

# L'ECONOMIA AMERICANA E L'AMMINISTRAZIONE CARTER

a cura di  
GIACOMO LUCIANI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI  
CENTRO STUDI AMERICANI  
SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

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

Direttore della Collana: Cesare Merlini  
Redazione: Giuliana Speranza

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

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

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

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

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



Copyright © by Istituto affari internazionali, Roma

# **L'economia americana e l'amministrazione Carter**

**a cura di Giacomo Luciani**

**Istituto affari internazionali - Centro studi americani**

**Roma**

---

**Società editrice il Mulino**

**Bologna**

# Indice

- pag. 7 **Introduzione**  
di Giacomo Luciani

## **Parte prima - Considerazioni generali**

- 23 **Prolusione**  
di Richard Gardner
- 29 **L'economia americana e la crisi degli anni '70**  
di Pierluigi Ciocca

## **Parte seconda - I problemi interni**

- 41 **I profitti dell'industria**  
di Paolo Sylos Labini
- 49 **I problemi dell'energia**  
di Vittorio Jucker
- 63 **La difesa dell'ambiente tra opinione «ecologica» e  
interessi industriali**  
di Giuseppe Sacco

La questione ambientale nella «crisi da sproporzioni». - L'opinione «ambientalista» nell'elettorato di Carter. - Carter presidente e l'impegno per l'ambiente. - Norme sull'inquinamento atmosferico. - Norme contro l'inquinamento delle acque. - Il recupero delle materie prime. - Il Toxic Substances Control Act. - Conclusioni.

- pag. 81 «Trends» del mercato del lavoro in America negli  
anni '70  
di Vittorio Valli  
Approccio macroeconomico. - I limiti della ricerca macroecono-  
mica. - Principali mutamenti nel mercato del lavoro americano  
negli anni '70.
- 89 Consenso sociale e pareggio del bilancio  
di George France  
Introduzione. - Previsioni per il bilancio federale per gli anni  
1977-80. - La dinamica del bilancio federale. - Il bilancio federale  
e il «consenso sociale». - Base mitica del bilancio federale.
- 101 La problematica del bilancio federale  
di John Palmer
- 107 La politica monetaria statunitense durante la presi-  
denza Carter  
di Giuseppe Tullio  
Introduzione. - Alcuni cenni sugli obiettivi della politica mone-  
taria americana e la sua efficacia. - La politica monetaria duran-  
te la presidenza Carter. - La politica monetaria e l'andamento  
del dollaro negli ultimi mesi.

### **Parte terza - I problemi internazionali**

- 125 Il dollaro e il sistema monetario internazionale  
di Mauro Michelangeli
- 137 Il ruolo delle imprese multinazionali  
di Nicola Acocella  
Introduzione. - Le tendenze di lungo periodo degli investimenti  
diretti statunitensi. - Gli investimenti diretti esteri negli Stati  
Uniti. - La politica economica americana nei confronti delle im-  
prese multinazionali.
- 147 L'amministrazione Carter e il nuovo ordine economico  
internazionale  
di James P. Grant
- 163 Lo squilibrio Nord-Sud: problemi e risposte del mon-  
do occidentale  
di Piero Bassetti
- 169 Liberismo o neoprotezionismo?  
di Marcello De Cecco

### **Conclusioni**

- 179 Carter è il nuovo Roosevelt?  
di Marcello Colitti

# Introduzione

di Giacomo Luciani

Forse per nessun altro presidente degli Stati Uniti d'America si è creato all'atto dell'insediamento un clima di più viva attesa di quanto non sia avvenuto per Jimmy Carter: e non solo perché l'uomo era — e per molti aspetti è tuttora — poco conosciuto, risultato vincitore a sorpresa di una delle elezioni presidenziali più imprevedibili di questo dopoguerra; ma anche per l'accentuato stato di incertezza politica in cui si trovava la nazione in quel momento — ed anche in questo caso la situazione non è ancora radicalmente mutata.

Gli Stati Uniti al momento dell'assunzione dei poteri da parte dell'amministrazione Carter sono infatti un paese che ha appena vissuto l'apice di una crisi costituzionale gravissima, proprio nel momento in cui sono in corso di rapida ridefinizione tanto il suo ruolo internazionale che gli indirizzi fondamentali del suo modello di sviluppo interno.

La crisi costituzionale si manifesta come rottura del tradizionale equilibrio fra il Congresso e la Presidenza (legislativo ed esecutivo). Nella prassi si era consolidata una sorta di divisione del potere, certamente non rigida, ma alquanto funzionale; questa divisione voleva che all'esecutivo fosse riconosciuto un potere preminente in materia di politica estera, mentre al Congresso si riconosceva maggiore influenza sulla politica interna.

In verità, questa divisione di compiti non aveva mai funzionato perfettamente. Per tutto il dopoguerra vi sono stati esempi di impegni assunti a livello internazionale da rappresentanti dell'esecutivo e poi non ratificati dal Congresso: possiamo citare la Carta dell'Avana, che avrebbe dovuto istituire la International Trade Organization. Ma erano episodi sparsi, e comunque sulle questioni più importanti veniva in effetti concesso all'esecutivo un ampio potere discrezionale. Analogamente, il presidente si occupava di politica interna e dettava certi indirizzi

fondamentali, ma lasciava poi che il Congresso introducesse emendamenti anche importanti alle sue proposte.

Questa prassi aveva considerevoli vantaggi: soprattutto, essa conferiva credibilità internazionale all'esecutivo, che poteva trattare con i governi degli altri paesi, formalmente con la riserva della ratifica congressuale, ma di fatto con pieni poteri.

In altri paesi la credibilità internazionale del governo è assicurata dal fatto che esso è l'espressione di una maggioranza parlamentare, e dunque può normalmente contare sull'appoggio del proprio legislativo almeno fin quando la maggioranza permane tale. Negli Usa, l'esecutivo non è espressione di una maggioranza parlamentare, ed il fatto che il presidente provenga dallo stesso partito che detiene una maggioranza dei seggi congressuali non è affatto garanzia di identità di vedute tra i due poteri. Se dunque, come avviene tuttora, l'esecutivo è costretto a trattare internazionalmente senza poter garantire che determinati accordi e compromessi avranno buon fine, la stessa trattativa diviene enormemente più difficile. Ben presto ci si trova in una situazione di acuta incertezza, nella quale l'esecutivo non riesce ad esprimere una linea di politica estera coerente e di conseguenza il comportamento degli Stati Uniti nell'arena internazionale diviene imprevedibile. Ciò inevitabilmente stimola comportamenti nazionalistici e destabilizzanti da parte di tutti gli altri paesi.

Certamente, il sistema di divisione consuetudinaria dei poteri aveva anche dei notevoli difetti: e prova ne è l'esperienza dei primi anni dell'amministrazione Johnson. Allora l'esecutivo ottenne senza difficoltà una sorta di mandato in bianco per intensificare il suo intervento a sostegno del regime del Vietnam del Sud. Johnson riuscì, al tempo stesso, a pilotare attraverso il Congresso una serie di riforme sociali di grandissima importanza, che segnano una svolta nel modello di sviluppo americano verso una tipologia più simile a quella europea. Ma non riuscì ad ottenere dal Congresso quel tempestivo aumento dell'imposizione fiscale che sarebbe stato necessario per rendere coerente il tutto: mancando di questo mattone, l'intera costruzione finì col crollare per l'erosione esercitata dalle crescenti spinte inflazionistiche.

Ma non fu certo il ritardo nell'aumento dell'imposizione fiscale che precipitò la crisi costituzionale: fu al contrario proprio la guerra del Vietnam, nella quale l'esecutivo venne inesorabilmente trascinato in misura crescente proprio per l'esigenza di mantenere la propria credibilità internazionale, mentre il Congresso diveniva ad essa sempre più ostile, riflettendo un sentimento sempre più diffuso fra l'opinione pubblica.

La vicenda del Watergate e la caduta del presidente Nixon, anche se non direttamente collegate al conflitto tra l'esecutivo ed il legislati-

vo, segnano comunque un'ulteriore perdita di credibilità e quindi di potere della presidenza; una perdita con ogni probabilità irreversibile e indipendente dalla persona del presidente, come dimostrano, nel corso dell'amministrazione Carter, tanto la vicenda di Bert Lance che quella della sofferta nomina di un nuovo direttore alla Central Intelligence Agency.

Le conseguenze piú gravi si hanno a livello internazionale. Ricordiamo ad esempio che il Congresso non ha mai ratificato la « safety net » fra i paesi dell'Ocse, che aveva costituito l'obiettivo principale della strategia di Henry Kissinger in risposta all'azione dell'Opec. In quel caso l'amministrazione aveva dovuto faticare non poco per ottenere l'assenso degli altri paesi membri dell'Ocse; ed una volta ottenutolo dopo lunghe e difficili trattative, le era mancato l'assenso del proprio legislativo.

Oggi, uno dei problemi del quadro internazionale, ed in particolare nei suoi aspetti economici, è esattamente la scarsa credibilità dell'esecutivo. Questo è ovviamente un elemento che non emerge esplicitamente nelle trattative, nelle riunioni, nei vertici: ma è diffusa all'estero la sensazione che l'esecutivo non sia in realtà in grado di trattare altro che per quelle misure che rientrano nella sua sfera discrezionale e non richiedono l'assenso del Congresso. Ciò contribuisce a spiegare la mancanza di cooperazione internazionale in uno dei campi in cui maggiore ne sarebbe il bisogno, cioè quello energetico: il piano energetico proposto da Carter non sembra infatti aver ricevuto una positiva accoglienza da parte del Congresso.

La crisi costituzionale è intervenuta proprio nel momento in cui giungeva a maturazione la crisi del ruolo economico che gli Stati Uniti avevano ricoperto dal dopoguerra ad oggi.

Non è necessario insistere sul fatto che gli Stati Uniti si sono trovati alla conclusione dell'ultimo conflitto mondiale in posizione di assoluta preminenza economica rispetto a tutto il resto del mondo. Ammaestrati dall'insegnamento dell'esperienza successiva al primo conflitto mondiale, gli Stati Uniti misero in applicazione tanto unilateralmente che organizzando ampi negoziati internazionali una serie di strumenti di politica economica che potremmo chiamare keynesiani, anche se spesso lo stesso Keynes avrebbe preferito soluzioni ancora piú coraggiose e lungimiranti.

Da questo atteggiamento nacque un « ordine economico internazionale » che ha consentito un periodo di sviluppo globale che non ha precedenti nella storia: il reddito pro capite per il complesso dei paesi industriali si è infatti accresciuto tra il 1945 ed il 1970 del 4,5% annualmente in media, mentre in nessun caso nella precedente storia

economica dell'umanità (per la quale si abbiano statistiche, è forse il caso di aggiungere) e per un gruppo di paesi così vasto si era superata la media del 2,5% annuo per un periodo di venticinque anni.

Questo sviluppo internazionale eccezionalmente rapido era trainato e « organizzato » dagli Stati Uniti, i quali accettavano al contempo che il loro peso economico relativo si riducesse, consentendo una redistribuzione dell'attività economica: così nel 1948 gli Stati Uniti da soli generavano il 44% della produzione manifatturiera del mondo intero, mentre nel 1973 questa percentuale si era ridotta al 28%.

Vi erano tuttavia in questo « ordine economico », peraltro straordinariamente ben congegnato, alcune incoerenze logiche che hanno finito col determinarne la crisi. Col senno di poi, è quasi incredibile che non si sia posto per tempo rimedio a tali incoerenze, ciò che forse durante la amministrazione Kennedy sarebbe ancora stato possibile: in seguito il precipitare della crisi vietnamita rese il compito impossibile.

La più grave di tali incoerenze era nel sistema monetario internazionale, e venne profeticamente denunciata fin dagli anni '50 da Robert Triffin: in sostanza, poiché il commercio internazionale cresceva rapidamente, e con lui cresceva la domanda di liquidità internazionale per finanziare gli scambi, si poneva il problema dei meccanismi attraverso i quali fosse possibile incrementare la liquidità internazionale. Il sistema così come era stato concepito a Bretton Woods non ne consentiva che due: la produzione di oro ovvero l'« emissione » di dollari nel circuito internazionale attraverso un passivo della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti. Poiché la produzione di oro era insufficiente, la quota di liquidità internazionale costituita da dollari sarebbe necessariamente cresciuta, e ciò avrebbe prima o poi causato una crisi di fiducia nel dollaro.

Questo il meccanismo tecnico: dietro al quale vi era però un problema politico non indifferente, e tutt'oggi cruciale; quello, cioè della transizione da una situazione in cui esiste una potenza egemone che ha un elevato grado di controllo sul contesto internazionale, ed ha dunque un considerevole potere decisionale unilaterale, ad una situazione in cui esiste pur sempre una potenza egemone, ma il suo potere di controllo è molto diminuito, grazie anche al successo della politica che quella stessa potenza aveva perseguito nella fase precedente.

È questa la sostanza della crisi del ruolo degli Stati Uniti nell'economia internazionale: nel momento in cui l'ordine economico del dopoguerra era stato instaurato, il loro grado di controllo — fatta eccezione per una zona delimitata e specificata a Yalta — era assai elevato; venticinque anni dopo questo grado di controllo era sostanzialmente ridotto, e si poneva quindi la necessità di una evoluzione di quell'ordine, la quale avrebbe potuto essere o nel senso di rafforzare il ruolo della potenza egemone, restaurandone il grado di controllo, ovvero

nella direzione opposta, cioè della instaurazione di un qualche meccanismo di decisione multilaterale, nel contesto del quale la potenza egemone avrebbe ovviamente continuato ad esercitare un ruolo particolare.

L'amministrazione Nixon aveva imboccato con decisione la prima alternativa: quella del tentativo di ristabilire il controllo statunitense. La « nuova politica economica » inaugurata il 15 agosto 1971 ha appunto questo significato, ed era basata sull'assunto che poiché gli Stati Uniti erano pur sempre l'unico paese assolutamente indispensabile al corretto funzionamento dell'economia internazionale, gli altri sarebbero stati costretti a riconoscerne l'autorità ove si fosse venuti ad una prova di forza.

Ciò difatti è avvenuto: gli altri paesi si sono visti costretti ad accettare che si passasse da un « gold exchange standard » ad un puro « dollar standard », e, al tempo stesso, anche se con maggiore resistenza, accettarono la sostanza della posizione americana in materia energetica e più in generale sull'intera problematica Nord-Sud.

La prova di forza, tuttavia, comportò un costo assai elevato anche per gli Stati Uniti: praticamente senza eccezione, i paesi industriali sono infatti entrati in una persistente e grave fase recessiva, dalla quale la maggior parte fra essi attende ancora di risollevarsi.

E veniamo qui al terzo punto che abbiamo ricordato all'inizio, cioè la qualità del modello di sviluppo interno dell'economia americana. In passato questa economia ha dimostrato una straordinaria flessibilità e capacità di adattamento, e spesso gruppi di economisti che ne avevano previsto l'inevitabile crisi e senescenza si sono dovuti ricredere di fronte all'evidenza di insospettite capacità di ripresa.

Una di queste prove di flessibilità era stata data proprio nel decennio sessanta, grazie ad una politica impostata dall'amministrazione Johnson. Fino ad allora gli Stati Uniti si differenziavano nel contesto del mondo industriale occidentale per la poca importanza dell'intervento statale a favore degli strati più deboli della popolazione; intervento che nella quasi totalità dei paesi europei ed in Giappone era invece in sistematico aumento, e comportava un'appropriazione da parte dello stato di quote crescenti del reddito nazionale. Di fronte ad una serie di stimoli solo in parte con carattere di emergenza (disordini nei ghetti neri nel 1966) Lyndon Johnson impostò un vasto programma di assistenza sociale, che certamente non portava gli Stati Uniti ad allinearsi sul modello di « welfare state » delle socialdemocrazie nordeuropee, ma era pur sempre un gigantesco passo in quella direzione.

Gli effetti di quella nuova impostazione politica sulla spesa pubblica sono stati radicali, per non dire esplosivi. Da parte di molti si attribuiva proprio al « tenero cuore » dello zio Sam la responsabilità

per il peggioramento delle pressioni inflazionistiche, peggioramento che diviene inequivocabile a partire dagli anni 1967 e 1968. In parte ciò era dovuto al contingente problema già ricordato, cioè alla ritardata approvazione degli inasprimenti fiscali richiesti dall'esecutivo. Ma in parte il fenomeno corrispondeva ad un problema più profondo, a quella che è stata chiamata la « crisi fiscale dello stato », e che del resto per gli osservatori europei è un problema ben noto.

È interessante notare a questo punto come nemmeno l'amministrazione Nixon-Ford, che pure aveva fatto della lotta all'inflazione il suo principale obiettivo di politica economica e si schierava quale fedele adepta della ortodossia finanziaria, nemmeno quella amministrazione modificò nella sostanza i meccanismi che erano stati instaurati dall'amministrazione precedente.

Al momento dell'inaugurazione della presidenza Carter si può quindi ben dire che anche da questo punto di vista gli Stati Uniti sono stati ad un bivio, dovendo scegliere fra un graduale ritorno alla vecchia filosofia sociale, e quindi alla vecchia struttura di bilancio; o un consolidamento del nuovo ruolo del governo federale, attraverso una adeguata modifica dei meccanismi fiscali e dell'entrata.

Di fronte a queste scelte di così vasta portata l'amministrazione Carter si poneva al lavoro in un contesto caratterizzato da forte ambiguità, la quale perdura ad un anno e mezzo dalla data dell'inaugurazione. Sul piano internazionale, essa adotta contemporaneamente comportamenti che sono la logica prosecuzione della strategia kissingeriana e comportamenti che di quella strategia indicherebbero un rovesciamento; sul piano interno coesistono atteggiamenti « progressisti » e preoccupazioni di rigorosa gestione finanziaria; e nel frattempo perdura la crisi costituzionale della quale abbiamo detto. Cosicché l'economia americana sotto l'amministrazione Carter appare incamminata lungo una direttrice della quale si ignora dove conduca.

È questo il motivo fondamentale che ha spinto il Centro studi americani a prescegliere come argomento per il primo seminario economico, e l'Iai ad accogliere nella propria Collana dello spettatore internazionale, proprio il tema della « economia americana e l'amministrazione Carter ». Un tema, certamente molto vasto, che nelle intenzioni di chi scrive, che quel seminario ha avuto l'onore di organizzare, voleva significare soprattutto il desiderio di aprire un discorso.

I testi che ora presentiamo al lettore raccolti in questo volume sono fondamentalmente quelli delle comunicazioni che vennero presentate al seminario. Nella maggior parte dei casi, essi sono stati alquanto rimaneggiati dopo il seminario, e si presentano ora come brevi saggi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Essi tuttavia prendono in considerazione gli eventi fino al novembre 1977, data di svolgimento del seminario.

Solo in un paio di casi gli autori hanno preferito conservare il carattere di comunicazione orale, rimaneggiando solo nella forma la trascrizione della registrazione del loro intervento.

La struttura del seminario riflette la problematica che abbiamo esposto nelle pagine precedenti. Tralasciando per un attimo l'importante contributo dell'ambasciatore Gardner, sul quale torneremo in seguito, ci è parso essenziale partire dal dato della crisi. È infatti la crisi il fattore condizionante, il nodo che l'amministrazione Carter è chiamata a sciogliere, tanto nella sua dimensione interna che in quella internazionale.

Quale dunque la natura della crisi? L'ipotesi che viene proposta nel saggio di Pierluigi Ciocca è che la crisi abbia natura strutturale, e che essa derivi sostanzialmente dalla difficoltà dell'industria ad adeguare la propria struttura produttiva al nuovo sistema di prezzi relativi in vigore dopo che si sono verificati alcuni improvvisi ed ampi mutamenti nei prezzi di alcuni beni « base ». L'uscita dalla crisi presuppone quindi al tempo stesso una manovra congiunturale — cioè una certa espansione della domanda aggregata — ed un aggiustamento strutturale, cioè quella che in Italia si è finito ormai col chiamare « riconversione industriale ».

Se questa analisi della crisi è corretta, è necessario valutare la capacità di trasformazione che ha l'apparato industriale; questa è funzione di molti elementi, ma certamente i profitti nell'industria sono un elemento chiave. Poiché l'industria che realizza profitti è in grado di autofinanziarsi e quindi di adeguarsi al nuovo sistema di prezzi relativi, mentre l'industria che non realizza profitti sufficienti è costretta ad assumere un atteggiamento difensivo, alla lunga condannato alla sconfitta.

L'analisi proposta in merito da Sylos Labini non consente una risposta semplice ed univoca: poiché da un lato vengono individuati meccanismi che nel corso degli anni più recenti hanno portato ad una sistematica caduta dei profitti anche negli Stati Uniti (anche se è presto, avverte Sylos, per parlare di una nuova « caduta tendenziale del saggio di profitto »); dall'altro questi stessi meccanismi sono all'opera anche in altri sistemi economici, e con maggiore pericolosità — è il caso in particolare del nostro paese. L'industria americana sarebbe quindi meno capace di risposta di quanto non fosse in passato, ed al tempo stesso in posizione relativamente migliore rispetto all'industria di altri paesi.

Si incontra a questo punto un paradosso che già altri hanno posto in risalto<sup>2</sup>: l'economia americana, che per tutto il secondo dopoguerra

<sup>2</sup> Cfr. il cap. di V. Valli, « Trends » del mercato del lavoro in America negli anni '70.

ha manifestato una relativa minore vitalità (misurata come tasso di crescita del reddito nazionale), torna ad essere relativamente più vitale delle altre dopo l'aumento del prezzo del petrolio della fine del 1973; e ciò perché relativamente meno danneggiata delle altre.

Di fronte a questo responso ambiguo circa la capacità dell'economia americana di entrare in una nuova fase di sviluppo e di tornare a svolgere il ruolo trainante nel contesto internazionale che già ha avuto in passato, non rimane che affrontare taluni singoli problemi chiave e valutare specificamente le potenzialità di risposta.

Il primo problema chiave è chiaramente quello dell'energia: in merito Vittorio Jucker insiste molto sull'importanza di quegli elementi politici ed istituzionali che abbiamo ricordato all'inizio di queste pagine. Secondo questa interpretazione anche la crisi energetica, prima ancora che crisi tecnica o strettamente economica, è una crisi istituzionale, nel senso che l'adeguato approvvigionamento di energia e la sua razionale distribuzione fra i diversi utilizzatori richiederebbe redistribuzione di poteri all'interno dello stato ed un accrescimento del ruolo dello stato nella gestione delle scelte economiche.

Secondo problema chiave è quello del rapporto tra sviluppo industriale e difesa dell'ambiente naturale. Si ha spesso tendenza a sottovalutare l'impatto economico dei movimenti ecologici: il saggio di Giuseppe Sacco, chiarisce come, al contrario, questo sia un punto di importanza fondamentale per il futuro dell'economia americana.

Il problema del riassorbimento della disoccupazione e del mantenimento del consenso sociale condiziona la politica monetaria e di bilancio: le interrelazioni fra questi aspetti sono esaminate negli interventi di Valli, France, Palmer e Tullio, che chiudono la prima parte, dedicata ai problemi economici interni.

I saggi raccolti nella seconda parte analizzano in maggiore dettaglio la problematica del ruolo dell'economia americana nel contesto internazionale.

