorem rispetto al 33,3 % del Regno Unito e al 15 % della Cee) frenavano (e tuttora frenano) considerevolmente le vendite di prodotti europei. In tale situazione una riduzione lineare del 50 % avrebbe lasciato sussistere nella tariffa Usa delle aliquote effettive proibitive. Cfr. P. Millet, *La grande bataille de l'industrie chimique*, « Entreprise », n. 567, 21 lugl. 1966; *Kennedy Round sans objet si l'American Selling Price est maintenu*, « L'Usine Nouvelle », n. 8, 23 feb. 1967.

²³ Cfr. E. H. Preeg, *Traders and Diplomats*, op. cit., p. 110.

²⁴ La principale industria chimica britannica — Imperial Chemical Industry — in un rapporto confidenziale del 31 agosto 1966 riconosceva che l'aliquota della tariffa britannica sui coloranti ed i prodotti chimici organici del 33,3 % risultava troppo elevata in base agli standards internazionali e che bisognava sostanzialmente ridurla. L'industria britannica, associandosi alle tesi espresse dalla Cee, si dichiarava pronta a ridurre i propri dazi nella misura del 50 % ed, in alcuni casi, anche oltre il 50 %, a condizioni di reciprocità. Cfr. *The Kennedy Round and the Chemical Industry*, « Chemistry & Industry », 10 dic. 1966.

²⁵ Cfr. *Menace sur l'industrie chimique suisse*, « La Gazette de Lausanne », 15 set. 1966; *Sweden Foresees Atlantic Chemical Market*, « Chemical and Engineering News », 26 set. 1966; Sveriges Kemiska Industrikontor, *Annual Report 1967*; Sveriges Kemiska Industrikontor, *Annual Report 1968*.

²⁶ Cfr. E. V. Anderson, *Asp: The Little Giant*, art. cit., p. 71. La Socma continuò comunque la sua campagna contro l'abolizione dell'Asp. Così nel giugno 1966, su proposta del senatore Russel B. Long, il Senato in una risoluzione chiedeva al Presidente di non negoziare l'Asp (e il codice antidumping) senza la preventiva autonizzazione del Congresso. Peraltro, verso la fine del 1966, 183 membri del Congresso scrissero al presidente Johnson per protestare contro l'inclusione dell'Asp nei negoziati. E il 12 maggio 1967 dodici membri del Ways and Means Committee telegrafarono alla delegazione Usa a Ginevra chiedendo di non prendere alcun impegno sull'Asp. Cfr. M. Hotvet, *The American Selling Price, The Effect of its Repeal and Concomitant Reduction of Rates on the Benzenoid Chemical Industry*, « The Journal of World Trade Law », n. 3, 1970, p. 175.

²⁷ Cfr. *Statement of Ambassador Carl J. Gilbert, Special Representative for Trade Negotiations*, Hearings Before the Committee on Ways and Means, House of Representatives, Part 3, 14 e 18 mag. 1970, pp. 645-737.

²⁸ Cfr. *La négociation Kennedy démarre enfin à Genève*, « L'Usine Nouvelle », n. 19, 12 mag. 1966.

²⁹ La U.S. Tariff Commission, dai prezzi relativi a circa 15.000 benzonoidi soggetti a dazio, derivò un campione di 1.000 articoli (che nel 1964 rappresentavano il 69 % del valore totale dell'export di tutti i benzonoidi soggetti a dazio e l'80 % del valore totale di tutti i benzonoidi competitivi) nei cui confronti le dogane Usa stimarono il valore da assoggettare a dazio se l'Asp non fosse esistito. I risultati ottenuti vennero estesi a tutti i principali benzonoidi importati nel 1964. Cfr. U.S. Tariff Commission, *Products Subject to Duty on the American Selling Prices Basis of Valuation, Conversion of Rates of Duty on Such Products to Rates Based on Values Determined by Conventional Valuation Methods*, Report to the Special Representative for Trade Negotiations, Publication 181, 25 lugl. 1966, Washington.

³⁰ Nonostante che la Tariff Commission avesse tenuto distinti, nei limiti del possibile, i prodotti competitivi da quelli non competitivi, per alcuni prodotti necessariamente inclusi nelle « basket categories » venivano ad applicarsi dazi « convertiti » più alti di quelli di solito pagati con il sistema dell'Asp. Era questo il caso dei prodotti intermedi, dei coloranti e dei farmaceutici, prodotti per i quali la Cee chiedeva delle modifiche. Cfr. K. A. Hochschwender, *Investigation of Provisions of Tariff Schedules of the United States Under which Certain Pro-*

ducts Are Subject to Duty on the American Selling Price Basis of Valuation, Testimony Before the U.S. Tariff Commission, 13 giug. 1966.

³¹ Il Regno unito, favorevole, come la Cee, ad una certa armonizzazione tariffaria in questo settore, poneva in eccezione totale soltanto le materie plastiche, unico prodotto per il quale i dazi britannici erano inferiori a quelli della Tec. La Svizzera aveva soprattutto un interesse diretto per i coloranti ed i risultati del negoziato sull'abolizione del sistema dell'Asp condizionavano in gran parte ogni proficua discussione con la Cee. Cfr. *Call to Double Plastics Duty*, Kennedy Round Dilemma, « The Times », 14 feb. 1964; *Europe and the Kennedy Round*, « Rubber & Plastics », 1^o giug. 1964; *Call for Uniform Tariffs on Plastic Materials*, « The Financial Times », 22 ott. 1964.

³² La Tariff Commission calcolò i dazi convertiti per lo più sulla base dei valori d'esportazione seguendo la seguente, semplicissima, formula:

$$\text{dazio convertito} = \frac{\text{Importo calcolato del dazio}}{\text{Valore d'esportazione}}$$

Tale formula implica la seguente relazione ai dazi calcolati in base all'Asp:

$$\frac{\text{dazio convertito}}{\text{dazio Asp}} = \frac{\text{valore d'esportazione}}{\text{Asp}}$$

³³ Cfr. *Statement of Robert C. Barnard, Counsel for the Socma, Before the Committee on Ways and Means*, 28 giug. 1968, House of Representatives, pp. 31-35.

³⁴ Cfr. *Thomas B. Curtis Sees Progress in Kennedy Round*, « Chemical & Engineering News », 26 dic. 1966.

³⁵ Cfr. P. Fabra, *L'Union des industries chimiques veut absolument obtenir la suppression de l'American Selling Price*, « Le Monde », 17 feb. 1967; *La chimie française se refuse à devenir la victime des Etats-Unis*, « Le Figaro », 17 feb. 1967.

³⁶ La proposta di Wyndham White infatti non faceva che aggirare l'esigenza della Cee di fare delle concessioni condizionate all'abolizione dell'Asp. Cfr. *Produits chimiques: une proposition de compromis qui ne satisfait pas la Cee*, « Les Echos », 3 apr. 1967.

³⁷ Cfr. *La Commission américaine des tarifs douaniers recommande l'abandon de l'Asp*, « L'Echo de la Bourse », 10 mar. 1967.

³⁸ Come già accennato « découpage » significa adozione di due schemi di concessioni: quelle da attuarsi in ogni caso, e quelle subordinate all'abolizione dell'Asp. Cfr. *Gatt, Agreement Relating Principally to Chemicals Supplementary to the Geneva (1967) Protocol*, L/2819, 17 lugl. 1967.

³⁹ Cfr. *Geneva Accord on Wheat and Chemicals*, « The Financial Times », 15 mag. 1967.

⁴⁰ Le concessioni della Cee relative al « secondo pacchetto » s'aggravano sul 26 %, mentre le concessioni combinate del primo e del secondo pacchetto raggiungevano il 46 %. Il complesso delle riduzioni dei due « pacchetti » porterebbe il livello della tariffa Cee alle seguenti aliquote: 2-7,5 % per la maggior parte dei prodotti della chimica inorganica; 5-12,5 % per i prodotti della chimica organica del capitolo 29 e le materie plastiche; 7-12 % per i medicinali, 0-6 % per i concimi, 7,5-13,5 % per i coloranti sintetici, e 4-10 % per gli altri prodotti chimici. Cfr. P. Collet, *Accord des Six sur le dossier chimie*, « Journal de Genève », 12 mag. 1967.

⁴¹ Tuttavia, i dazi pari o inferiori all'8 % del « primo pacchetto » sono stati ridotti dagli Usa unicamente nella misura del 20 %. Le concessioni Usa relative al « primo pacchetto » s'aggravano in media sul 43 % ed interessavano nel 1964 325 milioni di dollari di prodotti provenienti dai paesi europei.

⁴² Nel secondo pacchetto « gli Usa si sono impegnati anche a ridurre di un ulteriore 30 % i dazi di livello modesto già ridotti del 20 % nel primo pacchetto ». La riduzione media del « secondo pacchetto » si aggira sul 5 %, mentre per entrambi i pacchetti s'aggira sul 48 %. Il livello finale dei dazi Usa risulterebbe

rebbe del 18-20% per i prodotti organici, del 5-7,5% per i prodotti inorganici, del 15-20% per i medicinali diversi dai sulfamidici e del 5-10% per gli altri prodotti chimici.

⁴³ Le concessioni britanniche relative al primo « pacchetto » si aggiravano in media sul 25% su 110 milioni di dollari di importazioni provenienti dagli Usa.

⁴⁴ Con l'applicazione di entrambi i pacchetti i dazi britannici dei capitoli da 28 a 38 — fermo restando le eccezioni — sarebbero stati ridotti nella misura del 50% circa, sí da ridurre i dazi dal 33,3% al 12,5%. I dazi finali risulterebbero compresi fra il 7,5 e il 12,5% per i prodotti organici e fra il 5 e il 12,5% per i prodotti inorganici e gli altri prodotti chimici. Solo il dazio dei coloranti risulterebbe del 15%.

⁴⁵ In tal modo la tariffa svizzera si colloca ad un livello tariffario molto basso: 4-6% per i prodotti organici; 3% circa per i prodotti inorganici; 4-6% per gli altri prodotti chimici.

⁴⁶ Le aliquote finali del Giappone, per le voci importanti, sono pari al 2,5%, 5%, 7,5% e 10% per i prodotti inorganici; al 10%, 12,5% e 15% per i prodotti organici; al 7,5%, 10% e 12,5% per i medicinali e a 0, 2,5%, 5%, 10%, 12,5% e 15% per gli altri prodotti chimici.

⁴⁷ Infatti, con l'applicazione di entrambi « i pacchetti », la riduzione tariffaria media è del 46% per la Cee, del 48% per gli Usa, del 49% per la Svizzera e del 44% per il Giappone.

⁴⁸ Cfr. *Cefic Meets US Complaints on Kennedy Round*, « European Chemical News », 11 ag. 1967. Alcune riserve furono, tuttavia, espresse dall'industria chimica francese, italiana e svizzera. Pierre Millet, vicepresidente dell'Unione delle Industrie Chimiche parlò di « liberalismo eccessivo della Cee », l'industria italiana parlò di « enormi vantaggi Usa » anche dopo l'abolizione dell'Asp e l'industria chimica svizzera, pur rallegrandosi per un accordo « teoricamente eccellente » esprimeva dei dubbi circa l'effettiva disponibilità Usa per abolire l'Asp. Vedasi: P. Millet, *Chimie française: un prix justifié par des résultats*, « Revue franco-suisse », lugl. 1967, *Chambre de Commerce franco-suisse*; *Dopo il Kennedy Round preoccupazioni per la chimica italiana*, « 24 Ore », 26 mag. 1967.

⁴⁹ Cfr. *Organic Importers See Benefits from Kennedy Round Package*, « The Chemical Marketing Newspaper », 8 lugl. 1968, New York. Joseph Baird, presidente di Baird Chemical Industries, definì l'Asp una « mostruosità » e Sobin, importatore e produttore Usa, sostenne che « il pericolo di massicce importazioni Usa era infondato poiché il timore di reazioni rende "oneste" le grandi compagnie chimiche ». Peraltro, poiché per vendere negli Usa le compagnie europee sono state costrette a praticare dei prezzi bassi, la rimozione dell'Asp — sempre secondo Sobin — dovrebbe normalizzare i livelli dei prezzi. Cfr. *Protectionist Bypassed for Trade Panel*, « Chemical & Engineering », 7 ot. 1968; *Tariff Held No Chemical Imports Key*, « Journal of Commerce », 21 mag. 1969.

⁵⁰ Cfr. Office of the Special Representative for Trade Negotiations, *Statements of William M. Roth Before the Subcommittee on Foreign Economic Policy, of the Joint Economic Committee*, 11 lugl. 1967.

⁵¹ Cfr. *U.S. Chemical Men: Worse Than No Deal at All*, « The Financial Times », 23 giug. 1967; C. M. Brown, *The New Math*, a speech delivered at a luncheon meeting of the Socma at the Hotel Roosevelt, New York City, 6 giug. 1967.

⁵² Cfr. Manufacturing Chemists' Association, *Mca Position on the Kennedy Round Agreements, the Supplemental Agreement Relating Principally to Chemicals and Proposed Trade Policy Legislation*, 11 ag. 1967, Washington. Vedasi inoltre l'intero volume 12 degli « Hearings » del giugno 1970: *Tariff and Trade Proposals, Hearings Before the Committee on Ways and Means*, House of Representatives, 10 giug. 1970.

⁵³ Cfr. *Statement of Robert C. Barnard, Counsel for the « Socma » and « The Dry Color Manufacturers Association » Before the Committee on Ways and Means*, House of Representatives, 28 giug. 1968; *Statement of Allied Chemical Corporation Submitted to Committee On Ways and Means*, U.S. House of Representatives, 27 giug. 1968; T. P. Turchan, *The Case Against the Separate Package Agreement*,

a speech delivered at a Chemical Forum Luncheon of the Manufacturing Chemists Association in Washington, 17 feb. 1970.

⁵⁴ R. Stobaugh Jr., *Effects of Proposed « Asp Package » on United States Chemical Exports and Imports*, giug. 1968, Graduate School of Business Administration, Harvard University; *Effects of Adoption of the Kennedy Round Supplementary Agreement on United States Chemical Exports and Imports*, Statement of Robert Stobaugh Before the Committee on Ways and Means, 10 giug. 1970, U.S. House of Representatives.

⁵⁵ *Desmond FitzPatrick Considers Some of the Effects of the Tariff Agreements*, « Chemical Age », 15 lugl. 1967.

⁵⁶ Cfr. *Abolition of Asp Will Not Be Revolutionary Says US Trade Official*, « Chemical Age », 25 nov. 1967.

⁵⁷ Cfr. *William Roth Finds no Data that Supports Claim that Asp Abolition Would Harm Benzenoid Chemicals Industry*, « Chemical & Engineering News », 15 giug. 1968.

⁵⁸ Cfr. E. V. Anderson, *Asp: The Little Giant*, art. cit., p. 81.

⁵⁹ Cfr. Gatt, *Closing Date of Chemical Agreement Postponed*, press release, 23 dic. 1970. Ricordiamo, peraltro, che la Cee nella primavera del 1968 si dichiarò favorevole ad accelerare le riduzioni tariffarie concordate nel Kennedy Round, purché, fra l'altro, l'Asp fosse abolito. Ma anche questa azione volonterosa della Cee non venne accolta dagli Usa. Cfr. *Socma Criticises German Proposal to Accelerate Tariff Reduction*, « Chemical Age », 23 mar. 1968.

⁶⁰ Cfr. *Asp, the Pretty Worm of Nilus*, « Chemical Age », 23 set. 1967; *Libéralisme ou protectionnisme, La querelle autour de l'Asp*, « Chimie Actualités », n. 1383, 14 feb. 1969, Parigi.

⁶¹ Cfr. *Statement Before the Committee on Ways and Means of Karl A. Hochschwender*, 10 giug. 1970, Hearings on U.S. Foreign Trade Policy. Si noti, peraltro, che, in caso di mancata abolizione dell'Asp, con ogni probabilità l'allargamento della Cee porterebbe a concludere un accordo sui prodotti chimici limitato ai soli paesi europei così come era già stato proposto dalla Commissione nel Kennedy Round per superare le resistenze americane. Cfr. G. e V. Curzon, *After the Kennedy Round What Trade Policies Now?*, op. cit., p. 18.

⁶² Cfr. R. Spiegelberg, *Chemical Crunch At Geneva*, « Chemistry & Industry », 20 mag. 1967.

⁶³ Cfr. G. F. W. Telfer, *Roth Expresses Fears on Spreading of Non-Tariff Trade Barriers*, « The Journal of Commerce », 19 lug. 1968.

⁶⁴ Cfr. *Le département américain de la justice oblige Ciba e Geigy à se défaire d'une partie de leurs activités aux Etats-Unis*, « Le Monde », 19 lug. 1970.

⁶⁵ Gli investimenti diretti stranieri negli Usa risultavano nel 1968 pari a 2,5 miliardi di dollari. La parte maggiore degli investimenti diretti europei è quella dell'industria chimica tedesca, che, dopo il Kennedy Round, visti vani gli sforzi per abolire l'Asp, ha consolidato le sue posizioni nel mercato Usa. Insignificante è invece la presenza italiana e giapponese. Cfr. *ICI Chairman Warns of U.S. Domination in Science Industries*, « Chemical Age », 28 gen. 1967; J. Backman, *The Economics of the Chemical Industry*, op. cit., pp. 283-300; *Basf: Croissance Multinationale*, « Le Monde », 24-25 mag. 1970; *Europe and the Usa*, « European Chemical News », 26 giug. 1970, pp. 18-30.

⁶⁶ La Carta del Gatt per importazione di merci in dumping intende « l'introduzione e la vendita della merce di un paese sul mercato di un altro paese a prezzi inferiori al suo valore normale ». È questo il cosiddetto « dumping di prezzo », di cui alcuni tipi particolari sono costituiti: a - dal « dumping occulto » (cioè dalla pratica posta in essere da ditte associate); b - dal « dumping realizzato tramite tassi di cambio multipli » (detto anche « dumping monetario »); c - dal « dumping realizzato dai paesi a commercio di stato »; d - dal « dumping indiretto » (posto cioè in essere sulla base di un rapporto triangolare); e - dal « dumping di vendita » (allorché un importatore, per promuovere le proprie vendite sul mercato nazionale, vende in perdita un prodotto importato da un paese, che non pratici il dumping). Cfr. G. Patriarca, *Dumping e Antidumping nel Trattato della Cee e nel Gatt*, « Rivista di Politica Economica », giug. 1959. Il dumping definito all'art. VI della Carta del Gatt è condannato a condizione che derivi un danno o una

minaccia di danno « rilevante » alla produzione nazionale, cioè ad attività produttive già operanti o ne risulti « sensibilmente » ritardato il nascere di una produzione nazionale nel settore in questione. Cfr. *Legislazioni nazionali ed accordi internazionali per la protezione contro il dumping*, « Mese per mese », Ufficio Economico dell'Unione Industriale, set. 1967, Torino, p. 11.

⁶⁷ La procedura antidumping degli Usa comprende tre fasi: a - ricevimento della richiesta e apertura dell'indagine sulla « materialità » del dumping da parte del Segretario al tesoro; b - trasmissione della documentazione alla Tariff Commission che accerta l'importanza del danno; c - fissazione dei dazi antidumping da parte della amministrazione delle dogane. Prima del varo del codice internazionale antidumping era in quest'ultima fase che importatore ed esportatore potevano determinare il valore sdoganato della merce. Peraltro, i dazi si applicavano non solo sulle merci per le quali la valutazione in dogana era stata sospesa, ma egualmente sulle merci entrate 120 giorni prima del deposito della denuncia. Così, quando una richiesta di apertura di indagine veniva presentata, il prezzo della merce al consumo non poteva essere determinato, il che in pratica equivaleva a sospendere l'importazione finché non fosse intervenuta una decisione. Cfr. I. Savell, B. M. Altschuler, *Dumping Under the Anti-Dumping Act of 1921*, « American Import & Export Bulletin », apr.-mag. 1954, New York; *The Six and Anti-Dumping, Another Eec-Usa Confrontation*, « Common Market », vol. 6, giug. 1966, p. 125.

⁶⁸ *Dumping Laws and Administration in the Common Market, Japan and Representative Countries of Europe and the British Commonwealth*, Convington & Burling, ot. 1963, Washington D.C.

⁶⁹ Gatt, *Anti-Dumping and Countervailing Duties*, lugl. 1968, Ginevra.

⁷⁰ U.K. Leads Move in Gatt Against Dumping, « The Financial Times », 26 lugl. 1965.

⁷¹ Cfr. *Verso una politica comunitaria antidumping*, « Comunità Europee », giug. 1965, Roma.

⁷² Il senatore H. Humphrey infatti aveva presentato un « bill » per adottare misure antidumping più restrittive di quelle esistenti. Cfr., R. Lawrence, *Show-down on Dumping Hassle Seen in Mid-1964*, « The Journal of Commerce », 26 giug. 1963.