Il punto di partenza è il dollaro, che è anche uno dei temi sui quali maggiore è stata finora l'ambiguità dell'amministrazione Carter. Mauro Michelangeli ricorda la frase attribuita ad uno dei ministri del tesoro del periodo nixoniano, Connally: « The dollar is our currency, but your problem ». Paradossalmente, l'amministrazione Carter sembra nella sostanza accettare questa impostazione di indifferenza nei confronti delle vicende del tasso di cambio del dollaro rispetto alle altre principali monete. La più rapida crescita registrata dall'economia americana si è rapidamente tradotta in un assai ampio deficit commerciale, e questo a sua volta ha condotto ad una sistematica anche se discontinua erosione del valore relativo del dollaro. L'amministrazione si è in propo-

sito mostrata contraddittoria, a volte manifestando la volontà di cooperare ad una stabilizzazione del corso relativo del dollaro, altre volte stimolando addirittura la tendenza al ribasso attraverso dichiarazioni di qualificati esponenti che affermavano di ritenere tale ribasso giusto ed inevitabile. Michelangeli esamina questo atteggiamento alla luce della passata vicenda del sistema monetario internazionale, e giunge alla conclusione che esso non può consentire agli Stati Uniti di tornare a svolgere il ruolo positivo che già svolsero in passato. Perché ciò possa avvenire il governo americano deve riconoscere che il dollaro è un problema anche suo, e non solo degli altri, e ciò impone dei vincoli sulla politica interna anche degli Stati Uniti.

Nel saggio successivo, Nicola Acocella esamina le più recenti tendenze dello sviluppo delle multinazionali americane alla luce della evoluzione in talune variabili-chiave. In particolare, il relativo deprezzamento del dollaro e la relativa accelerazione della crescita negli Stati Uniti hanno fortemente ridimensionato due dei più potenti stimoli che incoraggiavano le imprese americane ad espandersi multinazionalmente.

Acocella ritiene tuttavia che i dati non consentano di rilevare un significativo rallentamento della dinamica multinazionale delle imprese americane, e che queste abbiano ancora sufficienti motivi per persistere nella strategia di espansione globale che le ha caratterizzate negli ultimi venti anni.

Il tema dei rapporti Nord-Sud ha importanza essenziale nella determinazione del futuro ruolo economico internazionale degli Stati Uniti d'America. È infatti chiaro che i paesi europei sono troppo vulnerabili per poter sostenere un prolungato periodo di attrito con i paesi in via di sviluppo o con alcuni gruppi fra loro, e principalmente con l'Opec. È dunque necessario per i paesi europei e per il Giappone giungere ad una formula di accordo globale: ma l'importanza dell'economia americana nel contesto internazionale è ancora così grande che qualsiasi credibile proposta di evoluzione verso un nuovo ordine economico internazionale non può prescindere dagli Usa. Se gli Stati Uniti si dimostrassero incapaci di un'azione positiva che consentisse un accomodamento accettato dai paesi in via di sviluppo o almeno da un elevato numero fra di essi, allora sarebbe inevitabile che un numero crescente di paesi europei fosse tentato da ipotesi di soluzioni nazionalistiche, e ciò condurrebbe alla caduta del grado di cooperazione internazionale.

La comunicazione presentata in proposito da James P. Grant è alquanto ottimistica: egli ritiene che sia possibile una soluzione accettabile per tutti, e ritiene anche che l'amministrazione Carter è caratterizzata da un atteggiamento del tutto nuovo verso questi problemi rispetto all'amministrazione che l'ha preceduta, e che dunque non siano affatto da escludere iniziative coraggiose e costruttive. Dal punto di vista

americano quale è espresso da Grant si differenzia il punto di vista europeo espresso da Piero Bassetti: diversa è la visione della realtà e degli obiettivi del Terzo mondo, ed anche della posizione relativa di paesi come l'Italia, che Bassetti vede piú vicini al mondo in via di sviluppo che non agli Stati Uniti. Concorde è invece l'importanza attribuita ad un tema ricorrente della gestione Carter, quello dei diritti civili.

Quello della politica commerciale e delle tentazioni protezionistiche è un ultimo importante punto ambiguo: per certi aspetti, infatti Carter sembra deciso a perseguire nella politica liberista che sostanzialmente caratterizza la presenza internazionale degli Stati Uniti nell'ultimo dopoguerra, in particolare portando a buon fine i negoziati del Tokio Round in seno al Gatt; per altri versi, l'amministrazione si trova di fronte a forti spinte protezionistiche provenienti da potenti gruppi di pressione interni, e non sempre ha assunto nei confronti di quei gruppi un atteggiamento intransigente. L'opinione di Marcello De Cecco è che il pericolo di un ritorno ad un maggior grado di protezionismo sia grave, anche perché il protezionismo ha una lunga tradizione negli Stati Uniti, ed un suo ritorno non sarebbe certo una novità, ma piuttosto un ritorno alla normalità dopo una parentesi atipica.

A conclusione del volume, a Marcello Colitti è stato chiesto di rispondere al quesito se Carter sia o meno un nuovo Roosevelt — domanda pertinente perché, come è chiaro da quanto siamo andati dicendo, l'attuale contingenza dell'economia americana ha non pochi punti di contatto con quella degli anni '30. Colitti non risponde direttamente alla domanda, ma argomenta che Carter può divenire un nuovo Roosevelt, e ciò non dipenderà tanto dalla coerenza delle sue scelte di politica economica, quanto dalla sua capacità di formulare una politica che raccolga intorno a sé il consenso di un vasto numero di forze sociali e gruppi di pressione — ciò che, aggiungiamo, consentirebbe anche la soluzione della crisi costituzionale da cui siamo partiti. Siamo dunque ancora una volta ricondotti al primato della politica.

Desidero a questo punto attirare l'attenzione del lettore sulla impegnativa prolusione di Richard Gardner, che in quanto tale pubblichiamo in apertura di volume, ma che per altri versi ne costituirebbe una logica conclusione, essendo, mi sembra, una risposta positiva al quesito lasciato in sospeso da Colitti, nel senso quanto meno che Gardner ritiene che Carter abbia intenzione di divenire il nuovo Roosevelt.

Vorrei sottolineare alcuni punti del testo di Gardner che mi sembrano particolarmente significativi. In primo luogo l'affermazione della gravità della crisi e del fatto che il suo superamento richiede delle politiche di lungo periodo, e non solo politiche dal fiato corto concep-

te principalmente in funzione di scadenze elettorali. In gioco è la difesa delle istituzioni democratiche, e Gardner si schiera con quanti ritengono che ciò renda necessaria una modifica nel modello di sviluppo, e dunque un consolidamento del cammino intrapreso sotto l'amministrazione Johnson, piuttosto che un suo rovesciamento.

Gardner concentra la sua attenzione su cinque punti che egli ritiene di fondamentale importanza. Il primo è la crescita: egli non concorda con quanti prevedono uno stabile rallentamento della crescita nei paesi industriali, e ritiene che si possa tornare a registrare tassi non lontani da quelli eccezionalmente alti dell'ultimo venticinquennio. Questo è un punto certamente qualificante della politica dell'amministrazione Carter, la quale lo ha ribadito a più riprese; ed in particolare al momento della presentazione del piano energetico, quando si sottolineò che quel piano consentiva di risparmiare energia fossile senza ridurre la crescita, e nella lunga polemica con la Germania federale circa l'opportunità che quest'ultima adottasse una politica maggiormente espansiva. È anche una convinzione implicita nell'approccio ai problemi Nord-Sud suggerito da Grant.

Gardner attira quindi l'attenzione su tre punti che sono discussi anche altrove nel volume: la disoccupazione strutturale, il pericolo protezionista e la necessità di un riequilibrio della bilancia dei pagamenti. In tutti e tre i casi, Gardner sottolinea con forza la necessità dell'intervento governativo e della cooperazione internazionale.

Ne discende logicamente il suo quinto punto, che è quello che chiude logicamente e politicamente tutto il discorso, cioè la necessità di un rafforzamento delle istituzioni internazionali. Un punto, questo, di estrema importanza, poiché indica con chiarezza la scelta di una delle possibili alternative che si presentano nel momento in cui un ordine internazionale entra in crisi per la graduale erosione del grado di controllo della potenza egemone: e cioè la strategia di un governo concertato dell'economia internazionale, che associ nel controllo alla potenza egemone un numero gradualmente crescente di altri paesi.

Il quadro dei problemi dell'economia americana che il lettore troverà in questo volume non può certamente dirsi completo: credo, tuttavia, che alcuni punti nodali ed alcuni collegamenti logici e politici importanti emergano con chiarezza.

È possibile in particolare, una lettura politica delle analisi proposte. Le brusche variazioni nel sistema di prezzi relativi cui Ciocca attribuisce la responsabilità della crisi degli anni '70 hanno infatti origini politiche in due diversi problemi: il primo è quello della insoddisfazione di vasti gruppi sociali nei confronti della distribuzione del reddito prevalente all'interno dei paesi industriali, insoddisfazione che si manifesta come pressione sindacale ed in alcuni casi come rivolta; ed

il secondo è il problema dello sviluppo economico, dal quale un gran numero di paesi si sono visti sostanzialmente esclusi nell'ordinamento economico internazionale del dopoguerra.

Il primo problema non è nuovo: esso si manifesta con maggiore virulenza in certi periodi ed in certi paesi, ma possiamo dire che esiste, o almeno è esistita finora, una risposta ad esso, consistente nella sostituzione sempre più spinta del lavoro con il capitale e nel conseguente aumento della produttività del lavoro.

La novità deriva dal fatto che alla dinamica sociale interna si è aggiunta la spinta proveniente dai paesi in via di sviluppo. Questa ha eliminato una comoda valvola di sfogo di tensioni interne che è stata più volte utilizzata in passato, ed ha reso di gran lunga più difficile il problema dell'aggiustamento continuo delle strutture industriali. Quell'aggiustamento aveva in passato un obiettivo di gran lunga preminente, se non unico: quello di sostituire lavoro con capitale; oggi a questo obiettivo se ne sono aggiunti altri, e spesso tra i vari obiettivi esiste un « trade-off ».

Il futuro dell'economia americana dipende allora principalmente da due elementi: all'interno, dalla flessibilità che sarà dimostrata dal suo sistema industriale — una flessibilità che non dipende solo da variabili economiche quali il saggio del profitto o il tasso di crescita del reddito, ma anche ed in notevole misura da variabili politiche ed istituzionali, cioè dalla capacità di creare un vasto consenso politico attorno ad un nuovo modello di sviluppo; e sul piano internazionale, dalla capacità di guidare ed assecondare un'evoluzione verso un nuovo ordine economico mondiale, ciò che ovviamente presuppone che il nuovo modello di sviluppo interno sia coerente con l'ipotesi di un nuovo ordine economico mondiale.

Organizzando questo seminario ci siamo accorti di quanta poca attenzione si dedichi in Italia agli sviluppi dell'economia americana. In parte ciò è un riflesso del perdurante provincialismo della nostra scienza economica, che predilige problemi teorici e, quando affronta problemi più immediati, finisce quasi sempre col dedicarsi alle vicende interne italiane; e in parte deriva da una tendenza più generale che vuole che gli studiosi di un paese guardino di preferenza alle vicende di paesi più arretrati del proprio.

Di questa ultima tendenza si può dare una giustificazione accademica a suo modo ottima, cioè che è difficile riuscire a studiare un paese più avanzato, in particolare un paese nel quale si fa molta più ricerca economica, raggiungendo un sufficiente standard di qualità e di originalità. Senza dubbio, è certamente difficile studiare gli Stati Uniti dovendo intellettualmente competere con la sterminata produzione econo-

mica americana dedicata alla loro stessa economia. È praticamente impossibile perfino mantenersi al corrente, nel senso di seguire una parte significativa di quanto viene pubblicato.

Ma se questa motivazione accademica è comprensibile e per un verso indice di lodevole serietà, non si può nascondere che così facendo si perde qualsiasi autonoma capacità di pensiero e di analisi sull'economia americana, senza la quale è impossibile valutare il contesto economico internazionale dal quale le vicende italiane sono condizionate in misura determinante.

Ritengo quindi necessario reagire e tentare di attirare una maggiore quantità di energie sullo studio dell'economia americana. Il seminario organizzato dal Centro studi americani è stato un primo passo, ed altri ne seguiranno che riprenderanno alcuni aspetti chiave del discorso, progressivamente approfondendoli. La nostra speranza è quella di dimostrare che anche nel caso dell'economia americana è utile che una analisi venga condotta da osservatori esterni, poiché l'originalità non dipende soltanto dall'ingegno personale di ciascuno o dal grado di approfondimento e di rigore del suo lavoro di ricerca, ma anche dal punto di vista: e forse il punto di vista italiano consentirà di isolare aspetti importanti della realtà americana.

Giugno 1978.

**Parte prima**

# **Considerazioni generali**

# Prolusione

di Richard Gardner

Tempo addietro mi venne chiesto un parere sugli aspetti che contraddistinguono la presidenza e l'amministrazione Carter. Risposi che due sono le caratteristiche: « un rispetto doveroso per le opinioni altrui », come si legge nella Costituzione americana, ed un rispetto doveroso per le generazioni future.

Per quanto riguarda la prima caratteristica, desidero riconfermare l'interesse dominante dell'amministrazione nel voler scambiare le proprie esperienze con quelle degli altri paesi. Noi non crediamo di essere in grado di dare delle risposte a tutto; crediamo tuttavia nel nostro sistema, abbiamo fiducia nelle nostre istituzioni, ma non riteniamo di poterle imporre agli altri. Pensiamo di avere molto da imparare dagli altri sul come affrontare i problemi di una moderna società industriale.

Molti anni fa, quando preparavo la mia tesi di dottorato sulla cooperazione economica internazionale tra Stati Uniti e Gran Bretagna nel periodo del dopo-guerra, ebbi modo di esaminare un foglio di carta ingiallita che trattava dei negoziati del tempo di guerra tra America e Inghilterra. Su di un angolo erano annotati a mano alcuni versi di un diplomatico inglese, in cui si mettevano in ridicolo gli americani più o meno così: « A Washington, Lord Halifax una volta sussurrò a Lord Keynes "È vero, voi avete mucchi di denaro, ma noi abbiamo i cervelli" ».

Possiamo tutti dire con fierezza che nei confronti di quest'ultima generazione, sia i mucchi di denaro sia i cervelli sono stati più equamente distribuiti nel mondo, e questo è senza dubbio un fatto positivo.

Quello che mi preme mettere in risalto è che, mentre i nostri paesi presentano aspetti assai differenti, essi sono accomunati dai medesimi problemi: problemi inerenti allo scarso aumento della produttività, all'inflazione, ai vari livelli di disoccupazione soprattutto giovanile, alla

droga, all'emarginazione di un gran numero di persone: tutto questo rappresenta una grave minaccia alle libere istituzioni mondiali che non possiamo permetterci di ignorare. Dobbiamo invece scambiare informazioni e collaborare tra di noi per cercare di risolverli.

La seconda caratteristica dell'amministrazione Carter è, come ho detto, un doveroso rispetto per le generazioni future. In tal senso non possiamo accontentarci di adottare soluzioni a breve termine oppure condizionate da esigenze politiche limitate ad una legislazione.

Prima o poi, tutti i paesi che hanno adottato questo tipo di soluzioni si sono trovati di fronte a problemi a lungo termine. In America si dice che seguire questa strategia è come « spingere i problemi sotto il tappeto ». Ma presto non vi è più posto sotto il tappeto ed i problemi vanno comunque affrontati.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, ciò comporta una sfida politica senza precedenti: è la prima volta, dai tempi della prima amministrazione Roosevelt, che un presidente ha presentato al Congresso un così alto numero di progetti ambiziosi.

Il presidente Carter ha chiesto al Congresso la collaborazione per approvare una legge rivoluzionaria sull'energia, per elaborare un sistema di « welfare » organico, un sistema fiscale più equo, ed un sistema di sicurezza sociale stabile ed efficiente. Ha presentato delle proposte per nuove misure, vigorose e non inflazionistiche, per il rilancio dell'economia; ha in studio un programma per la riforma dell'intera struttura dell'apparato federale di governo.

Questo per quanto concerne la politica interna.

In campo internazionale, il presidente ha negoziato e sottoposto al Congresso per la ratifica un nuovo trattato per il Canale di Panama, e prevedo che presto avremo un nuovo accordo Salt. Ci stiamo adoperando inoltre per trovare una soluzione nell'Africa del Sud ed in Medio Oriente.

In quest'ambito egli ha sollevato numerosi problemi: se un sistema politico democratico, operante tramite il consenso e non la costrizione, possa risolvere le esigenze di una moderna società industriale; se il Congresso ed il potere esecutivo possano collaborare per una soluzione di tali esigenze; se si possa ottenere l'appoggio delle masse popolari.

Ritengo che i paesi democratici debbano affrontare queste difficili ma inevitabili questioni, e sono qui non per offrire facili risposte, bensì per esaminare difficili interrogativi.

Vorrei accennare a cinque punti che mi preoccupano e che spero saranno oggetto di studio e discussione da parte vostra. Ritengo che essi siano di importanza prioritaria per l'Italia, per gli Stati Uniti e per tutti i paesi, soprattutto quelli industrializzati.

Il primo di questi problemi riguarda il modo di strutturare la

crescita economica senza produrre inflazione. Secondo le informazioni dell'Ocse stiamo andando verso un periodo di crescita relativamente lenta, che dovrebbe stabilizzarsi sui valori del 3 o 4% anziché del 5 o 6% raggiunti nel passato. Affermo senza esitazione che si deve fare di meglio. Con una crescita del 3 o 4% non potremo assicurare un'adeguata occupazione, con la conseguenza di forti pressioni sociali difficili da contenere; nel caso non si verificasse una crescita superiore, il reperimento di maggiori risorse a beneficio di un settore andrebbe a scapito di un altro: restando immutate le dimensioni della torta, qualora fossero aumentate le parti di alcuni, ciò avverrebbe a svantaggio di altri, e sarebbe molto difficile persuadere coloro che si aspettano di più ad accettare di meno.

È assai arduo risolvere la questione della distribuzione del reddito in un'economia stagnante. Spero pertanto che vorrete esaminare quali siano gli strumenti disponibili a tal fine.

Il secondo problema riguarda quella che viene chiamata la disoccupazione strutturale. Una crescita economica non risolve di per se stessa il problema della disoccupazione, soprattutto quella giovanile e quella relativa agli emarginati, creati dal processo di sviluppo tecnologico ed industriale.

Sembra che in tutte le società esistano degli emarginati, coloro che Marx chiama il « lumpen proletariat », persone che non trovano occupazione in quanto non preparate secondo i requisiti di una società industriale moderna: non servirebbe a nulla raggiungere un alto grado di produttività qualora non si riuscisse ad integrare questi emarginati, nemici potenziali della società stessa.

Un numero recente della rivista « The Economist » riporta dei dati preoccupanti sulla disoccupazione giovanile nell'Europa occidentale: l'indice di disoccupazione dei giovani di età inferiore ai 25 anni è del 40% in Italia, e del 46% in Francia e in Gran Bretagna. La rivista non indica cifre per gli Stati Uniti, ma temo che anche qui non siano rassicuranti.

È ovvio che questa situazione non può continuare. Se intendiamo tutelare le nostre libere istituzioni dobbiamo fare qualcosa in merito. O la gente troverà un lavoro produttivo nell'ambito dell'ordine politico esistente o vorrà cambiare quest'ordine.

È necessario in questo momento fare un grande sforzo a livello internazionale inteso ad avviare a soluzione il problema della disoccupazione strutturale, soprattutto quella giovanile. Il « summit » sui problemi economici tenutosi a Londra la primavera passata ha fissato come meta prioritaria il reperimento di posti di lavoro per i giovani. I membri dell'Ocse dovrebbero riunirsi prossimamente a Parigi per discutere di questo argomento.

Il terzo problema sul quale spero vi vorrete soffermare è la minaccia crescente di una politica protezionistica.

È ovvio che in alcuni settori, come quello tessile o dell'acciaio, viene richiesta una protezione dalla competizione straniera, che può diventare sempre più insistente ed irresistibile, a meno che non venga trovata al più presto una forma di collaborazione.

Questo mi porta a suggerire che non basta attuare con maggiore urgenza le risoluzioni del Tokio Round; e parlo nella mia veste di professore e non di ambasciatore, spingendomi al di là della politica ufficiale, quando affermo che ci si deve accostare in modo più incisivo a questi settori.

Per esempio si parla di interdipendenza, ma il mondo continua ad andare avanti, ogni paese perseguendo i propri fini industriali, dimentico dello sviluppo di altri stati. Come risultato, in alcuni settori si ha una capacità enorme di produrre un surplus ed in altri avviene il contrario. Un anno si riscontra un eccesso di produzione di fertilizzanti e la rovina degli operatori del settore, l'anno seguente accade l'inverso, i prezzi salgono, la produzione alimentare è colpita e la gente soffre la fame.

Non è forse giunto il momento per riunirci, scambiarcì informazioni in merito ai programmi di investimento in settori chiave come l'acciaio e i fertilizzanti? Non mi riferisco ai programmi a livello mondiale, non siamo ancora pronti a ciò. Ma in molti paesi ad economia libera le decisioni vanno prese, o meglio dovrebbero essere prese dagli operatori privati, ed uno scambio di informazioni sugli indirizzi seguiti in determinati settori, consentirebbe la progettazione di investimenti più oculati e più vari.

Questo non potrebbe in qualche modo attenuare le punte alte e basse dei cicli economici?

Il quarto problema che vorrei portare alla vostra attenzione è quello del surplus della bilancia dei pagamenti con particolare riferimento ai paesi industrializzati, al Giappone e alla Germania, ai paesi dell'Opec che hanno un attivo di circa 40 miliardi di dollari all'anno.

Naturalmente qualche misura è stata presa. C'è la « Witteveen facility », ma francamente ritengo che le misure prese fino ad ora nell'insieme siano inadeguate rispetto al problema.

Per quanto riguarda il Giappone, si prevede che il surplus sarà assai rilevante; i giapponesi sono riusciti ad esportare con successo, ma non ad importare. Vi è qualcosa nel loro sistema istituzionale che non facilita le importazioni e ci vorrà del tempo prima che vi si possa ovviare. Intanto dobbiamo cercare di creare un nuovo modo di utilizzazione del surplus, affinché venga investito nel sistema produttivo mondiale.

Ciò è tanto più necessario nei confronti dei paesi dell'Opec il cui surplus di 40 miliardi di dollari si accumula per la maggior parte in modo instabile ed in denaro liquido nelle banche dei paesi Ocse. Esso non viene investito nei paesi del Terzo mondo ai fini di aumentare lo stock mondiale di risorse, come il carbone, il petrolio e le materie prime in genere.

Lo shah dell'Iran, quando si incontrò ultimamente con il presidente Carter, non solo discusse, come previsto, il congelamento del prezzo del petrolio, ma anche, ed inaspettatamente, un impiego più produttivo del surplus da parte dei paesi dell'Opec. Da tale riunione emerse un barlume di speranza per un nuovo programma di cooperazione internazionale — che mi trova particolarmente consenziente — secondo il quale i paesi dell'Opec investirebbero un'alta quantità di risorse in ricerche a livello mondiale per nuove fonti di energia, non solo nei paesi industrializzati, ma anche nel Terzo mondo.

Quest'ultimo ha bisogno di un maggior numero di investimenti nel campo dell'energia solare, dello sfruttamento del vento e della conversione del biomass (la conversione in energia del potenziale delle scorie umane e animali e vegetali). Esiste una tecnologia rivolta a questo fine in Africa, Asia e America latina, ma viene applicata su piccola scala e non è economicamente conveniente, a meno che non siano effettuati investimenti adeguati.

Per concludere, vorrei attirare la vostra attenzione sulla necessità del rinnovo delle istituzioni internazionali.

Come molti di voi sapranno, il mio interesse è rivolto da alcuni anni principalmente a tale fine. È fonte di preoccupazioni la crescente emarginazione e debolezza delle più importanti agenzie internazionali, sia che si tratti delle Nazioni unite, o del Fondo monetario internazionale, o del General Agreement on Tariffs and Trade. Queste sono provviste di regolamenti, di modelli, di esperti, ma, come è noto, i problemi più gravi, quando si presentano, vengono risolti al di fuori di queste istituzioni. Per esempio, prendiamo il caso dei tessili o dell'acciaio; si dice « bene, poiché non possiamo trattare questi problemi nell'ambito del Gatt, facciamo un accordo speciale al di fuori dell'assetto multilaterale ». Questa può essere una soluzione utile a breve termine, ma per soluzioni a lungo termine è necessario riformare le istituzioni. Se le norme non sono più adeguate ai problemi che si sono venuti a creare, anziché evitare di servirsi delle istituzioni, rinforziamole per renderle all'altezza della situazione attuale.

Potremmo anche non riuscirci, e allora dovremo ripiegare su soluzioni « ad hoc ». Tuttavia non credo che nessun paese si sia finora seriamente impegnato a rendere operativo un sistema di collaborazione multilaterale.

# L'economia americana e la crisi degli anni '70

di Pierluigi Ciocca

Di fronte al dettaglio con cui i successivi capitoli si occupano di diversi aspetti dell'economia e della politica economica americana, mi è parso opportuno tentare di delineare, in una forma necessariamente molto schematica, una interpretazione della crisi internazionale degli anni '70, a cui sia possibile riferire alcuni tratti specifici dell'economia e della politica economica americana, soprattutto nei loro riflessi sugli altri paesi.

Ormai è possibile parlare degli anni '70 perché sono terminati. Se ai consuntivi disponibili sino al terzo trimestre del 1977 aggiungiamo le previsioni — quelle dell'Ocse, ad esempio — al 1978-79, possiamo riassumere gli elementi della crisi dei paesi industriali nei seguenti tre:

— tasso d'inflazione elevato e crescente sino al 1975

— tassi di crescita e di accumulazione del capitale modesti, con spreco di risorse umane e di capitale

— ampi e persistenti squilibri nelle bilance dei pagamenti, che hanno ad un tempo determinato e riflesso la crisi del sistema monetario internazionale, con l'avvento, dopo il « dollar standard » 1971-73, di un regime di generalizzata fluttuazione dei tassi di cambio, frutto non di una scelta autonoma, ma imposta dalle cose.

Nell'insieme, si è trattato, e purtroppo si tratta ancora, di una crisi profonda e cronica, di fronte alla quale ci si chiede sempre più spesso se i nostri anni '70 siano gli anni '20 degli anni '30, o gli stessi anni '30, con la differenza di qualche elemento nuovo che ha evitato il crollo del reddito e dell'occupazione. Di possibili ve ne sono almeno due:

— i disavanzi nei bilanci pubblici, che sono stati espansi, o che si sono espansi per i meccanismi dei « built-in stabilizers », cosa che negli anni '30 non accadde;

— l'inflazione, che ha impedito che scattasse il meccanismo, che operò negli anni '30, della « debt deflation theory » di I. Fisher e dello sfaldamento delle strutture bancarie e creditizie.

Di una crisi così lunga e con tali caratteristiche mi pare che possano darsi tre tipi di spiegazioni:

— quella che sottolinea gli aspetti recessivi e li riconduce a tendenze al ristagno della domanda, sia pure di diversa origine

— quella che sottolinea gli aspetti inflazionistici, attribuendoli, invece, ad eccessi della domanda monetaria

— quella che considera inflazione e recessione come i risultati di un unico meccanismo attivato dagli « shocks » registrati dai prezzi relativi di alcuni prodotti « base » e dei fattori produttivi.

Direi che in tutti e tre i punti di spiegazione gli squilibri di bilancia dei pagamenti appaiono meno caratterizzanti, almeno in una prima approssimazione, potendo essere ricondotti alla diversa intensità con cui i fattori di crisi — in ciascuna delle tre interpretazioni — hanno operato nei singoli paesi industriali, in ragione della varietà del dosaggio delle politiche economiche e delle caratteristiche strutturali delle economie.

Le interpretazioni del primo tipo, quelle « lato sensu » « stagnazioniste », si scontrano, mi pare, contro due ordini di difficoltà.

Non è agevole, in primo luogo, individuare, nelle diverse componenti della domanda, motivi di ristagno empiricamente osservabili:

— il commercio estero è sempre più di tipo « orizzontale » ed è su rapporti con il reddito che costituiscono massimi storici; a fronte di tali indizi di ristagno potenziale, tuttavia, vi è il fatto che l'elasticità del commercio rispetto al reddito, pur avendo fluttuato, non è diminuita;

— la crescita della spesa pubblica trova dei limiti nella pressione tributaria — in alcuni paesi, come quelli del Nord-Europa, molto elevata — e nella saturazione di alcuni servizi offerti dal « Welfare State »; peraltro, questa saturazione continua a non esservi affatto nella maggioranza delle economie, in molte delle quali la stessa pressione tributaria è bassa, mentre agli stagnazionisti più rigorosi e pessimisti va ricordato che l'espansione delle spese militari e di altre in grado di assorbire il « surplus » era, ed è, sempre possibile;

— riguardo ai consumi privati, sembra che siano stati frenati dalle incertezze legate all'inflazione e al posto di lavoro, piuttosto che dalla carenza di nuove, importanti occasioni di consumo di massa;

— i profitti e l'autofinanziamento sono stati continuamente sotto pressione, nonostante la tendenza del grado di oligopolio ad aumentare, anche in forme nuove, come quella delle imprese multinazionali e dei

più stretti rapporti dei grandi gruppi con lo stato e con il « capitale finanziario ».

Il secondo ordine di difficoltà riguarda ovviamente l'inflazione crescente, che contrasta con le supposte tendenze al ristagno della domanda, nonostante l'accresciuto grado di oligopolio, che può spiegare un aumento del livello dei prezzi, meno facilmente un aumento del tasso di inflazione.

Questi dubbi mi sembrano tali da escludere che l'interpretazione stagnazionista abbia un valore euristico generale e sufficiente; non tali, tuttavia, da escludere che le « normali » tendenze al ristagno operanti nelle economie mature abbiano accentuato prevalenti spinte recessive d'altra origine.

Le interpretazioni del secondo tipo — diffuse soprattutto dai cosiddetti « monetaristi », in un'ampia accezione e accolte, almeno nella loro filosofia di fondo, anche presso banche centrali e istituzioni internazionali — attribuiscono l'inflazione ad una eccessiva creazione di liquidità, interna e internazionale, e ad un'aumentata capacità degli intermediari di diffonderla e moltiplicarla, anche su mercati nuovi, quale quello dell'eurodollaro. La creazione eccessiva sarebbe dovuta, in ultima analisi, agli « errori » e agli « eccessi » delle autorità monetarie degli Stati Uniti, soprattutto, e delle banche centrali di molti paesi, e alla riottosità di questi ultimi nel rifiutare l'imposizione di « norme » di crescita monetaria o nel non rispettarle.

È importante esplicitare almeno tre assunti, o proposizioni analitiche, di queste tesi:

— a meno di un « mismanagement » monetario, il capitalismo non è esposto a fluttuazioni cicliche, ed è in grado di garantire il pieno impiego di chi vuole lavorare

— l'unico problema è quello dell'inflazione, che non può derivare da modifiche nei prezzi relativi — grazie alla perfezione dei mercati e alla razionalità degli operatori e delle loro aspettative — ma solo dagli errori e dalla permissività delle banche centrali

— la disoccupazione può essere benissimo contestuale all'inflazione: è tuttavia causata da questa, che turba il buon funzionamento del sistema dei prezzi (soprattutto se è imprevedibile) — e quindi distorce l'allocatione delle risorse — e talora impone alle « insipienti » autorità monetarie eccessive restrizioni; inoltre, buona parte della disoccupazione osservata è o volontaria — perché si sarebbero allungati i tempi e ridotti i costi della ricerca del lavoro « desiderato » — o contestuale all'inflazione solo perché gli eccessi di domanda globale sono previsti ed il loro effetto — l'aumento dei prezzi — ne risulta anticipato.

Questa interpretazione merita qualche critica in più, opportuna

anche perché l'interpretazione stessa è largamente entrata nella burocrazia e nei circoli ufficiali.

Innanzitutto, gli assunti e le basi teoriche sono, nella loro essenza, quelli, pre-keynesiani, di Hayek, Robbins, Mises. Gli sviluppi successivi dell'analisi economica dovrebbero aver fatto giustizia — a partire dalla polemica Hayek-Sraffa dei primi anni '30 su « Prices and Production » — di tali proposizioni, sostituendole con altre, più corrette e più realistiche (che il ciclo ha componenti endogene, ad esempio di tipo moltiplicativo-accelerativo; che l'incertezza, il tempo storico e talora l'irrazionalità sono alla base di molte scelte; che gli stessi mercati finanziari sono imperfetti; che esistono grandi rigidità nel meccanismo dei prezzi; che gli squilibri di sottoccupazione sono possibili).

In secondo luogo, la teoria monetarista è in contrasto con i seguenti « fatti » degli anni '70, o non li spiega:

— dal 1968-69 i prezzi relativi dei prodotti hanno registrato significativi e talora drammatici cambiamenti, mentre dal 1971 gli scarti relativi dei tassi d'inflazione dalla media nei vari paesi sono aumentati, invertendo un « trend » di lungo periodo alla convergenza: ciò va spiegato, e non si concilia con schemi di inflazione da domanda in cui la moneta è, in principio, neutrale o addirittura dicotomica rispetto ai prezzi relativi;

— il meccanismo di trasmissione internazionale dell'inflazione di fatto non è coerente con l'ipotesi monetarista: c'è stata sterilizzazione degli afflussi di fondi esteri e la sostituibilità tra componente interna ed esterna della base monetaria non è stata perfetta;

— le pressioni sui profitti mal si conciliano con gli eccessi di domanda globale;

— chi non vuole aprire il « vaso di Pandora » delle aspettative ed è scettico sulle « rational expectations » e sulla teoria del « labour search » — le cui ipotesi sono di ardua verifica empirica — non può che continuare a ritenere che inflazione in aumento e spreco di risorse ampio e crescente non possono interpretarsi in chiave di eccesso di domanda monetaria.

La terza interpretazione appare quindi come quella più coerente con i fatti e in più deciso contrasto con teorie che sembravano sepolte per sempre negli anni '30.

Alla base di tale interpretazione della crisi sono posti gli « shocks » subiti da cruciali prezzi: i salari a partire dal 1968, soprattutto in Europa, e i prezzi mondiali dei prodotti primari già da quella stessa data, ma soprattutto dopo il 1971 e il 1973. Le cause sono complesse, anche cicliche e « accidentali », ma certamente di natura pure strutturale e politico-istituzionale. L'intero sistema dei prezzi relati-

vi è stato sconvolto da tali « shocks » e dalle reazioni — « recuperi » — che sono seguite. Sia per l'entità dei mutamenti, sia per le rigidità e le imperfezioni dei mercati, si sono determinate « sproporzioni » tra domande e offerte, e quindi, contestualmente, inflazione e disoccupazione. L'inflazione è semplicemente dovuta alla rigidità verso il basso dei prezzi e dei salari monetari che dovevano ridursi in termini relativi. Le spinte recessive sono derivate dal fatto che alcune componenti di spesa sono fissate in termini monetari; dalla disoccupazione imposta da salari reali rigidamente eccedenti i livelli compatibili col pieno impiego e accentuata dalla conseguente caduta del reddito disponibile delle famiglie e dall'incertezza sul posto di lavoro che ne sono derivate; dalla minore capacità di spesa dei paesi esportatori di petrolio; dalle politiche fiscali e monetarie restrittive seguite per contrastare l'inflazione e i disavanzi di bilancia dei pagamenti.

Gli squilibri nelle bilance dei pagamenti sono in parte tendenzialmente in atto già dagli ultimi anni '60; i « price shocks » li hanno aggravati interessando i vari paesi in misura diversa in funzione delle loro matrici « input-output » e della struttura del loro commercio con l'estero. Gli Stati Uniti sono stati forse relativamente favoriti sia dalla dinamica più modesta dei loro salari, sia dall'essere produttori e importanti esportatori di molti prodotti primari i cui prezzi relativi erano in forte aumento. Soprattutto dal 1972, la bilancia commerciale americana traeva da ciò notevoli giovamenti, cui si sommavano poi quelli della seconda svalutazione del dollaro di inizio 1973.

Di fronte ad una crisi di tale natura e proporzioni, quali politiche economiche andavano seguite?

In linea generale, occorre, da un lato, agire sui salari e sui prezzi dei prodotti primari — e sulla catena delle loro ripercussioni inflazionistiche — con interventi diretti (« politica dei redditi », consenso operaio, trattative con i paesi esportatori di prodotti primari, strumenti di stabilizzazione dei loro prezzi); dall'altro lato, occorre non restringere la domanda globale, perché inutile e/o controproducente, nella misura in cui il farlo avrebbe ostacolato gli investimenti volti alla riallocazione delle risorse.

Tale duplice linea, sul piano internazionale, avrebbe dovuto essere seguita rispettando le specificità dei paesi, senza rinunciare ad esercitare una disciplina, ma di medio termine, sulle bilance dei pagamenti di quelli più esposti alla crisi; la fluttuazione dei cambi poteva essere solo un imperfetto sostituto di tale azione flessibile sul credito internazionale.

Inoltre, occorre favorire, con tutti i mezzi, un ampio processo di riallocazione delle risorse, curando di realizzarne le seguenti quattro condizioni necessarie:

a) l'esplicitazione di politiche economiche di medio termine che costituissero uno scenario di riferimento per le scelte di investimento delle imprese;

b) il consenso dei lavoratori dipendenti;

c) un paradigma allocativo funzionante, di mercato o non di mercato;

d) un « adeguato » sviluppo della domanda globale.

Misure di sostegno specifico — fiscali, ad esempio — agli investimenti potevano, infine, utilmente compensare i rischi accresciuti — quelli di natura finanziaria e quelli derivanti dall'incertezza sui prezzi relativi e quindi sui profitti — che le imprese avrebbero dovuto fronteggiare.

Quali politiche, viceversa, non andavano seguite? Certamente quelle ispirate alle posizioni estreme del monetarismo, o dei « neo-manchesteriani di ritorno », consistenti nel:

— fissare troppo rigidi « targets » agli aggregati monetari

— costringere i paesi a dinamiche dei redditi monetari tra loro più simili di quanto le diversità strutturali non permettessero

— confidare solo sulle capacità allocative del mercato e, peggio, sull'ipotesi che la riallocazione è favorita da un relativo ristagno della domanda.

Tutto ciò, nella convinzione di riuscire a spezzare le rigidità istituzionali e a sconsigliare nuovi « shocks » dal lato dei salari e dei prezzi dei prodotti primari, rendendoli « irrazionali » perché inidonei a modificare le posizioni distributive.

Le politiche effettivamente seguite sono state, a mio giudizio, più vicine a questo secondo estremo che non all'« ottimo ». Nell'impossibilità di ripercorrere l'iter delle politiche economiche dei vari paesi, a sostegno di tale convinzione possono citarsi i seguenti elementi:

— il ricorso ai « targets » monetari è persistito anche in momenti in cui gli « shocks », potendo con maggiore probabilità riguardare i mercati bancari e finanziari, dovevano essere fronteggiati con un'offerta di moneta più elastica, a tassi d'interesse anche elevati, ma stabili;

— il prevalere di strategie di lungo periodo volte a riassorbire i disavanzi statali, giudicati, non sempre a ragione, inflazionistici;

— la lentezza con cui emergono, a livello degli stessi singoli paesi, oltre che sul piano del coordinamento delle strutture economiche, linee organiche di riallocazione delle risorse basate sui tre elementi prima indicati (« scenario » — « consenso » — « paradigma allocativo »); negli stessi impegni verso i creditori internazionali — tipo « lettere di intenti », ufficiali o ufficiose — non vi sono molte indicazioni chiare

sulla riallocazione delle risorse, o sui problemi delle strutture produttive; — cure specifiche insufficienti sono state rivolte all'accumulazione del capitale.

Tutto ciò ha rinviato il superamento della crisi, in particolare ostacolando l'espansione degli investimenti. La prova piú recente è stata fornita dalla mancata trasformazione — contro tutte le aspettative, anche le piú pessimistiche — della ripresa 1975-76 in un'espansione alimentata da meccanismi accelerativi. Le previsioni sino al 1979 sono state, ora, notevolmente ridimensionate. Il problema della disoccupazione, soprattutto giovanile, appare ormai di evidente, talora drammatica gravità.

Che gli Stati Uniti abbiano avuto un ruolo specifico nel far prevalere tale linea « sub-ottimale » di politica economica, almeno sino all'amministrazione Carter, è confermato da diverse considerazioni.

Il « peso » economico e culturale degli Usa è tuttora di grande rilevanza. Il Pnl degli Usa è pari al 40% del Pnl dell'Ocse e il loro rapporto commercio estero/reddito è inferiore al 10%. Le influenze di origine statunitense sul pensiero degli economisti applicati sono molto notevoli: in particolare, gli Stati Uniti hanno riesportato, sotto forma di « monetarismo », vecchie idee prevalenti in Europa sino agli anni '20.

Gli Stati Uniti, peraltro, si sono largamente sottratti alla richiesta dei partners di « gestire » il tasso di cambio del dollaro. Cito da un libro recente di Brian Tew (« The Evolution of the International Monetary System, 1945-77 », Hutchinson, London, 1977): « ... despite the views of other G-10 countries, the us authorities have so far (up to April 1977) not been prepared to be committed to the degree of market intervention which their partners would have liked. The predominant U.S. attitude has been one of leave it to the market » (pag. 224) <sup>1</sup>.

In particolare, lo stesso finanziamento dei saldi con l'Opec dopo il 1973 è stato largamente lasciato al mercato. Cito ancora da Tew: « The preference for re-cycling through the market arose from the deficit countries' desire to avoid the politically unacceptable constraints on domestic economic policies frequently imposed in official rescue operations (in the form, for example, of a Letter of Intent to the Imf). So instead they borrowed in the market, even at the cost of a higher interest charge. It was not, however, just the deficit countries that

<sup>1</sup> « Nonostante l'opinione degli altri paesi del Gruppo dei 10, le autorità americane non hanno sinora (aprile 1977) accettato di impegnarsi al grado di intervento sul mercato che gli altri partners avrebbero desiderato. L'atteggiamento prevalente degli Stati Uniti è stato di lasciare il dollaro in balia del mercato ».

came to prefer re-cycling through the markets: their change in borrowing practices harmonized with the evolution of US government opinion, which in the seventies became increasingly inclined to take a leave-it-to-the market approach to international monetary questions » (pag. 216) <sup>2</sup>.

L'ultima considerazione riguarda i rapporti con i paesi del Terzo mondo. Questi paesi hanno esercitato pressioni rinnovate sui paesi sviluppati a partire dal 1973. Le misure prese dall'Opec nell'ottobre del 1973 (embargo) e l'aumento del prezzo successivo (gennaio '74) sono stati seguiti dal « Program of Actions » per un nuovo ordine economico internazionale presentato alle Nazioni unite e nell'ottobre del 1974 dall'approvazione da parte dell'assemblea generale dell'Onu del « Charter of Economic Rights and Duties of States » che prevede all'articolo 5 « the right to associate in organizations of primary commodity producers in order to develop their national economies ». Di fronte a tali pressioni l'atteggiamento degli Usa è stato in generale piú « duro » e piú orientato al mercato, nell'ipotesi che il mercato riportasse i prezzi relativi a livelli piú vicini a quelli desiderati dai paesi sviluppati; viceversa, l'atteggiamento degli altri paesi industrializzati è stato piú pragmatico e piú propenso al dialogo.

Per meglio inquadrare le « responsabilità » degli Stati Uniti vanno tuttavia considerati alcuni elementi, indicativi delle difficoltà che comportava l'esercizio di una « leadership » di politica economica internazionale nella crisi che abbiamo descritto.

Lo stesso peso economico degli Usa si è in primo luogo alquanto ridotto, dal 45-50% del Pnl di 15 principali paesi industriali nel 1950-'60 all'attuale 40% (Maddison). Corrispondentemente, è cresciuto quello dei paesi come il Giappone e la Germania, il cui ruolo politico internazionale è peraltro inferiore alla loro rilevanza economica: ciò crea non pochi problemi alla cooperazione economica internazionale.

La crisi economica che abbiamo descritto si inserisce inoltre in una crisi del sistema monetario internazionale impostato a Bretton

<sup>2</sup> « La preferenza per il riciclaggio attraverso il mercato consegue dal desiderio dei paesi in deficit di evitare i vincoli politicamente inaccettabili sulle politiche economiche interne che frequentemente vengono imposti nel quadro di operazioni di salvataggio ufficiali (ad esempio nella forma di una lettera di intenti al Fondo monetario). Così hanno preferito indebitarsi sul mercato, persino a costo di un tasso d'interesse piú elevato. Tuttavia non sono stati solo i paesi in deficit che hanno preferito il riciclaggio attraverso il mercato: il loro cambiamento nelle pratiche di indebitamento era in armonia con l'evoluzione dell'opinione del governo americano, il quale nel corso degli anni '70 è diventato sempre piú incline a prendere un atteggiamento di abdicazione al mercato nei problemi monetari internazionali ».

Woods negli anni '40, e su una messa in forse del ruolo del dollaro, che aveva indotto gli Stati Uniti ad una reazione piuttosto decisa, dopo l'agosto del 1971. Non era facile, quindi, che il loro atteggiamento ridivenisse di nuovo « comprensivo », a brevissima scadenza, di fronte alla sempre piú manifesta gravità della crisi.

Ciò che va soprattutto considerato, tuttavia, è la natura stessa della crisi. Negli anni '30, secondo Kindleberger ed altri, sarebbe « bastato » per stabilizzare l'intera economia mondiale, che il paese leader cedesse quote di commercio e concedesse credito con ampiezza ai partners; negli anni '70 occorre — occorre — realizzare un ben piú difficile equilibrio tra obiettivi in conflitto, diversissimi da paese a paese nella loro rilevanza rispettiva, attraverso un processo di riallocazione delle risorse che, accanto a direttrici di nuova divisione internazionale del lavoro — di ardua definizione ed attuazione — richiedeva meccanismi allocativi funzionanti all'interno delle singole economie.