⁷³ Ciò che più irritava l'amministrazione americana era il fatto che i paesi europei penalizzavano per dumping i prodotti Usa senza provare che tale dumping causava o minacciava di causare un danno ai propri produttori. Cfr. *Un délégué américain dénonce la rigueur des méthodes antidumping pratiquées par certains pays étrangers*, « Agence Economique et Financière », 9 dic. 1965, Zurigo.

⁷⁴ Cfr. John W. Evans, *U.S. Trade Policy, New Legislation for the Next Round*, Council on Foreign Relations, 1967, p. 67.

⁷⁵ Cfr. J. K. Javits, *Accord on Antidumping Urged*, « The Journal of Commerce », 20 mar. 1967.

⁷⁶ Il tentativo di modificare l'art. VI non ebbe alcun seguito. Sarebbe infatti stato oltremodo arduo mettersi d'accordo su una nuova filosofia antidumping.

⁷⁷ Gli stati firmatari del codice devono presentare una volta all'anno un loro rapporto sull'applicazione delle misure antidumping.

⁷⁸ Se delle consultazioni non dovessero dare alcun risultato la parte che si ritiene lesa potrà sempre invocare gli articoli XXII e XXIII del Gatt.

⁷⁹ Tale termine può essere esteso a sei mesi con l'accordo dell'importatore e dell'esportatore.

⁸⁰ Ricordiamo che l'abuso di questa misura è sempre stato al centro delle critiche dei paesi europei nei confronti della legislazione Usa.

⁸¹ Trattasi di 90 giorni prima dell'applicazione dei provvedimenti provvisori, anziché 120 giorni prima del deposito della denuncia.

⁸² Per ulteriori dettagli sull'efficacia del nuovo codice antidumping vedasi: Gatt, *Accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VI*, L/2812, 12 lugl. 1967; Royaume de Belgique, Ministère des Affaires Economiques, *Le code antidumping du Gatt*, suppl. a « l'Aperçu mensuel de l'évolution économique », n. 9, 1967.

⁸³ Cfr., C. Goudeau, *Le nouveau code international antidumping: une brèche dans le protectionnisme américain*, « Information Industrielles et Commerciales »,

15 set. 1967, Parigi.

⁸⁴ Vedasi le dichiarazioni dell'Unice nell'art. cit. di Ch. Goudeau.

⁸⁵ Una delle più importanti modifiche apportate dal codice antidumping alla legislazione canadese è il nuovo concetto di « danno materiale ». In Canada, infatti, per ben 60 anni il dazio antidumping veniva imposto automaticamente (quando il prezzo di vendita all'importazione risultava inferiore al prezzo normale esistente nel mercato dell'esportatore) senza tenere conto se le merci importate causavano o minacciavano di causare dei danni all'industria canadese. Ora, invece, il dazio antidumping è imposto soltanto se « un danno materiale » è prodotto o rischia di prodursi o se è ritardata la creazione di una nuova industria canadese. Cfr. *Canada's New Anti-Dumping Laws Should Help U.K.*, « The Financial Times », 27 feb. 1969.

⁸⁶ Cfr. Y. L. Meltzer, *op. cit.*, p. 242.

⁸⁷ Cfr. *Anti-Dumping Code Foes Face Stiff Odds*, « The Journal of Commerce », 5 lugl. 1967.

⁸⁸ Cfr. *Le Sénat contre l'accord antidumping*, « Agence Economique et Financière », 12 set. 1968.

⁸⁹ Cfr. J. B. Rehm, *Development in the Law and Institutions of International Economic Relations: The Kennedy Round of Trade Negotiations*, « American Journal of International Law », vol. 62, apr. 1968, p. 427.

⁹⁰ Cfr. *Amerika und der Antidumpingkodex des Gatt*, « Neue Zürcher Zeitung », 3 ot. 1968. *Une loi américaine restreint la portée de l'accord international antidumping*, « Le Monde », 29 ot. 1968.

⁹¹ Cfr. *Criticism of New U.S. Anti-Dumping Regulations*, « The Times », 10 dic. 1968.

⁹² Gatt, *U.S. Anti-Dumping Regulations*, L/3180, 24 feb. 1969.

⁹³ Ricordiamo che i firmatari del codice antidumping sono i seguenti paesi: Canada, Danimarca, Cee, Finlandia, Grecia, Giappone, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno unito, Usa, Jugoslavia, Cecoslovacchia. Quest'ultimo paese non ha al momento alcuna legislazione antidumping. Per ulteriori dettagli vedasi: Gatt, *Anti-Dumping Legislation, Anti-Dumping Laws and Regulation of Parties to the Agreement on the Implementation of Article VI of Gatt*, Ginevra, 1970.

⁹⁴ Infatti, sotto la pressione delle forze neoprotezioniste, la legislazione antidumping Usa viene applicata oggi in modo più rigoroso. Cfr. *Washington applique avec plus de sévérité la loi antidumping de 1921*, « Le Monde », 16 set. 1970.

⁹⁵ H. W. De Jong, *The Significance of Dumping in International Trade*, « Journal of World Trade Law », vol. 2, n. 2, mar.-apr. 1968.

⁹⁶ A differenza del dazio antidumping, il dazio compensativo è rivolto a neutralizzare le sovvenzioni e i premi su accennati e come tale non può oltrepassarne l'effettivo ammontare. Si noti, peraltro, che, in conformità del disposto del par. 5 dell'art. VI, un paese non può cumulare i due mezzi di difesa (cioè dazio antidumping e dazio compensativo). Cfr. G. Patriarca, *Dumping e Anti-dumping nel Trattato Cee e nel Gatt*, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁷ Si noti, peraltro, che l'industria Usa ha chiesto con insistenza di imporre il dazio compensativo anche sull'ammontare delle imposte indirette rimborsate ai produttori al momento dell'esportazione che gravano in Europa su diversi prodotti. Cfr. *Nuovo dazio Usa sui prodotti siderurgici dall'Italia?*, « 24 Ore-Il Sole », 8 dic. 1968. Il Dipartimento del tesoro Usa ha già imposto dazi compensativi sull'importazione dei seguenti prodotti italiani: tralicci di acciaio per la trasmissione dell'energia elettrica, reti saldatate d'acciaio, pelati e conserve di pomodoro, seggiovie. Cfr. *Crescenti preoccupazioni delle aziende esportatrici*, « 24 Ore-Il Sole », 12 gen. 1969.

Capitolo VI

¹ Il protezionismo agricolo è legato alla peculiarità stessa dei prodotti agricoli (soggetti alle imprevedibili condizioni meteorologiche, alla scarsa elasticità della

domanda e dell'offerta, ecc.) e quindi, come tale, non costituisce di certo un fatto nuovo nelle relazioni economiche internazionali. È tuttavia soprattutto a partire dagli anni trenta (per fronteggiare le grandi oscillazioni degli anni della depressione) che il protezionismo agricolo si è affermato. Cfr. J. H. Richter, *L'Agriculture dans la politique commerciale internationale*, «L'Agriculture dans le Monde», ot. 1964, Parigi; M. Bandini, *Politica Agraria*, Edagricole, 1966, Bologna, pp. 273-289; W. Gatz, *Points de départ pour une politique agricole internationale*, «Informations Internes sur l'Agriculture», n. 31, Commission des Communautés Européennes, ot. 1968, Bruxelles, pp. 12-27.

² I mercati agricoli mondiali sono quindi essenzialmente dei mercati delle eccedenze. Si noti peraltro che eccedenze anche modeste, immesse nei mercati internazionali, provocano effetti disastrosi sul livello dei prezzi. Cfr. Fao, *Discours de M. Edgar Pisani*, 9 nov. 1961; A. Kruse-Rodenacker, *L'organizzazione dei mercati agricoli mondiali*, collana di studi della Comunità Economica Europea, serie agricoltura n. 15, Bruxelles, 1964.

³ Ad esempio il miracolo economico del Giappone è da attribuirsi anche al fatto che tale paese (a bilancia alimentare deficitaria) può approvvigionarsi sul mercato mondiale a prezzi estremamente convenienti.

⁴ Cfr. Fao, *Discours de M. E. Pisani*, cit., p. 4.

⁵ Per un'attenta analisi dei problemi agricoli nel Gatt vedasi: *Gatt and European Agriculture*, «The Economist», 15 dic. 1962; J. H. Richter, *Das Agrarproblem im Gatt*, «Agrarwirtschaft», set. 1964, Hannover; J. H. Richter, *Agricultural Protection and Trade, Proposals for an International Policy*, Pall Mall Press, London, 1964; J. H. Richter, *Agriculture and Trade*, «World Agriculture», vol. XVI, n. 2, apr. 1967, Washington.

⁶ Il fatto che il «waiver» accordato agli Usa sia ancora oggi in vigore ha suscitato critiche crescenti nel Gatt. Cfr. Gatt, *United States Agricultural Import Restrictions*, L/3302, feb. 1970.

⁷ Tale formula stabilisce che, per un periodo transitorio, le parti contraenti possano mantenere delle restrizioni non più giustificate da ragioni di bilancia dei pagamenti per evitare che l'industria nazionale subisca danni dalla loro improvvisa scomparsa. Nel 1960, per sopprimere le restrizioni residue, le parti contraenti fissarono delle procedure di notifica e di consultazione. Ma i progressi consentiti da tali procedure speciali sono risultati limitati. Per un accurato inventario delle restrizioni alle importazioni vedasi il documento del Gatt L/3260 del 17 ot. 1969.

⁸ Cfr. Gatt, *Trends in International Trade*, a report by a panel of experts, ot. 1958, Ginevra, p. 87.

⁹ Cfr. Fao, *Discours de M. E. Pisani*, cit.; Ministère de l'Agriculture de la République Française, *Discours prononcé par M. Wilfrid Baumgartner*, Ministre des Finances et des Affaires Economiques, 27 nov. 1961.

¹⁰ Per una analisi critica del Piano Pisani vedasi: J. H. Richter, *A Note on the «Pisani Plan»*, «International Journal of Agrarian Affairs», vol. III, n. 5, giug. 1963; John O. Coppock, *Atlantic Agricultural Unity: Is it Possible?*, Council on Foreign Relations, New York, 1966.

¹¹ Per una analisi più ampia dei problemi dell'agricoltura nel Gatt vedasi: Th. Flory, *Le Gatt droit international et commerce mondial*, op. cit., pp. 24-35; K. Kock, *International Trade Policy and the Gatt 1947-1967*, op. cit., pp. 160-182; K. W. Dam, *The Gatt, Law and International Economic Organization*, op. cit., pp. 257-273.

¹² A conferma dell'interesse che gli Usa portavano alla trattativa agricola ricordiamo che il Trade Expansion Act autorizzava il Presidente a negoziare riduzioni superiori al 50% quando l'accordo con la Cee fosse stato tale da assicurare il mantenimento o l'espansione delle esportazioni agricole americane. Vedasi il mio articolo: *Problemi agricoli del Kennedy Round*, «Agri Forum», n. 3, anno V, mar. 1964.

¹³ Nel 1963 gli Usa vendevano all'estero prodotti agricoli per oltre 5 miliardi di dollari (23% delle esportazioni totali). Tale ammontare era salito nel 1970 a 6,6 miliardi di dollari (16% delle esportazioni totali). Il saldo attivo della bilancia commerciale agricola americana è dell'ordine di oltre un miliardo di dol-

lari all'anno, un importo cioè particolarmente notevole per alleggerire il pesante disavanzo della bilancia dei pagamenti. Cfr. P. Albertario, *Agli Stati Uniti preme esportare prodotti agricoli*, « Il Corriere della Sera », 24 mag. 1964; *U.S. Farm Exports in Fiscal Year 1970*, « Foreign Agriculture », 5 gen. 1970.

¹⁴ L'Amministrazione americana era peraltro alle prese in quel periodo con il grosso problema delle eccedenze. Nel 1961 il controvalore degli stocks s'aggravava infatti sui 9 miliardi di dollari e per la loro conservazione si spendeva un milione di dollari al giorno. Cfr. U.S. Department of Agriculture, *Fact Book of U.S. Agriculture*, Washington D.C., gen 1965.

¹⁵ Cfr. *La marge de manoeuvre des Etats-Unis sur les négociations agricoles avec les Six sera très étroite*, « Le Monde », 17 mar. 1964; P. Hallé, *Partage des marchés, Une proposition irrecevabile*, « Le Producteur Agricole Français », 30 mar. 1964; H. Nouyrit, *Face au Kennedy Round, Le dossier agricole*, « L'Economie », n. 912, 30 apr. 1964.

¹⁶ Cfr. *The Role of Agriculture in Trade Expansion*, address by Ch. A. Herter before the Economic Club of Detroit at the Veterans Memorial Building Detroit, Michigan, 30 mar. 1964, p. 4.

¹⁷ Cfr. *U.S. and U.K. Conclude Grain Agreement*, « Department of State Bulletin », mag. 1964; C. Brunthaver, *U.K. Grain Agreement: Format for an International Grain Arrangement?*, « Journal of Farm Economics », feb. 1965.

¹⁸ Cfr. *Food and Trade: To-day and Tomorrow*, The European-American Symposium on Agricultural Trade, nov. 1963, Amsterdam; *Il pensiero di Mansholt*, « Politica Agraria », n. 4, dic. 1963; S. L. Mansholt, *Trans-Atlantic Farm Policy*, a speech delivered at the National Farm Institute des Moines, Iowa, 11 feb. 1965.

¹⁹ Nei riguardi dei paesi in via di sviluppo del Gatt la Cee, tuttavia, acconsentiva ad accordare la possibilità di aumentare la produzione agricola. I paesi emergenti, dal canto loro, intendevano invece ottenere delle promesse ben definite per vendere determinate quantità di prodotti agricoli senza dovere tenere conto del livello della protezione. Cfr. Gatt, *Statement by the Representative of the Eec before the Gatt Committee on Agriculture*, TN/64/Agr/1, 19 feb. 1964, p. 11.

²⁰ Cfr. *Un deuxième plan Mansholt sur la stratégie des Six dans la négociation tarifaire*, « Le Monde », 6 nov. 1963; Commission de la Communauté Economique européenne, Direction Générale de l'Agriculture, *Directive du Conseil à la Commission pour la partie agricole du Kennedy Round*, Bruxelles, 14 feb. 1964.

²¹ Cfr. Gatt, *Statement of the United States Delegation on its Position Concerning the Proposal of the European Economic Community for Agricultural Negotiations in the Kennedy Round*, TN. 64/Agr/4, 17 giug. 1964.

²² Cfr. *The Role of Agriculture in Trade Expansion*, op. cit., pp. 5-9; M. Herter a précisé les raisons de l'opposition américaine au deuxième plan Mansholt, « Le Monde », 8 lugl. 1964.

²³ Cfr. *Da una politica agraria comune ad una politica agraria internazionale*, « Notizie sulla politica agricola della Cee », mar. 1965, n. 30; Gatt, *Contribution of the Eec Relating to the Negotiation on Agricultural Products in the Gatt Trade Negotiations*, TN. 64 AGR/5, 3 ag. 1964.

²⁴ Cfr. Hearings Before the Subcommittee on Foreign Economic Policy on Trade Policy Toward Developed Countries, *Statement by Roger Savary*, Secretary-General, International Federation of Agricultural Producers (Ifap), 19 mar. 1970, p. 2.

²⁵ Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sui problemi connessi all'accordo mondiale per i cereali per i quali sono in corso negoziati nel quadro del Kennedy Round*, lugl. 1966, Lussemburgo.

²⁶ Cfr. Copa, *Resolution de l'Assemblée Générale Extraordinaire du 1er Décembre 1966 à Amsterdam*, p. 4.

²⁷ Cfr. G. Medici e M. Mioni, *Gli accordi del Kennedy Round*, « Agri Forum », lugl.-ag. 1967, Roma; E. Wyndham White, *L'agriculture et le commerce mondial*, Heidelberg, 12 set. 1967; H. J. Kraus, *A Post-Kennedy Round Look at Some Problems in Agricultural Trade*, « Journal of Agricultural Economics », Vol. XX, n. 1, 1969.

²⁸ Infatti, un'apposita ricerca del « Food Research Institute » dell'Università

di Stanford sul margine di sostegno dei cereali francesi, conclude affermando che il metodo comunitario « offre una base di confronto superiore a qualsiasi altra misura finora utilizzata ». Cfr., H. C. Farnsworth and K. J. Friedmann, *French and Eec Grain Policies and Their Price Effects, 1920-1970*, « Food Research Institute Studies », vol. VII, n. 1, 1967, pp. 120-125.

²⁹ Cfr. *Accord à Genève sur un calendrier des négociations agricoles*, « Le Monde », 20 mar. 1965.

³⁰ Cfr. *Les Six se sont mis d'accord sur les offres agricoles au « Kennedy Round »*, « Le Monde », 28 lugl. 1966; *Fase decisiva per il Kennedy Round*, « Agri Forum », ot. 1966, Roma; *Agriculture in the Kennedy Round*, « Common Market », vol. 6, n. 12, dic. 1966, p. 264; Confederazione nazionale coltivatori diretti, XX Congresso Nazionale, *Relazione del Presidente*, vol. III, 27-28-29 mar. 1968, p. 40.

³¹ Cfr. *Kennedy Round: Européens et Américains sont mutuellement déçus de leurs offres de négociations agricoles*, « Les Echos », 29 set. 1966.

³² Cfr. *Reprise difficile des négociations sur les produits agricoles*, « L'Echo de la Bourse », 20 set. 1966, Bruxelles.

³³ Cfr. Confederazione nazionale coltivatori diretti, XX Congresso Nazionale, *Relazione del Presidente*, op. cit., p. 59.

³⁴ *Ibidem*, pp. 60-66. Vedasi anche il mio articolo *I risultati del Kennedy Round nel settore agricolo*, « La Mercanzia », lugl. 1967, Bologna.

³⁵ Per un attento confronto delle posizioni dei membri del gruppo cereali vedasi: Gatt, *Propositions en vue d'arrangements généraux*, Int (65) 160, 3 giug. 1965.

³⁶ Cfr. P. Fabra, *La Commission expose son projet d'organisation du marché mondial des céréales*, « Le Monde », 9 apr. 1965.

³⁷ Si noti che la delegazione francese, riprendendo le tesi del Piano Pisani, aveva proposto un aumento del prezzo internazionale di 10 \$/t. per il grano e di 3 \$/t. per i cereali foraggeri. Prevalse invece il piano della Commissione e cioè la proposta di aumentare i prezzi minimi internazionali su basi relativamente moderate. Per i cereali foraggeri, peraltro, la Commissione non propose alcun aumento per non disturbare le relazioni di prezzo con il grano. Cfr. P. Fabra, *Les Six donnent à la Commission de la Cee un mandat précis pour un accord mondial sur les céréales*, « Le Monde », 16 giug. 1966.

³⁸ La delegazione francese era contraria a qualunque riduzione del tasso di auto-provvigionamento del 90 %. Mansholt e gli altri partners della Cee erano invece favorevoli a scendere all'89 %. La differenza fra le due posizioni equivaleva a 700.000 t. di cereali. Cfr. Parlamento Europeo, *Relazione sui problemi connessi all'organizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli, in particolare dei cereali*, rel. on. Lückner, doc. 136, 28 nov. 1966, pp. 15-17.

³⁹ Cfr. *Les quatre pays extra-européens exportateurs de blé formulent des propositions éloignées de celles des Six*, « Le Monde », 26 nov 1966.

⁴⁰ Cfr. Comunità Economica Europea, *L'aiuto alimentare della Cee ai paesi in via di sviluppo*, serie agricoltura n. 14, 1963, Bruxelles.

⁴¹ Cfr. P. Fabra, *Les Six décident de participer à un programme international d'aide alimentaire*, « Le Monde », 13 apr. 1967.

⁴² Per il Giappone, grande importatore di grano, partecipare ad un programma di aiuti alimentari voleva dire acquistare di più sul mercato internazionale a tutto vantaggio dei paesi esportatori (specie degli Usa). Cfr. *Japanese to Oppose Food Aid Plan*, « The Financial Times », 18 apr. 1967.

⁴³ Cfr. T. Connors, *Farm Bureau Expects Defeat of Grain Accord*, « The Journal of Commerce », 29 dic. 1967.

⁴⁴ Cfr. *Les Six renoncent à leur projet de politique agricole mondiale concertée*, « Le Monde », 12 mag. 1967.

⁴⁵ Cfr. A. K. Binder, *L'Accord international sur les céréales de 1967: ce qu'il contient, ce qu'il signifie*, « Agriculture dans le Monde », gen. 1968, Parigi.

⁴⁶ Cfr. P. M. Doutrelant, *Les Six ripostent à la violation par les Etats-Unis de l'accord sur le blé*, « Le Monde », 30 lugl. 1969.

⁴⁷ Cfr. Ph. Lemaitre, *L'échec de la conférence sur le blé compromet les accords internationaux*, « Le Monde », 6 apr. 1971.

⁴⁸ Nel febbraio 1969 gli Usa accusarono apertamente la Francia di avere

venduto grano alla Rau grazie alla concessione di aiuti alimentari previsti dalla Convenzione di Roma. Cfr. Fao, Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal, *Reply of French Government Concerning Alleged Case of Tied Food Aid From France to United Arab Republic*, 10 apr. 1969.