L'ultimo quesito — se con Carter inizia una nuova linea — è lasciato al prosieguo del libro. Certo, l'apporto della « locomotiva » Usa nel 1976-77 è stato un decisivo elemento di sostegno della domanda mondiale. Un atteggiamento piú pragmatico, piú volto al dialogo, è emerso anche riguardo ai rapporti con i paesi sottosviluppati e al « New Economic Order ». I consiglieri economici del presidente sono tra gli economisti piú attenti alle interrelazioni economiche tra i paesi; si veda, ad esempio, il recente articolo di Richard Cooper « A New International Economic Order for Mutual Gain » il cui fine è « ... to shift the focus of discussion away from those areas that are in their nature conflictive and potentially acrimonious, to those areas where all parties to a negotiation among sovereignly equal nations may hope for some gain. Such a shift in focus would substantially improve the prospects for a new international economic order »<sup>3</sup> (« Foreign Policy », n. 26, 1977, pag. 120). Esistono, tuttavia, negli Stati Uniti linee di politica economica opposte a quella presidenziale; quest'ultima, d'altra parte non sempre è apparsa, dall'esterno, realizzata con la necessaria continuità.

<sup>3</sup> « ... spostare il centro della discussione da quelle aree che sono per loro natura conflittuali e potenziali fonti di acrimonia, verso quelle aree in cui tutti i partecipanti ad un negoziato fra paesi sovrani ed eguali possano sperare di guadagnare qualcosa. Un tale spostamento di attenzione migliorerebbe sostanzialmente la prospettiva di un nuovo ordine economico internazionale ».

**Parte seconda**

# **I problemi interni**

# I profitti dell'industria

di Paolo Sylos Labini

A partire dal 1970 negli Stati Uniti i profitti sono diminuiti nell'industria, e ancora piú particolarmente nell'industria manifatturiera.

Sono diminuiti, però, meno di quanto siano diminuiti in Italia ed in Inghilterra.

In questa breve relazione proporrò una spiegazione di tale diminuzione. Concentrerò l'analisi sull'industria manifatturiera perché questa è l'area piú dinamica delle economie capitalistiche. È questa l'area in cui avviene la maggior parte delle innovazioni tecnologiche, anche quelle che poi spingono gli altri settori.

Si possono idealmente distinguere due sottosettori dell'industria. In uno dominano le grandi dimensioni e ci sono imprese molto grandi, alcune multinazionali, con un notevole potere di mercato; nell'altro invece questi connotati o non ci sono o sono molto piú deboli. In termini familiari agli economisti, troviamo una situazione di tipo oligopolistico nel primo settore, una situazione non lontana dalla concorrenza nel secondo, almeno nei casi in cui non è troppo accentuata la differenziazione dei prodotti.

Nel primo settore troviamo soprattutto la produzione di beni durevoli, come macchinari, automobili; nel secondo sottosettore troviamo prodotti non durevoli. Tuttavia anche per alcuni prodotti non durevoli, come ad esempio il tabacco ed i prodotti farmaceutici, esistono dimensioni ragguardevoli ed un potere di mercato molto forte.

Di questi due settori è il primo che, di solito, ha i profitti piú alti; ma è anche quello che ha i salari piú alti. L'idea che il potere di mercato debba necessariamente tradursi in profitti maggiori è molto diffusa tra gli economisti, ma inesatta. Col potere di mercato, una data industria, e soprattutto le imprese piú forti, riescono a trattenere per sé margini netti provenienti dall'evoluzione economico-tecnologica. Questi

marginii possono diventare maggiori profitti o maggiori salari, o prevalentemente maggiori profitti o prevalentemente maggiori salari; non è detto che il salario debba necessariamente essere un compenso di puro lavoro, espressione, tra l'altro, non molto significativa, soprattutto nei tempi moderni.

Nel tempo antico, quando i salari si aggiravano intorno al livello di sussistenza (intesa in senso non puramente biologico) si poteva dire che il salario era la remunerazione della forza lavoro e non rispondeva alla necessità della sua perpetuazione. Ma anche allora Ricardo avvertiva che il salario poteva, ad un certo momento, includere qualcosa in più dell'indispensabile: poteva, cioè, includere qualcosa che faceva parte del plus-prodotto, quello che poi Marx chiama plus-valore. Una tale situazione, che Ricardo considerava in una nota a piè di pagina come una possibilità abbastanza particolare, adesso è diventata molto frequente in tutte le industrie e particolarmente in quelle industrie dotate di notevole potere di mercato: man mano che cresce la forza contrattuale dei sindacati, il potere di mercato delle imprese non viene annullato, ma viene, per così dire, in larga misura assorbito dai sindacati a vantaggio dei lavoratori dipendenti.

Oltre ai due sottosettori in cui abbiamo suddiviso l'industria dobbiamo anche guardare ai settori limitrofi: la pubblica amministrazione ed i servizi privati, come il credito e le assicurazioni; nella pubblica amministrazione, anche negli Stati Uniti, troviamo situazioni molto differenziate, ma le differenziazioni più forti stanno nella zona del credito e nel settore finanziario, nel settore delle assicurazioni ed in certe fasce del commercio, soprattutto del grande commercio. Qui si trovano sia salari che profitti maggiori della media dell'industria, pur tenendo conto dell'area dotata di notevole potere di mercato. Il fatto è che nel settore dei servizi e soprattutto in certi servizi privati, come il credito e le assicurazioni, non c'è la concorrenza estera che serve a frenare il potere di mercato.

Che andamento hanno avuto i profitti nell'industria manifatturiera degli Stati Uniti in questo dopoguerra?

Il periodo immediatamente successivo alla guerra è un periodo di alti profitti. Questo è abbastanza comprensibile. Vi era allora una situazione di scarsezza relativa, non solo di prodotti di consumo, ma anche di prodotti strumentali — durante la guerra molte imprese avevano rinviato la sostituzione degli impianti — e quindi si verificò un boom dovuto principalmente alla produzione di beni di investimento.

Tutto questo dura per diversi anni, dal '47 al '51 circa, con una piccola crisi nel '49, una crisi modesta che, viceversa, molti economisti pensavano potesse essere grave.

C'è poi una prima recessione nel '54 ed una seconda nel '58, e qui i profitti diminuiscono. Sto parlando della quota dei profitti sul valore aggiunto, ma l'andamento del saggio è molto simile a quello della quota. Se infatti il rapporto capitale-reddito è stazionario ovvero varia secondo un lento « trend », l'andamento della quota e l'andamento del saggio del profitto sono molto simili, sono anzi corrispondenti, anche se a diversi livelli di quantità.

Negli anni '50, comunque, il profitto arriva ad un livello che poi, sia pure con alti e bassi, mantiene fino al '65-'66.

C'è una prima, limitata, scivolata nel '67 e poi nel '69-'70 c'è una scivolata sensibile. Un'ulteriore flessione, dopo un recupero, ha luogo nel '74-'75.

Il primo andamento, quello degli anni '50, è molto particolare: non si può cioè vedere una flessione da allora, perché il profitto dell'industria manifatturiera era in quel periodo eccezionalmente alto, e poi, man mano, tende ad adagiarsi sul livello più vicino ad un livello normale, non influenzato da questi elementi.

Dopo il '65-'66, dopo il '69, e ancora più dopo il '74, ci sono delle flessioni che vanno chiarite. Da che cosa dipendono queste flessioni, come possono essere interpretate?

Riassumendo qui i risultati di un'indagine che mi ha tenuto occupato per molto tempo e che credo interessante perché serve a capire non soltanto l'andamento americano, ma anche quello di altri paesi, si può osservare che l'andamento dei prezzi rispetto a quello dei costi, che è il segreto delle variazioni dei profitti, presenta delle caratteristiche particolari. Non si trova una semplice corrispondenza nelle variazioni tra prezzi e costi, particolarmente se si considerano solo i costi diretti, cioè il costo del lavoro salariato ed il costo delle materie prime.

La scelta di considerare i soli costi diretti, anziché quelli totali, è giustificata, perché si osserva che gli uomini d'affari usano il costo diretto come termine di riferimento nella politica dei prezzi.

Contrariamente a quello che gli economisti ritenevano e ritengono, il costo diretto, o costo variabile medio (il costo cioè che in termini globali varia direttamente al variare della produzione) varia normalmente in misura proporzionale rispetto alla produzione e quindi, in termini unitari, è costante. Al contrario, il costo indiretto non varia direttamente al variare della produzione.

I costi indiretti sono chiamati volgarmente fissi: in realtà storicamente, sono tutt'altro che fissi. Sono, al contrario, quelli che crescono più velocemente come massa, e negli Stati Uniti anche per unità di prodotto. Non sono quindi fissi, ma al tempo stesso non variano direttamente al variare della produzione: in termini unitari, flettono solo quando la produzione cresce ad un saggio elevato, altrimenti o

sono costanti o aumentano.

Se si considerano i soli costi diretti, la differenza proporzionale tra prezzo e costo diretto è il margine proporzionale, il « mark-up ». Se, quando aumentano i costi, i prezzi aumentano nella stessa proporzione, il « mark-up » resta costante ed il margine di profitto o resta costante o diminuisce, se crescono i costi indiretti unitari. Quando i costi diretti diminuiscono, se i prezzi diminuiscono in proporzione, si giunge alla stessa conclusione, cioè che il « mark-up » non varia. Tuttavia si osserva empiricamente che, quando i costi diretti aumentano, i prezzi non aumentano nella stessa proporzione, ma un po' meno che in proporzione, per cui il « mark-up » viene eroso. Quando, viceversa, i costi diretti diminuiscono, i prezzi non diminuiscono in proporzione, ma molto meno che in proporzione. L'esame dell'andamento dei prezzi e dei costi diretti consente d'individuare quindi due fenomeni: il primo è la non proporzionalità delle variazioni; il secondo è l'asimmetria di questa non proporzionalità.

Mentre cioè nell'aumento l'erosione è piccola — soprattutto negli Stati Uniti la variazione dei prezzi è abbastanza vicina all'unità — nella diminuzione dei costi i prezzi diminuiscono molto meno che in proporzione e questo dà luogo ad un forte aumento del margine proporzionale. Il risultato, allora, è che questo margine tende a diminuire quando i costi aumentano e tende ad aumentare quando i costi diminuiscono.

Se c'è un'alternanza bilanciata di periodi a costi crescenti e periodi a costi decrescenti, il margine proporzionale può rimanere costante; ma se i periodi a costi crescenti sono più frequenti dei periodi a costi decrescenti, e se l'intensità degli aumenti supera l'intensità delle diminuzioni, allora il margine proporzionale tende a logorarsi.

La diversa durata dei periodi e la diversa intensità possono però, fino ad un certo punto, essere compensate dal fatto che i periodi con costi in diminuzione consentono un guadagno nel margine molto maggiore, a parità di variazioni, della perdita che si ha nei periodi di costi crescenti. Negli Stati Uniti, difatti, vedendo il periodo del dopoguerra nel suo complesso, il margine tende ad aumentare. Tuttavia, nello stesso tempo, la quota dei profitti è andata diminuendo. Per comprendere ciò, bisogna ricordare che il margine proporzionale serve anche a coprire i costi indiretti per unità e non solo ad alimentare il profitto. Ed i costi indiretti per unità negli Stati Uniti sono andati crescendo in modo sistematico.

I costi indiretti comprendono le spese amministrative, tra cui principalmente gli stipendi degli impiegati, gli stipendi dei managers, compresi gli alti managers, ed infine le spese amministrative di altro tipo. Ci sono poi le spese riguardanti il capitale, che sono essenzialmente di due categorie: ammortamenti e riparazioni. A queste vanno aggiun-

te altre spese, come quelle per servizi legali, per attività commerciali, per uffici di ricerca — anche di ricerca scientifica.

Queste spese hanno avuto tendenza a crescere piú rapidamente della produzione e quindi l'incidenza per unità è andata crescendo. Questo è vero non soltanto negli Stati Uniti, è vero anche in Italia, dove questa crescita è sostanzialmente dovuta all'aumento degli stipendi, non solo degli stipendi unitari, ma anche del numero degli stipendiati. Ciò accade anche negli Stati Uniti, dove il numero delle persone che ottengono stipendi, gli impiegati, i « white collars », compresi gli amministratori anche di alto livello, è cresciuto piú dei « production workers », cioè dei salariati; il numero di questi ultimi ha addirittura avuto, in certi periodi, tendenza a diminuire in termini assoluti, e comunque è diminuito in termini relativi. Come conseguenza, i costi indiretti per unità sono cresciuti. Se i costi indiretti per unità tendono a crescere, sussiste nel capitalismo moderno un'esigenza organica ad ottenere un margine proporzionale crescente: se il margine non cresce, si schiaccia il profitto.

Il profitto, quindi, può rimanere costante come unità ed anche come quota solo se il margine proporzionale cresce. È cresciuto negli Stati Uniti? Sí, ma nel complesso non abbastanza; negli ultimi otto-dieci anni, dal '69 in poi, è addirittura diminuito, come conseguenza di notevoli aumenti nei costi diretti.

Un tale meccanismo vale tanto negli Stati Uniti quanto in Italia: all'aumento dei costi non corrisponde un aumento dei prezzi proporzionale e alla diminuzione dei costi corrisponde una diminuzione dei prezzi ancor meno che proporzionale; in Italia, tuttavia, la simmetria è piú sfavorevole alle imprese.

In America il trasferimento verso l'alto supera il 90% e quindi l'erosione è molto piccola, anzi, nella relazione compare una costante, cosí che, per aumenti di costi non molto elevati, ha luogo un trasferimento praticamente completo; in Italia, invece, il trasferimento verso l'alto è piú modesto che negli Stati Uniti (circa l'85%).

Perché esiste questa differenza? Ci sono diversi motivi, ma la ragione principale è che l'Italia è un'economia molto piú aperta alla concorrenza internazionale. Ci sono poi motivi strutturali. Non solo l'Italia è piú aperta, ma ha anche industrie piú vulnerabili alla concorrenza internazionale perché tecnologicamente meno avanzate. D'altra parte in Italia in periodi di diminuzione dei costi il trasferimento nei prezzi è maggiore che negli Stati Uniti — siamo sull'ordine del 72% e non il 42% come in America — e quindi il guadagno che si ottiene è minore di quello che si è ottenuto negli Stati Uniti.

Il risultato è che il margine proporzionale in Italia è da quindici anni stazionario o in diminuzione, pur essendoci nell'industria manifattu-

riera una tendenza all'aumento dei costi diretti.

Si può quindi ben immaginare che brutta fine abbiano fatto i profitti industriali nel nostro paese.

Nonostante la potenza economica degli Stati Uniti, la concorrenza degli altri paesi è andata guadagnando punti, non solo quella dell'Europa, per molti anni, ma anche quella del Giappone. La concorrenza del Giappone incalza gli Stati Uniti perché l'industria di questo paese ha avuto un costo del lavoro meno dinamico non solo di quello italiano — e ci vuol poco — ma anche di quello americano.

Fino al 1972 il tasso delle variazioni medie del costo del lavoro in Giappone è zero; i salari aumentano, in media, con lo stesso saggio della produttività. Dopo il '72-'73 questo non è più vero, e poi nel '74-'75 c'è l'esplosione nei prezzi delle materie prime ed i profitti flettono.

In Giappone la flessione dei profitti è quindi dovuta quasi esclusivamente alle materie prime, negli Stati Uniti alle materie prime ma anche al costo del lavoro, con l'avvertenza che negli Stati Uniti le materie prime, in notevole misura, le producono all'interno, e quindi c'è stata una redistribuzione dei profitti fra i diversi settori, più che una riduzione generalizzata dei profitti.

Questo fa sì che negli Stati Uniti la flessione dei profitti sia meno evidente se si guarda all'economia nel suo complesso piuttosto che alla sola industria manifatturiera. Tuttavia ho già sottolineato che l'industria manifatturiera è il settore più dinamico; se l'industria manifatturiera ha profitti minori l'accumulazione viene indebolita.

Questo fatto non viene generalmente ammesso in America: la maggior parte degli economisti non attribuisce un valore speciale all'industria manifatturiera, e dunque perfino la realtà di una flessione dei profitti non è generalmente riconosciuta. Su questo punto mi è capitato di discutere animatamente, ad esempio, con Robert Solow. Fra quelli che riconoscono una flessione, specialmente per il '69-'70, meritano di essere ricordati Okun e Perry, secondo i quali si tratta di un fenomeno contingente e facilmente riassorbibile.

L'esperienza americana sembra anche avere dimostrato che l'inflazione non serve a ristabilire il margine di profitto. È una tradizione degli economisti sostenere che l'inflazione aiuta i profitti. Questa tesi era giusta nel tempo in cui i salari erano vischiosi, cioè aumentavano con un certo ritardo rispetto ai prezzi e perfino rispetto alla produttività. Quando però i salari si mettono a correre più della produttività in modo sistematico, perché i sindacati diventano più forti, quella tesi non è più vera. Rimane vero che i debiti si alleggeriscono, ma bisogna vedere che cosa si fa e quello che si riesce ad ottenere con i debiti. Se quello che si ottiene comporta redditi aziendali in diminuzione o addirittura

tura perdite, l'inflazione in realtà non porta nessun vantaggio. Nel conto patrimoniale, l'inflazione porta ad un vantaggio per l'alleggerimento dei debiti, ma nello stesso conto patrimoniale bisogna aumentare gli ammortamenti per gli impianti che poi bisognerà ricomprare a prezzi piú alti. Se poi c'è la perdita o il minor profitto in conto esercizio perché i costi diretti aumentano piú dei prezzi, si vedrà che non è vero che l'inflazione necessariamente avvantaggia le imprese; oggi, anzi, tende a danneggiarle, almeno in economie aperte.

La flessione dei profitti proviene, allora, da aumenti dei costi a cui non corrispondono proporzionali aumenti dei prezzi, soprattutto dei costi diretti: costo del lavoro, o costo delle materie prime, o tutti e due.

La flessione dei profitti è dovuta al trasferimento incompleto, almeno oltre una certa velocità, dell'aumento dei costi sui prezzi; il fatto che il trasferimento sia incompleto dipende da diverse cause, la principale delle quali è la concorrenza estera.

Ciò avviene in un quadro in cui i costi indiretti tendono a crescere per ragioni strutturali. Gli impiegati, i tecnici, gli ingegneri, gli specialisti di tecniche commerciali, gli scienziati che fanno capo alle grandi compagnie, soprattutto multinazionali: tutti costoro aumentano piú velocemente della produzione e quindi i costi indiretti tendono a pesare di piú e a comprimere i profitti. Aggiungo che nei massimi dirigenti, una parte del compenso non è vero e proprio stipendio, ma sono profitti istituzionalizzati, profitti trasformati in compensi alle persone. Questi grossi compensi assorbono una parte dei profitti che perciò non sono piú disponibili per il finanziamento degli investimenti.

Possiamo porre la questione se la flessione dei profitti di cui stiamo parlando abbia a che fare con la caduta tendenziale del saggio del profitto prevista da Carlo Marx. La risposta è che il legame è solo molto parziale. Infatti l'aumento dei costi indiretti è dovuto in parte ad un aumento dell'intensità di capitale per unità di prodotto, sensibile soprattutto negli Stati Uniti. In termini marxiani ciò rappresenta un aumento del peso del capitale costante. D'altra parte per Marx anche le materie prime fanno parte del capitale costante, ed anche il loro costo è aumentato. Bisogna però subito aggiungere che l'aumento delle materie prime ha un'origine diversa da quella ipotizzata in Marx. Marx pensava che l'aumento del capitale costante — sia materie prime che macchinari — sarebbe stato il frutto di una concorrenza fra singoli capitalisti che modificavano la tecnologia, e quindi la composizione organica del capitale. L'aumento delle materie prime verificatosi negli ultimi anni non ha niente a che fare con le variazioni tecnologiche ma soltanto con mutati rapporti di forza fra paesi in via di sviluppo e paesi industriali.

Possiamo allora prevedere che la flessione dei profitti sia non contingente ma durevole? Non mi sento di rispondere ad una tale

domanda. È chiaro però che alcuni dei fattori di cui ho parlato non sono transeunti, cosicché bisogna concepire qualche contropinta, per immaginare che il fenomeno possa essere invertito. Se le contropinte non avranno luogo, o se non avranno l'intensità necessaria, il processo di accumulazione potrà risentirne in misura non temporanea e potrà risultare durevolmente indebolito.

# I problemi dell'energia

di Vittorio Jucker

La soluzione dei problemi energetici americani fa parte del programma politico del presidente Carter: nel corso della campagna elettorale, Carter (il primo presidente dal 1933 ad avere una formazione tecnica anziché legale o militare) era piú volte intervenuto sui problemi energetici americani prendendo, tra l'altro, posizione contro la diffusione delle centrali nucleari tradizionali ed a plutonio.

Dopo una elaborazione durata quattro mesi, il programma energetico della nuova amministrazione è stato presentato al Congresso alla fine di aprile. Esso si articola su due punti fondamentali: la creazione di un apposito Dipartimento dell'energia (Department of Energy) e la presentazione di una serie di provvedimenti coerenti ed organici.

La proposta relativa alla creazione del Dipartimento dell'energia (già prevista dalla precedente amministrazione), la cui direzione è stata affidata all'ex segretario della difesa, il tecnocrate repubblicano Schlesinger, non ha incontrato ostacoli di rilievo ed in tempi relativamente brevi ha superato l'esame del Congresso.

Con un bilancio di circa 20 miliardi di dollari, ventimila dipendenti, un responsabile con qualifica di segretario (e quindi membro del Gabinetto) il Dipartimento dell'energia costituisce una delle piú grosse novità politico-amministrative degli ultimi anni. In pratica il Dipartimento dell'energia congloberà tutte le funzioni delle varie agenzie federali, quali la Federal Energy Administration (Fea); la Energy Research and Development Administration (Erda) e la Federal Power Commission (Fpc). Decine di uffici aventi funzioni piú o meno attinenti al settore energetico sono stati, inoltre, trasferiti dai vari ministeri di appartenenza al Department of Energy. Come sempre avviene in questi casi è in atto una dura lotta tra le varie burocrazie, ognuna delle quali tenta di non perdere settori ritenuti di propria competenza a favore del nuovo venuto.

Occorrerà perciò del tempo prima che il nuovo ministero possa realmente adempiere ai suoi compiti istituzionali. L'importanza del Dipartimento dell'energia non va comunque sottovalutata; per ora è sufficiente rilevare che finalmente si prospetta la possibilità che tra le molte divergenti analisi e valutazioni provenienti dai molteplici uffici che si sono sinora direttamente o indirettamente occupati di problemi attinenti al settore energetico, vi sia un minimo di omogeneità e coerenza. Ad esempio, mentre la Fea ha più volte sposato la linea delle società petrolifere circa le stime sulle risorse esistenti negli Stati Uniti, il Bureau of Mines, già del Dipartimento degli interni, ha affermato che le risorse interne degli Usa sarebbero in buona parte ancora da scoprire. Nell'attuale situazione di confusione, la possibilità che il governo americano parli con una sola voce non è affatto da sottovalutare.

La seconda parte del piano energetico di Carter, cioè l'introduzione di un programma energetico globale ed organico si prefigge i seguenti obiettivi per il periodo 1985-90:

— riduzione dell'aumento annuo dei consumi energetici ad un tasso inferiore al 2%;

— riduzione dei consumi di benzina ad un livello inferiore del 10% rispetto a quello attuale (tramite l'imposizione di imposte progressive sulla cilindrata delle auto e tramite leggi che stabiliscano limiti massimi al consumo di benzina per chilometro);

— riduzione delle importazioni ad un livello inferiore agli 8 milioni di barili al giorno (400 milioni di tonn. l'anno);

— costituzione di una riserva strategica di greggio di circa 130 milioni di tonn., pari ai consumi petroliferi di 60 giorni circa (la costituzione della riserva strategica è già iniziata nel 1977);

— incremento della produzione di carbone, che dovrebbe arrivare entro il 1985 a circa un miliardo di tonn. l'anno con un incremento del 40% circa rispetto ai livelli attuali;

— rallentamento dei programmi nucleari;

— isolamento termico del 90% delle abitazioni ed uffici di nuova costruzione;

— impiego dell'energia solare in più di due milioni di abitazioni.

Articolato su circa un centinaio di leggi, il programma energetico di Carter è stato presentato il 20 aprile al Congresso. Approvato dalla Camera dei rappresentanti il programma è ora bloccato al Senato.

Di per sé, il piano Carter non rappresenta una novità di rilievo. Si discosta dai vari piani energetici presentati dalle precedenti amministrazioni (Nixon 1973 e 1974; Ford 1976) e rimasti lettera morta, soprattutto in quanto congegnato sull'ipotesi di nuove politiche industriali che dovrebbero consentire di uscire dalla logica dei grandi investimenti e delle grandi tecnologie. Inoltre, obiettivo primario del piano sembra

essere la salvaguardia del settore industriale da qualsiasi tipo di crisi degli approvvigionamenti, scaricando, tra l'altro, sui consumatori l'onere degli aumenti dei costi energetici previsti sino al 1990.

La presentazione del piano Carter era stata preceduta da una serie di catastrofiche previsioni sulla imminente fine delle risorse naturali e sulla necessità di salvare il possibile per le generazioni future. Tra queste l'ormai nota previsione della Cia sul calo delle riserve petrolifere dell'Unione Sovietica. Ciò al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e di creare una base di consenso attorno ai fini ed ai mezzi proposti da Carter.

Tuttavia l'operazione è in buona parte fallita: l'opinione pubblica ha visto nel piano una manovra tendente esclusivamente ad aumentare i prezzi dell'energia e soprattutto quelli della benzina ad esclusivo vantaggio delle società petrolifere. Quanto alle forze politiche, esse hanno visto nel piano Carter l'occasione per la rivincita contro il « parvenu » della Casa bianca.

Una eterogenea alleanza, costituita dai rappresentanti degli stati petroliferi e di quelli industriali, interessi petroliferi, automobilistici ed altri, capeggiata dal senatore Henry Jackson, sembra aver completamente bloccato il piano Carter al Senato. Non una delle proposte legislative presentate dall'amministrazione è passata indenne.

L'opposizione al programma energetico di Carter ha poco a che vedere con il contenuto specifico delle proposte. Essa riflette qualcosa di assai più profondo. Nella ambigua situazione politica americana, nella quale riemerge la frattura tra presidenza e Congresso, gli interessi clientelari e settoriali tendono ad avere il sopravvento sulle grandi opzioni strategiche. In altri termini, le forze politiche tradizionali hanno fatto capire al neopresidente che il suo mandato non costituisce un assegno in bianco.

È difficile dire come si uscirà dall'« impasse » che sta già avendo effetti negativi sia negli Stati Uniti sia all'estero. Meglio una politica, anche se cattiva, che questa situazione di incertezza, generatrice di tendenze centrifughe e scontri di interessi.

La situazione è infatti potenzialmente grave. Non tanto nei termini malthusiani, così cari oggi ad alcuni esperti americani (e cioè il pericolo di un possibile esaurimento delle risorse petrolifere nel corso dei prossimi 30-40 anni) quanto piuttosto a causa di un processo di polarizzazione sia all'interno della società americana sia a livello mondiale.

La crisi economica iniziata alla fine degli anni '60 ha caratteristiche strutturali che tenderanno a protrarsi nel tempo. Essa ha già messo in crisi l'equilibrio economico e politico emerso negli Stati Uniti dopo il 1945: le scelte interne ed esterne (spese militari, aumento dei consumi privati e rafforzamento degli oligopoli all'interno; egemonia politi-

ca, tecnologica e finanziaria all'esterno) non sono piú in grado di garantire soddisfacenti tassi di sviluppo e di attenuare le tensioni sociali.

Lo smantellamento del New Deal fu accompagnato, negli anni '40, da una divisione dei compiti tra esecutivo e legislativo. Grosso modo, al presidente venne dato un notevole margine di autonomia nel campo della politica estera, sia pure nei limiti degli accordi bipartitici (fra repubblicani e democratici) raggiunti in quegli anni (politica del « contenimento » antisovietico ed anticinese). In cambio, il presidente demandava la politica interna al Congresso, il che, tenuto conto delle tradizioni parlamentari americane, significava, in pratica, dare un potere quasi assoluto ai presidenti delle commissioni parlamentari, spesso notabili provenienti dagli stati del Sud.

Questo sistema di governo, fondato su un tipo inedito di spartizione dei poteri, si è progressivamente degradato, in quanto non ha saputo, o potuto, rinnovare la base sociale ed economica sulla quale era fondato. Di fronte ad una crisi latente già dalla fine degli anni '50, si assiste ad una serie di tentativi di utilizzare le risorse dello stato per rilanciare l'economia. I grandi programmi spaziali che portano alla costituzione della Nasa; i programmi autostradali, le riforme assistenziali del 1964-68 ed entro certi limiti la stessa guerra nel Vietnam costituiscono altrettanti tentativi di esorcizzare la crisi. Vengono utilizzate le risorse dello stato al fine di stimolare la domanda interna, tramite politiche piú o meno keynesiane, senza in alcun modo intaccare la struttura dell'offerta (in altri termini senza una programmazione economica e senza un'intervento attivo dello stato nei settori di base).

Nel corso degli anni '60 e '70, si fanno piú frequenti gli scontri tra presidenza e Congresso che tendono sempre piú vistosamente a neutralizzarsi a vicenda, mentre una serie di grossi problemi economici e sociali, maturati nel corso dell'ultimo trentennio, sono venuti al pettine.

Rispetto alla situazione di pressoché totale egemonia esercitata dagli Usa alla fine del secondo conflitto mondiale, la posizione internazionale del paese è, in termini relativi, peggiorata. Ciò è in buona parte dovuto al recupero delle posizioni dei paesi dell'Europa occidentale ed al Giappone, nonché agli sviluppi dei paesi socialisti, ma anche ad altri fattori. Tra questi l'evoluzione degli Usa da esportatore di petrolio e materie prime in generale a importatore netto.

I tassi di sviluppo dei paesi europei sono stati mediamente piú alti di quelli degli Stati Uniti (per non parlare del Giappone). A partire dalla fine degli anni '60 l'egemonia economica, tecnologica e finanziaria degli Usa declina abbastanza rapidamente. Vi sono su questo argomento numerosi studi, ma emblematici di questa situazione sono i dati sulle importazioni da parte di imprese americane di tecnologie straniere:

TAB. 1. *Percentuale dei brevetti di origine straniera sul totale brevetti presentati negli Usa.*

Anni	1961	1966	1971	1974
%	20	24	39	46

I tentativi americani di recuperare il terreno perduto hanno scosso il sistema economico internazionale ma non hanno sinora invertito la tendenza. Non potendo, per motivi di equilibrio interno, modificare la loro struttura produttiva interna e attuare una politica di contrazione dei consumi al fine di riequilibrare la loro bilancia dei pagamenti (anche per motivi di equilibrio internazionale), gli Stati Uniti hanno tentato di scaricare parte delle loro contraddizioni sui loro partners commerciali. Ma il sistema di alleanze politiche ed economiche instaurato alla fine della guerra è rimasto profondamente intaccato dalla crisi americana.

Due dei sintomi e, nel contempo cause, della crisi sono l'inflazione mondiale e l'aumento dei prezzi petroliferi. Essi costituiscono, a livello mondiale, un tentativo non riuscito del tutto di redistribuzione di risorse a favore degli Stati Uniti.

Nell'aumento dei prezzi petroliferi gli Stati Uniti hanno visto la possibilità di risolvere la crisi del dollaro che aveva raggiunto nei sei mesi precedenti la guerra del Yom Kippur il punto più acuto. Tra il 1970 e il 1973 si è verificata una fuga dalla moneta verso risorse reali contemporaneamente ad un forte aumento della liquidità internazionale; questi due fenomeni avevano stimolato l'inflazione. L'aumento dei prezzi petroliferi, oltre a ridurre la liquidità internazionale ha avuto l'effetto non secondario di rivalutare il ruolo del dollaro quale moneta di riserva. Le importazioni petrolifere americane sono rapidamente aumentate senza per questo porre problemi immediati di equilibrio della bilancia dei pagamenti. A breve termine, perciò, la crisi petrolifera ha contribuito a migliorare la posizione concorrenziale degli Stati Uniti. Nel periodo 1971-76 a seguito di tutto ciò vi è stato infatti un forte ritmo di espansione delle esportazioni americane che ha consentito agli Usa di bloccare il « trend » di relativo declino della loro quota degli scambi.

A partire dal 1976, la situazione si è nuovamente capovolta: il commercio Usa è stato, infatti, caratterizzato da un deficit crescente. Il tasso di aumento delle esportazioni americane è rallentato (nel secondo e terzo trimestre 1977 è addirittura calato) in parte a causa del basso livello della domanda mondiale, in parte a causa della accresciuta concorrenza internazionale.

TAB. 2. *Bilancia commerciale Usa in miliardi di dollari correnti.*

	1975	1976	1977 *	1978 *
Esportazioni fob	107	114,7	126	135
Importazioni fob	98	125	151	160
Bilancia commerciale	9	-10,2	-25	-22
Bilancia in conto corrente	11,7	- 0,6	-16	-12

\* Stime.

Parte rilevante del deficit commerciale è dovuto all'aumento delle importazioni petrolifere, passate da circa 4 miliardi di dollari nel 1972 a 28 miliardi nel 1975 ed a 43 miliardi circa nel 1977. Solo a partire dal prossimo anno, a seguito dell'entrata in produzione dei giacimenti dell'Alaska è prevedibile una stabilizzazione delle importazioni petrolifere. Bisogna aggiungere che nel 1977 il programma per la costituzione delle riserve strategiche è stato in parte completato e anche per questo motivo le importazioni petrolifere e di greggio in particolare tenderanno a calare, sia pure leggermente.

TAB. 3. *Produzione ed importazioni petrolifere Usa (milioni di tonn.).*

	1972	1976	1977	1978 *
Produzione	454	406	402	435
Importazione di greggio	102	343	441	390
Import. prodotti petroliferi	135	98	92	92
Totale consumi	691	847	935	910
Totale importazioni	237	441	533	485
% import. sul tot. consumi	34	52	57	53
% import. greggio sul tot. consumi	19	40	47	43

\* Stime.

È evidente da questi dati che siamo davanti a modifiche estremamente rapide dei flussi commerciali e di approvvigionamento degli Stati Uniti. Il fattore destabilizzante, per l'economia internazionale, non sta però tanto nel deficit petrolifero (il 1977 è, da un punto di vista statistico, piuttosto atipico) quanto nel fatto che, a partire dal 1976, sono ricomparsi alcuni dei problemi di fondo legati alla questione della bilancia dei pagamenti.

Secondo le dichiarazioni del governo americano, eliminando la voce petrolifera dal computo delle importazioni, si registrerebbe un attivo di circa 10 miliardi di dollari. In realtà, se dai dati sugli scambi fossero eliminate sia le importazioni petrolifere provenienti dall'Opec (circa l'80% del totale) sia le esportazioni statunitensi derivate dall'accresciuta domanda dei paesi Opec si avrebbe un andamento della bilancia commerciale in contrasto con l'ipotesi di un deficit dovuto esclusivamente alle importazioni petrolifere.

TAB. 4. *Stima import-export Usa al netto conseguenze aumento prezzi petroliferi (miliardi di dollari correnti).*

	1975	1976	1977	1978
Bilancia commerciale	+23	+11	-4	-8
Bilancia di parte corrente	+24	+12	+3	-3

Si tratta ovviamente di un calcolo approssimativo ma che sembra, comunque, indicare la complessità del problema. In linea di massima si può dire che, a partire dal 1976 ricompaiono i problemi di fondo che hanno portato alla crisi monetaria internazionale del 1969-73<sup>1</sup>.

La ricomparsa di tali elementi è in parte riconducibile alla impossibilità degli Stati Uniti di affrontare i loro problemi strutturali. Essi sono stati l'unico tra i grandi paesi industriali che hanno visto aumentare i consumi petroliferi del 20% circa tra il 1973 e il '77 senza per questo attraversare un periodo di rapida espansione economica.

La politica petrolifera internazionale seguita dagli Stati Uniti, a partire dal 1973, è stata estremamente contraddittoria. Il governo americano ha cercato di contrapporre al fronte dei paesi produttori un fronte dei paesi consumatori (Conferenza di Washington feb. 1974); allo stesso tempo hanno corteggiato certi paesi Opec, le cui riserve valutarie dovevano servire a rilanciare le operazioni internazionali delle grandi banche statunitensi.

Essi hanno, inoltre, predicato la conservazione e l'introduzione di

<sup>1</sup> La Morgan Guaranty Trust ha effettuato un calcolo simile, basato sul concetto di « bilancia normale o normalizzata » con la quale si intende il saldo delle bilance di parte corrente calcolato sulla base del « trend » 1965-73 ai prezzi correnti e tenendo conto degli attuali flussi commerciali con una « ragionevole » redistribuzione del carico che ciascun paese dovrebbe sopportare a fronte degli attivi Opec.

	1976	1977
Bilancia parte corrente	-0,6	-1,6

fonti alternative, in particolare quella nucleare. Mentre i consumi interni americani non sono calati, quelli degli altri paesi industrializzati sono rimasti piú o meno stazionari e, in alcuni paesi, sono calati. Molti paesi hanno avviato (o stanno tentando di avviare) programmi nucleari ma sono stati soggetti ad improvvisi blocchi delle esportazioni di uranio arricchito da parte degli Usa. Non a caso i paesi della Cee stanno ora cercando di avviare programmi nazionali per l'arricchimento dell'uranio o cercano di approvvigionarsi dall'Unione Sovietica.

Ufficialmente, infine, gli Stati Uniti, si sono opposti ad accordi bilaterali tra paesi importatori e paesi esportatori. Ma se queste sono state, grosso modo, le posizioni ufficiali degli Usa, la loro azione reale è stata alquanto diversa. Innanzitutto, come già rilevato, essi non hanno attuato nessuna reale politica di contenimento dei consumi. A livello internazionale, inoltre, hanno in pratica operato senza consultare i loro alleati, costituendo di fatto una serie di rapporti privilegiati con alcuni tra i principali produttori mediorientali, in particolar modo con l'Arabia Saudita. È stato proprio questo tipo di rapporti che ha sinora consentito agli Stati Uniti di trascurare i problemi della loro bilancia dei pagamenti, in quanto sia a seguito di accordi piú o meno segreti sia per motivi psicologici e politici, l'Arabia Saudita (e con essa altri paesi produttori) ha trasferito negli Stati Uniti parte rilevante dei suoi surplus. Questi rapporti preferenziali non sono stati cambiati dall'amministrazione Carter che ha, per quel che riguarda le relazioni con i paesi produttori arabi, seguito la politica delle precedenti amministrazioni.

I rapporti bilaterali non si limitano tuttavia ai paesi Opec: forti della loro posizione creditizia nei confronti del Messico, il nuovo grande paese produttore, con una produzione prevista di circa 80 milioni di tonnellate l'anno entro il 1982 e forse di 150-200 milioni entro il 1990, gli Stati Uniti si sono già praticamente garantiti buona parte delle future esportazioni di idrocarburi messicane escludendo, se non per quantitativi marginali, eventuali altri acquirenti.

In sostanza, la politica energetica americana riflette gli irrisolti problemi interni del paese e contribuisce all'instabilità politica ed economica internazionale.

Si è accennato, all'inizio, al ruolo che potrebbe svolgere nel futuro il Dipartimento dell'energia. Non è da escludere che da una funzione di apporto tecnico-scientifico<sup>2</sup> verso il settore privato, vi sia un'evoluzione verso un ruolo di effettiva programmazione energetica.

È proprio sul ruolo dello stato che verte, in realtà, il problema energetico americano. Le scelte che si dovranno fare coinvolgono l'inte-

<sup>2</sup> Vedi tab. 5.

TAB. 5. *Bilancio Erda per Ricerca & Sviluppo.*

(miliardi di dollari correnti)	1975	1976	1977	1978
Nucleare	0,6	0,7	1,0	1,25
Solare e geotermica	0,1	0,3	0,4	0,6
Fusione	0,2	0,3	0,4	0,5
Fossile	0,4	0,4	0,6	0,7
Conservazione	—	0,1	0,2	0,3
Altri	0,3	0,3	0,4	0,5
	1,6	2,1	3,0	3,8

*Principali settori di intervento nel 1978* (solo quelli che superano i 100 milioni di dollari).

	milioni di dollari
<i>Nucleare</i>	
Reattori autofertilizzanti	455
Ciclo nucleare e sicurezza	390
Ricerca nucleare	267
<i>Energia solare e geotermica</i>	
Condizionamento termico	100
Riscaldamento solare	104
Energia geotermica	131
<i>Fusione</i>	
Fusione magnetica	325
Fusione laser	130
<i>Fossile</i>	
Carbone	553

ro sistema economico e la gestione delle risorse e della loro utilizzazione è forse il movente principale dello scontro politico attuale.

Le previsioni correnti<sup>3</sup> circa i futuri consumi energetici americani, tecnicamente si basano su una correlazione tra sviluppo del prodotto nazionale lordo e andamento dei consumi. Ad un certo tasso di aumento del reddito corrisponde, in modo piú o meno rigido, un tasso di incremento dei consumi energetici. Grosso modo, entro il 2000 (sempre in funzione delle previsioni del reddito che dovrebbe, in termini reali, raddoppiare) i consumi energetici americani dovrebbero passare da 1800 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio a 3000-3800

<sup>3</sup> Vedi tabb. 6. e 7.

TAB. 6. *Consumi energetici Usa nel 1975 e 1985 per settori secondo tre modelli.*  
(milioni di tonn. equivalenti di petrolio - tep).

	1975	1985		
		G.E.	B.T.	W.A.E.S.
<i>Residenziali e domestici</i>				
Petrolio	160	215	193	
Gas naturale	177	212	235	
<b>Totale</b>	<b>337</b>	<b>427</b>	<b>428</b>	<b>367</b>
<i>Industriali</i>				
Petrolio	150	247	207	
Gas naturale	276	225	215	
Carbone	105	130	145	
<b>Totale</b>	<b>531</b>	<b>602</b>	<b>567</b>	<b>495</b>
<i>Trasporti</i>				
Petrolio	440	553	585	450
<i>Produzione energia elettrica</i>				
Petrolio	85	130	83	
Gas naturale	83	38	53	
Carbone	218	405	383	
Nucleare	30	263	305	
Altri	70	95	100	
<b>Totale</b>	<b>486</b>	<b>933</b>	<b>924</b>	<b>750</b>
<b>Totale consumi energetici</b>	<b>1.794</b>	<b>2.515</b>	<b>2.504</b>	<b>2.012</b>

*Fonti:* General Electric: *Energy environment outlook 1977*. Bankers Trust Company: *Capital Resources for energy 1976*. Workshop on alternative energy strategies - MIT Boston 1976.

TAB. 7. *Consumi energetici Usa nel 1985 secondo alcune previsioni in milioni di tonn. equivalenti di petrolio (Tep).*

Ocse (1977)	2.274
Ford (1975)	2.600
Federal energy administration (1976)	2.300 (ipotesi bassa) 2.518 (ipotesi alta)
Department of commerce (1977)	2.055
Workshop on alternative energy strategies (WAES - M.I.T.) (1977)	2.012 (ipotesi minima) 2.190 (ipotesi mediana)
Cia (1977)	2.400 (ipotesi minima) 2.737 (ipotesi massima)
American Petroleum Institute (1977)	2.300 (ipotesi minima) 2.600 (ipotesi massima)
Stanford Intelligence Program	2.890 (1973) 2.080 (1977)

milioni di tonnellate equivalenti di petrolio.

Queste valutazioni hanno risvolti politici oltre che tecnici: esse si basano, infatti, sul presupposto che la gestione del settore energetico rimarrà nelle mani dell'industria privata.

Carter ha tentato, senza gran successo, con il suo programma di conciliare interessi contrastanti. « Abbiamo garantito utili di cento miliardi di dollari l'anno alle società petrolifere, ma esse vogliono tutto e vogliono più di 150 miliardi », ha recentemente dichiarato Carter. E sta proprio qui una delle chiavi del problema: il piano Carter, come quelli dei suoi predecessori, prevede un apporto finanziario del governo federale al settore privato, cioè alle società petrolifere sia pure con un maggiore ruolo di regolazione da parte dello stato.

Ma le imprese petrolifere, trasformatesi negli ultimi anni in « società energetiche », d'accordo per la parte finanziaria si oppongono a qualsiasi intervento reale dello stato. Esse controllano ormai una parte importante dell'industria carbonifera; hanno una posizione assai forte nel settore uranifero e sono attive nei cosiddetti settori alternativi quali l'energia solare e geotermica, gli scisti bituminosi ecc. Vorrebbero gestire la programmazione energetica americana, possibilmente con fondi pubblici, ma non sembrano avere le capacità tecnico manageriali o il consenso politico per farlo. Ma il gioco vale la candela: sulla base dei modelli previsivi oggi accettati, gli investimenti per il settore energetico tra il 1977 ed il 1990 dovrebbero ammontare a circa 1400 miliardi di dollari correnti (di cui circa 240-340 per il settore petrolifero vero e proprio), con utili previsti per le società operanti nel settore di circa 900-1100 milioni di dollari. Si tratta, grosso modo di circa un centinaio di miliardi di dollari l'anno da investire nel settore energetico: se ciò avvenisse, circa il 40% degli investimenti previsti negli Stati Uniti sarebbe assorbito dal settore, contro una media storica del 16-18%.

Queste previsioni favoriscono le strategie delle grandi imprese che hanno tutto l'interesse a presentare la situazione attuale come immutabile e senza reali alternative. Eppure, da un punto di vista politico alternative ce ne sono. Sarebbe, ad esempio, teoricamente possibile ottenere un tasso di sviluppo del 4,5% circa con un aumento minimo dei consumi energetici. Cioè ricorrendo ad un massiccio programma di conservazione e di riconversione basato sull'introduzione di nuove tecnologie, in parte già disponibili e su diverse dimensioni di scala. Tanto per citare un esempio, il modello previsto dallo Stanford Intelligence Program prevede per il 1985 una stabilizzazione dei consumi del settore trasporti sui livelli attuali attribuibile ad un calo del 15% circa dei consumi di benzina dovuto ad una maggiore efficienza dei motori. In media, gli altri modelli previsivi danno per scontato un aumento del 25-30% dei consumi del settore trasporti.

Vi sono forti dubbi circa le capacità delle società petrolifere<sup>4</sup> e vi sono problemi finanziari di tale entità da far ritenere inevitabile, alla lunga, un intervento diretto o indiretto dello stato.

Le società petrolifere in particolare, e più in generale quella parte del settore privato interessata direttamente al problema dell'energia, non disporranno dei capitali necessari per attuare i programmi oggi considerati indispensabili per far fronte alla domanda futura. Né appare possibile reperire questi fondi sui mercati finanziari, per lo meno non sotto forma di partecipazioni azionarie. Solo disponendo dello spazio politico necessario per avviare un massiccio processo di accumulazione sarebbe possibile trovare i mezzi finanziari occorrenti. Ma lo spazio politico interno non esiste, inoltre le conseguenze di una simile scelta sarebbero così destabilizzanti a livello internazionale da far temere drammatiche ripercussioni.