⁴⁹ Cfr. Parlamento Europeo, doc. 55, 11 giug. 1970, pp. 3-6 e pp. 82-85.

⁵⁰ Cfr. E. H. Fugax, *The Community and Food Aid*, «Common Market», n. 12, vol. 8, dic. 1968, p. 277.

⁵¹ Cfr. *Les pays exportateurs de blé essaient de mettre fin à la guerre des prix sur le marché mondial*, «Le Monde», 10 set. 1969; *Le tiers monde déçu*, «Journal de Genève», 21 feb. 1971.

⁵² Cfr. Parlamento Europeo, doc. 27, 14 mar. 1967, p. 16.

⁵³ Cfr. Ph. Lemaitre, *La Pampa et l'Europe*, «Le Monde», 27 giug. 1967.

⁵⁴ Cfr. *La viande est à l'Argentine ce que le café est au Brésil*, «Le Monde», 29 giug. 1967; *L'Argentine rejette officiellement les propositions des Six sur la viande bovine*, «Le Monde», 1^o lugl. 1967.

⁵⁵ Cfr. Gatt, Groupe des produits laitiers, *Exposé par le représentant de la Communauté Européenne le 18 mai 1965*, Tn. 64/Dp/W/3, 15 giug. 1965.

⁵⁶ Cfr. Gatt, Group on Dairy Products, *Statement made by the New Zealand Delegate on 22 June 1966*, Tn. 64/Dp/W/22, 6 lugl. 1966.

⁵⁷ Cfr. *Le restrizioni Usa all'importo di formaggi*, «24 Ore-Il Sole», 26 lugl. 1967.

Capitolo VII

¹ Il Comecon (più precisamente il Consiglio per l'aiuto economico reciproco) intendeva limitare al minimo le importazioni dai paesi occidentali realizzando un nuovo modello di divisione internazionale del lavoro nell'area dei paesi socialisti. Ma il tentativo di fare funzionare un mercato comune socialista è fallito. L'interscambio fra i paesi membri è infatti rimasto condizionato da accordi meramente bilaterali data l'incapacità di valutare, nell'area dei paesi socialisti, l'efficienza relativa della specializzazione della produzione industriale. Cfr. J. Wilczynski, *The Economics and Politics of East-West Trade*, MacMillan, London, 1969, p. 51. Sui risultati dell'integrazione economica socialista vedasi inoltre: L. Ciamaga, *Od wspolpracy do integracji, Zarys organizacji i dzialalnosci Rwpog w latach 1949-1964* (Dalla cooperazione all'integrazione, Attività ed organizzazione del Comecon nel periodo 1949-1964), Kiw, Varsavia, 1965; A. Bodnar, *Gospodarka europejskich krajow socjalistycznych, Zarys rozwoju w latach 1950-1975* (Le economie dei paesi socialisti europei, Schema dello sviluppo degli anni 1950-1975), Kiw, Varsavia, 1962.

² J. V. Stalin, *Economic Problems of Socialism in the Ussr*, Foreign Languages Publishing House, Mosca, 1952, pp. 34-35.

³ *La ruée vers l'Est*, «Le Monde», 18 ag. 1970.

⁴ M. Erich Honecker: *le Traité entre Bonn et Moscou est un pas important vers la détente en Europe*, «Le Monde», 14 ot. 1970; W. Brandt, *L'intesa con la Russia una necessità e una occasione*, «Vision», n. 1, nov. 1970.

⁵ A. Fontaine, *De Prague à Peking*, «Le Monde», 20 lugl. 1971.

⁶ Anche nella 25^a sessione del Comecon è prevalsa la tesi romena di non creare organi sovranazionali: *Le nouveau programme d'intégration à l'Est tient largement compte des thèses roumaines*, «Le Monde», 31 lugl. 1971.

⁷ I dirigenti socialisti riconoscono oggi che non è sufficiente avere una strategia superiore di crescita economica fondata su un ordine sociale più progressivo e sul principio della proprietà pubblica dei mezzi di produzione. Si ammette oggi apertamente che tale strategia di sviluppo ha un'importanza più istituzionale che operativa. Infatti, nonostante le forti resistenze dell'apparato burocratico, quasi il 75 % delle imprese sovietiche nel 1970 funzionavano secondo i nuovi principi di gestione economica proposti nel 1962 da Liberman. Cfr. S. Pisar, *Les armes de la Paix*, Editions Denoël, Paris, 1970, p. 43. Il profitto e il valore totale delle

vendite, categorie economiche prettamente capitaliste, sono peraltro diventati gli indici piú importanti dell'efficienza delle imprese socialiste. Cfr. F. Reuter, *La coexistence du capitalisme et du comunisme*, « Le Monde », 2 mar. 1971.

⁸ Cfr. S. Pisar, *Les Armes de la Paix*, op. cit., p. 44.

⁹ « Pravda », 6 apr. 1966.

¹⁰ A. Barone, *L'Est è l'occasione di questo decennio*, « La Stampa », 5 giug. 1971.

¹¹ Economic Commission for Europe, *Analytical Report on the State of Intra-European Trade*, United Nations, New York, 1970, E/Ece/761/Rev. 1, pp. 3-9; Unctad, *Review of Trade Relations Among Countries Having Different Economic and Social Systems*, Td/B/307, 16 lugl. 1970.

¹² Tale proibizione di estendere ai paesi socialisti la clausola della nazione piú favorita risale al Trade Agreement Extension Act del 1951 e venne mantenuta, sia pure in forma emendata, nel Trade Expansion Act del 1962. Le importazioni Usa dai paesi socialisti, eccezion fatta per la Polonia e la Jugoslavia, sono perciò soggette agli alti dazi doganali dell'United States Tariff Act del 1930.

¹³ *Non sarà liberalizzato il commercio Usa-Paesi comunisti*, « 24 Ore-Il Sole », 6 giug. 1969.

¹⁴ *Vive attaque des pays de l'Est contre le Marché Commun*, « Le Monde », 4 set. 1970.

¹⁵ *Analyse leniniste de l'imperialisme et du capitalisme contemporain*, Mosca, Edizioni dell'Università, 1969, p. 180.

¹⁶ W. Brandt, *La paix en Europe*, Editions Albin Michele, Parigi, 1969; J. Wetz, *M. Brandt souhaite harmoniser les politiques allemande et americaine à l'égard de l'Est*, « Le Monde », 13-14 giug. 1971.

¹⁷ Cfr. P.-J. Franceschini, *L'accord des Quatre sur Berlin ouvre la vie à la Conférence sur la sécurité européenne*, « Le Monde », 25 ag. 1971; N. Ecobescu et S. Celac, *Pour une organisation de sécurité et de coopération en Europe*, « Le Monde », 22 mag. 1971.

¹⁸ S. Pisar, *Les Armes de la Paix*, op. cit., p. 43.

¹⁹ Cfr. M. Toussant, *Commercio con l'Est, Il lungo arduo cammino al successo*, « Vision », n 1, nov. 1970; A. Nove, *Le Commerce Est-Ouest*, in *L'avenir des relations économiques internationales*, Calmann-Levy, Parigi, 1971, pp. 134-160.

²⁰ I paesi dell'Est raramente dispongono di crediti nei confronti dei paesi occidentali. Spesso, invece, hanno dei crediti nei confronti dei paesi in via di sviluppo e li cedono in pagamento delle merci importate dalle compagnie occidentali. Queste, a loro volta, possono scontare il credito presso una delle società svizzere che si sono specializzate in questo tipo di operazioni.

²¹ W. A. Dymrza, *Compensation Agreements in East-West Trade*, « American Economic Review », feb. 1970.

²² Cfr. M. Scheel: *L'Urss devra s'habituer à avoir la Cee comme partenaire*, « Le Monde », 18 set. 1970; *Le parti communiste reconnaît l'existence du Marché Commun et preconise la dissolution simultanée des pactes de l'Otan et de Varsovie*, « Le Monde », 5-6 nov. 1967.

²³ Cfr. Unctad, *Industrial Co-operation in Trade Between Socialist Countries of Eastern Europe and Developed Market Economy Countries*, Td/B/247, 19 giug. 1969.

²⁴ L'unica raccomandazione che specificatamente riguarda i paesi a commercio di stato si trova in una nota interpretativa dell'Art. VI sui dazi anti-dumping, nota definita nella revisione della Carta del Gatt effettuata nel 1955. In particolare, con tale nota si riconosce la difficoltà di confrontare i prezzi di esportazione con i prezzi interni nei paesi a commercio di stato. Il paese importatore potrebbe perciò prendere in considerazione questo elemento in una disputa di dumping con un paese a commercio di stato. Cfr. K. Kock, *International Trade Policy and the Gatt 1947-1967*, op. cit., p. 204.

²⁵ Cfr. E. Wyndham White, *Le commerce international, défis et réponses*, Ginevra, 1959, p. 19.

²⁶ *Le Comecon s'ouvre vers l'extérieur*, « Le Monde », 12-13 lugl. 1970.

²⁷ Th. Flory, *Le Gatt, Droit International et Commerce Mondial*, op. cit., p. 201.

²⁸ Gatt, *Declarations des observateurs de la Hongrie et de la Bulgarie*, Sr. 24/1, 16 nov. 1967, p. 4.

²⁹ Si noti, tuttavia, che le relazioni contrattuali fra la Cecoslovacchia e le altre parti contraenti sul piano concreto hanno avuto carattere molto limitato. Cfr. J. W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy, The Twilight of the Gatt?*, Harvard University Press, 1971, p. 103.

³⁰ La Jugoslavia, infatti, divenne parte contraente del Gatt il 25 agosto 1966. Cfr. *Jugoslavia Joins Gatt*, «The Economist», 16 apr. 1966.

³¹ Cfr. B. Laczokowski, *Poland's Participation in the Kennedy Round*, in «Economic Relations After the Kennedy Round», op. cit., pp. 83-93.

³² Cfr. B. Laczokowski, *Poland's Participation in the Kennedy Round*, cit., p. 93.

³³ Cfr. Gatt, *Consultation With Poland*, L/3315, 19 gen. 1970, pp. 4-5.

³⁴ Ricordiamo che la Cee ed il Regno unito, fruendo già di una posizione privilegiata sul mercato polacco in seguito alla conclusione di diversi accordi bilaterali, inizialmente si opposero nel Kennedy Round ad un accordo globale con la Polonia. Cfr. P. A. Chevalier, *Le Gatt et les pays de l'Est*, «Journal de Genève», 20 lugl. 1964.

³⁵ Cfr. *Varsovie n'a pas rempli ses engagements vis-a-vis du Gatt*, «Le Monde», 26 nov. 1969.

³⁶ Cfr. *La Pologne s'en prend à la politique commerciale des Six*, «Le Monde», 5 mar. 1970.

³⁷ Cfr. Z. Augenthaler, *The Socialist Countries and Gatt*, in «Economic Relations After the Kennedy Round», op. cit., pp. 75-76.

³⁸ Cfr. *Kennedy Round Tariff Concessions Granted by East European Countries*, «Foreign Trade», Ottawa, 2 set. 1967. Solo con l'accordo commerciale non preferenziale entrato in vigore il 1° maggio 1970 la Cee ha accordato alcune facilitazioni (riduzione del montante del prelievo in funzione di un calendario e secondo particolari modalità) all'importazione di «baby beef» dalla Jugoslavia. Cfr. *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 58/7 del 13-3-70.

³⁹ Infatti la formula di base adottata per la Polonia non si addice alla Romania il cui commercio estero nei rapporti con l'Occidente è soggetto a più frequenti oscillazioni.

⁴⁰ Cfr. K. Kock, *International Trade Policy and the Gatt 1947-1967*, op. cit., p. 215.

⁴¹ Cfr. A. Nove, *Le commerce Est-Ouest*, cit., pp. 156-161; S. Pisar, *Les Armes de la Paix*, cit., pp. 277-289; *Le condizioni di base per i rapporti Est-Ovest, Le raccomandazioni della Camera di Commercio Internazionale*, «24 Ore-II Sole», 25 mar. 1967.

⁴² Cfr. G. Zotov, *Gatt: Illusion and Reality*, «Daily Review», Special Supplement n. 1, nov. 1964, p. 8. Vedasi anche il noto articolo di A. Mikoyan, *Some Problems of International Trade*, «Soviet News», pubblicato dal «Press Department» dell'Ambasciata Sovietica a Londra, 15 giug. 1960.

⁴³ Cfr. T. S. Khachaturov, *Le développement des relations économiques extérieures de l'Union soviétique*, in «L'avenir des relations économiques internationales», op. cit., pp. 119-132.

⁴⁴ La completa convertibilità del rublo implica che un paese del Comecon possa scambiare liberamente dei rubli contro dei marchi o dei dollari, il che obbligherebbe le autorità sovietiche ad impegnare le proprie riserve. Attualmente, a causa dell'isolamento dell'economia socialista, della disparità esistente fra prezzi internazionali e prezzi interni, del rifiuto dell'Urss di rivelare l'ammontare delle sue riserve auree e di tenersi volontariamente al di fuori del Fondo monetario internazionale non esiste alcun criterio realista che consenta di valutare il valore delle monete dei paesi dell'Est. Cfr. *Un rouble convertible basé sur l'or sera crée d'ici deux à trois ans*, «Le Monde», 3 ag. 1971; E. Egnell, *Le rouble monnaie internationale?*, «Bulletin de l'Economie et des Finances», apr.-giug. 1970; G. Sokoloff, *Les pays socialiste mesurent de plus en plus les inconvenients d'une monnaie inconvertible*, «Le Monde», 27 gen. 1970; C. Monotti, *I vantaggi dell'adesione al Fmi per i paesi del blocco orientale*, «24 Ore-II Sole», 2 lugl. 1968.

Capitolo VIII

¹ Unctad, *Review of International Trade and Development 1971*, Td/B/369/Add. 1, 9 ag. 1971, p. 50.

² *Nations in Need, a Special Report on Aid to Developing Countries*, « The Times », 14 set. 1971, p. 11.

³ Prebisch, ad es., sottolinea che l'aumento minimo, in termini reali, del Pil dei paesi emergenti dovrebbe essere di almeno l'8%. Cfr. H. B. Malgrem, *Trade for Development*, Overseas Development Council, Washington D.C., 1971, p. 2.

⁴ Nel caso degli Usa l'80% circa dell'aiuto concesso ai paesi emergenti è condizionato all'acquisto di merci americane. Peraltro il Vietnam si è visto assegnare un importo (440 milioni di dollari) superiore a quello dell'India (400 milioni di dollari) e a quello dell'Alleanza per il progresso (437 milioni di dollari). Vedasi il mio articolo, *I problemi del sottosviluppo ad un anno dalla Conferenza di Nuova Delhi*, « Politica Internazionale », n. 3, 1969.

⁵ Unctad, *Trade in Manufactures of Developing Countries 1970 Review*, Td/B/C.2/102, feb. 1971.

⁶ Il segretariato dell'Unctad stima che i paesi emergenti perdano, in media, 2,5 miliardi di dollari all'anno in seguito al deterioramento del « terms of trade ». Tale importo è aumentato nel 1971 in seguito alla rivalutazione (di fatto) del marco tedesco, del fiorino olandese e dello yen.

⁷ B. Balassa, *Effective Protection: A Summary Appraisal*, proceedings of the effective tariff protection conference sponsored by the Gatt, Ginevra, dic. 1971, pp. 247-260.

⁸ Per una attenta analisi della struttura tariffaria dei principali paesi industrializzati secondo le fasi di lavorazione delle più importanti categorie di prodotti industriali vedasi Gatt, *Tariff Study, Summary Table N. 3, Tariff and Trade Profiles by Stages of Processing*, Ginevra, lugl. 1970.

⁹ Unctad, *Liberalization of Non-Tariff Barriers*, Td/B/C.2/R.3, 30 dic. 1970.

¹⁰ Gatt, *The Results of the Kennedy Round for Developing Countries*, Com. Td/48/Rev. 1, 21 nov. 1967.

¹¹ International Trade Centre Unctad/Gatt, *Analyse des tendances recentes et evaluation des perspectives des importations des pays de la Cee et des Etats-Unis en provenance des pays de developpement*, 17 apr. 1968, Ginevra.

¹² Unctad, *Advance Implementation of Concessions Agreed in the Kennedy Round*, Td/B/C.2/78, 10 ot. 1969.

¹³ Alcuni Paesi (Argentina, Rau, Indonesia, ecc.) presentarono alcune offerte nel Kennedy Round. Trattavasi però di offerte molto modeste tali da non dare luogo ad effettivi negoziati con i paesi sviluppati.

¹⁴ *The Kennedy Round is a Rich Man's Deal*, « The Economist », 20 mag. 1967.

¹⁵ Gatt, *Declaration faite par la delegation de l'Uruguay à l'occasion de la signature de l'acte final des negociations Kennedy*, Int (67) 184, 30 giug. 1967.

¹⁶ *Le resultats de la negociation Kennedy, Un bilan peu favorable au tiers monde*, « Monde Diplomatique », ag. 1967.

¹⁷ Unctad, *The Kennedy Round Estimated Effects on Tariffs Barriers*, Td/6/Rev. 1, New York, 1968.

¹⁸ Unctad, *Liberalization of Tariff and Non-Tariff Barriers, Increases in Tariff Differentials Resulting from the Kennedy Round Tariff Reductions*, Td/B/C.2/92, 21 nov. 1969.

¹⁹ Si noti che, in effetti, furono i ministri della Cee, nel maggio 1963, a proporre nel Gatt l'instaurazione di un sistema di preferenze generalizzate. Cfr. Gatt, *Preferences and Other Policy Measures to Stimulate Exports of the Less Developed Countries*, Trade Intelligence Paper, n. 7, lugl. 1966, Ginevra.

²⁰ Vedasi il mio articolo: *La Conferenza di Nuova Delhi*, « Lo Spettatore Internazionale », mar.-apr. 1968, Roma.

²¹ Vedasi l'interessante rapporto dell'Unctad, *Report of the Special Committee on Preferences*, Td/B/329/Rev. 1, 21 set.-12 ot. 1970, Ginevra.

²² *Gatt Authorizes Introduction of Generalized Preferences*, press release/1082, 26 giug. 1971.

²³ Per una attenta analisi sullo schema delle preferenze vedasi: S. Krishnamurti, *The Agreements on Preferences, A Generalized System in Favour of Developing Countries*, « Journal of World Trade Law », vol. 5, n. 1, 1971. Vedasi, inoltre: J. L'Huillier, *Les Organisations internationales de cooperation economique et le commerce exterieur des pays en voie de developpement*, Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales, n. 9, Ginevra, 1969; J. Scheurer, *A New Tariff Policy for Developing Countries*, « The Oecd Observer », n. 32, feb. 1968; H. J. Johnson, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, G. Allen & Unwin Ltd, The Brookings Institutions, Washington D.C., 1967.

²⁴ Si noti che, per certi tessili e calzature, il plafond di base è espresso in volume anziché in valore e che le importazioni preferenziali sono state limitate al 20 % o al 30 % del plafond fissato per la categoria dei prodotti interessati. Cfr. Unctad, *Generalized System of Preferences, Scheme of the European Economic Community*, Td/B.375/Add. 1, 12 lugl. 1971, p. 126.

²⁵ *La Commission de Bruxelles prepare un elargissement prudent de l'accès au marché textile des Six*, « Le Monde », 5 gen. 1971; *Tessili: critiche al Mec*, « Il Corriere della Sera », 3 dic. 1970.

²⁶ Per un'interessante analisi della filosofia comunitaria al riguardo vedasi il documento della Commissione della Cee, *La mise en application de l'offre de la Communauté en matiere de preference generalisées*, Sec (71) 1000 final, Bruxelles, 15 mar. 1971.

²⁷ In ogni caso la quota supplementare non sarà inferiore a quella dell'anno precedente. Cfr. Oecd, *Tariff Preferences for Developing Countries, Submission by Japan*, C (70) 148, 17 set. 1970.

²⁸ Oecd, *Tariff Preferences for Developing Countries, Submission by the United Kingdom*, C (70) 148, 17 set. 1970.

²⁹ Oecd, *Tariff Preferences for Developing Countries, Submission by the United States*, C (70) 148, 28 set. 1970.

³⁰ J. La Chalp, *Preferences: un accord gracile et incomplet*, « Moci », 22 ot. 1970, Parigi.

³¹ *Abba Eban: L'accord preferentiel entre Israel et la Cee est pratiquement annulé*, « Le Monde », 9 ot. 1971.

³² Per il dibattito sulla efficacia delle preferenze vedasi il rapporto dell'Unctad, *Report of the Special Committee on Preferences*, Td/B/329/Rev. 1, op. cit. Vedasi inoltre l'eccellente articolo di Ph. Simonnot, *Pourquoi les Six sont-ils si pressés d'appliquer les preferences generalisées au tiers monde?*, « Le Monde », 6 apr. 1971.

³³ Il nuovo accordo mondiale sullo zucchero non è altro che la riedizione aggiornata di quello stipulato nel 1958 e riguarda solo il cosiddetto mercato residuale, dato che gli accordi speciali in vigore (fra il Regno unito e il Commonwealth, gli Usa e le Filippine, Cuba e paesi socialisti, ecc.) sono esclusi.

³⁴ Per le fibre dure e la juta degli accordi non ufficiali sono entrati in vigore da qualche tempo. Essi prevedono dei prezzi indicativi e, nel caso del sisal, anche dei contingenti d'esportazione. Per la juta si studia la possibilità di costituire uno stock regolatore.

³⁵ Per il pepe il segretariato dell'Unctad ha persino condotto un'indagine econometrica. Non si capisce però a quali conclusioni possa pervenire un tale studio quando notoriamente i dati di base dell'economia del pepe (in specie i dati sulla produzione) sono sconosciuti.

³⁶ M. Radetzki, *Is it Useful to Establish International Commodity Agreements?*, « Skandinaviska Banken Quarterly Review », n. 4, 1968, Stockholm.

³⁷ *Face à la deterioration des termes de l'echange les Africains demandent un « commodities round »*, « Marches Tropicaux », 4 set. 1971.

³⁸ *La crise monetaire et la leçon de Teheran*, « Le Monde », 24 ag. 1971.

³⁹ Gli Usa, tuttavia, hanno deciso di evitare una riduzione dell'aiuto nei riguardi dell'America Latina: *Washington mantendra son aide à l'Amerique latine*, « Le Monde », 15 set. 1971.

⁴⁰ *L'intesa dei Dieci mette in crisi il terzo mondo*, « 24 Ore-II Sole », 24 dic. 1971.

⁴¹ V. Stepczynski, *Les pays du tiers monde ont fait sentir leur poids*, « Journal de Genève », 26 ag. 1971; Ph. Labreuveux, *L'Amérique latine fait bloc contre le protectionnisme des États-Unis*, « Le Monde », 28 set. 1971.

⁴² V. Stepczynski, *Le monolythisme du tiers monde au Fmi*, « Journal de Genève », 23 set. 1971.

⁴³ *Petrole: nouvel affrontement en perspective entre les pays exportateurs et les compagnies internationales*, « Le Figaro », 12 ot. 1971.

⁴⁴ J. Schoebel, *Nouvelles chances pour les Nations Unies?, L'admission de la Chine*, « Le Monde », 17-18 ot. 1971.

⁴⁵ V. Stepczynski, *Conseil de la Crucead, La Cee en question*, « Journal de Genève », 21 set. 1971.

Capitolo IX

¹ L'atto finale del Kennedy Round comprende una serie di strumenti giuridici riguardanti: 1 - le liste delle concessioni tariffarie; 2 - un accordo sui cereali; 3 - un accordo sul settore chimico; 4 - un codice sulle procedure anti-dumping; 5 - i protocolli di adesione di quattro paesi (Argentina, Irlanda, Islanda e Polonia) che sono entrati a fare parte del Gatt. Cfr. G. Testa, *Le Kennedy Round, Quelques aspects juridiques*, « Annuaire Français de Droit International », Centre National de la Recherche Scientifique, 1968, pp. 635-639; Gatt, *Geneva Protocol*, L/2815, lugl. 1967.

² L'entità delle concessioni tariffarie effettuate nel Kennedy Round trova un equivalente soltanto nei negoziati tariffari multilaterali di Ginevra del 1947. Cfr. F. Forte, *Cifre impressionanti*, « Il Giorno », 16 mag. 1967.

³ Cfr. Gatt, *The Kennedy Round of Trade Negotiations*, Int (67) 192, lugl. 1967.

⁴ P. Fabra, *L'accord de Genève entrainera une baisse importante des droits de douane de la plupart des grands pays*, « Le Monde », 18 mag. 1967.

⁵ Premesso che è impossibile effettuare dei confronti internazionali sistematici al livello di singoli prodotti e che confronti internazionali sono possibili solo a partire dalle posizioni a quattro cifre della Nomenclatura di Bruxelles (poiché i paesi industrializzati hanno adottato questa classificazione o, come nel caso degli Usa e del Canada, hanno definito nel Kennedy Round delle tabelle di concordanza con la loro classificazione nazionale) occorre sottolineare che non v'è alcun metodo completamente soddisfacente per calcolare il livello medio delle tariffe doganali. Per confronti internazionali, tuttavia, si ricorre a due metodi di base: media aritmetica semplice; media ponderata in base al modello delle importazioni attuali. È questo l'approccio seguito dal Tariff Study preparato dal segretariato del Gatt. Nella tabella IX.2 il livello di protezione tariffaria è stato calcolato facendo la media e ponderandola con le importazioni n.p.f. del paese interessato. Questo metodo è in generale ritenuto la migliore alternativa ad una media ideale ponderata in base al livello di importazione possibile in condizioni di libero commercio anziché una media ponderata in base alle importazioni mondiali o al consumo, o alla semplice media aritmetica di singole aliquote tariffarie. Si noti, comunque, che, almeno per i prodotti industriali, le differenze nei risultati ottenuti seguendo vari tipi di medie tariffarie non sono notevoli. È chiaro, peraltro, che la media ponderata utilizzata nella tabella IX.2 tende in alcuni casi a determinare una distorsione verso il basso. Cfr. J. Tumlrir and L. Till, *Tariff Averaging in International Comparisons*, in « Effective Tariff Protection », Proceedings of a Conference Sponsored by the Gatt and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, 17 to 20 December 1970, pp. 147-160; Gatt, *Tariff Study, Summary Table N. 2, Tariff and Trade Profiles by Product Categories*, Explanatory Notes, Ginevra, 1970; E. Preeg, *Trades and Diplomats*, op. cit., p. 206 e pp. 273-281.

⁶ Si noti, tuttavia, che è difficile esprimere il tipo di dispersione in questa sede rilevante in base ad un unico indice, poiché a livelli al di sotto delle quattro

cifre della Nomenclatura di Bruxelles la dispersione dipende non solo dalla distribuzione di frequenza, ma anche dal loro numero, in particolare dal grado di suddivisione nei cui riguardi vi sono notevoli differenze fra i paesi. Cfr. J. Tumlin and L. Till, *Tariff Averaging in International Comparisons*, op. cit., p. 149.

⁷ Secondo l'analisi fatta da E. Preeg dai famosi 800 « peaks » della tariffa Usa si è passati, dopo il Kennedy Round, ad appena 190 casi. Cfr. E. Preeg, *Traders and Diplomats*, op. cit., p. 219.

⁸ Cfr. *Bilan des negociations tarifaires de la Communauté Européenne*, « Revue du Marché Commun », lugl.-ag. 1968.

⁹ Cfr. H. G. Johnson, *Trade Challenges Confronting Commonwealth Countries*, « International Journal », Canadian Institute of International Affairs, vol. XXV, n. 1, Winter, 1969-70, p. 116.

¹⁰ Per considerazioni di carattere generale al riguardo vedasi il Tariff Study del Gatt, *Summary Table N. 3, Tariff and Trade Profiles by Stages of Processing*, Ginevra, lugl. 1970. Per un'attenta analisi specifica relativa a trentadue branche dell'industria manifatturiera del Canada vedasi inoltre il lavoro di J. R. Melvin e B. W. Wilkinson, *Effective Protection in the Canadian Economy*, preparato per l'Economic Council of Canada, Ottawa, Queen's Printer, 1968, p. 56 e tabella n. 3.

¹¹ È questo, ad esempio, il caso dei prodotti n. 29.01 della Nomenclatura di Bruxelles (naftalene e antracene).

¹² Ulteriori elementi sulle concessioni tariffarie negoziate nel Kennedy Round possono desumersi dai cinque volumi del Gatt, *Legal Instruments Embodying the Results of the Trade Conference 1964-1967*. I principali protagonisti del Kennedy Round hanno, inoltre, pubblicato dei rapporti conclusivi la cui lettura è di grande interesse. Per gli Usa ricordiamo la pubblicazione dell'Office of the Special Representative for Trade Negotiations, *General Agreement on Tariff and Trade 1964-1967, Trade Conference Report on United States Negotiations*, Washington, 1967, nonché l'eccellente lavoro dell'U.S. Tariff Commission, *Operations of the Trade Agreement Program, 19th Report, 1967*, il rapporto della White House, *Twelfth Annual Report of the President of the United States on Trade Agreement Program - 1967*, 8 ot. 1968, Washington e quello dell'U.S. Department of Commerce, *Kennedy Round Impact on Promising U.S. Exports Assessed*, « International Commerce », vol. 73, n. 47, 20 nov. 1967. Per la Cee il rapporto (inspiegabilmente non pubblicato, ma discusso dal Parlamento europeo) *Relazione della Commissione al Consiglio sui risultati dei negoziati commerciali di Ginevra nel quadro del Gatt*, Bruxelles, 14 nov. 1967, nonché la pubblicazione *Accordi bilaterali negoziati nel corso della conferenza relativa ai negoziati commerciali 1964/67* e la *Relazione generale sulle attività delle Comunità Europee nel 1967*, Bruxelles, feb. 1968, pp. 407-418, nonché il documento del Parlamento europeo, preparato dall'on. M. H. Kriedmann, *La phase des negociations dans le cadre de l'article XXVII bis du Gatt (Kennedy Round) qui s'est terminée le 15 mai 1967 à Geneve*, doc. 61, 19 giug. 1967. Per il Regno Unito il rapporto ufficiale *The Kennedy Round of Trade Negotiations 1964-67*, presentato al Parlamento dal presidente del Board of Trade, Londra 1967. Per la Svizzera il rapporto ufficiale *Message du Conseil Federal à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation des accords conclus dans le cadre de la sixième conférence commerciale et tarifaire du Gatt (Kennedy Round)*, Berna, 15 set. 1967. Per la Danimarca l'articolo ufficiale del Ministero degli affari esteri *Kennedy-runden Forhandlingernes forlob og resultater*, « Uderings ministeriets Tidsskrift », n. 35, 8 set. 1967, pp. 785-817. Per la Norvegia la pubblicazione ufficiale dell'Utenriksdepartementet *Om samtykke til avgivelse av erlaering om gokjenning av resultate av handelforhandlingene i Geneve 1964-1967*, 26 ot. 1967. Per il Canada il rapporto ufficiale del Department of Trade and Commerce *The Kennedy Round a Detailed Report*, Ottawa, 1967. Per l'Austria un articolo ufficiale della Federazione delle industrie austriache *Der Ergebnisse der Kennedy Runde*, « Vereinigung Osterreichischer Industrieller », Vienna, 1967. Per il Belgio l'articolo ufficiale dell'Office Belge du Commerce Extérieur *Le Kennedy Round faisons le point ... Et maintenant?*, « Information du Commerce Extérieur », n. 41, 28 giug. 1967. Per l'Irlanda il rapporto ufficiale *Accession of the Government of Ireland to the Gatt*, Dublino, nov. 1967. Per la Repubblica federale tedesca il rapporto del Ministero federale degli affari economici *Ergebnis der Kennedy Runde*

(*gewerblicher sektor*), Bonn, 18 set. 1967. Per l'Italia il rapporto ufficiale del Ministero del commercio estero e dell'Istituto nazionale per il commercio estero, *Obiettivi e risultati dei negoziati commerciali Gatt 1964-1967 (Kennedy Round)*, Roma, 1968. Per la Spagna l'articolo ufficiale del servizio di studi economici del Ministero del commercio, *Las Concesiones de España en la Ronda Kennedy*, Madrid, 4 lugl. 1968. Per la Nuova Zelanda l'articolo ufficiale del Dipartimento degli affari esteri, *Statement by the Deputy Prime Minister and Minister of Overseas Trade Mr. Marshal at the Twenty-Fourth Session of the Contracting Parties to Gatt*, « External Affairs », Vol. XVII, n. 11, nov. 1967, Wellington. Per l'Australia la dichiarazione ufficiale di Mr. McEwen, vice-primo ministro per il commercio e l'industria, *Australia's Kennedy Round Concessions*, 11 lugl. 1967, Canberra.

¹³ Cfr. J. W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy*, *The Twilight of the Gatt*, op. cit., p. 309.

¹⁴ Cfr. Gatt, L/3496, 10 feb. 1971.

¹⁵ Cfr. H. Malmgren, *La giungla delle barriere non tariffarie ostacola la libertà del commercio*, « Vision », n. 2, gen. 1971, pp. 39-45; R. E. Baldwin, *Non-Tariff Distortions of International Trade*, Allen & Unwin, 1970; G. and V. Curzon, *Hidden Barriers to International Trade*, Trade Policy Research Centre, Londra, 1970; Pep, *Non-Tariff Distortions of Trade*, Londra, set. 1969; Chambre de Commerce Internationale, *Obstacles non tarifaires au commerce*, 28 apr. 1969.

¹⁶ Cfr. G. and V. Curzon, *After the Kennedy Round, What Trade Policies Now?*, The Atlantic Trade Study, Londra, feb. 1968, p. 20.

¹⁷ Cfr. *No Cheers for Agriculture*, « Common Market », n. 7, lugl. 1967, vol. 7, p. 192.

¹⁸ E. H. Preeg, *Traders and Diplomats*, op. cit., p. 149. Alla stessa conclusione perviene anche J. W. Evans nel libro *The Kennedy Round in American Trade Policy*, op. cit., p. 291, nonché il rapporto dell'U.S. Department of Agriculture, *Report on the Agricultural Trade Negotiations of the Kennedy Round*, Washington, set. 1967.

¹⁹ Copa, *Resolution de l'Assemblée extraordinaire*, 23-24 nov. 1967, Düsseldorf, p. 4. Vedasi anche la risoluzione della Fipa, *Les accords du Gatt*, « Agriculture dans le monde », lugl.-ot. 1967.

²⁰ Cirai, *Promemoria sui problemi dell'organizzazione dei mercati mondiali dei prodotti agricoli*, nov. 1967, Roma. Vedasi anche il duro comunicato stampa della Federation National des Exploitants Agricoles (Fnsea) pubblicato il 18 mag. 1967.

²¹ H. Nouyrit, *Premier bilan des negociations Kennedy*, « Economie Agricole », n. 6, giug. 1967, p. 10.

²² Cfr. *Una politica agricola per l'Europa*, op. cit., in specie il capitolo IV.

²³ Cfr. I. Hedges, *Kennedy Round Agricultural Negotiations and the World Grains Arrangement*, « Journal of Farm Economics », dic. 1967, p. 1341.

²⁴ Commissione delle Comunità europee, *La situazione dell'agricoltura nella Cee*, Relazione 1970, 8 feb. 1971, Bruxelles, p. 83; M. Mansholt *s'en prend aux Usa au sujet de l'échec de l'accord sur les céréales*, « Agence Economique et Financieres », 6 lugl. 1967.

²⁵ I. Hedges, *Kennedy Round Agricultural Negotiations and the World Grains Arrangement*, art. cit., p. 1340. Vedasi anche W. Roth, *Future U.S. Foreign Trade Policy*, 14 gen. 1969, p. 36 e O. Freeman, *Agriculture Stake in the Kennedy Round*, « Department of State Bulletin », 31 lugl. 1967, p. 136.

²⁶ E. W. White, *Agriculture Within World Trade*, address at the Congress of the International Federation of Agricultural Journalists, 12 set. 1967, Heidelberg, p. 5.

²⁷ Gatt, *Programme pour l'expansion du commerce international, Obstacles au commerce des produits agricoles*, L/2860, 6 ot. 1967. Vedasi anche l'articolo di O. Zaglitis, *Agriculture Trade and Trade Policy*, National Advisory Commission on Food and Fiber, Vol. VI, ag. 1967.

²⁸ Cfr. Gatt, doc. L/3472, 18 dic. 1970, p. 2.

²⁹ Cfr. *Les membres du Gatt fixent un prix minimum aux exportations de lait écrémé*, « Le Monde », 17-18 mag. 1970.

³⁰ Cfr. *Accord sur les transactions non commerciales*, « Le Monde », 22-23 feb. 1970.

³¹ Cfr. *Gatt Inquiry Into Poultry Trade Barriers*, « Daily Telegraph », 16 feb. 1968.

³² Cfr. *Une grande etape*, « Le Monde », 18 mag. 1967.

³³ La questione non è mai stata bene chiarita. Sembra comunque che Rey abbia telefonato a Roma in un momento in cui, data l'ora, i ministri interessati non erano facilmente reperibili.

³⁴ Cfr. R. Fedi, *Conseguenze del Kennedy Round per l'industria italiana e per il mondo industriale*, « Mondo Economico », 10 giug. 1967, p. 13.

³⁵ Cfr. B. Balassa, *Trade Liberalization Among Industrial Countries, Objectives and Alternatives*, Mac-Graw Hill, 1967, p. 29.

³⁶ Cfr. Th. Heijzen, *Le point de vue de la Cee: un succès pour l'action commune*, « Revue économique franco-suisse », lugl. 1967.

³⁷ Cfr. G. Weil, *Kennedy Round: A Hollow Success*, « Agenor », n. 2, 1967; B. Olivi, *Perché il Kennedy Round deve riuscire*, « Comunità », anno XIX, n. 127, feb. 1965, p. 66; J. W. Evans, *The Kennedy Round, An American View*, « Common Market », n. 5, mag. 1967, vol. 7, p. 124.

³⁸ Tanto più che le preferenze imperiali risultarono erose. Le concessioni dell'Australia (agli Usa e al Giappone) e del Canada (agli Usa), pur variabili da caso a caso, raggiunsero spesso il 50%. Cfr. *Commonwealth and Preferential Tariff Changes in the Kennedy Round*, « Foreign Trade », Ottawa, 19 ag. 1967. Per un'ampia analisi della posizione del Regno unito alla conclusione del Kennedy Round vedasi: *The Free Trade Area Option, Opportunity for Britain*, a survey by Maxwell Stamp Associates the Atlantic Trade Study, nov. 1967, Londra.

³⁹ Cfr. *Reazioni Usa agli accordi del Kennedy Round, Le ripercussioni nei settori industriali*, « 24 Ore-Il Sole », 2 lugl. 1967.

⁴⁰ Si noti, tuttavia, che l'Orderly Trade Act del sen. Dirksen mirava a salvaguardare qualsiasi settore industriale o agricolo allorché le importazioni avessero rappresentato più del 10% del consumo nazionale ovvero quando i prezzi dei prodotti importati fossero risultati inferiori del 10% rispetto a quelli degli Usa. Cfr. E. Guerra, *Rinasce il protezionismo Usa?*, « Mondo Economico », 11 nov. 1967, anno XXI, n. 45.

⁴¹ Cfr. *Protezionismo Usa: proteste mondiali*, « 24 Ore-Il Sole », 7 ot. 1967.

⁴² In specie dei grandi complessi multinazionali (Ibm, General Motors, Ford, Boeing, Pfizer, Texas Instruments, Xerox, Chase Mantann Bank, First National City Bank, ecc.) facenti capo all'Emergency Committee for American Trade.

⁴³ *Le President Johnson doit faire face à une offensive surprise des apôtres du protectionnisme*, « Le Monde », 20 ot. 1967.

⁴⁴ *Address by William Roth Before the American Paper Institute*, Waldorf Astoria Hotel, New York City, 19 feb. 1968, p. 5. Vedasi anche *Business' Stake in the Kennedy Round*, Address by Secretary Trowbridge, « The Department of State Bulletin », vol. LVII, n. 1466, 31 lug. 1967, p. 130.

⁴⁵ Cfr. *The Price of Protectionism*, « Department of State Bulletin », 13 ot. 1967, p. 3.

⁴⁶ Cfr. American Importers Association, *Here is what is wrong with quotas*, New York, 1968.

⁴⁷ *La parte Usa antiprotezionista, Conferenza di Roth agli industriali americani*, « 24 Ore-Il Sole », 24 gen. 1968.

⁴⁸ *Grande offensive de Johnson contre le protectionnisme*, « Les Echos », 19 ot. 1967.

⁴⁹ *L'accord des Six sur l'accélération du Kennedy Round*, « Le Monde », 11 apr. 1968.

⁵⁰ Cfr. *Les Etats-Unis estiment trop incertaines les conditions posées par les Six*, « Le Monde », 19 apr. 1968.

⁵¹ Il progetto di legislazione commerciale di Johnson fu infatti presentato soltanto negli ultimi mesi del suo mandato.

⁵² Gli Usa colpirono con dazi compensativi anche le merci francesi in seguito ai provvedimenti presi nel 1968 dal governo francese per riequilibrare la bilancia dei pagamenti. Tali dazi vennero tolti il 1° febbraio 1969. Cfr. *Thirteenth Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program - 1968*, Washington, 1969, p. 36.

⁵³ Cfr. G. Modesti, *Nixon ha paura delle industrie del Sud*, *Dietro il protezionismo c'è la ricerca dei voti*, « Il Resto del Carlino », 21 ag. 1970.

⁵⁴ Cfr. *Afl-Cio Talks Protectionism*, « Business Week », 28 mar. 1970.

⁵⁵ Cfr. *Free Traders at Heart*, « The Economist », 13 apr. 1969, p. 43.