Per tornare alle società petrolifere, si nota nel corso degli ultimi anni un processo di crescente indebitamento che sembra dimostrare quanto detto sopra:

<sup>4</sup> Può essere d'interesse riportare, a questo punto, una conversazione pubblicata dal New York Times il 24-7-1977, tra l'ex responsabile della Fea, John Sawhill che esprime il punto di vista tradizionale delle società petrolifere, ed il suo successore, John F. O'Leary.

D. Le imprese petrolifere sono una fonte importante di tecnologia, imprenditorialità e finanziamenti per lo sviluppo della conversione del carbone?

*Mr. Sawhill:* Le imprese petrolifere hanno risorse finanziarie immense. Esse hanno una esperienza nella gestione di progetti vasti e complessi. Hanno anche esperienza nel management della tecnologia, e quindi certamente costituiscono uno dei settori dell'economia al quale possiamo rivolgerci se vogliamo vedere sviluppata la tecnologia del carbone.

*Mr. O'Leary:* Mi sia concesso di illustrare l'altra faccia della medaglia. La produttività nell'industria del carbone era di circa 15 tonnellate per turno-uomo nel 1969: essa è di 8,6 oggi. Se una impresa elettrica desidera comperare carbone, il più delle volte essa finisce col trovare una impresa carbonifera, la quale generalmente è una filiale di una impresa petrolifera, e la indennizza per qualsiasi mutamento nel prezzo dei fattori della produzione, inclusi mutamenti nella produttività del lavoro.

Ciò induce a dubitare della validità della affermazione che l'entrata dell'industria petrolifera nella estrazione del carbone ha portato capacità manageriali e tecnologiche. È un problema politico che dovrebbe essere affrontato molto seriamente una volta che alcune di queste altre questioni fossero risolte. Con la tradizione dell'industria petrolifera di avventurarsi solo su terreno relativamente sicuro e con un rendimento molto alto, finiremo col pagare molto di più per il nostro carbone.

*Mr. Sawhill:* Non condivido l'affermazione che le imprese petrolifere affrontano un investimento solo quando ne vedono una sicura redditività. L'industria petrolifera è sempre stata caratterizzata dal rischio.

*Mr. O'Leary:* Lei dice questo perché confonde l'attività delle imprese maggiori con quella delle imprese indipendenti. Gli indipendenti vanno a caccia ed affrontano i rischi: le maggiori sopravvivono a godere del frutto dopo che il rischio è finito.

TAB. 8. *Investimenti annui delle 29 principali società petrolifere americane ed incremento annuo del loro indebitamento a lungo termine (miliardi di dollari correnti).*

	1972	1973	1974	1975	1976	1977 <sup>1</sup>
Investimenti	6,8	7,6	13,4	14,4	16,7	18
Debiti a lungo contratti nell'anno	1,3	0,9	2,9	5	5,6	6,4
Debiti come % dei nuovi investimenti	19	12	21,6	34,7	33,5	35,5

<sup>1</sup> Stimato.

Entro il 1985, l'incremento annuo dell'indebitamento a medio e lungo termine delle società petrolifere potrebbe essere pari al 70% circa dei nuovi investimenti. Ciò se la struttura degli investimenti previsti non si discostasse troppo dall'andamento tradizionale. Qualora invece gli investimenti dovessero coprire l'intero settore dell'energia, le possibilità di autofinanziamento dell'industria petrolifera sarebbero nulle o quasi, forse anche se i prezzi interni dell'energia dovessero salire a livelli simili a quelli europei (v. tab. 8).

È chiaro che il grande capitale ha bisogno dello stato per rilanciare il processo d'accumulazione, di cui è bene ricordare che la questione energetica rappresenta solo uno degli aspetti. Negli Stati Uniti l'industria privata non ha voluto o potuto effettuare gli investimenti necessari per sviluppare sufficientemente il proprio apparato produttivo (tra il 1960 ed il 1975 circa un terzo degli « investimenti » effettuati negli Usa sono stati destinati ad operazioni di borsa miranti ad acquistare società e non ad espandere la capacità produttiva). L'età media degli impianti industriali è passata da 10 anni circa nel 1950 a 20 anni nel 1977. All'inecchiamento dell'apparato produttivo si è accompagnata una vistosa decadenza sociale e materiale dei grandi centri urbani (New York, Detroit, Boston, St. Louis ecc.).

I gruppi dirigenti americani sono coscienti di questa situazione e non mancano piani di rilancio. L'ex vice presidente Rockefeller ha suggerito la costituzione di un fondo federale di 100 miliardi di dollari da utilizzare per il cofinanziamento statale dei grandi progetti energetici. Roosa ha proposto di trasformare in azioni il debito delle imprese presso le banche private. I senatori Javits e Humphrey hanno presentato un progetto di legge per la costituzione di un organismo federale di programmazione economica.

Queste proposte non hanno ancora avuto una applicazione pratica; sembra indubbio, tuttavia, che lo scontro economico e politico in atto negli Stati Uniti verterà proprio su questi colossali progetti di riconversione. Il processo di accumulazione, così come viene previsto dai grandi

TAB. 9. *Investimenti negli Usa delle principali società petrolifere (milioni di dollari).*

	1972	1973	1974	1975	1976
Ricerca idrocarburi	3,842	4,729	8,142	6,205	7,708
Impianti Ngl	115	120	183	243	251
Oleodotti *	193	240	1,282	3,300	3,327
Navi	58	86	73	114	190
Altri trasporti	53	63	74	85	148
Raffinerie ed impianti petrolchimici	1,212	1,269	2,382	3,014	3,659
Distribuzione	1,001	744	541	574	512
Altri	337	350	733	845	869
<b>Totale investimenti</b>	<b>6,811</b>	<b>7,601</b>	<b>13,410</b>	<b>14,410</b>	<b>16,664</b>

*Fonte:* Da 1976 *Financial Analysis of a Group of Petroleum Companies* Chase Manhattan Bank-Energy Economics Div. Ott. 1977.

\* La forte espansione degli investimenti per oleodotti è dovuta alla costruzione dell'oleodotto Trans-Alaska, completato nel 1977 con un costo complessivo di circa 9 miliardi di dollari.

centri economici, richiederebbe investimenti annui di circa 600 miliardi di dollari, contro i 250 attuali. Ma un rilancio di queste dimensioni, appoggiato finanziariamente dallo stato, comporterebbe un trasferimento di risorse a favore dei grandi gruppi industriali e non potrebbe non accentuare i problemi sociali del paese.

Il problema dell'energia è dunque uno degli aspetti del processo di riconversione che si va profilando negli Stati Uniti. Il programma di Carter subirà grosse modifiche ed è probabile che il pacchetto finale lasci tutti più o meno insoddisfatti. È anche possibile che il presidente americano ripresenti, tra qualche tempo, un nuovo programma, più politico questa volta, cercando di coinvolgere l'opinione pubblica del paese in modo più realistico e progressista. È, inoltre, possibile che proprio sotto la presidenza Carter lo scontro per la conquista dello stato assuma aspetti drammatici e che il ruolo dello stato nell'economia si evolva radicalmente.

# La difesa dell'ambiente tra opinione «ecologica» e interessi industriali

di Giuseppe Sacco

## La questione ambientale nella «crisi da sproporzioni»

La politica di difesa dell'ambiente naturale e, in generale, i problemi che si suol chiamare « ecologici » appaiono spesso come un argomento secondario o, se si vuole, come un sovrappiú di cui tutti si debbono occupare, per dovere sociale, e in particolare — a fini di immagine — i gruppi industriali. Questi anzi, quanto piú inquinano tanto piú si occupano di ecologia.

Questo ruolo di « foglia di fico » che le preoccupazioni per l'ecologia cosí spesso assumono è non poco irritante, ed obbliga, quando ci si occupa di questi problemi, a precisare — in via preliminare — quali siano le ragioni per cui si ritiene che le questioni relative alla difesa dell'ambiente naturale siano importanti nel contesto specifico in cui ci si trova a discutere. Nel caso di questo seminario, ciò significa spiegare per quali ragioni le questioni di politica ambientale vengono ritenute rilevanti per spiegare in maniera non agiografica — ma critica — il ruolo dell'America di Carter, e le caratteristiche del nuovo contesto internazionale in cui essa si inserisce e si trova ad operare.

Va tenuto presente, a questo fine, che gli aspetti importanti delle questioni ambientali sono almeno di due ordini.

Ecologia significa infatti, da un lato, una politica di difesa dell'ambiente naturale e della salute dell'uomo dall'inquinamento, dall'altro significa anche una strategia volta a allentare la pressione esercitata dal sistema produttivo sulle risorse del pianeta e a sottrarre tale sistema alle « constraints » delle scarsità specifiche. Ci sono insomma due aspetti: da un lato, quello concernente gli elementi di squilibrio che noi introduciamo nell'ambiente nel quale viviamo; l'altro relativo alla pressione che noi poniamo su certe risorse non rinnovabili. Il petrolio è

soltanto un esempio, ma se ne possono fare tanti altri, specie tra le risorse che non vengono allocate attraverso meccanismi di mercato.

Questo secondo aspetto è stato già toccato da Jucker, quando si è fatto interprete della preoccupazione malthusiana per l'esaurimento delle risorse. Preoccupazioni di questo tipo sono state un fatto importante negli anni precedenti la crisi del petrolio, e va detto che questo stato d'animo dell'opinione pubblica occidentale non è senza rapporto con il successo dell'azione dell'Opec, e col suo enorme successo psicologico e politico.

Nel preparare il terreno e nel rendere possibile la crisi che ha costituito — in questo seminario — l'oggetto di tante discussioni, il timore per la scarsità fisica di risorse ha giocato indubbiamente un ruolo importante. Ma c'è di più, ed è per questo che le questioni ambientali appaiono in questa sede rilevanti; c'è il fatto che in questa crisi che Ciocca ha definito una « crisi da sproporzioni », la sproporzione tra richiesta di certe risorse naturali e la loro effettiva disponibilità nel breve periodo ha dato luogo a politiche e a misure per proteggere le risorse che alla fine hanno svolto un ruolo di innesco della crisi di importanza assolutamente decisiva.

È infatti al 1969, e non al 1973, che si può porre la data d'inizio della crisi petrolifera<sup>1</sup>. In quell'anno l'opinione pubblica americana, fortemente sensibilizzata ai temi della qualità dell'ambiente naturale e di lavoro, spinge il Congresso ad approvare due leggi relative all'estrazione del carbon fossile, i cui effetti si saldano direttamente alla crisi del 1974.

La prima di queste leggi — che, per varie vicende, entrerà in vigore solo nel 1973, poco prima della crisi del petrolio — era destinata alla protezione della salute ed al miglioramento dell'ambiente di lavoro dei minatori. Causa sacrosanta, ma che implicava così forti investimenti (in alcune miniere sarebbe stato necessario installare impianti di aria condizionata) da spingere automaticamente fuori mercato un gran numero di miniere vecchie ed economicamente marginali. Questo risultato era stato, come è ovvio, previsto; e tale previsione era stata utilizzata nel dibattito precedente l'approvazione del provvedimento. Ma, il movimento d'opinione era troppo forte, ed esso era per di più sostenuto da interessi molto concreti; in particolare, gli interessi petroliferi che non vedevano con sfavore un aumento del costo delle fonti alternative al petrolio, in una fase in cui l'enorme aumento della domanda di energia dava vita, per il petrolio, ad un « mercato del venditore » e spingeva a sfruttare giacimenti sempre più difficili e costosi, come quelli del Mar del Nord.

<sup>1</sup> Vedasi Giuseppe Sacco, *Petrolio: cinque anni di crisi*, in « Settanta », gennaio-marzo 1975.

La seconda misura legislativa che la coalizione tra opinione « ecologica » e interessi petroliferi era riuscita ad imporre era la proibizione dell'estrazione del carbone da cave « a cielo aperto » (il cosiddetto « strip-mining ») che deturpa con orrende ferite nere il paesaggio naturale. Per imporre questa misura, anch'essa di per sé piú che giustificata e condivisibile, le varie componenti dell'opinione « ambientalista » avevano esercitato pressioni molto forti, ed avevano mobilitato una grande quantità di interessi particolari, alcuni dei quali — tra l'altro — non avevano tutte le carte in regola dal punto di vista ecologico. Varrà la pena di ricordare, a questo proposito che un deputato di uno stato dell'Ovest, disse che, se non si fosse fatta una legge contro lo « strip-mining », tra breve non ci sarebbe stata piú carne, perché stava cominciando a scomparire il terreno pascolabile. E ciò è tanto piú paradossale ed equivoco in quanto è notorio che lo sfruttamento come terre da pascolo delle « rangelands » dell'Ovest ha dato luogo ad uno dei fenomeni piú gravi che si conoscano in materia di degradazione ambientale, di sovrasfruttamento e di desertificazione indotta dall'uomo.

Dopo la crisi petrolifera, alla fine del '75, Ford dovette ricorrere al suo potere di « veto » per bloccare una legge approvata dai due rami del Parlamento, che impediva lo « strip-mining » del carbone. Dopo il '74, il carbone appariva infatti in pieno rilancio, e gli americani erano preoccupati della loro disponibilità energetica, mentre l'opinione « ambientalista » ed i suoi equivoci alleati erano riusciti a far votare una legge che significava la riduzione di oltre un terzo della produzione di carbone degli Stati Uniti, dato che il 35% del carbone viene da miniere a cielo aperto.

Queste vicende avevano provocato — all'inizio degli anni '70 — una scarsità assoluta di carbone, ed un aumento molto forte dei prezzi: questi, dopo il passaggio della legge sulla sicurezza dei minatori, aumentarono del 40% in un anno, mentre in precedenza erano andati sistematicamente diminuendo per decenni. L'aumento del prezzo del carbone, tra l'altro, coincise a partire dal '69 con il programma del governo giapponese di aumentare fortemente la produzione di acciaio. Ciò provocò un aumento violentissimo dei prezzi del carbone industriale che si ripercosse sui prezzi del carbone combustibile, e quindi, naturalmente, sui prezzi degli altri combustibili.

È quindi a partire dal 1969 che assistiamo ad uno di quegli « scossoni », cui si è accennato per spiegare l'origine della crisi in corso, uno « scossone » alla cui origine sono in misura importante — anche se parzialmente strumentalizzate — le preoccupazioni per l'ambiente naturale, e per la qualità della vita dei minatori. Le società petrolifere che erano spesso proprietarie delle miniere di carbone, e che altre importanti partecipazioni vanno acquisendo negli anni 1965-1973,

non si erano opposte. Semmai, chi aveva interesse ad opporsi erano i produttori di corrente elettrica che usavano come combustibile il carbone. Ma proprio negli stati produttori di carbone e di elettricità derivata dal carbone era fortissimo il movimento d'opinione pubblica contro lo « strip-mining ». In altri termini, le preoccupazioni ambientali di larghe e complesse fasce dell'opinione pubblica americana, se non si può dire che siano state all'origine dello « scossone » energetico — che è certamente uno dei piú violenti, se non il piú violento tra quelli che hanno causato la crisi in corso — hanno indubbiamente fatto da detonatore, innescando processi che si sono poi dimostrati praticamente incontrollabili.

E val la pena di precisare che le preoccupazioni dell'opinione pubblica per la eccessiva pressione posta dal nostro sistema economico sulle risorse naturali non è né infondata, né limitata al solo caso del petrolio. Anche se oggi, di fronte ai problemi classici di un periodo di crisi economica, l'opinione « ambientalista » — scottata dalle recenti esperienze — esita a manifestarsi, la fragilità del sistema che produce le risorse naturali, cioè del pianeta stesso, rispetto alla domanda di certe materie prime, rimane un fatto innegabile e dai contorni impressionanti. Basti pensare alle conseguenze di un fenomeno limitato come l'ondata di freddo particolarmente acuta abbattutasi sulla costa orientale degli Stati Uniti all'inizio del 1977.

L'aumento esplosivo dei prezzi del piombo che ne è conseguito è dovuto al fatto che le automobili parcheggiate all'aperto, quando giunse l'ondata di freddo, ebbero le batterie rovinare, tanto da dover essere sostituite. Per un fenomeno in definitiva abbastanza secondario nel quadro globale, che ha interessato per alcuni giorni solo una parte degli Stati Uniti (che anche se ha quaranta milioni di abitanti, rimane sempre una piccola parte di un mondo che — val la pena ricordarlo — ha vari miliardi di abitanti), e che ha fatto un danno limitato ed estremamente specifico (non si tratta di raccolti distrutti, o di catastrofi bibliche, ma solo di batterie fuori uso) subito si ha uno shock violento sul mercato del piombo, con una violenta fiammata dei prezzi. Anche tenuto conto dell'elemento speculativo che gioca in casi come questo — come ha giocato nel caso del petrolio —, appare chiaro come l'intero sistema eserciti una pressione estremamente severa sulle risorse naturali, e come l'azione volta a governare la crisi attuale non possa non avere un suo capitolo « ambientale ». Così come, al contrario, ogni politica « ambientale » abbia un suo risvolto globale immediatamente riscontrabile, e possa essere all'origine dei violenti shock, delle fluttuazioni del sistema economico che oggi conosciamo.

## L'opinione «ambientalista» nell'elettorato di Carter

La preoccupazione per l'ambiente naturale è stata una delle componenti essenziali del movimento di opinione che ha portato Carter alla presidenza. Ciò conferma quanto è stato detto da molti: Carter è stato a lungo un candidato politicamente mal definibile, di cui non si capiva chiaramente quale fosse l'orientamento. Ideologicamente mal classificabile, lo si chiamava populista, termine di per sé ambiguo, che ben mette in luce l'ambiguità del personaggio.

Il movimento « ambientalista », che subito identificò in Carter il suo uomo, presentava — e presenta tuttora — una duplicità di fondo. Da un lato espressione di una società avanzata e socialmente equilibrata, che ha risolto praticamente per tutti i problemi « quantitativi » di base, e che può porsi ora l'obiettivo della qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; dall'altro reviviscenza di un sentimento anti-industriale, nostalgico di una mai esistita — e comunque largamente idealizzata — « civiltà selvaggia » (la « wilderness ») semplice ed incorrotta, dell'America pre-industriale. In Italia ciò corrisponde al mito della « civiltà contadina », mito populista ed equivoco se mai ve ne furono. Ma in nessun paese la matrice di questo atteggiamento è tanto chiara come in Inghilterra. Ciò è quasi incredibile per un paese che ha conosciuto primo fra tutti la rivoluzione industriale; ma è chiarissimo che il movimento a favore della difesa dell'ambiente riprende alcuni temi di una classe sociale specifica, la « country gentry », i piccoli proprietari di campagna e, in particolare, quelli che sono sopravvissuti, quelli le cui terre si trovavano nelle zone in cui non c'era il carbone. (Quelli che erano nelle zone dove il carbone c'era hanno conosciuto — con lo sfruttamento minerario — ben altro destino.) Naturalmente, la « country gentry » sopravvissuta alla rivoluzione industriale, perché da questa era tagliata fuori, era per ragioni ben concrete e comprensibili violentemente antindustriale, e costituiva l'ambiente adatto perché si diffondesse il risentimento per lo scempio che la rivoluzione del carbone e del vapore faceva del paesaggio naturale, oltre che dell'ordine sociale esistente. Non è difficile ritrovare in questo inestinguibile risentimento sociale la radice di tanto « anti-industrialismo » sovrastrutturale, alla H. G. Lawrence, in cui l'umanità e l'amore vengono contrapposti a quell'universo orrendo che è il mondo dell'industria, tutto teso ad obiettivi descritti come puramente materialistici, che non esita a violentare, distruggere e vilipendere la bellezza e l'ordine della natura.

Se lo si osserva nelle sue origini storiche, questo sentimento violentemente avverso all'industria appare per quello che è, soprattutto il frutto di un risentimento sociale, perché altri hanno fatto i quattrini e questa classe non li ha fatti, è rimasta tagliata fuori, e per di più ha

perso i contadini che sfruttava così facilmente, dato che sono andati a lavorare nell'industria. Ma oggi, questo risentimento addirittura reazionario, che sogna il ritorno a forme di organizzazione sociale definitivamente travolte, contagia gruppi e classi sociali molto più vaste, compresi larghi strati di quelle classi che sanno per diretta esperienza cosa sia l'orrore delle miniere e del lavoro in fabbrica, e che, sostanzialmente disperando di potervisi sottrarre, sognano evasioni e ritorni impossibili. Da qui la sostanziale ambiguità, il carattere contraddittorio del movimento ecologico.

Si è accennato, da parte di altri relatori, ad interessi oscuri e complessi dietro al movimento per la difesa ambientale: un caso — per quel che riguarda gli Stati Uniti — è certamente quello delle società petrolifere, cui abbiamo già accennato quando abbiamo parlato della questione dello « strip-mining » e delle leggi sulle miniere di carbone. Ma c'è nell'« ambientalismo » degli Stati Uniti una componente originale, che non esiste sulla sponda europea dell'Atlantico e che è il populismo alla Ralph Nader, che parte essenzialmente dalla difesa dell'individuo di fronte alle grandi organizzazioni industriali, e dai diritti dell'uomo in quanto consumatore sottomesso al mondo industriale, o semplicemente in quanto abitante di un paese vittima dello scarico di tutte le esternalità possibili del mondo industriale, il cui meccanismo per la realizzazione dei profitti è in realtà proprio fondato sulla possibilità di scaricare una grandissima parte dei propri costi sui consumatori, e su chi ha la disgrazia di abitare vicino agli impianti o semplicemente nello stesso paese.

C'era quindi, nell'ambientalismo che ha fornito a Carter il suo sostegno, una componente che invano si cercherebbe negli analoghi movimenti d'opinione nel resto del mondo occidentale; una componente né nostalgica della società preindustriale, né disperatamente negatrice di quella industriale, anzi caratteristica delle società industriali avanzate, in cui si chiede alla collettività di intervenire lì dove il mercato fallisce, creando sprechi, posizioni di dominio, o « zone d'ombra » in cui il diritto fondamentale degli uomini all'eguaglianza risulta negato. Carter, dopo la sua elezione alla presidenza, ha dimostrato che il suo interesse per l'ambiente è piuttosto di questo tipo, collegato ai diritti dell'uomo. Ciò non ha nulla delle romanticherie e delle nostalgie reazionarie della « country gentry »: Carter, pur essendo un produttore di noccioline, non rifiuta né condanna la società industriale avanzata. Al contrario, egli sembra consapevole del fatto che le violazioni dei diritti dell'individuo, lo scempio della natura, lo spreco delle risorse si possono combattere solo cavalcando la tigre della civiltà industriale, modernizzando e adeguando strutture istituzionali e politiche pubbliche spesso concepite ai primordi dell'era industriale.

## Carter presidente e l'impegno per l'ambiente

Oggi che Carter è al potere, è possibile fare due osservazioni principali — e apparentemente contraddittorie — relativamente al movimento « ambientalista » negli Stati Uniti.