⁵⁶ Per un'ampia analisi dei problemi dell'industria tessile Usa vedasi: U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Hearings on Tariff and Trade Proposals*, Part 5, 20-21 mag. 1970, p. 1211-1615.

⁵⁷ La conclusione di un accordo « volontario » per l'acciaio doveva attribuirsi al livello record (18 milioni di ton.) importato dagli Usa nel 1968. L'accordo, firmato il 18 dicembre 1968, stabiliva che ciascuno dei due gruppi esportatori non vendesse agli Usa più di 5.175.000 t.m. nel 1969 e che nel periodo 1970-71 tale contingente potesse aumentare del 5 % all'anno. Cfr. R. G. Vambery, *The American Steel Industry, The Cost of Protection to the Nation*, « Journal of World Trade Law », vol. 5, n. 1, gen.-feb. 1971, pp. 20-21.

⁵⁸ Il prof. De Bandt in un rapporto preparato per conto della Commissione delle Comunità europee dichiarava infatti che « almeno 300.000 operai dovranno lasciare il settore dei tessili nei sei paesi entro il 1975 ». Cfr. *Un programme pour les entreprises de l'Europe des Six*, « Le Monde », Supplement au numéro 7537, 8 apr. 1969.

⁵⁹ Le difficoltà riguardano soprattutto le piccole imprese, mentre buona parte del settore è controllato da una decina di grandi compagnie i cui profitti sono in continuo, rapido aumento. Basti pensare alla « Burlington » che, con un miliardo di dollari di vendite all'anno, è la più grande impresa tessile del mondo. Cfr. *L'industria tessile americana*, « 24 Ore-Il Sole », 19 ag. 1970.

⁶⁰ Cfr. *Europe Trembles*, « Far Eastern Economic Review », 20 ag. 1970, Hong Kong.

⁶¹ Cfr. J. Audemars, *Aujourd'hui les textiles, Demain ...*, « Journal de Geneve », 4-5 apr. 1970.

⁶² Cfr. *La Cee contraria all'autolimitazione*, « 24 Ore-Il Sole », 3 gen. 1970.

⁶³ Cfr. D. S. Graham, *U.S. Tariff Commission Against Textile Import Quotas*, « The Financial Times », 12 dic. 1968.

⁶⁴ Vedasi la dichiarazione della « Association of Japanese Textile Imports Inc. » inserita negli Hearings del Committee on Ways and Means (U.S. House of Representatives), mag. 1970, pp. 66-67.

⁶⁵ Cfr. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Proposed Trade Act of 1969*, Washington, 1969.

⁶⁶ Ad esempio l'Italia avrebbe dovuto ridurre le sue esportazioni di calzature di circa 20 milioni di paia. Vedasi il mio articolo: *Maglieria e calzature nella guerra commerciale*, « Il Resto del Carlino », 5 dic. 1970.

⁶⁷ Cfr. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *The Trade Act of 1970*, Washington, 13 ag. 1970.

⁶⁸ Cfr. *La Camera Usa approva la legge Mills*, « 24 Ore-Il Sole », 21 nov. 1970.

⁶⁹ Cfr. R. Baily, *The Protectionist Backlash*, « The Banker », dic. 1970.

⁷⁰ Cfr. P. Pen, *La funzione tattica della legge Mills*, « 24 Ore-Il Sole », 31 gen. 1971.

⁷¹ Il pericolo di un riflusso delle esportazioni giapponesi in Europa poteva essere neutralizzato dalla Cee sia con un accordo Cee-Giappone (in corso di negoziazione) sia applicando la clausola di salvaguardia prevista dagli accordi commerciali bilaterali dei singoli paesi membri con Tokio. Cfr. *L'estero: chi ha vinto il protezionismo*, « L'Espresso », 17 gen. 1971.

⁷² Cfr. *Les industriels japonais du textile proposent de limiter leurs exportations vers les Etats-Unis*, « Le Monde », 10 mar. 1971.

⁷³ Cfr. *Japan Bows to Mr. Mill*, « The Economist », 6 mar. 1971.

⁷⁴ Cfr. J. Amalric, *Le president Nixon rejette l'offre japonaise de restriction des exportations textiles*, « Le Monde », 13 mar. 1971.

⁷⁵ Cfr. P. Pen, *La buona volontà del Giappone basterà per i tessili Usa*, « 24 Ore-Il Sole », 23 giug. 1971.

⁷⁶ Occorre, tuttavia, sottolineare che la lettura dei rapporti e degli « hearings » del « Subcommittee on International Trade » della Commissione Finanze del Senato Usa costituisce un materiale di base di vivissimo interesse per comprendere

le cause che stanno alla base del movimento protezionista Usa. Cfr. U.S. Senate, Committee On Finance, *Hearings Before the Subcommittee on International Trade, First Session on World Trade and Investment Issues*, 17-18-19-20-21 mag. 1971, Washington.

⁷⁷ Vedasi il mio articolo: *200 progetti contro le merci europee*, « Adesso », n. 45, anno V, lugl. 1969, p. 77.

⁷⁸ Cfr. *Continuano le restrizioni all'import Usa di petrolio*, « 24 Ore-Il Sole », 30 lugl. 1970.

⁷⁹ Cfr. *U.S. Closes Meat Import Loophole*, « The Financial Times », 21 lugl. 1970.

⁸⁰ Cfr. *Politique commerciale de Nixon, Verre plat et pianos*, « Journal de Geneve », 12 mar. 1970.

⁸¹ Cfr. *Terza Relazione Generale delle Comunità Europee*, Bruxelles, 1970, p. 414.

⁸² Cfr. *U.S. Curb on TV Sets*, « The Japan Economic Journal », 8 set. 1970.

⁸³ Cfr. *Les industriels du vêtement réclament la réunion d'une conférence textile mondiale*, « Le Monde », 30 nov. 1970.

⁸⁴ Cfr. *Mr. Kennedy Arrives for Talks on Textile Exports*, « The Times », 22 lugl. 1971.

⁸⁵ Cfr. *Autolimitato l'export di scarpe italiane negli Usa*, « La Stampa », 13 lugl. 1971.

⁸⁶ Cfr. *Japan Inc.: Closed Door Policy*, « Time », 10 mag. 1971.

⁸⁷ Cfr. *J. Amalric, M. Nixon bat le rappel des anciens de la guerre froide*, « Le Monde », 15 mag. 1971.

⁸⁸ Cfr. *Proposte in Usa (molto discutibili) per fronteggiare la concorrenza Cee e giapponese*, « 24 Ore-Il Sole », 7 lugl. 1971.

⁸⁹ Cfr. *Nouvelle offensive protectionniste aux Etats-Unis*, « Le Figaro », 1° ag. 1971.

⁹⁰ Si noti che l'applicazione della sovrattassa variava a seconda della classificazione dei prodotti risultanti nel Trade Expansion Act del 1962. Così, ad es., poiché le auto erano già colpite da una tassa del 3,5 % la sovrattassa si limitava al 6,5 %. Si noti, d'altro canto, che i prodotti sottoposti a contingenti volontari (come, ad es., l'acciaio) erano colpiti dalla sovrattassa. Cfr. C. Goudier, *Toutes les importations américaines ne seraient pas uniformément frappées par la surtaxe*, « Le Figaro », 19 ag. 1971.

⁹¹ N. Samuels, vicesottosegretario di stato agli affari economici, ha dichiarato che la sovrattassa costituisce « un'azione temporanea presa con riluttanza ». Cfr. *Six Not Prepared to Bargain for Surcharge Removal*, « The Financial Times », 25 ag. 1971.

⁹² La sovrattassa però colpiva i manufatti ed i semimanufatti dei paesi emergenti, i quali, anziché ottenere dagli Usa il varo dello schema delle preferenze generalizzate, dovevano fronteggiare un nuovo ostacolo. Cfr. *Les pays du tiers monde on fait sentir leur poids*, « Journal de Genève », 26 ag. 1971.

⁹³ Cfr. *Il faut procéder au rajustement de certaines parités tout en cessant d'affirmer que le dollar ne peut être dévalué par rapport à l'or*, Interview de M. O. Wormser, « Le Figaro », 28 ag. 1971.

⁹⁴ T. Doelnitz, *Lutter contre la hausse des prix en freinant la consommation*, « Le Monde », 24 ag. 1971.

⁹⁵ S. Brittan, *Trade, Not Money, Is the Problem Now*, « The Financial Times », 23 ag. 1971.

⁹⁶ Il Congresso ha approvato la legge che autorizza le società statunitensi a costituire società nazionali di vendita all'estero, chiamate « Discs », che potranno differire il gravame fiscale sul 50 % dei loro imponibili per un tempo indeterminato. È stata invece tolta la clausola protezionista del « Buy American ». Cfr. *Congresso Usa approva la legge fiscale*, « 24 Ore-Il Sole », 11 dic. 1971.

⁹⁷ Si noti che Francia e Regno Unito, pur avendo fatto ricorso alla sovrattassa per equilibrare la propria bilancia dei pagamenti, non avevano accordato alcun incentivo fiscale ai propri esportatori. I provvedimenti Usa a tale riguardo costituivano perciò delle misure discriminatorie mai attuate fino al 15 agosto 1971, misure che rischiavano di suscitare delle reazioni nei paesi partners i quali pote-

vano essere indotti ad adottare delle misure analoghe. Cfr. *Disc: un large système de subvention à l'exportation*, « Journal de Genève », 17 set. 1971.

⁹⁸ Si noti che l'effetto cumulativo della sovrattassa, della messa in funzione del « Job Development Credit » e della « Domestic International Sales Corporation », nonché della rivalutazione di fatto delle monete europee e dello yen, in pratica avrebbe paralizzato importanti correnti di scambio con gli Usa, poiché l'incidenza globale di tali misure avrebbe raggiunto il 30 % ed oltre.

⁹⁹ R. Triffin, *Il dollaro nuovo, Ora l'America ha cinque anni di respiro*, 26 dic. 1971.

¹⁰⁰ A. Vernay, *Les Etats-Unis comptent gagner sur toute la ligne*, « Le Figaro », 30 ag. 1971.

¹⁰¹ *A New Structure of Power*, « The Times », 20 dic. 1971.

¹⁰² D. Jones, *America Slides Towards Protectionism*, « The Times », 14 sett. 1971; *United States International Economic Policy In An Interdependent World*, papers submitted to the Commission on International Trade and Investment Policy and published in conjunction with the Commission's Report to the President, Washington, lug. 1971. Più lungimirante è invece il rapporto della National Planning Association, *U.S. Foreign Economic Policy for the 1970's: A New Approach to New Realities*, Washington, 1971.

¹⁰³ *Textiles: les Etats-Unis concluent un accord avec le Japon et lèvent la surtaxe*, « Journal de Genève », 16 ott. 1971.

¹⁰⁴ U. Piccione, *America e Cee regolano i rapporti commerciali*, « 24 Ore-Il Sole », 22 dic. 1971; A. K. Watson, *Les facteurs favorables au protectionnisme*, « Problèmes Economiques », n. 1202, 14 gen. 1971, pp. 3-6. Nel dibattito svoltosi nel Gatt sull'esame della sovrattassa all'importazione le autorità americane avevano ribadito la tesi che « il deterioramento della bilancia commerciale costituisce un fattore importante dell'aggravarsi della situazione della bilancia dei pagamenti » e che perciò « è necessario ed appropriato » agire nel settore commerciale. Vedasi il doc. del Gatt L/3573 del 13 set. 1971 alla p. 4.

¹⁰⁵ Ph. Simonnot, *Exporter le chômage après l'inflation*, « Le Monde », 24 ag. 1971.

¹⁰⁶ A. K. Watson, *Les facteurs favorables au protectionnisme*, art. cit., p. 4.

¹⁰⁷ H. B. Junz e F. G. Adams in uno studio presentato all'American Economic Association il 27-29 dicembre 1970 mostrano che l'inflazione Usa ha ridotto in modo significativo l'attivo della bilancia commerciale americana, mentre ha aumentato il surplus del Giappone, della Repubblica federale tedesca e dell'Italia.

¹⁰⁸ Il costo diretto ed indiretto della guerra del Vietnam viene stimato dal prof. B. J. Cohen dell'Università di Princeton a circa 3,5-4 miliardi di dollari l'anno. Cfr. *The Economics of Vietnam*, « The Economist », 21 feb. 1970. Vedasi anche, C. Juilien, *M. Nixon: le Vietnam et l'inflation*, « Le Monde », 27 nov. 1970.

¹⁰⁹ Ph. Courteny, *La crise la plus grave de la société américaine*, « Le Monde », 9 mar. 1971.

¹¹⁰ J. Francillon, *Les causes monétaires de la crise*, « Le Figaro », 17 ag. 1971.

¹¹¹ *U.S. Second-Quarter Deficit Soars*, « The International Herald Tribune », 17 set. 1971.

¹¹² M. Freedman, *L'inflazione formato export*, « L'Espresso », 13 feb. 1970.

¹¹³ *La posizione del dollaro*, « 24 Ore-Il Sole », 22 mag. 1971.

¹¹⁴ R. V. Roosa, *La balance des paiements des Etats-Unis et le dollar: evolution au cours des années soixante et perspectives pour les années soixante-dix*, « Problèmes Economiques », 22 ot. 1970, n. 1190.

¹¹⁵ U.S. Senate, Committee on Finance, *Hearings Before the Sub-Committee on International Trade*, op. cit., p. 344.

¹¹⁶ *Au Gatt l'idée prévaut que le déficit américain serait plus d'ordre financier que commercial*, « Le Monde », 11 set. 1971.

¹¹⁷ R. Triffin, *Il panorama internazionale oggi e domani*, in « Verso una moneta europea », supplemento al n. 5 di « Lo Spettatore Internazionale », set-ot. 1970, pp. 46-47.

¹¹⁸ Tali investimenti risultano localizzati grosso modo per un terzo in Canada, un terzo in Europa ed un terzo altrove. Cfr. *Les investissements américains à l'étranger atteignent 70 milliards de dollars*, « Le Monde », 29 ot. 1970; *Gli*

investimenti americani nella Cee, « Documentazione Europea », set. 1970, Bruxelles.

¹¹⁹ G. Colonna, *Negoziato internazionale per gli investimenti esteri*, « 24 Ore-Il Sole », 27 mag. 1971.

¹²⁰ Le sezioni 803:30 e 807 dell'U.S. Tariff Code prevedono specificatamente l'applicazione di tariffe doganali piú basse all'importazione di prodotti fabbricati all'estero da filiali di compagnie Usa.

¹²¹ L'incidenza dei fondi ottenuti all'estero dalle compagnie Usa è salita infatti dal 29 % nel 1959 al 46,6 % nel 1969. Cfr. *Les investissements americaines en Europe sont payés par ... les Européens indiquent un rapport de la Commission de Bruxelles*, « Le Monde », 19 ag. 1970.

¹²² M. Ullmann, *Etats-Unis: national-realisme*, « L'Express », 30 ag.-5 set. 1971, p. 24.

¹²³ G. Young, *Les Etats-Unis vont-ils se convertir au protectionnisme*, « Efta Bulletin », n. 8, vol. XI, nov. 1970, p. 10; G. Meany *condanne la politique économique du gouvernement*, « Le Monde », 9 mar. 1971.

¹²⁴ *Non reggono le tesi dei protezionisti Usa*, « 24 Ore-Il Sole », 5 ag. 1970.

¹²⁵ U.S. Senate, Committee on Finance, *Hearings Before the Sub-Committee on International Trade*, op. cit., p. 255.

¹²⁶ U.S. Senate, Committee on Finance, *Hearings Before the Sub-Committee on International Trade*, op. cit., pp. 126-127.

¹²⁷ Le conseguenze dell'attività delle compagnie multinazionali sul commercio internazionale sono ancora poco conosciute. Per una analisi di ordine generale vedasi: The Economist Intelligence Unit, *The Growth and Spread of Multinational Companies*, 1971 edition; N. H. Jacoby, *The Impact of Multinational Corporations*, « Dialogue », vol. 4, n. 2, 1971; S. E. Rolfe, W. Damm, *The Multinational Corporation in the World Economy*, Praeger Special Studies, gen. 1970; American Bankers Association, *The Cost of World Leadership*, New York, 1968. Per una analisi specifica nel settore dell'industria alimentare vedasi il mio studio *Frozen Food in Major Western Markets* preparato per l'International Trade Centre Unctad/Gatt di Ginevra nel 1969. L'Università di Harvard, sotto la direzione del prof. R. Vernon, ha in corso di pubblicazione una serie di monografie settoriali di grande interesse.

¹²⁸ *Integrazione fra imprese una necessità del futuro, Dibattito alla Fondazione Agnelli*, « La Stampa », 22 giug. 1971.

¹²⁹ U.S. Senate, Committee on Finance, *Hearings Before the Sub-Committee on International Trade*, op. cit., p. 593.

¹³⁰ J. Rozner, *Aux sources de l'inflation americaine*, « Le Monde », 23 giug. 1970.

¹³¹ Ph. Simonnot, *Le goliath americain est de plus en plus concurrencé chez lui par les David europeen et japonais*, « Le Monde », 3 set. 1968.

¹³² E. Caretto, *Nixon avverte l'America: i Grandi saranno cinque*, « La Stampa », 8 lugl. 1971.

¹³³ Questi dati sono tratti da uno studio dell'Argus Research Corporation le cui conclusioni sono state riportate nell'International Herald Tribune del 20 set. 1971 alla p. 7.

¹³⁴ J. E. Field, *Fears and Aspiration in American Foreign Trade Policy*, « The Atlantic Community », vol. 8, n. 3, 1970, p. 386.

¹³⁵ *Shoeless New England?*, « The Economist », 27 giug. 1970.

¹³⁶ È noto che l'industria dell'acciaio Usa sfrutta al massimo i vantaggi del regime oligopolistico in cui opera. Cfr. W. Adams e J. B. Dirlam, *I retrogradi giganti della siderurgia americana*, « Il Mercurio », n. 1, 1967.

¹³⁷ R. V. Vambery, *The American Steel Industry, The Cost of Protection to the Nation*, « Journal of World Trade Law », gen.-feb. 1971, p. 27.

¹³⁸ Per una dettagliata analisi delle restrizioni quantitative Usa vedasi la dichiarazione resa da M. Stans, segretario al commercio, U.S. *Import of Commodities Subject to Quantitative Restrictions*, contenuta nel rapporto del Senato Usa, Sub-Committee on International Trade, *Hearings on World Trade and Investment Issues*, op. cit., pp. 234-235.

¹³⁹ A. M. Solomon, *Challenges in United States Trade Policy*, « The Department of State Bulletin », vol. LIX, n. 1537, 9 dic. 1968, pp. 591-592.

¹⁴⁰ Cfr. *Les américains reprochent aux européens de dresser une barrière à l'importation des produits électroniques*, « Le Monde », 18 apr. 1969.

¹⁴¹ Per un'attenta analisi degli ostacoli non tariffari vedasi il lavoro di R. E. Baldwin, *Non-Tariff Distortions of International Trade*, op. cit., nonché un articolo che, in sintesi, esprime i risultati dei lavori del Gatt pubblicato dalla rivista dell'U.S. Department of Trade: *Non-Tariff Barriers: An Inventory*, « International Commerce », vol. 76, n. 32, 21 sett. 1970.

¹⁴² Le autorità Usa si avvalgono di due metodi di valutazione doganale: il primo è disciplinato dalla sezione 402 del Tariff Act e si applica alla maggior parte delle merci importate; il secondo, disciplinato dalla sezione 204 (a), si applica ai prodotti della cosiddetta « final list ». Il primo metodo comprende quattro criteri di valutazione: l'export value; lo United State value; il constructed value; l'Asp. Per il secondo metodo di valutazione si richiede sempre, in pratica, la concomitante adozione di due criteri: quello del foreign value e quello dello export value. Cfr. A. Papisca, *Aspetti giuridici delle relazioni commerciali Cee-Usa*, « Rivista di Politica Economica », lugl. 1970, pp. 833-834.

¹⁴³ R. Lawrence, *15 % Bid Preference Accorded US Firms*, « Journal of Commerce », 30 ot. 1970; M. Crawford, *World's Hatchet Poised Over Buy American Act*, « The Sunday Times », 15 set. 1968.

¹⁴⁴ *La Commission de la Cee va protester à Washington contre l'institution de nouvelles mesures de sécurité*, « Le Monde », 20 gen. 1970.

¹⁴⁵ *Le Gatt admet la validité de l'application de la Tva à la frontière*, « Agra Europe », 10 dic. 1970, Parigi; G. Passe, *La cause du protectionnisme américain n'est pas bonne*, « L'Usine Nouvelle », 27 mar. 1969.

¹⁴⁶ R. Howe, *L'America blocca le fusioni europee*, « Vision », n. 1, nov. 1970.

¹⁴⁷ C. Juilien, *Inquiète Amérique, L'innocence perdue*, « Le Monde », 28 gen. 1971; C. Juilien, *L'Amérique et la violence*, « Le Monde », 15 feb. 1971.

¹⁴⁸ *Protectionism in America*, a speech by Ambassador Greenwald, « Europe Documents », 3 nov. 1970. Vedasi anche, J. Audemars, *L'économie mondiale? Les Américains s'en moquent ...*, « Journal de Genève », 7 set. 1971.

¹⁴⁹ Il finanziamento europeo non solo copre le spese di impianto e di sviluppo, ma ha anche permesso alle imprese Usa di riscattare le società europee, quali la Bull (rilevata dalla General Electric), Ferrania (rilevata dalla 3M), Simca e Roots (rilevate dalla Chrysler), Dea (rilevata dalla Texaco). Le imprese Usa beneficiano poi della concorrenza che attuano i paesi europei in materia di aiuti regionali, i quali possono raggiungere il 30, 50 ed anche il 70 % del costo dei progetti. Cfr. *Gli investimenti americani nella Cee*, « Documentazione Europea », 1970, Bruxelles; Chr. Layton, *Investimenti attraverso l'Atlantico*, Iai, 1967.

¹⁵⁰ Cfr. G. Piccione, *Gli investimenti europei negli Usa*, « Comunità Europea », apr.-mar. 1971; *Les investissements européens aux Etats-Unis*, « Bulletin de la Krieditbank », 13 e 27 nov. 1970.

¹⁵¹ R. Schaetzl, *After the Hague Meeting: Prospects for European American Relations*, a speech before the « Deutsche Gesellschaft für Aussenpolitik », 12 feb. 1970, Bonn.

¹⁵² Cfr. *Europa-Usa, Rottura in vista*, « Vision », n. 1, nov. 1970.

¹⁵³ H. B. Malgrem, *The Outlook for Trade Policy*, « The Atlantic Community », vol. 8, n. 3, 1970, p. 373.

¹⁵⁴ H. B. Malgrem, *The Outlook for Trade Policy*, art. cit., p. 374.

¹⁵⁵ Cfr. Copa, *Les relations commerciales en matière agricole entre la Cee et les Etats-Unis d'Amérique*, 10 mag. 1971, Bruxelles; B. Courtois, *Les Etats-Unis face au Marché Commun agricole*, Editions Cujas, Parigi, 1970.

¹⁵⁶ Cfr. R. Dahrendorf, *Comunità, Stati Uniti, Giappone: Problemi e Prospettive di politica commerciale*, « Bollettino della Cee », n. 2, 1971, p. 25.

¹⁵⁷ Commission des Communautés Européennes, *Bilan des relations économiques et commerciales entre les Etats-Unis et la Communauté*, Nota informativa, febbraio 1970, Bruxelles. Il Papisca osserva che « pur essendo evidente la finalità protezionista nei confronti del mercato mondiale, il sistema adottato dalla Cee non contrasta formalmente con nessuna regola del Gatt. Il sistema di protezione degli Usa si pone, invece, in netta violazione degli obblighi del Gatt ed è tale da troncane in radice le importazioni di prodotti agricoli ». Cfr. A. Papisca, *Aspetti*

giuridici delle relazioni commerciali Cee-Usa, « Rivista di Politica Economica », anno LX, III serie, pp. 846-848.

¹⁵⁸ Cfr. Commission des Communautés Européennes, *Comparaison entre le soutien accordé à l'agriculture aux Etats-Unis et dans la Communauté*, Direction Generale de l'Agriculture, gen. 1971, Bruxelles, p. 248.

¹⁵⁹ Cfr. Commission des Communautés Européennes, *La situazione dell'agricoltura nella Cee*, Relazione 1970, 8 feb. 1971, Bruxelles, p. 82.

¹⁶⁰ Cfr. *Il Mec sospende i sussidi sull'export di burro*, « 24 Ore-Il Sole », 13 mar. 1971.

¹⁶¹ Si noti che è stata anche falsata la relazione fra alcuni prezzi agricoli di importanza chiave e che nessun provvedimento per controllare la produzione — eccezion fatta per lo zucchero (per il quale, peraltro, i contingenti di produzione sono stati fissati in modo troppo generoso) — è stata adottata. Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *Memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Cee*, 18 dic. 1968, parte A, p. 30.

¹⁶² Per una accurata analisi delle carenze della politica agricola comune vedasi: P. Uri, *Un avenir pour l'Europe agricole*, Institut Atlantique, dic. 1970. Vedasi inoltre: J. Marsh e C. Ritson, *Agricultural Policy and the Common Market*, Pep, mar. 1971; A. Zeller, *L'imbroglione agricole du Marché Commun*, Calmann-Levy, 1970; *The Community's Farm Policy and the Developing Countries*, « Age-nor », n. 16, mar. 1970; ed il mio articolo, *Chi paga i conti dell'Europa verde*, « Politica Internazionale », gen. 1970.

¹⁶³ *Necessaria la riforma strutturale della politica agricola italiana*, intervista al sen. G. Medici, « 24 Ore-Il Sole », 20 dic. 1969.

¹⁶⁴ S. L. Mansholt, *The European Community: A Danger?*, address to the 9th Federal Reserve District Farm Forum, Minneapolis, Minnesota, 3 mar. 1971.

¹⁶⁵ In Francia, nonostante la concessione di indennità di cessazione dell'attività agricola, la popolazione rurale non diminuisce più rapidamente rispetto agli altri paesi. Si noti, peraltro, che l'applicazione del principio della « sovvenzione selettiva » richiede un apparato amministrativo d'esecuzione snello ed efficiente. Cfr. P. M. Doutrelant, *La selectivité des aides peut modifier profondément la politique agricole*, « Le Monde », 10 set. 1971; *Aumenti per i prezzi agricoli*, « La Stampa », 20 giug. 1971.

¹⁶⁶ *La nécessaire mutation de l'agriculture: les recommandations du Rapport Vedel*, « Entreprise », 18 ot. 1969.

¹⁶⁷ *La Cee porge la mano agli agricoltori Usa*, « 24 Ore-Il Sole », 11 giug. 1971.

¹⁶⁸ *Import quota for tomato concentrates*, « The Financial Times », 23 lugl. 1971.

¹⁶⁹ Vedasi la Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. L 151 del 7 lugl. 1971.

¹⁷⁰ Ph. Lemaitre, *Bonn confirme son opposition au rétablissement rapide de la liberté des échanges agricoles*, « Le Monde », 30 set. 1971.

¹⁷¹ *Le Marché Commun reste divisé en trois*, « Le Figaro », 29 ag. 1971.

¹⁷² Cfr. J. W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy, The Twilight of the Gatt?*, op. cit., pp. 44-47; Ph. Lemaitre, *Les Etats-Unis exposent les motifs de leur opposition à des arrangements commerciaux entre la Cee et des pays tiers*, « Le Monde », 17 nov. 1968; M. Marin, *Struttura e problemi del Gatt, Universalismo e Regionalismo*, « Rassegna Economica », n. 2, mag.-ag. 1963, Napoli.

¹⁷³ Considerazioni di F. M. Malfatti al pranzo offertogli l'8 aprile 1971 all'Overseas Writers Club in Washington, p. 9.

¹⁷⁴ *The United States and the European Community: Their Common Interest*, Manhattan Publishing Co. for the European Community Information Service, Washington D.C., New York, 1971, pp. 26-29; Ph. Lemaitre, *La politique méditerranéenne des Six porte-t-elle préjudice aux intérêts américains?*, « Le Monde », 3 mar. 1970; Ph. Lemaitre, *La Cee justifie les préférences accordées à ses associés africains par l'absence d'accord plus vastes*, « Le Monde Diplomatique », 4 mar. 1968.

¹⁷⁵ *Gatt: satisfaction pour la Communauté*, « Le Monde », 17 dic. 1970.

¹⁷⁶ Vedasi il mio studio, *I rapporti fra la politica agraria comunitaria ed i Paesi del Mediterraneo*, Istituto di tecnica e propaganda agraria, Roma, 1971.

177 Th. Fleury, *Le Gatt, Droit International et Commerce Mondial*, op. cit., pp. 164-166.

178 P. Reuter, *Organisation européenne*, Themis, Parigi, 1966, p. 20.

179 H. Brugmans, *Europe and America*, «European Review», Summer 1970, London, p. 18. Secondo il Papisca, peraltro, con l'entrata in vigore della parte IV del Gatt, le eccezioni al principio della non discriminazione dovrebbero comprendere anche i regimi di vere e proprie preferenze « a condizione che a goderne siano chiamati i paesi in via di sviluppo ». A. Papisca, *Aspetti giuridici delle relazioni commerciali Cee-Usa*, art. cit., p. 854.

180 Cfr. *Attention aux accords preferentiels, avertissement de M. Long directeur general du Gatt*, «Journal de Geneve», 12 feb. 1970.

181 P. Pen, *Apertura degli Usa all'America Latina*, «24 Ore-Il Sole», 4 nov. 1970.

182 *Eec Citrus Fruit Cut Disappoints U.S.*, «The Financial Times», 28 lugl. 1971.

183 *Le president Boumediene: les compagnies peuvent choisir d'autres fournisseurs que l'Algerie*, «Le Monde», 4 feb. 1971.

184 *Community Policy on Association and Trade Preference Agreements*, Report submitted to the Council by the Commission, Agence Europe, Europe Documents, 27 apr. 1970, Bruxelles.

185 Vedasi il mio articolo: *La politica della Cee nel Mediterraneo*, «Comuni d'Europa», gen. 1971, Roma.

186 Vedasi: *Passè et futur de l'industrialisation mediterrannée*, «Problemes Economiques», n. 1192, 5 nov. 1970.

187 R. Schaetzel, *After the Hague Meeting, Prospects for European American Relations*, art. cit., p. 5.

188 *Le nouveau « Grand »*, «Le Monde», 25 giug. 1971.

189 *Bon Voyage to Britain*, «The Economist», 5 giug. 1971.

190 H. B. Malgrem, *Trade Wars or Trade Negotiations?, Non Tariff Barriers and Economic Peacekeeping*, The Atlantic Council of the United States, Washington D.C., 1970, p. 43.

191 Il Regno unito, avendo consolidato i suoi obblighi nel Gatt e in accordi bilaterali, deve offrire delle compensazioni se, adottando il sistema dei prelievi, il livello di protezione risulta aumentato. Cfr. *The United States Gives Britain a Warning*, «Agence Europe», 5 nov. 1970; *Gatt Compensation Sought on United Kingdom Food Import Levies*, «The Financial Times», 30 ot. 1970.

192 *The United States Recall Their Hostility to the Proliferation of Preferential Agreements*, «Agence Europe», 8 gen. 1971.

193 *The United Kingdom and the European Communities*, presented to Parliament by the Prime Minister, lug. 1971, Hmso, Londra, pp. 25-31.

194 *Scambi liberi con l'Efta proposti dal Mec*, «24 Ore-Il Sole», 19 giug. 1971.

195 Con la dichiarazione di Buenos Aires del 29 luglio 1970, 22 paesi dell'America Latina hanno espresso la volontà di istituzionalizzare, ad alto livello politico, il dialogo con la Cee. Cfr. *Verso legami più intimi fra America Latina e Cee*, «24 Ore-Il Sole», 21 apr. 1971. Nell'estate del 1971 la Cee ha, peraltro, concluso un accordo commerciale (non preferenziale) con l'Argentina. Cfr. *Firma dell'accordo commerciale Cee-Argentina*, «24 Ore-Il Sole», 9 lugl. 1971.

196 H. B. Malgrem, *The Outlook for Trade Policy*, art. cit., p. 379.

197 *The United States and the European Community: Their Common Interest*, op. cit., p. 22.

198 Per tenere conto dell'interesse dei paesi terzi il Regno unito, oltre all'accordo sullo zucchero (a favore delle Isole Maurizio e dei Caraibi) e sul burro (a favore della Nuova Zelanda), ha definito un accordo con i Sei per consentire l'accesso speciale sul proprio mercato di 12 materie prime (pasta per giornale, alluminio, zinco, ecc.) importate in genere dal Canada e dall'Australia. Cfr. *The Commonwealth: Britain Deals in Brussels Looks Helpful*, «The Economist», 29 mag. 1971.

199 *The European Commission Considers that the Application of the Community Preference by the United Kingdom Will Not Cause Sudden Changes in the*

Current of World Trade, « Agence Europe », 22 feb. 1971, pp. 3-4.

²⁰⁰ « Un Mills Bill canadese — ha detto J. L. Pepin, ministro del commercio e dell'industria — non è da escludere. I nostri agricoltori non apprezzano la politica francese di smercio dell'orzo altamente sovvenzionato verso il Giappone ». Cfr. *Posizione del Canada sull'ampliamento e sul protezionismo europeo*, « Agence Europe », 6 ot. 1970.

²⁰¹ A partire dal 1973 le esportazioni di frutta, cereali e prodotti lattieri dell'Australia cesseranno di beneficiare del regime preferenziale. Cfr. *Un Commonwealth sans preferences, Les preoccupations convergentes de Canberra et d'Ottawa*, « Le Monde », 29 giug. 1971.

²⁰² *Republique Sud Africaine, Le ministre de l'economie s'inquiète des conséquences de l'entrée de la Grande Bretagne dans le Marchè Commun*, « Le Monde », 3 giug. 1971.

²⁰³ Il Giappone temé gli effetti di riflusso delle esportazioni australiane e neozelandesi sulla propria agricoltura. Cfr. *Tokio: inquietudes*, « Le Monde », 25 giug. 1971.

²⁰⁴ *Russia and the Eec, We Don't Like Gothic Cathedrals*, « The Economist », 29 mag. 1971.

²⁰⁵ B. Marchal, *Aucune garantie prevue pour les pays d'Asie*, « Le Monde », 29 mag. 1971.

²⁰⁶ *The Enlargement of the Community Could Cause Deterioration in the Exporting Position of Certain Mediterranean Countries*, « Agence Europe », 27 mag. 1971.

²⁰⁷ Th. Geiger, *Transatlantic Relations in the Prospects of an Enlarged European Community*, British-North American Committee, nov. 1970, pp. 52-53.

²⁰⁸ Dichiarazioni di F. M. Malfatti all'Overseas Writers Club, Washington, 8 apr. 1971.

²⁰⁹ R. Triffin, *Una moneta comune per il Mec*, « Mondo Economico », 22-29 ag. 1970.

²¹⁰ *Cinq firmes européennes demandent à la Cee de les aider à affronter la concurrence américaine*, « Le Monde », 20 giug. 1970.

²¹¹ J. Audemars, *Ordinateurs, La dernière chance de l'Europe*, « Journal de Geneve », 29 set. 1971.

²¹² R. Silva, *Les Etats Unis craignent la concurrence du Marchè Commun*, « Journal de Geneve », 13 apr. 1970.

²¹³ F. Ricciardi, *Il controllo degli investimenti americani passa per l'unione economica e monetaria*, « Mondo Economico », n. 49, 12 dic. 1971; *Restrizioni agli investimenti esteri?*, « 24 Ore-Il Sole », 23 giug. 1970.

²¹⁴ *Il caso Europemballage riapre le controversie sulla politica del Mec*, « 24 Ore-Il Sole », 1 apr. 1971.

²¹⁵ *A Europe of Ten: What Sort of Force in the World?*, « The Economist », 22 mag. 1971; *La sfida dell'Europa agli Stati Uniti*, « 24 Ore-Il Sole », 3 dic. 1970.

²¹⁶ J. Pinder - R. Pryce, *L'Europa oltre il Mercato Comune*, Iai, Il Mulino, Bologna, 1969, p. 109.

²¹⁷ *Les Etats-Unis soumettront à l'Otan des plans pour une reduction des forces en Europe*, « Le Monde », 29 mag. 1971.

²¹⁸ General Beaufre, *L'Amerique va-t-elle europeaniser la securité européenne?*, « Le Figaro », 30 set. 1971.

²¹⁹ H. B. Malgrem, *Congressional Fears of a Trade War With Europe*, « The Times », 5 lugl. 1971; L. B. Krause, *European Economic Integration and the United States*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1968, p. 239.

²²⁰ J. Carral, *La prise du pouvoir mondial*, Denoël, Parigi, 1971, pp. 183-203; G. Taber, *John F. Kennedy and a Uniting Europe*, op. cit., pp. 148-157.

²²¹ *A Chatbam House, Quand Britanniques et Francais s'interrogent sur le role d'une Communauté plus vaste*, « Le Monde », 18 mag. 1971.

²²² *Le nuove responsabilità dell'Europa*, prolusione dell'on. F. M. Malfatti all'Istituto Reale delle Relazioni Internazionali, 6 mag. 1971; C. Juilien, *Le nuove relazioni franco-americane*, « Affari Esteri », anno III, n. 18, apr. 1971.

²²³ Per un'attenta analisi dello sviluppo economico giapponese vedasi: Gatt, *Japan's Economic Expansion and Foreign Trade 1955 to 1970*, Ginevra, 1971; N.

Jequier, *Le défi industriel japonais*, Centre de Recherches Europeennes, Losanna, 1970; H. Kahn, *The Emerging Japanese Super-State*, Deutsch, 1970; H. Hedberg, *Le défi japonais*, Denoël, Parigi, 1970.

²²⁴ Il Giappone, disponendo di poche risorse naturali, è oggi il più forte importatore mondiale di petrolio e di metalli. Cfr. *Need for Raw Materials Is Achille Heel of Japan*, « The Times », 8 ot. 1971. Vedasi, peraltro, l'accurato lavoro di G. C. Allen, *Japan's Peace in Trade Strategy*, The Atlantic Trade Study, London, 1968, p. 3.

²²⁵ *The Battle for Markets*, « The Oriental Economist », vol. 37, n. 709, nov. 1969.

²²⁶ *Gli investimenti esteri giapponesi verranno molto accelerati*, « Vision », n. 4, 15 mar. 1971, p. 19.

²²⁷ H. Hedberg, *Le défi japonais*, op. cit., pp. 207-218.

²²⁸ J. Amalric, *La politique du Japon a reveillé les vieilles inquietudes américaines*, « Le Monde », 21 giug. 1970.

²²⁹ Boston Consulting Group Inc., *U.S.-Japan Trade in the 1970's A Strategy Analysis*, Hearings Before the Sub-Committee on International Trade, op. cit., pp. 1013-1054.

²³⁰ *Le Japon ne renonce pas au protectionnisme*, « Journal de Geneve », 13 gen. 1969.

²³¹ *Import e investimenti nel Giappone di domani*, « 24 Ore-Il Sole », 6 mag. 1971.

²³² *Japan Re-affirms Its Intention of Opposing Foreign Influence on Its Car Industry*, « Agence Europe », 1° apr. 1971. Ford (associatosi con Toyo Kogyo) e Chrysler (associatosi con Mitsubishi) hanno, peraltro, ottenuto partecipazioni di appena il 20%. Secondo la *Survey of Current Business* dell'ottobre la partecipazione Usa nell'industria giapponese si limita ad 1,2 miliardi di dollari.

²³³ *Les Etats-Unis jugent trop lent le programme japonais de liberation des importations*, « Le Monde », 14 ag. 1971. « L'intero programma di liberalizzazione del Giappone — ha scritto H. S. Stokes — è una frode gigantesca. I giapponesi dispongono di migliaia di regolamentazioni che vengono manipolate in modo da impedire ogni effettiva concorrenza estera ». Cfr. H. S. Stokes, *Japan's Liberalisation Policy*, « Pacific Community », gen. 1971, vol. 2, n. 2.

²³⁴ H. Hedberg, *Le défi japonais*, op. cit., p. 182.

²³⁵ *Le gouvernement japonais se resigne à laisser flotter le yen*, « Le Figaro », 28 ag. 1971; *Japan gives way on textiles*, « The Financial Times », 18 ot. 1971.

²³⁶ *Japan: Adjusting to the Nixon Shock*, « Time », 4 ot. 1971.

²³⁷ *Protestations officielles du Japon à Washington contre les mesures protectionnistes*, « Le Figaro », 1 set. 1971.

²³⁸ F. Fukuda, *Japan to Promote Further Liberalization*, « Pacific Community », vol. 2, n. 2, gen. 1971, pp. 246-248.

²³⁹ *Le Japon blessé*, « Le Monde », 20 set. 1971. Vedasi anche: R. Guillain, *Le Japon n'est guere disposé à assumer le rôle de brillant second des Etats-Unis*, « Monde Diplomatique », feb. 1971.

²⁴⁰ *Tokyo: sotto tre ombrelli*, « L'Espresso », 10 mag. 1970.

²⁴¹ Il terzo piano per la difesa comporta una spesa di 6,7 miliardi di dollari. Il Giappone conta, inoltre, di avere, entro il 1977, 40 impianti atomici. *Il Giappone al bivio*, « Il Corriere della Sera », 15 set. 1971.

²⁴² K. Nakamura, *The Yen Stays Put*, « Far Eastern Economic Review », 30 apr. 1970.

²⁴³ *Japon: Nouveaux marchés, nouveaux amis*, « L'Express », 6-12 set. 1971.

²⁴⁴ *Europe and Japan: Rivals or Partners?*, « European Trends », n. 25, nov. 1970.