Da un lato, esso è in apparente declino. Alcuni anni fa, in occasione del « giorno della terra », i movimenti ecologici riuscirono ad organizzare la più grande marcia su Washington dopo la grande marcia dei negri: al passaggio dagli anni '60 ai '70, l'ecologia era diventata una ossessione di massa, e di questa forza il governo doveva tenere il debito conto. Si è trattato tuttavia di un punto di svolta: nel corso degli anni '60, il movimento « ambientalista » era costituito solo da piccoli gruppi di agitatori, gruppi molto aggressivi e decisi, formati da attivisti che lavoravano quasi a pieno tempo, ma l'impegno ecologico non era ancora un fatto di massa. Invece al passaggio dagli anni '60 agli anni '70, la consapevolezza dell'importanza della questione era enormemente diffusa, tutti erano impegnati, ed il fenomeno aveva assunto una dimensione davvero impressionante. Oggi, a partire dal 1974, c'è di nuovo un riflusso: esistono molti piccoli gruppi di attivisti impegnati a fondo, mentre la grande massa dell'opinione pubblica — pur restando sensibile al problema ambientale — sembra avere essenzialmente problemi di altro ordine, in primo luogo quello della disoccupazione.

Dall'altro lato, però, quando si sono fatti sondaggi d'opinione, è risultato che l'ambiente era sempre al primo posto nelle preoccupazioni degli americani, anche se non c'è più l'impegno di massa di una volta, ma solo l'impegno di piccole minoranze.

La spiegazione di questa apparente contraddizione sembra risiedere nell'avvento di Carter al potere, e nell'azione da questi avviata. Agli occhi dell'opinione pubblica americana, insomma, apparirebbe che, con l'accesso di Carter al potere, è cambiata la situazione istituzionale, e che oggi non c'è forse più la necessità di una permanente mobilitazione di massa per strappare singole misure o per bloccare iniziative dannose per l'ambiente. La situazione è che esistono oggi delle leggi, esiste una struttura di tipo ministeriale, e precise responsabilità politiche per la tutela della qualità dell'ambiente. La fase « costituzionale », in cui la società tutta intera deve mobilitarsi per imporre una nuova responsabilità ad un potere sfuggente e riluttante appare insomma — agli occhi della pubblica opinione — terminata. È in questo nuovo quadro non c'è più bisogno di mobilitazioni di massa, basta che i gruppi che lavorano su questi temi utilizzino gli strumenti istituzionali esistenti, ricorrano a leggi, tribunali, autorità specificamente individuate. La difesa dell'ambiente è diventata ormai una funzione istituzionale nel qua-

dro della società industriale avanzata.

Va detto che molte di queste strutture istituzionali erano state create, sotto la pressione dell'opinione pubblica, già prima dell'avvento di Carter. Ma è solo con la sua elezione che esse assumono, agli occhi dell'opinione pubblica ambientalista, piena credibilità. Carter, peraltro, si è sforzato — soprattutto nei primi mesi del suo mandato — di dare alla politica ambientale del governo federale un aspetto più organico, meno demagogico. Nell'era di Nixon, si aveva spesso la sensazione che le istituzioni venissero create solo per far vedere che ci si occupava delle questioni ambientali. Lo stesso Nixon faceva spesso clamorose dichiarazioni che dicevano esattamente il contrario di altre clamorose e solenni dichiarazioni fatte sei mesi prima. Con Carter invece, si ha l'impressione di un tentativo di dare organicità al sistema, di dare una politica a questi organismi, e soprattutto di saldare i vari organismi esistenti in un quadro unitario di istituzioni di salvaguardia dell'ambiente.

Le disposizioni di legge a tutela dell'ambiente attualmente in vigore negli Usa sono più di cento: ed è indubbio che esista il problema di connetterle in un tessuto unico, e non lasciare che rimangano una serie di misure disperse. Questo sembra essere il principale obiettivo che si è data l'amministrazione Carter in questo campo.

Non si tenterà, in questa sede, di fare un elenco completo di queste leggi e dei tentativi di coordinamento in atto, che talora — su questioni specifiche — implicano anche taluni passi indietro. Ci si limiterà, invece, a quattro capitoli fondamentali, che riassumono le principali linee di azione della amministrazione: le leggi contro l'inquinamento dell'aria, le leggi contro l'inquinamento dell'acqua, l'azione per la riutilizzazione ed il riciclo dei rifiuti, ed infine il « Toxic Substances Control Act » (Tosca).

## **Norme sull'inquinamento atmosferico**

In materia di inquinamento dell'aria, fin dal 1970 esiste una legge (il Clean Air Act) che ordina la fissazione di standards ambientali per l'insieme degli Stati Uniti. Gli standards sono di due tipi: standards primari diretti a prevenire i danni alla salute umana, e standards secondari diretti a prevenire i danni « all'estetica », alle proprietà e alla vegetazione. Gli standards primari avrebbero dovuto diventare obbligatori entro il 1976 (con una possibilità per l'amministrazione di concedere altri tre anni); quelli secondari « entro un periodo ragionevole ».

Degna di nota è la distinzione, introdotta dalla legge, tra standards dei corpi riceventi e standards delle emissioni. Si tratta di una distinzione importantissima — che ritroveremo più avanti — e che va illustrata

con alcuni esempi. Uno standard relativo al corpo recipiente è, ad esempio, quello che stabiliva che l'aria, a New York, non doveva contenere più di due parti per milione di anidride solforosa. Toccava alle attività economiche che emettono fumi o gas di scarico contenenti anidride solforosa<sup>2</sup>, adeguarsi in maniera tale che questo livello non venisse mai superato.

Diversi sono gli standards all'emissione, che di fatto si limitano ad indicare il contenuto massimo di sostanze inquinanti che può essere presente nei gas o fumi scaricati nell'atmosfera. Le attività economiche, in questo caso, sono semplicemente tenute ad osservare le norme, senza necessità di adeguarsi alle mutevoli condizioni del corpo recipiente (in questo caso la massa atmosferica)<sup>3</sup>.

Nel campo dell'inquinamento dell'aria, l'amministrazione Carter ha ereditato un complesso di norme che fissavano per lo più standards relativi ai corpi recipienti. Si trattava di norme che spesso ponevano difficili problemi di applicazione; nel caso di New York, per esempio, si è scoperto che l'aria arrivava sulla città già inquinata oltre lo standard massimo, perché proveniva da zone anch'esse fortemente industrializzate ed urbanizzate. L'amministrazione Carter ha risolto il problema con un abbassamento dello standard, considerato troppo severo. La sua fissazione ad un livello non realistico si spiegherebbe con il fatto che, nel 1970, la legge fu imposta a furor di popolo, un po' alla garibaldina e in assenza di conoscenze tecniche precise. L'obiettivo del movimento ambientalista era infatti — all'epoca — esclusivamente quello di stabilire il principio che i problemi dell'inquinamento dovevano essere affrontati e risolti dalla legge.

Oggi però si sa molto di più, sulle caratteristiche sia degli inquinanti che dei corpi recipienti. Il contenuto delle leggi può quindi essere meno « politico » e più tecnico. Da testi legislativi che sono essenzialmente proclami di intenzioni e che avevano funzione « di bandiera » è perciò possibile oggi passare a leggi molto più tecniche, e quindi molto più misurate, realistiche e fondate su conoscenze tecniche precise, relativamente — in particolare — all'inquinamento e alle sostanze inquinanti identificate come più gravi. (Ne sono state identificate sedici, su cui

<sup>2</sup> Le attività economiche che immettano nell'atmosfera sostanze capaci di produrre, per degradazione o reazione chimica con altri inquinanti, le sostanze sottoposte a standards sono pure costrette a regolare la propria attività. È questa una delle principali differenze con gli standards all'emissione, di cui parleremo più avanti.

<sup>3</sup> A rigor di logica, gli standards agli scarichi dovrebbero essere fissati in funzione delle caratteristiche ritenute desiderabili per il corpo recipiente, del tipo e della quantità di inquinanti emessi dalle diverse attività economiche, e dalle preferenze della collettività per certe attività economiche anziché certe altre. La fissazione di standards agli scarichi implica perciò scelte che sono, di fatto, scelte di politica industriale.

si è iniziato a lavorare).

Per dare un'idea completa del sistema di norme relative all'inquinamento atmosferico, che l'amministrazione Carter ha ereditato al suo avvento al potere, va fatto un riferimento alla regolamentazione sui gas esausti delle automobili, tanto più in quanto è questo il settore in cui nel 1974, sono state introdotte le principali modifiche, con una legge che si chiama Energy Supply and Environmental Coordination Act.

Nel 1970, in virtù del fatto che uno dei principali inquinanti dell'aria è l'automobile, si erano stabiliti degli standards severissimi all'emissione dei gas esausti, da realizzarsi con scadenze molto ravvicinate (già oggi in teoria le automobili negli Stati Uniti dovrebbero essere non inquinanti). Poi ci si accorse del fatto che, per ridurre l'inquinamento, bisognava accettare un significativo aumento del consumo di benzina, perché il disinquinatore è un apparecchio che — per funzionare — riduce la potenza del motore, e — di conseguenza — aumenta il consumo di benzina. Da ciò, la legge del 1974 che consente all'amministrazione di posticipare le scadenze per il raggiungimento degli standards ai gas esausti. L'amministrazione Carter, con l'esplicito impegno al risparmio energetico, non poteva che insistere su questa linea, anche se in netto contrasto con i suoi impegni in materia ambientale.

## **Norme contro l'inquinamento delle acque**

Un analogo ripiegamento verso obiettivi meno ambiziosi segna altresì l'azione di Carter in materia di lotta all'inquinamento delle acque. In questo campo, tradizionalmente di competenza dei singoli stati, il Congresso di Washington aveva votato, nel 1972, il Federal Water Pollution Control Act, che stabiliva che ogni scarica nei corsi d'acqua aveva bisogno, per poter essere effettuata, di un permesso; questo era conferito dalle autorità dello stato oppure — quando questo non avesse un « soddisfacente programma » in questo campo — da un organo dell'amministrazione federale, la Environmental Protection Agency. I tempi di applicazione di queste norme erano, all'origine, piuttosto stretti. Entro il 1977, tutti gli impianti di trattamento delle acque urbane dovevano avere, oltre a sistemi di depurazione fisica, anche sistemi chimici, e comunque tutti gli scarichi dovevano applicare « la migliore tecnologia disponibile ». Per il 1983, era poi previsto un generale restringimento degli standards.

Oltre agli standards alla scarica, le norme ereditate da Carter prevedevano standards sulla qualità dei corpi idrici, destinati a dar vita, nei casi in cui gli standards alla scarica non consentissero il mantenimento della qualità dei corpi, a limitazioni più severe. Circa la metà

degli obiettivi qualitativi stabiliti per il 1977 risultavano, in questa prospettiva, insufficientemente restrittivi. E per il 1983, per di più, erano previsti standards ai corpi idrici ancora più severi.

L'applicazione di questo ambizioso programma, per il cui successo era tra l'altro indispensabile una collaborazione tra autorità statali e federali che è lungi dall'essere realizzata, si è rivelata difficile, e le resistenze più forti del previsto, anche in conseguenza della diminuita pressione dei gruppi ecologici. Con l'approvazione dell'amministrazione Carter è oggi in discussione al Congresso un emendamento dell'Act del 1972, che praticamente sposta di dieci anni tutte le date di applicazione degli standards. Questo ripiegamento è solo parzialmente compensato da una certa modificazione d'orientamento in materia di standards, con una maggiore accentuazione degli standards di qualità per i corpi idrici recipienti. La qualità delle acque interne essendo tradizionalmente una questione di competenza dei singoli stati, l'amministrazione di Washington aveva avuto difficoltà a legiferare in tale materia. Eppure la fissazione di criteri comuni (anche a livello internazionale) per la qualità dei corpi idrici è di grandissima importanza per ottenere una distribuzione territoriale delle attività produttive consona alle risorse ambientali, e per avere una allocazione economicamente razionale di tali risorse.

Il meccanismo ideale di allocazione di tali risorse, una volta stabiliti gli standards di qualità che ogni corpo idrico deve presentare, può essere quello classico del mercato. Ogni corpo d'acqua ha una sua capacità di assorbire e biodegradare un carico di sostanze inquinanti (purché biodegradabili); tale capacità è proporzionale alla quantità di ossigeno disciolto, sicché per ogni massa idrica è possibile calcolare — in ogni momento — la capacità di assorbire inquinanti biodegradabili. Se pensiamo ad un mercato in cui vengano messi all'asta un numero limitato di permessi di discarica, per un totale di inquinamento pari alla capacità di assorbimento del corpo idrico in questione, l'allocazione più razionale delle risorse ambientali appare automatica. Lungo un corso d'acqua piccolo e già inquinato il costo dei permessi di discarica sarà molto elevato, e ciò scoraggerà quelle attività economiche il cui rapporto inquinamenti/valore aggiunto è più alto, dirottandone la localizzazione verso altri corpi idrici in cui la capacità d'assorbimento è insufficientemente utilizzata. Analogamente, nei periodi di piena, il prezzo sarà più basso che in quelli di magra, sicché certe lavorazioni molto inquinanti risulteranno meno costose nei momenti in cui il corpo idrico offre una più forte capacità di biodegradazione, e il suo prezzo risulta quindi più basso.

Un meccanismo come questo tende inoltre a fare evolvere l'intero sistema industriale verso produzioni meno inquinanti. Da un lato infat-

ti tende ad allontanare le attività piú inquinanti dai corpi idrici già inquinati, dove quindi c'è scarsa offerta di permessi e quindi il prezzo è alto, verso corpi idrici dove invece il costo è zero, perché la capacità di riciclaggio è altissima. Dall'altro lato, col progressivo raggiungimento della capacità di riciclo in tutti i corpi idrici di piú economica utilizzazione, e quindi con l'aumento dei costi, tale meccanismo rende conveniente la ricerca di processi di produzione meno inquinanti. Ciò vale non solo a livello nazionale, ma anche su scala internazionale, perché si può anche ipotizzare che sul fiume Congo (o Zaire), che ha una immensa capacità non utilizzata di riciclare dei rifiuti, vadano in un primo tempo delle industrie inquinanti. Ciò non significa una nuova forma di sfruttamento coloniale, a condizione che gli standards di qualità effettiva siano davvero gli stessi nei paesi industriali e in quelli in via di sviluppo. Significa soltanto creare un meccanismo che, nella sua generale tendenza verso tecnologie meno inquinanti, tenda ad utilizzare appieno ciascuna tecnologia, spostandola progressivamente nei paesi in cui la capacità di assorbimento è oggi inutilizzata, con uno spreco netto di risorse.

Gli standards alla discarica, in questa ipotesi, sono variabili col corpo idrico e col tempo, ma dipendono da standards qualitativi relativi ai corpi idrici che sono sostanzialmente fissi. Il criterio opposto, quello della fissazione d'autorità di standards degli effluenti, è molto meno razionale; il rapporto tra numero degli inquinanti e capacità di assorbimento è infatti del tutto trascurato.

Di norma la burocrazia si è opposta all'uso di un sistema di standards ai corpi recipienti. La burocrazia tende infatti a fissare gli standards con procedimenti tecnici anche abbastanza difficili da capire: come fa la burocrazia ad arbitrare se devono essere tollerati, per esempio, piú gli scarichi di nitrogeni, cioè di ossidi di azoto, o quelli di ossido di carbonio? Di fatto i burocrati decidono sulla base dei fatti politici, o di interessi economici particolari. Nel caso, ad esempio, dei gas esausti delle automobili, dinanzi alla necessità di scegliere standards massimi per ben quattro sostanze dannose per la salute, i burocrati del governo americano hanno deciso di essere molto severi nei confronti di uno di essi, anche se questo significava — per ragioni tecniche — essere molto piú tolleranti su un altro, egualmente cancerogeno. Ora, l'inquinante piú severamente combattuto è emesso dai motori di fabbricazione europea, quello piú tollerato dai motori di fabbricazione americana. E la decisione — sintomaticamente — coincide con l'anno in cui, per la prima volta, la Volkswagen superò il mezzo milione di auto vendute sul mercato degli Stati Uniti.

In conclusione, il criterio degli standards all'emissione o alla discarica consente alla burocrazia di decidere con criteri che sono apparente-

mente tecnici, ma in sostanza con criteri arbitrari e di distorsione della logica economica di razionale utilizzazione delle risorse; essa decide sulla base di elementi che sono indubbiamente di natura economico-politica (e non tecnica), ma non sulla base della razionalità economica. È per questo motivo che la presente tendenza — che è sperabile trovi conferma in futuro — dell'amministrazione americana ad un più vasto uso di standards per i corpi, anziché di standards agli scarichi, va incoraggiata. Essa si è sinora manifestata con la introduzione di una « non compliance fee », cioè di una « tassa » per il mancato rispetto dello standard, il che rappresenta il primo tentativo concreto di introdurre il sistema dei prezzi nell'allocazione delle risorse ambientali, e per reintrodurre, tra i costi di produzione quelle esternalità che venivano sinora scaricate sulla collettività in generale, o su quelle particolari comunità che avevano la disgrazia di vivere attorno a specifici corpi idrici.

## **Il recupero delle materie prime**

Questa tendenza a razionalizzare il meccanismo di imputazione dei costi — che ci sembra il contributo, ancorché timido, della amministrazione Carter ad una impostazione dei problemi ambientali adatta ad una società industriale avanzata — si ritrova anche in materia di riciclaggio dei rifiuti, cioè in un altro importante capitolo dell'azione di protezione dell'ambiente, quello del riciclaggio dei rifiuti solidi. In questo campo, l'amministrazione Carter ha ereditato tutta una serie di organismi e di iniziative, di cui essa tende peraltro ad assumersi l'eredità politica.

Nel 1952, il governo americano aveva dato vita ad una commissione consultiva sulla disponibilità di risorse, detta — dal nome del suo presidente — la commissione Paley. Successivamente, venne creato il Critical Materials Policy Committee; nel 1970, il Committee on Shortages; e infine — con atto del Congresso — il Resources Conservation Policy Committee, che ha carattere interministeriale.

La proliferazione di questi comitati di « saggi » e di organizzazioni di studio — cui si affiancano organismi finanziati da fondazioni non-governative, come il noto Resources for the Future — mostrano la sensibilità degli Stati Uniti alla necessità di garantirsi alcuni approvvigionamenti essenziali di materie prime.

Oggi, tuttavia, è diventato chiaro che la principale fonte di materie prime, la principale miniera del mondo potrebbe essere costituita dai rifiuti dei paesi industriali. Tutte le materie prime introdotte nei cicli industriali finiscono nei rifiuti, senza alcuna esclusione; e tutte, anche se in qualche forma degradate, sono recuperabili in percentuali molto notevoli, al prezzo di un certo costo energetico. Sinora tuttavia il

recupero è stato applicato su scala molto limitata, specie negli Stati Uniti, dove tradizionalmente è sempre esistita una grande abbondanza di materiali vergini.

Nell'estate del '77, Carter ha compiuto un passo importante per capovolgere questa tradizione nominando un comitato interministeriale, presieduto dall'equivalente americano del ministro dell'ambiente (il cosiddetto « Principal Administrator of the Environmental Protection Agency ») con il compito di svolgere un grande programma di ricerche sulle politiche pubbliche capaci di incentivare il recupero delle materie prime.

Ci si è accorti tuttavia, fin dall'inizio dei lavori, che sono tradizionalmente esistenti, nella società americana, meccanismi di disincentivazione del recupero, e che la stessa legislazione era contraria a questi obiettivi. Negli Stati Uniti, esistono infatti delle leggi che prevedono in materia fiscale delle « depletion allowances ». Si tratta di regole fondate sul principio che, se voi possedete una miniera e scavate il minerale, pur guadagnando nell'operazione, subite però una perdita nel valore di capitale sulla miniera, che viene in parte compensato con una riduzione fiscale.

Tali disposizioni chiaramente favoriscono l'estrazione di materiale vergine dalle miniere; rappresentano anzi una vera e propria sovvenzione al materiale vergine rispetto al riciclato. Se infatti voi « scavate » in una montagna di carcasse di automobili, non avete diritto a nessun privilegio fiscale del genere, sicché diventa molto difficile tenere la concorrenza con la produzione di materiale vergine.

È chiaro che — per avviare concretamente non solo i programmi di recupero, ma anche quelle attività di ricerca che potranno consentire di migliorare l'efficienza e l'efficacia del processo, cioè da un lato di ridurre i costi, e in particolare il costo energetico, del « recycling », e dall'altro di aumentare le percentuali recuperate e la qualità e purezza del materiale — occorre introdurre importanti trasformazioni nelle strutture stesse del sistema, in modo da spingere non solo con regolamenti, ma con la concreta incentivazione economica, la riutilizzazione delle risorse.

Se l'amministrazione americana si avvierà su questa strada, un gran numero di importanti conseguenze dirette e indirette potrebbe derivarne, in particolare per quanto riguarda le strategie dell'industria. Per esempio, l'industria automobilistica, che è — con l'industria navale — la più grande produttrice e consumatrice indiretta di rottami degli Stati Uniti, potrebbe trovarsi di fronte a « constraints » di tipo nuovo.

Al momento attuale, l'industria degli Stati Uniti è confrontata al problema di risparmiare energia e tende a produrre automobili più

leggere, introducendo parti in alluminio, ed in plastica, oltre che diminuendo le dimensioni delle automobili. Ma in una prospettiva di riutilizzazione dei rottami su scala piú vasta, a scapito del minerale vergine, nella produzione di acciaio, questa tendenza rischia di rendere piú complessi i problemi di recupero, e di portare a materiali riciclati piú costosi e meno puri.

Gli esempi in questo senso non mancano; cosí, il rame — che è presente in varie componenti del motore — è un inquinante particolarmente fastidioso quando lo si trova nel minerale di ferro o nel rottame di ferro, perché porta ad acciai di bassa qualità. Lo stesso si può dire per il cromo e per altre sostanze.

In questa prospettiva, l'industria automobilistica deve quindi progettare automobili facilmente smontabili, in modo da favorire una poco costosa eliminazione delle parti in rame, o delle parti cromate, o comunque di quelle parti fatte di materiali capaci di creare problemi al momento del recupero del rottame.

Cosí l'industria dell'automobile — che è già investita, per ragioni di costi energetici, da una fortissima necessità di innovazione per cambiare il tipo di prodotto — potrebbe trovarsi sottoposta ad un'altrettanto forte richiesta di innovazioni e di cambiamento del prodotto come conseguenza di una politica di riciclaggio dei rifiuti e recupero delle materie prime.

Un altro importante effetto strutturale che potrebbe derivare da una politica di risparmio e recupero delle materie prime, è quello relativo all'occupazione. Contrariamente a quanto si crede normalmente, l'effetto non sarebbe necessariamente negativo. L'esperienza del solo stato che ha proibito l'uso dei barattoli di alluminio a perdere per le bevande, ha avuto come effetto che il livello di occupazione globale è aumentato di ottomila posti di lavoro; il che, in una zona poco abitata come l'Oregon, non è piccola cosa.

## **Il Toxic Substances Control Act**

Soprattutto a carattere internazionale sono invece i possibili effetti della Tosca, la legge per il controllo delle sostanze tossiche, che è il maggiore impegno di Carter in campo ambientale. Tale legge, infatti, prevede che chiunque voglia produrre o mettere in commercio sostanze chimiche, debba provare che non siano tossiche.

Attualmente, negli Stati Uniti sono in commercio trentamila sostanze chimiche, e ogni anno se ne aggiungono di nuove da mille a duemila. Per le nuove, la legge richiederà d'ora in poi un enorme numero di controlli, che — come quelli di non cancerogenità — possono durare due, tre, cinque anni.