²⁴⁵ *Le gouvernement japonais souhaite une action concertée avec les pays européens contre la surtaxe américaine de 10 %*, « Le Monde », 31 ag. 1971.

²⁴⁶ L'elenco totale dei prodotti giapponesi soggetti a contingentamento nei Sei paesi della Cee comprende ben 90 voci tariffarie, sí che circa i due terzi delle importazioni non liberalizzate nella Comunità riguardano merci provenienti dal Giappone. Cfr. Parlamento Europeo, *I rapporti commerciali fra i Sei e il Giappone*, relazione dell'on. Baas, doc. 212, 2 feb. 1970, p. 29.

²⁴⁷ *Japan's Steel Sights Are Set on Europe*, « The Times », 8 ot. 1971; *Le patronat britannique propose un front commun européen contre le protectionnisme américain et japonais*, « Le Monde », 11 mar. 1971.

²⁴⁸ A. Vernholes, *Zeiss Ikon a succombé devant les Japonais*, « Le Monde », 12 ot. 1971.

²⁴⁹ M. Toussant, *I giapponesi si attestano in Europa*, « Vision », 15 mar. 1971.

²⁵⁰ J.-P. Pigasse, *Où va l'Asie*, « Entreprise », 24 set. 1971.

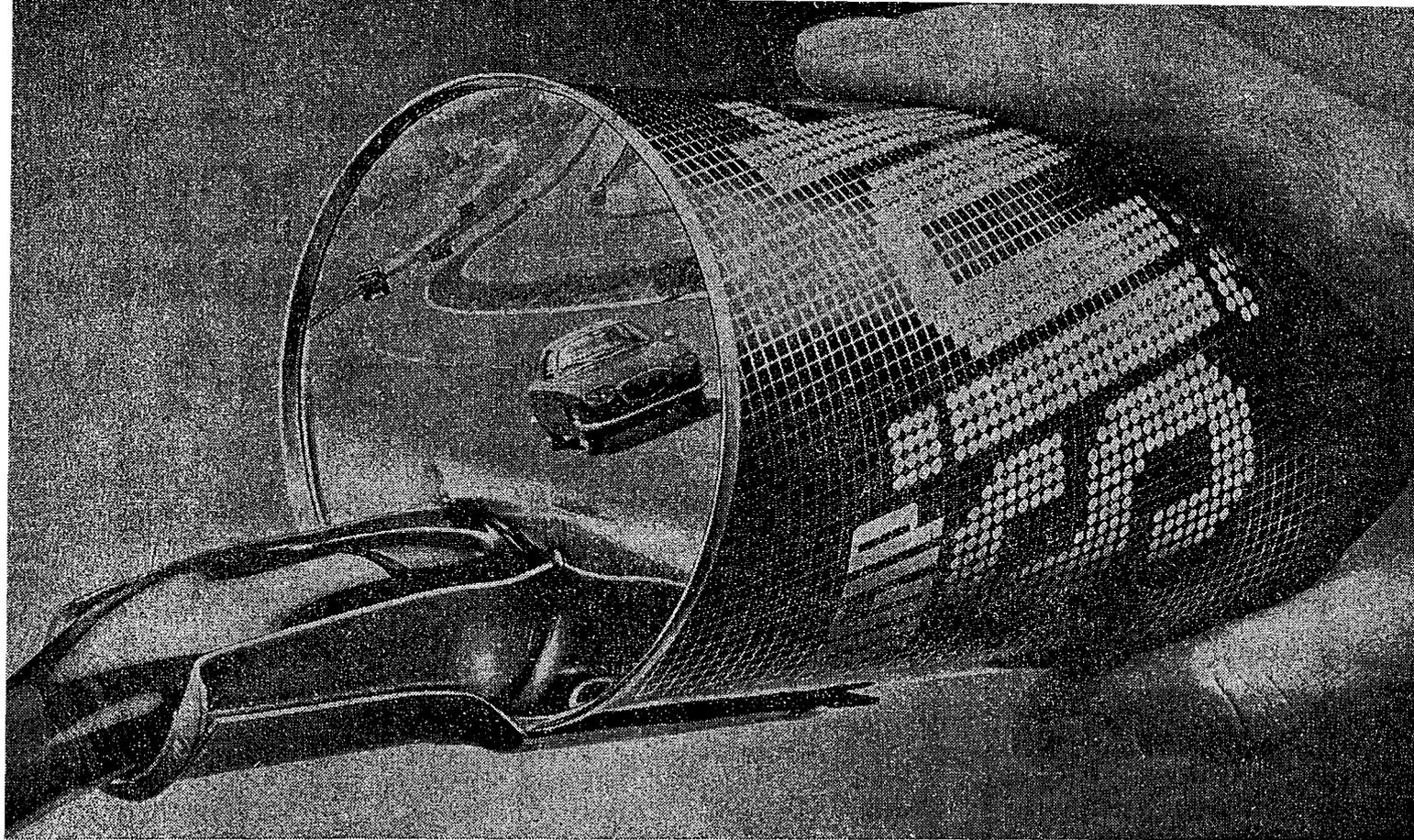
Bibliografia essenziale

- Allen J. J., *The European Common Market and the Gatt*, University Press of Washington, Washington, 1960.
- Alting von Geusau F. A. M., *Economic Relations After the Kennedy Round*, John F. Institute, Center for Atlantic Studies, n. 2, 1969.
- Basevi G., *The U.S. Tariff Structure: Estimates of Effective Rates of Protection*, «Review of Economics and Statistics», marzo 1966.
- Baldwin R. E., *Non-Tariff Distortions of International Trade*, The Brookings Institution, George Allen & Unwin, Londra, 1970.
- Brocheir H., *Le miracle économique japonais 1950-1970*, Calmann-Levy, Parigi, 1970.
- Camera di Commercio di Genova, *Il futuro degli scambi internazionali*, Atti della terza conferenza mondiale dell'associazione economica internazionale, Montreal, 2-7 settembre 1968, «Economia Internazionale», Vol. XXIII, n. 2-3, maggio-agosto 1970.
- Camera di Commercio Internazionale, *Technology and Society, A Challenge to Private Enterprise*, XXIII Congresso, Vienna, 17-24 aprile 1971.
- Camps M., *Trade Policy and American Leadership*, Centre for International Studies, Princeton University, Princeton N.J., 1967.
- Commissione delle Comunità Europee, *Una rassegna delle relazioni commerciali e monetarie fra la Comunità Europea e gli Stati Uniti*, Bruxelles, ottobre 1971.
- —, *Memorandum sulla politica industriale della Comunità*, Bruxelles, 1970.
- Cooper R. N., *The Economics of Interdependence, Economic Policy in the American Community*, McGraw-Hill Paperbacks, 1970.
- C.O.P.A., *Les relations commerciales en matière agricole entre la Cee et les Etats-Unis d'Amerique*, Bruxelles, 10 maggio 1971.
- Corbet H. e Robertson D., *Europe's Free Trade Area Experiment*, Pergamon Press, Londra, 1970.
- Courtois B., *Les Etats-Unis face au marché commun agricole*, Editions Cujas, Parigi, 1970.
- Curzon G., *Multilateral Commercial Diplomacy*, Michael Joseph, London, 1965.
- Curzon G. e V., *Hidden Barriers to International Trade*, Trade Policy Research Center, Londra, 1970.
- —, *After the Kennedy Round, What Trade Policies Now?*, The Atlantic Trade Study, Londra, 1968.

- Dam J. W., *The Gatt Law and International Economic Organization*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1970.
- European Community Information Service, *The United States and the European Community: their common interest*, Manhattan Publishing Co., New York, 1971.
- J. W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy, The Twilight of the Gatt?*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.
- —, *The General Agreement on Tariffs and Trade*, «International Organization», vol. XXII, n. 1, 1968.
- —, *U.S. Trade Policy, New Legislation for the Next Round*, Council on Foreign Relations, Harper & Row, New York, 1967.
- Flory Th., *Le Gatt, Droit international et commerce mondial*, R. Pichon & R. Durand-Auzias, Parigi, 1968.
- Gatt, *International Trade 1970*, Ginevra, 1971.
- —, *Address by Mr. O. Long*, 19 maggio 1971.
- —, *Le commerce international: un défi à relever*, 19 novembre 1969.
- Gardner R. N., *Sterling-Dollar Diplomacy*, McGraw-Hill, 2nd edition, 1969.
- Geiger Th., *Transatlantic Relations in the Prospect of an Enlarged European Community*, British-North American Committee, A. Cooper & Sons Ltd., Londra, 1970.
- Hedberg H., *Le défi japonais*, Denoël, Parigi, 1970.
- Houssiaux J., *Les politiques économiques dans la zone atlantique*, Editions Sirey, Parigi, 1970.
- Institut Atlantique, *Un avenir pour l'Europe agricole*, Parigi, dicembre 1970.
- Jackson J. H., *The Puzzle of Gatt, Legal Aspects of a Surprising Institution*, «Journal of World Trade Law», Vol. 1, n. 2, marzo/aprile, 1967.
- Johnson H. G., *Trade Challenges Confronting Commonwealth Countries*, «International Journal», Canadian Institute of International Affairs, Vol. XXV, n. 1, Winter, 1969-70.
- —, *New Trade Strategy for the World Economy*, George Allen & Unwin Ltd., Londra, 1969.
- —, *Comparative Cost and Commercial Policy Theory for a Developing World Economy*, Almqvist & Wiksell, Stoccolma, 1968.
- —, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, George Allen & Unwin Ltd., 1967.
- Johnson H. G. and Caves R. E., *Readings in International Economics*, George Allen & Unwin Ltd., 1968.
- Juillien C., *L'empire américain*, Grasset, Parigi, 1968.
- Kock K., *International Trade Policy and the Gatt 1947-1967*, Almqvist & Wiksell, Stoccolma, 1969.
- Liesner H., *Atlantic Harmonization: Making Free Trade Work*, Atlantic Trade Study, London, 1968.
- Malgreem H. B., *Trade for Development*, Overseas Development Council, Washington D.C., 1971.
- —, *Trade Wars or Trade Negotiations?, Non Tariff Barriers and Economic Peacekeeping*, The Atlantic Council of the United States, Washington D.C., 1970.
- Maizels A., *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge University Press, 1963.
- Meltzer Y. L., *Chemical Guide to Gatt, the Kennedy Round and International Trade*, Noyes Development Corporation, Londra, 1968.
- O.C.D.E., *Les politiques industrielles de 14 pays membres*, Parigi, 1971.
- —, *Inflation, The Present Problem*, Parigi, dicembre 1970.

- Patterson G., *Discrimination in International Trade, The Policy Issues 1945-1965*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1966.
- Pisar S., *Les armes de la paix*, Denoël, Parigi, 1970.
- —, *Coexistence and Commerce*, McGraw-Hill, New York, 1970.
- Preeg E. H., *Traders and Diplomats*, An analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade, The Brookings Institution, Washington D.C., 1970.
- Richter J. H., *Agricultural Protection and Trade, Proposal for an International Policy*, Pall Mall Press, Londra, 1964.
- Rolfe S. E. and Damm W., *The Multinational Corporation in the World Economy*, Praeger, gennaio, 1970.
- Silard S. A., *The Impact of the International Monetary Fund on International Trade*, « Journal of World Trade Law », vol. 2, n. 2, marzo/aprile, 1968.
- Simonsen M. H., *Brasil 2001*, Apec Editora S.A., Rio de Janeiro, 1969.
- Taber G. M., *John F. Kennedy and a Uniting Europe*, College of Europe, Bruges, 1969.
- U.S. Commission on International Trade and Investment, *United States International Economic Policy in an Interdependent World*, Washington D.C., luglio 1971.
- U.S. Congress, Joint Economic Committee, *Hearings Before the Sub-Committee on Foreign Economic Policy*, Part 1 & Part 2, Washington, 1970.
- —, *The Multinational Corporation and International Investment*, Washington D.C., luglio 27, 28, 29 e 30, 1970.
- U.S. Senate, Committee on Finance, *Hearings Before the Subcommittee on International Trade*, Part 1 & Part 2, maggio 17, 18, 19, 20 e 21, 1971.
- U.S. Special Representative for Trade Negotiations, *Future United States Foreign Trade Policy*, Washington D.C., 14 gennaio, 1969.
- Weil G. L., *Trade Policy in the 70's*, Twentieth Century Fund, New York, 1969.
- Wilczynski J., *The Economics and Politics of East-West Trade*, McMillan, 1969.
- Zandano G., *The Heckscher-Ohlin Model and the Tariff Structures of the Industrial Countries*, « Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review », marzo 1969.

finito di stampare nel gennaio 1972
presso l'azzoguidi società tipografica editoriale
via emilia ponente 421 b 40132 bologna Italia



Agip SINT 2000: uno dei **7000** servizi Agip!

vi piacciono le alte medie costanti? **Noi ci abbiamo pensato**

... e per questo abbiamo inserito in **Agip SINT 2000** un olio di sintesi di altissimo pregio, finora usato soltanto per lubrificare i motori degli aerei a reazione, nei quali è insostituibile perché è l'unico in grado di garantirne l'assoluta sicurezza di funzionamento.
Agip SINT 2000 è rivoluzionario in autostrada, perché la sua viscosità raggiunge i valori più alti previsti per gli oli motore e si mantiene stabile nel tempo.
Il nuovo componente sintetico gli conferisce inoltre una eccezionale resistenza ai carichi elevati.
Da oggi voi potete veramente chiedere al vostro motore le prestazioni più severe, perché da oggi una forza nuova protegge il vostro motore:
Agip SINT 2000 con olio di sintesi. Provatelo al prossimo cambio d'olio. **7000** volte Agip su tutte le strade d'Italia!

Voi stessi controllerete facilmente questi vantaggi tangibili che **Agip SINT 2000** vi assicura:

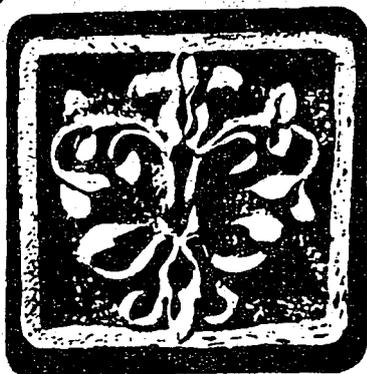
minor consumo d'olio
mantenimento della pressione
massimo rendimento del motore
facilità di avviamento
minori spese di manutenzione



AGIP SINT 2000

combatte per il vostro motore e vince sempre





CLASSICI DELLA SOCIOLOGIA

collezione diretta da FRANCO FERRAROTTI

VOLUMI DISPONIBILI

COMTE

"Corso di filosofia positiva"
a cura di F. Ferrarotti

DURKHEIM

"Il suicidio - L'educazione morale"
a cura di L. Cavalli e M.J. Tosi

GEIGER

"Saggi sulla società industriale"
a cura di P. Farneti

PARETO

"Scritti sociologici"
a cura di G. Busino

PROUDHON

"La giustizia nella rivoluzione
e nella Chiesa"
a cura di M. Albertini

SOMBART

"Il capitalismo moderno"
a cura di A. Cavalli

SPENCER

"Principi di sociologia"
a cura di F. Ferrarotti

VEBLEN

"Opere"
a cura di F. De Domenico

WIESE (VON)

"Sistema di sociologia generale"
a cura di M. Digilio

VOLUMI IN PREPARAZIONE

MICHELS

"Opere scelte"

SIMMEL

"Filosofia del denaro"

SOROKIN

"Dinamica sociale e culturale"

TARDE

"Le leggi dell'imitazione
La logica sociale"

TAWNEY

"Opere scelte"

WEBER

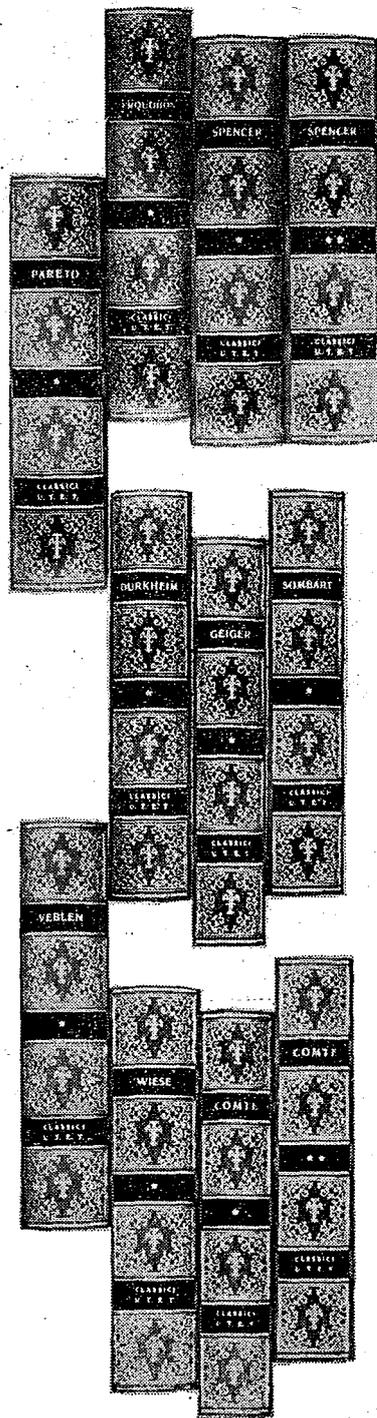
"Sociologia delle religioni"



CLASSICI DELLA SOCIOLOGIA

collezione diretta da
Franco Ferrarotti

Volumi in 8° di pagine 700 circa
ciascuno con tavole fuori testo.
Rilegati in piena tela verde con
tassello rosso, fregi e iscrizioni
in oro.



STUDIO MILANI - TORINO

UTET

UTET - CORSO RAFFAELLO 28
10125 TORINO - TELEF. 68.86.66

Quello che è piccolo, quello che è grande della Fiat 127

Quello che è piccolo

L'ingombro esterno
*rispetto al grande spazio che
racchiude.*

Il costo di esercizio
*Nonostante le alte prestazioni
la 127 rientra nella categoria
"sotto i mille".*

Il consumo
*Durante le prove di una rivista
specializzata la 127 ha fatto
registrare un consumo
minimo di oltre 16 km per litro.*

Il prezzo (920.000 lire)
*È una vettura "di valore":
per le soluzioni tecniche che
più contano non si è badato
a spese.*

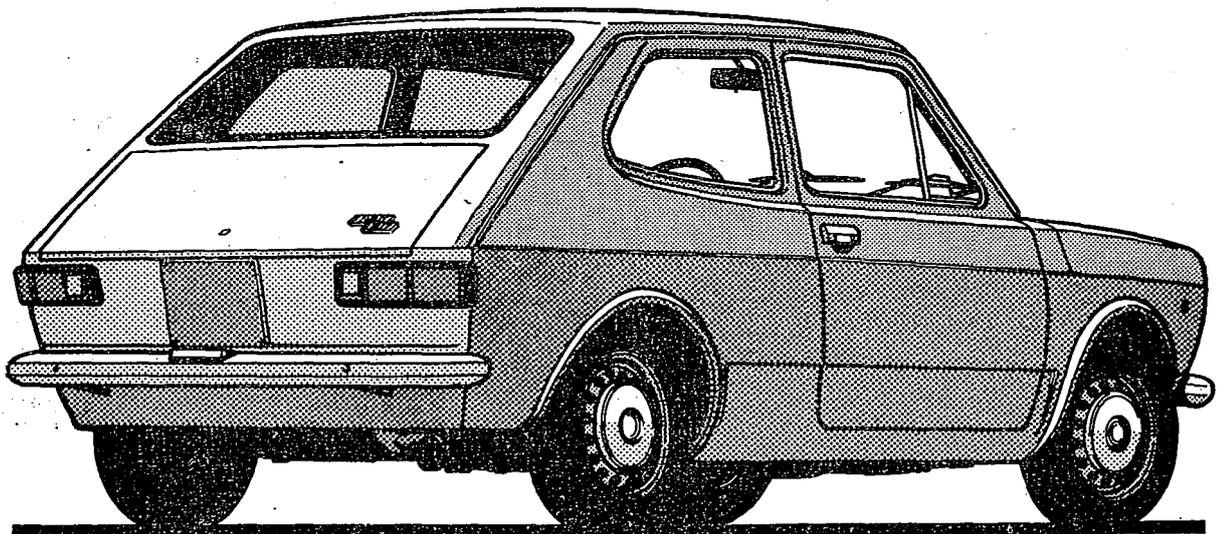
Quello che è grande

L'abitabilità
*È una comoda 5 posti con
bagagliaio più grande di quello
di numerose vetture europee
di maggiore cilindrata.*

La sicurezza
*Maneggevolezza e stabilità
(trazione anteriore e
sospensioni a 4 ruote
indipendenti). Doppio circuito
frenante. Piantone del volante
in 3 tronchi. Serbatoio in zona
di sicurezza. Carrozzeria a
struttura differenziata con
abitacolo rinforzato e protetto.*

Le prestazioni
*Il motore è derivato dal 900 cm³
del coupé 850 Sport. Questo
spiega il temperamento
sportivo e l'elevata velocità
(circa 140 all'ora).*

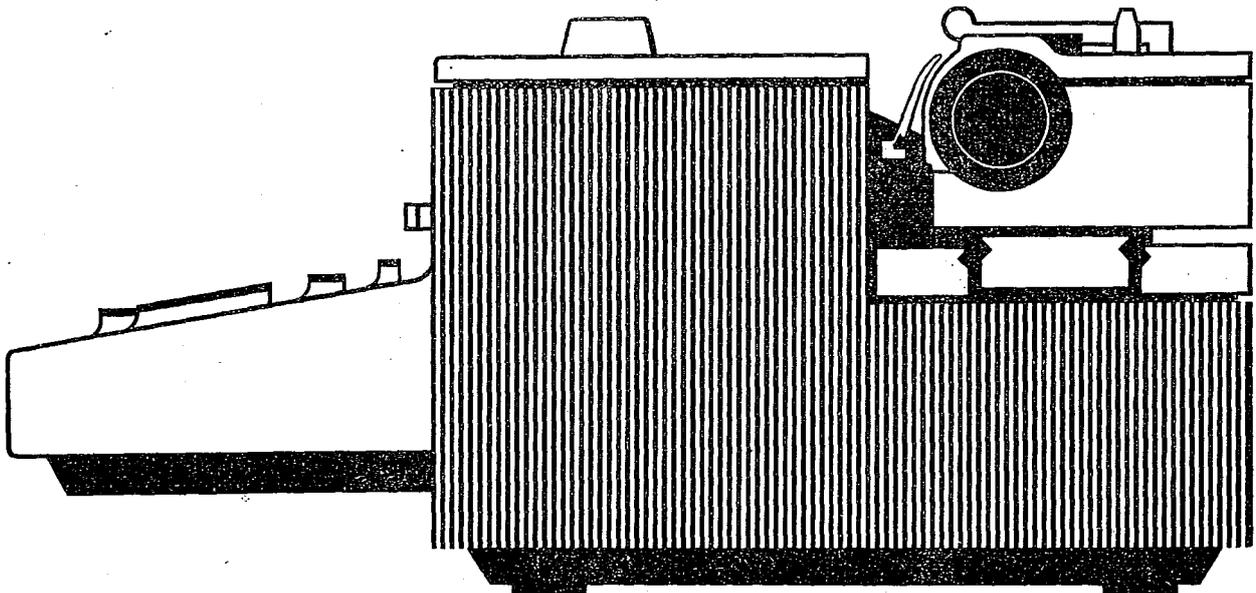
FIAT



 **olivetti**

Ecco una macchina per scrivere elettrica che può stare su qualsiasi tavolo e scrivania. Veloce, efficiente, precisa nel segno, ricca di automatismi, la Praxis 48 aggiunge ai ben noti vantaggi delle macchine elettriche la novità funzionale delle sue comode dimensioni, la qualità estetica del suo prestigioso disegno e la sua convenienza pratica.

Olivetti Praxis 48



EST-OVEST

QUADRIMESTRALE DI STUDI SULL'EST EUROPEO

Rivista edita dall'ISDEE-ISTITUTO DI STUDI E DOCUMENTAZIONE
SULL'EST EUROPEO, Trieste-Direttore responsabile Tito Favaretto

Anno II

N. 2/1971

SOMMARIO

IPOTESI, STUDI E RICERCHE - Ivo Žuvela: Concentrazione e integrazione nell'economia Jugoslava. Ivan Stefanov: L'économie de la Bulgarie et son développement.

LA ROMANIA: SVILUPPO ECONOMICO E NUOVE FORME DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE - Gheorghe Marcu - Il piano quinquennale (1971-1975) della Repubblica Socialista di Romania: il perfezionamento del meccanismo economico. N. Manescu e T. Silea - La legge sull'attività del commercio estero, della cooperazione economica e tecnico-scientifica della Repubblica Socialista di Romania. Fondamenti per la costituzione delle società miste in Romania.

ANALISI E DOCUMENTAZIONE DELL'EST EUROPEO - Prospettive del trasporto in containers nell'area del COMECON - Le relazioni economiche romene con i paesi « in via di sviluppo » - Rinnovate relazioni economiche tra Cina, Albania e Jugoslavia - Notiziario.

ATTIVITÀ DELL'ISDEE

Direzione, redazione e amministrazione: ISDEE, Corso Italia 27, 34122 Trieste - Tel. 69130 - Abbonamento annuo L. 3.000 (per l'estero L. 4.500) - Abbonamento sostenitore L. 20.000 - Prezzo di questo fascicolo L. 1.500 - L'importo va versato sul C.C.B. N. 4107/3 presso la Cassa di Risparmio di Trieste, Agenzia N. 2.

TERZO MONDO

rivista trimestrale di studi, ricerche e documentazione
sui paesi afro-asiatici e latino-americani
diretta da UMBERTO MELOTTI

anno IV n. 12

giugno 1971

Sommario

INTERVISTE

AGOSTINHO NETO: *Il presente e il futuro dell'Angola*

SAGGI

VALDO VACCARO: *Terzo Mondo, una svolta a livello mondiale* - ROBERTO GUIDUCCI: *La sociologia del Terzo Mondo e il problema delle rivoluzioni convergenti*

RICERCHE

GIULIANO PRANDINI: *Il socialismo africano e l'interpretazione della realtà precoloniale e moderna dell'Africa Nera* - EUGENIO TURRI: *Antropologia dei popoli nomadi*

ARCHIVIO PER IL LAOS

Ki SON: *Laos 1969-1970*

NOTE

GIORGIO CAIRATI: *I problemi economici dei paesi in via di sviluppo e gli interventi delle organizzazioni internazionali* - CESARE COEREZZA: *La guerra del petrolio*

I NOSTRI TEMI

AZZO GHIDINELLI: *Sottosviluppo, etnocentrismo ed acculturazione*

DIBATTITO

A cura di U. MELOTTI: *Sviluppo, rivoluzione e incontro delle culture (III)* - Interventi di GIULIANO BELLEZZA e SILVIO ZAVATTI

LETTERE, ARCHIVIO PER IL RAZZISMO, ATTIVITÀ

Redazione e Amministrazione: TERZO MONDO - via G. B. Morgagni 39 - 20129 Milano, Italy. Questo numero: L. 900 - Abbonamenti 1971: L. 3.500 - Offerta speciale ai lettori di questa rivista: tutti gli arretrati completi 1968, 1969 e 1970 + abbonamento 1971 lire 9.800 - Versamenti sul ccp 3/56111 intestato a *Terzo Mondo*.

Istituto affari internazionali

Publicazioni

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1970

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
a cura dell'Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - L. 500.
10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.

1971

11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**
a cura dell'Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.
16. **Mediterraneo occidentale: possibilità di cooperazione**
di autori vari - Pagine 98 - L. 1.000.

Papers

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - Pagine 15 - 1971 - L. 500
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - Pagine 30 - L. 1.000
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
a cura dell'Iai e dell'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - Pagine 14 - 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 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.

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

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.

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.

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000.

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 Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pa-
gine 80 - L. 500.

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai 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'Università europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest

(Atti del convegno Iai 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 Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai 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

Proceedings and Discussions, edited by P. Calzini - 1970 - Pagine 102 -
L. 1.500.

Periodici

Iai informa

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio
gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese diretto da C. Merlini - Abbonamento
L. 4.000.

Collana dello spettatore internazionale

Sette o otto volumi all'anno - Abbonamento L. 6.000.

L'Italia nella politica internazionale

Trimestrale a cura di M. Bonanni - Abbonamento L. 9.500.

Fra l'orso e la tigre Dottrina, strategia e politica militare cinese

a cura di Franco Celletti

Fino a ieri ignorato, diplomaticamente «negato», osservato al microscopio da distaccati specialisti, quando non apertamente ammonito e minacciato — specie dai suoi ex-alleati — come una qualsiasi variabile, fastidiosa ma trascurabile, allo agreement bipolare, il «paese di mezzo» — la Cina — con la sua realtà, la sua politica, il significato del suo messaggio si è rivelato improvvisamente presente alla coscienza di milioni di uomini. La Cina esiste: ciò che sino a ieri era materia di studio e di riflessione per poche decine di «addetti ai lavori», diventa oggetto di discussione, di notizia, di «consumo» generalizzato.

Le ragioni di ciò, indubbiamente, vanno identificate nella singolarità e nella portata di un'esperienza nuova ed originale, di cui la Cina è portatrice, definita irripetibile eppure colta con estremo interesse, quasi che in essa si volesse, o si temesse di rintracciare una verità capace di dilatarsi ben oltre i confini della Cina stessa. Un'esperienza che, proprio nel suo antagonistico contrapporsi alle scelte di quei paesi che agli stessi principi «socialisti» si richiamano, trae ulteriori motivi di singolare caratterizzazione. Di tale esperienza il volume che presentiamo coglie — in una selezione di saggi di notissimi studiosi e esperti sinologi oltre al discorso di Lin Piao sulla vittoria della guerra popolare — un aspetto apparentemente «specialistico» e settoriale: quello della dottrina, della strategia e della politica militare della Cina di oggi, dell'organizzazione delle strutture dell'esercito, del rapporto tra fucile (o fungo atomico) e politica. E ciò che colpisce, nella sfaccettata e approfondita analisi di un corpo circoscritto e tradizionalmente gerarchico, qual è l'esercito, è la «generalizzazione» dei contenuti politici cinesi al campo strettamente militare. La motivazione dell'interesse che la Cina suscita trova qui quindi conferma esemplare nella globalità di un discorso strategico che è una concezione del mondo, una precisa scala di valori ideologici e politici cui non si sottrae un livello sovrastrutturale — l'esercito — pure tradizionalmente sconfinato, anche nell'esperienza storica delle precedenti rivoluzioni socialiste, alla subordinazione della tecnica dei principi.

Indice

1. Esercito e Partito, di John Gittings. 2. Esercito e politica militare dopo il 1949, di Ellis Joffe. 3. La rivoluzione Culturale e l'esercito, di Domes Jurgen. 4. Le dottrine militari cinesi, di Ralph Powell. 5. Il triangolo Usa-Rpc-Urss: la strategia cinese, di Harry G. Gelber. 6. «Viva la vittoria della guerra popolare!», dal discorso di Lin Piao del 3 settembre 1965. Appendici.

Collana orizzonte 2000, Franco Angeli editore, Milano 1971, pagine 272, L. 4.500

Questo volume è pubblicato sotto gli auspici dell'Iai. Soci e abbonati ad una pubblicazione dell'Istituto hanno diritto allo sconto del 30%.

Papers

Maurizio Cremasco

I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche

In Italia, il problema della limitazione delle armi nucleari strategiche e, piú in generale, del disarmo è scarsamente seguito dall'opinione pubblica; un po', perché si ritiene che il nostro paese ne sia solo marginalmente interessato, un po', perché lo si considera, per il tecnicismo dei termini e delle argomentazioni, campo esclusivo di esperti. In realtà, si tratta di un problema che, per i suoi stretti legami con la stabilità dell'equilibrio internazionale e la pace mondiale, interessa tutta l'umanità.

Nel 1962, la crisi di Cuba poneva gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica a confronto diretto e, per la prima volta dall'inizio dell'era atomica, l'ipotesi di un conflitto nucleare di imprevedibili dimensioni e incalcolabili conseguenze assumeva una drammatica consistenza.

Il risolversi della crisi segnava l'inizio, da parte delle due superpotenze, di un lento ma costante processo di razionalizzazione del « fenomeno » nucleare.

Era un processo che poteva apparire sostanziale, dettato da semplici motivi di interesse, che veniva portato avanti in forme talvolta contraddittorie, che proseguiva parallelo alla continua espansione degli arsenali strategici; ma che, legandosi, tra l'altro, alla consapevolezza — sempre piú chiara con l'aumentare delle opposte capacità distruttive — del reciproco suicidio in caso di scontro frontale, sfociava in alcuni risultati concreti: dalla creazione di una « hot-line », cioè di un collegamento telescrivente diretto tra Mosca e Washington, al trattato di Mosca del 1963, al trattato di non proliferazione nucleare e, finalmente, nel 1969, ai colloqui sulla limitazione delle armi strategiche.

Ed è proprio con i Salt che il processo sembra entrato in una fase particolare, in grado di condurre a effettive misure di controllo degli armamenti; ed è solo attraverso i Salt che le due superpotenze possono trovare una alternativa alla corsa agli armamenti, nel segno della ragione.

D'altra parte, le recentissime notizie di un'intesa sovietico-americana per la realizzazione di una nuova « linea calda » che, basandosi su un sistema di satelliti tale da permettere una consultazione quasi istantanea tra i governi dei due paesi allontani il pericolo di una guerra « per errore », sembrano confermare che il processo lentamente continua; si tratta ancora di un piccolo passo, ma è un passo nella giusta direzione.

Il saggio preparato da M. Cremasco per la serie « Papers » non vuole essere altro che un contributo alla futura storia dei Salt. Da una parte, vi è il tentativo di illuminare il corso degli eventi che hanno condotto gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica al tavolo dei negoziati e di ricercare i presumibili motivi dei ritardi, delle incertezze, dei contrasti, delle esitazioni che hanno caratterizzato la lunga fase di preparazione ai colloqui. Dall'altra, vi è il tentativo di cogliere la complessa difficoltà delle trattative, i difficili problemi alla base delle discussioni, le possibili soluzioni, le prospettive di un eventuale accordo.

Serie Papers n. 2, pagine 30, L. 1.000

Istituto affari internazionali

Collana lo spettatore internazionale

Autori vari

Aiuto fra paesi meno sviluppati

L'aiuto che i paesi in via di sviluppo si danno reciprocamente è una quota ancor oggi modesta delle somme che a vario titolo fluiscono con il fine di assistere l'altrui crescita economica. Tuttavia questa quota, per quanto modesta, è abbastanza significativa sia da un punto di vista economico che da un punto di vista politico. Da un punto di vista economico, il fatto che alcuni paesi in sviluppo arrivino a divergere delle risorse verso altri paesi in sviluppo, per compiere quelle operazioni che sembrerebbero riservate ai paesi industrializzati, è la testimonianza che una prima ondata di paesi sta emergendo dall'arretratezza economica e comincia a mettere in opera una delle politiche economiche tipiche dei paesi industrializzati: la politica di aiuto. Chi leggerà i contributi compresi in questo libro, che vanno dall'aiuto dell'India ai paesi in sviluppo a quello della Jugoslavia, a quello di Israele e di altri paesi, si renderà immediatamente conto che attraverso l'aiuto tutti questi paesi stanno in realtà affrontando il problema della loro industrializzazione. Da un punto di vista politico, questo particolare angolo visuale, che è l'aiuto, consente di osservare allo stato nascente la nuova fascia di piccole potenze, con problemi di leadership fra i non allineati o con problemi di preminenza regionale oppure con problemi di inserimento nei blocchi. Non è un caso che fra i donatori meno sviluppati si ritrovino proprio quei paesi, come l'India o Israele, che hanno ambizioni nucleari. Questa raccolta di scritti sull'aiuto reciproco fra paesi in sviluppo può essere pertanto vista sia come una breve guida informativa a questa forma di aiuto allo sviluppo, sia come un esercizio nello studio delle potenze nascenti.

Indice

Introduzione, di Roberto Aliboni.

I - Aiuto reciproco fra paesi meno sviluppati, di Leopold Laufer.

II - La Jugoslavia e i paesi in sviluppo, di Liubisa Adamovic.

III - L'assistenza economica indiana, di J. C. Srivastava.

IV - La politica di cooperazione israeliana, di Arrigo Sadun.

Collana dello spettatore internazionale n. XIII, pp. 100 - L. 1.000.

Kenneth Kaunda

Una Zambia zambiana

Il pensiero politico di Kenneth Kaunda è largamente empirico, ma alla base di tutto c'è un elemento spiccatamente « dottrinario ». L'idea dell'umanesimo, che in Kaunda non ha necessariamente lo stesso senso della tradizione occidentale, è un motivo di fondo che ispira di sé tutte le soluzioni, salvando una coerenza e una continuità che altrimenti potrebbero andare perdute. L'umanesimo è prima di tutto un modo per non distaccarsi troppo dal passato africano, secondo un'esigenza che tutti i capi della « rivoluzione africana » hanno cercato di soddisfare, nella convinzione che non si dà rivoluzione senza partecipazione del popolo e nella convinzione quindi che solo un'adeguata rivalutazione della cultura tradizionale può coinvolgere le masse dietro alle « ispirazioni » della élite. La società tradizionale è fondata sull'uomo, dice Kaunda, e l'uomo vive nella comunità, ordinata a sua volta in funzione dell'aiuto reciproco. Emergono così i tre fattori fondamentali di una costruzione politica perfetta in sé: il primato dell'uomo, l'esaltazione dell'uomo per la sua funzione sociale, la responsabilità della società nei confronti dell'uomo.

Muovendo dall'umanesimo, Kaunda è approdato — attraverso un'evoluzione che può essere paragonata a quella di Julius Nyerere — al socialismo. Un socialismo molto lontano dai modelli storici (« inventare una forma di socialismo »), non dogmatico e non scientifico.

E la scelta « socialista » di Kaunda si giustifica in due direzioni: contro il capitalismo (perché associato al colonialismo e perché antitetico, con la sua ricerca del profitto personale, ai principi dell'umanesimo) e contro la residua dominazione straniera (che si manifesta soprattutto nel controllo delle grandi compagnie minerarie e commerciali).

Tratti dai suoi numerosi scritti sono qui raccolti alcuni dei brani più significativi per mettere a fuoco la personalità di uno dei più conosciuti leader del mondo africano.

Indice

Dall'indipendenza politica all'indipendenza economica, introduzione di G. P. Calchi Dovati

- I - Il tirocinio di un uomo politico
- II - L'umanesimo come ideologia
- III - La carta di Mulungushi per una rivoluzione economica
- IV - Il futuro del nazionalismo
- V - Gli obiettivi del non allineamento

Kenneth Kaunda: dati biografici, appendice di C. Ghezzi

Collana dello spettatore internazionale n. XIV - In preparazione.

Publicazioni Iai

Modalità di pagamento

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

1. Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento).
2. Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300).
3. Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento).
4. Ove si desiderasse ricevere una fattura: per la rivista « Lo Spettatore Internazionale » e per la « Collana dello Spettatore Internazionale » richiedere l'abbonamento direttamente alla Società editrice il Mulino; negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.
5. Altre forme possibili di pagamento sono il vaglia internazionale, il trasferimento tramite banca, ed i coupons internazionali.

Condizioni di abbonamento

	Italia	Europa	Altri paesi (via aerea)
Iai informa , mensile informativo sulle attività dell'Iai	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
Lo Spettatore Internazionale , trimestrale in lingua inglese	4.000	4.400 (\$ 7)	5.000 (\$ 8)
Collana dello Spettatore Internazionale , sette-otto volumi all'anno	6.000	7.500 (\$12)	10.600 (\$17)
L'Italia nella politica internazionale , rassegna trimestrale sulla politica estera	9.500	10.000 (\$16)	10.600 (\$17)
Tutte le pubblicazioni summenzionate, la serie Papers e 30 % di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'Iai	20.000	22.000 (\$35)	31.500 (\$50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

Istituto affari internazionali
88, Viale Mazzini - 00195 Roma
Tel. 31 58 92 - 35 44 56

Società editrice il Mulino
6, Via S. Stefano - 40100 Bologna
Tel. 27 78 00

Il tentativo di costituire una zona atlantica economicamente saldata da legami e interdipendenze sempre piú fitti e importanti è stato al centro degli anni sessanta. Esso ha costituito un elemento di quel grande disegno che vedeva nell'edificazione europea l'emergere di un interlocutore valido per gli Stati Uniti sia a livello economico, sia a livello politico e militare. Il Kennedy Round, cioè il negoziato commerciale nel quale si è cercato di dare vita concreta a questo tentativo, è stato dunque uno degli eventi centrali del passato decennio. In questo libro, l'autore esamina attentamente l'andamento e i risultati del negoziato. Dopo averne descritto l'impostazione generale, l'inquadramento politico e gli scopi, analizza partitamente i vari settori: quello industriale, quello agricolo, quello degli ostacoli non tariffari. A questo esame per settore aggiunge poi un esame per gruppi di paesi, delineando la partecipazione al negoziato dei paesi in via di sviluppo e dei paesi a commercio di stato. Nell'alternarsi delle schermaglie tecniche, delle maratone, delle abilità negoziali dei protagonisti emerge man mano dallo sfondo quella modificazione delle condizioni politiche generali che, iniziata nel corso stesso del negoziato, doveva poi prendere sempre maggiore consistenza fino ad un capovolgimento delle premesse liberistiche kennediane nel neoprotezionismo nixoniano. Questi sviluppi sono seguiti con competenza e qualità di informazione dall'autore, il quale ci porta, concludendo il volume, sulla soglia problematica del decennio che ora ha inizio con tutti gli strumenti necessari per viverlo con migliore consapevolezza. Una vasta bibliografia, estesa nelle note, completa la fattura del volume.