I prodotti che non saranno inclusi nella lista delle trentamila sostanze già in commercio (che è in corso di elaborazione) verranno considerati come nuovi. Il che significa che — 3 mesi prima della commercializzazione — bisogna chiedere l'autorizzazione all'apposito ufficio, presentando i risultati delle prove di laboratorio. L'ufficio — che ha altri tre mesi per rispondere — può però richiedere controlli supplementari. E questi possono prendere anche due o tre anni, senza peraltro garantire la concessione del permesso di commercializzazione. Il potere dell'amministrazione di interferire nella concorrenza sarebbe — come si vede — molto grande, e del tutto discrezionale.

È questa una legge che ha incontrato forti resistenze nell'opinione pubblica. Uno dei primi casi in cui si applicarono controlli di questo tipo fu, per esempio, la saccarina per uso alimentare. Sulla base di esperimenti condotti in Canada, si sospettava che fosse cancerogena. Ma il divieto di vendita scatenò violente proteste, perché la saccarina è usata come dolcificante da parte di chi ha problemi di linea. Di fronte alla constatazione che gli americani anteponevano l'estetica al rischio del cancro, l'amministrazione ha dovuto fare marcia indietro stabilendo che, se era vero che i topi canadesi erano morti di cancro dopo aver assorbito dosi sistematiche di saccarina, ciò non si applicava agli americani.

Questo episodio quasi comico mostra però come la Tosca, che è diventata legge alla fine del 1976, ancora sotto la presidenza Ford, sia una legge che attribuisce enormi poteri discrezionali agli uffici incaricati di applicarla.

Ciò nonostante, tutti o quasi i grandi produttori americani del settore chimico sono stati favorevoli alla Tosca. Ma si tratta di un fatto solo apparentemente paradossale, perché le industrie chimiche americane hanno percepito come, facendo le opportune pressioni sugli uffici addetti all'applicazione, fosse possibile utilizzarla in funzione protezionistica. Quando il produttore è straniero, la legge prevede infatti che tocca all'importatore fornire le stesse prove richieste ai fabbricanti. L'importatore — che spesso è solo un commerciante — non può allora che rivolgersi al produttore, e questi — se nel paese in cui opera non esiste una legislazione identica — deve fare tutta una serie di prove molto specifiche e complesse, esclusivamente per il mercato americano. Ciò sarà conveniente solo se il mercato americano appare potenzialmente molto vasto, e comunque rischia di provocare mesi o anni di ritardo. Formidabili barriere all'entrata vengono insomma erette, a discrezione dell'amministrazione, attorno al mercato degli Stati Uniti.

Va notato, tra l'altro, che la Tosca si applica genericamente ai prodotti chimici. Ma che cosa è un prodotto chimico? La chimica — come è noto — è una scienza che investe tutte le sostanze: anche

l'acciaio è il risultato di un processo chimico che si svolge nell'altoforno. Ma allora a quali prodotti chimici si applica la Tosca?

L'interpretazione corrente della legge è di tipo residuale. La Tosca si applica a tutti quei prodotti la cui non-pericolosità non è sottoposta ad accertamenti in virtù di altre leggi (come i medicinali o gli alimentari). Il che significa che si può applicare a tutto. Emblematico in questo senso è il caso del Tris, un colorante per tessuti che si sospetta sia cancerogeno. Qualsiasi capo di abbigliamento trattato col Tris può quindi essere bloccato dalla Tosca. Ad esempio, un pigiama per bambino colorato con il Tris può essere escluso dalla vendita perché, nel caso che il bambino mastichi il pigiama — cosa che può accadere — il risultato può essere il cancro. Di conseguenza tutti i prodotti tessili in cui si sospetta che ci potrebbe essere il Tris, possono essere bloccati alla frontiera, sino a quando l'importatore negli Stati Uniti non provi la loro non tossicità.

Si tratta, come si vede, di un potente strumento per manovre protezionistiche. E ciò è tanto più allarmante in quanto la presidenza Carter coincide con un'ondata mondiale di tentazioni protezionistiche, quale mai si era vista dopo la seconda guerra mondiale. E lo stesso Carter si trova peraltro in serie difficoltà contro le pressioni protezionistiche interne.

Anche in un quadro più ampio, e non solo meramente protezionistico, la Tosca appare come un fattore di distorsione della concorrenza internazionale, ad esempio, in congiunzione con le disposizioni previste per gli « items » 806.30 e 807.00 dell'« US Customs Code ». È infatti previsto da questo codice che non sono soggette a dogana quelle parti dei prodotti fabbricati all'estero che sono di origine americana. Se, ad esempio, si importa negli Stati Uniti una camicia cucita in Portogallo, a partire da un tessuto prodotto negli Stati Uniti, la dogana non grava sul valore del tessuto, ma va pagata solo sul valore aggiunto della confezione (che, normalmente, dati i salari dei paesi in cui avvengono tali sub-lavorazioni, è molto basso).

Queste esenzioni doganali sono in genere considerate come un fattore positivo ai fini della delocalizzazione di attività « labour-intensive » verso paesi sottosviluppati la cui unica risorsa è una abbondante forza lavoro a basso costo; un fattore positivo, quindi, ai fini della divisione internazionale del lavoro e dell'interdipendenza reciproca. Ma il carattere positivo di tale fattore risulta nettamente ridotto se si tiene conto del fatto che la camicia del nostro esempio, confezionata in Portogallo, ha un trattamento preferenziale solo se prodotta con tessuto americano, mentre può addirittura essere esclusa dal mercato in virtù della Tosca, se usa un tessuto prodotto, poniamo, in Pakistan, col pretesto che questo tessuto è stato sbiancato con una sostanza chimica

che probabilmente né l'industria di confezioni in Portogallo né l'importatore negli Stati Uniti, né infine il produttore pakistano del tessuto, conoscono abbastanza bene da provarne la non-tossicità.

Ciò che è probabile, invece, è che — per evitare di essere esclusi dal mercato degli Stati Uniti — i produttori esteri tenderanno ad usare semi-lavorati, parti, prodotti chimici di produzione americana. E ciò, naturalmente, non si limiterà a quella parte della loro produzione diretta al consumo finale negli Stati Uniti, ma per l'insieme della produzione. Il che significa da un lato un ulteriore impedimento all'allargamento verso monte della struttura produttiva dei paesi in via di sviluppo oggi specializzati in parti di processi decentrati dall'industria americana, ma anche una ingiustificata distorsione della competizione commerciale nei confronti dei concorrenti degli Stati Uniti nel campo dei prodotti chimici per l'industria, e dei semilavorati chimicamente trattati.

## Conclusioni

Senza entrare in ulteriori dettagli, sembra quindi di poter concludere questa breve rassegna della politica dell'amministrazione Carter con due ordini di considerazioni.

Da un lato appare chiaro che, eletto con un vasto consenso di voti da parte dei gruppi « ambientalisti », Carter si è trovato, una volta alla Casa bianca, alle prese — in questo come in altri campi — col difficile compito di mediare tra aspirazioni ideali, situazioni precostituite ed interessi concreti, come è sempre necessario fare quando si passa dalla « poesia » di una campagna elettorale vinta sull'aspirazione alle riforme, alla « prosa » consistente nel tradurre queste aspirazioni in concrete leggi e comportamenti amministrativi di tipo riformatore.

Dall'altro lato, si può rilevare come non esista, in alternativa delle questioni politiche tradizionali, un capitolo ambiente, a carattere « nuovo » e sostanzialmente differente, e che implicherebbe un modo diverso di affrontare i problemi della società. L'ecologia non è né il vangelo di una rivoluzione, né l'occasione di ritorni ad idealizzati mondi bucolici del passato, ma un nuovo fattore condizionante che, interferendo in modo complesso con quelli più noti ed antichi, viene a rendere più delicata e difficile la gestione delle società industriali avanzate, e fornisce una nuova dimensione su cui misurare le « sproporzioni » che si trovano all'origine della sua crisi presente.

# «Trends» del mercato del lavoro in America negli anni '70

di Vittorio Valli

## Approccio macroeconomico

Un approccio standard macroeconomico ai problemi principali del mercato del lavoro negli Stati Uniti negli anni '70 (e cioè della coesistenza di un alto tasso di disoccupazione e inflazione) può essere schematicamente esemplificato secondo quanto segue:

### *a) Fattori demografici*

Il tasso di disoccupazione estremamente alto ed il suo aumento negli anni '70 è dovuto in parte al « baby boom » del dopoguerra che portò ad un forte incremento della popolazione, dal '45 all'inizio degli anni '60.

L'impatto che questo fenomeno ha avuto sulle forze lavorative è stato particolarmente forte a partire dalla metà degli anni '60. Si è constatato sia un aumento del tasso di crescita della forza lavorativa sia un cambiamento sostanziale nella sua struttura (la percentuale di giovani è aumentata in modo notevole)<sup>1</sup>.

Dato che la disponibilità di posti di lavoro non è aumentata in proporzione alla domanda e dato che l'incremento dei giovani tra le forze lavorative si traduce in un maggior numero di persone alla ricerca di primo impiego ed in una maggiore mobilità, vi è stata di conseguenza una forte crescita della disoccupazione. Ma questo fattore demografico così importante oggi in America è destinato a scomparire o ad invertire la sua tendenza negli anni '80.

<sup>1</sup> Molti contributi sottolineano anche l'impatto sulla disoccupazione della crescita dell'incidenza delle donne sulla forza lavoro e dei mutamenti strutturali nella composizione settoriale della forza lavoro.

## b) *La relazione tra salari e disoccupazione*

Uno strumento spesso usato negli studi per l'analisi del mercato del lavoro in America è una specie di curva Phillips, che, come è noto, mette in relazione il tasso di disoccupazione e l'aumento dei salari. Di solito questa relazione viene estesa, includendo, al tasso di disoccupazione, l'aumento dei prezzi e a volte anche un indicatore del potere di contrattazione dei sindacati.

Spesso si segue anche il metodo Phelps<sup>2</sup>, secondo cui la disoccupazione deriverebbe non tanto dalla carenza di posti di lavoro quanto dal « turnover » del lavoro, dal tempo speso per la ricerca del posto e dalla mancanza di informazione.

Vi è stato anche il tentativo di Friedman di elaborare una relazione del tipo di quella di Phillips introducendo un indicatore dell'inflazione prevista in un contesto monetario<sup>3</sup>, tuttavia, come ha dimostrato Modigliani<sup>4</sup>, questo metodo incontra seri ostacoli sia in campo empirico che teorico.

## c) *Funzione della domanda e dell'offerta nel campo del lavoro*

Numerosi autori, inoltre, considerano la funzione della domanda sulla base della cosiddetta legge di Okun (la domanda di lavoro è posta in relazione con il prodotto ma con un'elasticità inferiore ad uno)<sup>5</sup> ed altri si riferiscono alla funzione dell'offerta di lavoro che effettivamente associa l'offerta del lavoro alla domanda aggregata<sup>6</sup>.

## d) *Fattori esogeni*

Poiché negli anni '70 in America vi sono state due grandi crisi economiche e due svalutazioni del dollaro, fenomeni parzialmente ricollegabili a fattori esogeni (come la fine della guerra del Vietnam e la crisi energetica) molti studi hanno tentato di stabilire la portata di questi fattori sull'inflazione e la disoccupazione. Tuttavia, la scarsa esperienza in questo campo di ricerca non ha permesso di raggiungere risultati apprezzabili.

<sup>2</sup> E. S. Phelps et al., *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York, Norton, 1970.

<sup>3</sup> M. Friedman, *The Role of Monetary Policy*, in « American Economic Review », marzo 1968, pp. 1-17.

<sup>4</sup> F. Modigliani, *The Monetarist Controversy, or Should We Forsake Stabilization Policies?*, in « The American Economic Review », marzo 1977, pp. 4-8.

<sup>5</sup> Vedi *Economic Report of the President*, gennaio 1962, pp. 49 e ss. e p. 244.

<sup>6</sup> A. Tella, *The Relation of Labor to Employment*, in « Industrial and Labor Force Relations Review », aprile 1964.

## I limiti della ricerca macroeconomica

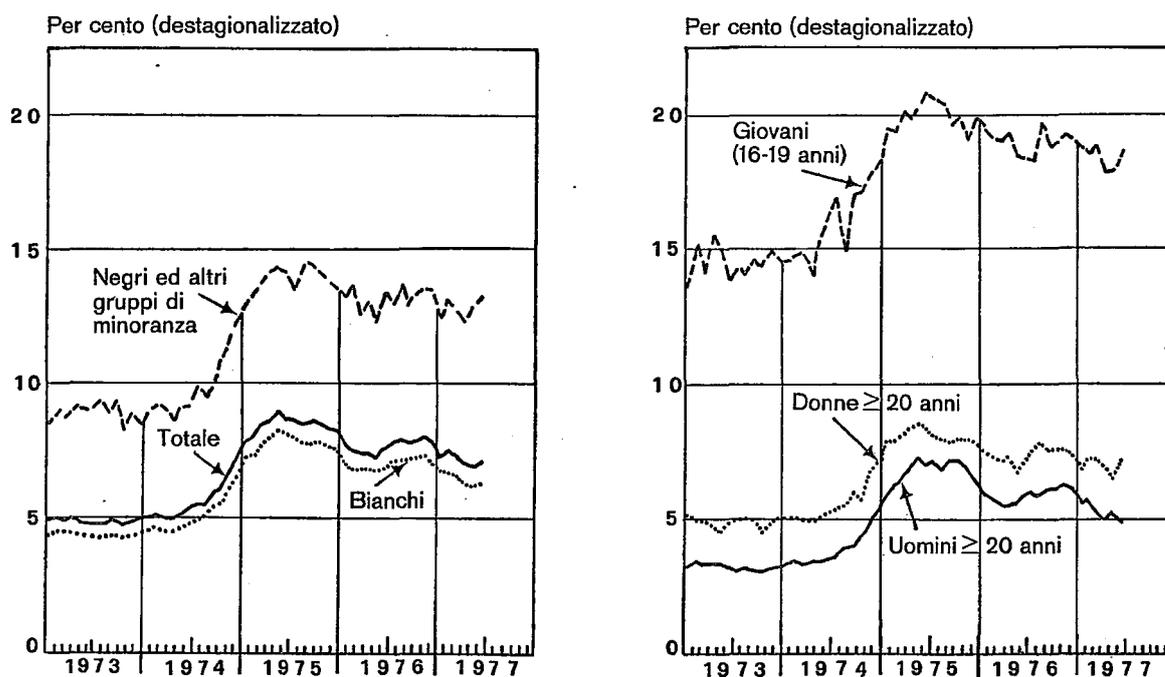
Un approccio macroeconomico non spiega però la crescita rapida, dalla fine degli anni '60, della disoccupazione e dell'inflazione, come pure due fatti fondamentali che emergono dall'analisi dei dati <sup>7</sup>.

Prima di tutto, l'economia americana ha registrato durante tutto il periodo post-bellico, ma soprattutto negli anni '70, un tasso di disoccupazione più alto che in altri paesi industriali avanzati, con l'esclusione dell'Italia. Infatti, negli anni '50 e '60 la percentuale media di disoccupazione negli Stati Uniti è stata di 4,7 e di 3,0 nella Germania occidentale, Francia, Regno Unito ed in Giappone; essa è salita negli Stati Uniti a 6,2 nel periodo 1970-'76, mentre negli altri paesi essa è variata tra il 2 ed il 4% <sup>8</sup>.

Inoltre, un esame della struttura della disoccupazione rivela (vedi tabella n. 1) che la medesima è concentrata soprattutto in settori particolari del lavoro (neri, giovani e anziani, donne).

Nel 1976 la disoccupazione tra i giovani neri superava il 40% e

FIG. 1. Tassi di disoccupazione.



Il tasso della disoccupazione è aumentato in giugno dello 0,2% fino al 7,1%. La maggior parte dell'aumento è stata fra le donne adulte, mentre è aumentata inoltre la disoccupazione fra i minori di 20 anni. Il tasso della disoccupazione per uomini adulti è diminuito.

Fonte: Dipartimento del lavoro, Council of economic advisers.

<sup>7</sup> Per un approfondimento di questo argomento vedi: E. Tarantelli, *Studi di economia del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 7 e ss.

<sup>8</sup> I dati sul tasso di disoccupazione non sono strettamente comparabili tra paesi. In particolare il tasso di disoccupazione negli Stati Uniti è leggermente sopravvalutato relativamente a taluni paesi europei perché è calcolato solo sulla forza lavoro a partire dai 16 anni anziché sulla forza lavoro totale, ma le differenze sono minime.

TAB. 1. *Dati mensili destagionalizzati.*

Periodi	Tassi di disoccupazione												
	Per sesso e età					Per colore					Per altri raggruppamenti		
	Totale	Uomini ≥20	Donne ≥20	Ambedue i sessi tra 16 e 19	Bianchi	Neri e altri	Lavora- tori spe- cializzati	Capi famiglia	Lavora- tori a tempo pieno	Lavora- tori a tempo parziale			
1972	5,6	4,0	5,4	16,2	5,0	10,0	5,3	3,3	5,1	8,6			
1973	4,9	3,2	4,8	14,5	4,3	8,9	4,5	2,9	4,3	7,9			
1974	5,6	3,8	5,5	16,0	5,0	9,9	5,3	3,3	5,1	8,6			
1975	8,5	6,7	8,0	19,9	7,8	13,9	8,2	5,8	8,1	10,3			
1976	7,7	5,9	7,4	19,0	7,0	13,1	7,3	5,1	7,3	10,1			
1976: giugno	7,6	5,9	7,2	18,4	6,8	13,4	7,2	5,1	7,2	9,2			
luglio	7,8	6,1	7,6	18,2	7,1	12,9	7,4	5,3	7,3	10,6			
agosto	7,9	5,9	7,8	19,6	7,1	13,6	7,5	5,2	7,5	10,0			
settembre	7,8	6,1	7,6	18,8	7,2	12,8	7,4	5,4	7,5	9,6			
ottobre	7,9	6,2	7,6	19,0	7,2	13,4	7,5	5,4	7,6	10,3			
novembre	8,0	6,3	7,6	19,2	7,3	13,5	7,6	5,3	7,6	10,5			
dicembre	7,8	6,2	7,4	19,0	7,1	13,4	7,4	5,1	7,5	9,8			
1977: gennaio	7,3	5,6	6,9	18,7	6,7	12,5	7,0	4,8	6,7	10,2			
febbraio	7,5	5,8	7,2	18,5	6,7	13,1	7,1	4,9	6,9	10,7			
marzo	7,3	5,4	7,2	18,8	6,6	12,7	6,9	4,6	6,7	11,1			
aprile	7,0	5,0	7,0	17,8	6,3	12,3	6,5	4,4	6,5	9,9			
maggio	6,9	5,3	6,6	17,9	6,2	12,9	6,7	4,5	6,5	9,9			
giugno	7,1	5,0	7,2	18,6	6,3	13,2	6,5	4,3	6,5	10,7			

Fonte: Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

non è certamente possibile fornire una spiegazione del fenomeno in termini né macroeconomici né microeconomici di tipo neoclassico.

Ci dobbiamo quindi chiedere quali siano i motivi per questi due fatti, cioè l'alta percentuale di disoccupazione nell'economia americana rispetto agli altri paesi industrializzati e la concentrazione della medesima in particolari settori del lavoro.

Una risposta, sia pure parziale, può essere trovata nella forte mobilità del lavoro esistente in alcuni settori degli Stati Uniti, ma che spiega comunque solo una parte della percentuale della disoccupazione.

Tuttavia, non tutta la mobilità è interamente volontaria, e per quella involontaria non siamo in grado, allo stato attuale, di dare una spiegazione razionale al fenomeno.

Esiste naturalmente un'intera branca della letteratura economica, sempre più importante, che tenta di affrontare questo tipo di problemi ed in particolare le cosiddette « dottrine del mercato di lavoro segmentato ».

Alcune di queste dottrine, come quella del « doppio mercato del lavoro » ci forniscono dei chiarimenti utili. Doeringer e Piore, per esempio, hanno posto l'accento sulla distinzione tra il « mercato interno del lavoro » (all'interno dell'azienda) nel quale « la determinazione del prezzo e la distribuzione del lavoro dipendono da procedure e norme amministrative », e tra il « mercato esterno del lavoro » (tra le aziende) in cui la determinazione dei prezzi, le decisioni relative alla distribuzione del lavoro e all'addestramento sono controllate direttamente da variabili economiche<sup>9</sup>.

Essi possono quindi ulteriormente distinguere tra un mercato di lavoro primario che include i posti di lavoro più remunerati e stabili nelle grandi aziende, ovvero i settori più fortemente controllati dai sindacati e un mercato di lavoro secondario che comprende i lavoratori che godono di salari inferiori e di posti di lavoro instabili nei confronti di cui (come dei neri) viene praticata una discriminazione.

L'approccio di Doeringer e Piore ed in generale tutte le « dottrine del mercato di lavoro segmentato » sono pertanto utili per una migliore comprensione dei divari che esistono all'interno del mercato del lavoro americano, ma come Cain osserva nel suo saggio sul « Journal of Economic Literature », « queste dottrine sono più tese alla critica della dottrina neo-classica che alla formulazione di una nuova dottrina indipendente e coerente che sostituisca l'altra »<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Vedi Doeringer e Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath Lexington Books, Lexington, Mass., 1971, pp. 1-2.

<sup>10</sup> G. C. Cain, *The Challenge of Segmented Labor Market Theories to Orthodox Theory: A Survey*, in « Journal of Economic Literature », dicembre 1976, p. 1224.

In conclusione, la dottrina economica può darci un aiuto assai limitato per la comprensione dell'attuale situazione del mercato del lavoro americano.

### Principali mutamenti nel mercato del lavoro americano negli anni '70

Le tabelle 2 e 3 indicano alcuni dei mutamenti principali verificatisi negli ultimi anni. Un'ulteriore contrazione ha segnato negli anni '70 l'indice di sviluppo della popolazione; rispetto alla seconda metà degli

TAB. 2. *Indicatori del mercato del lavoro americano: 1947-76 (tassi di variazione percentuale medi annui composti).*

Periodi	Popolazione (1)	Forza lavoro civile (2)	Occupazione (3)	Disoccupazione (4)
1947-50	1.8	1.5	1.1	12.4
1950-55	1.7	0.8	1.1	-2.6
1955-60	1.7	1.4	1.1	6.2
1960-65	1.5	1.3	1.5	-2.3
1965-70	1.1	2.1	2.0	4.0
1970-76	0.8	2.3	1.8	10.1
1947-76	1.4	1.6	1.4	4.1

Periodi	Produttività oraria a prezzi 1972 <sup>a</sup> (5)	Compensi orari a prezzi correnti <sup>a</sup> (6)	Compensi orari a prezzi costanti <sup>b</sup> (7)	Prezzi impliciti del settore privato (8)	Costi del lavoro per unità di prodotto <sup>a, c</sup> (9)
1947-50	4.5	5.8	3.1	2.9	1.2
1950-55	3.0	5.7	3.5	2.4	2.7
1955-60	2.5	5.4	3.3	2.3	2.9
1960-65	4.0	4.4	3.1	1.1	0.4
1965-70	2.0	6.8	2.6	3.9	4.8
1970-76	1.8	7.9	1.5	6.3	6.0
1947-76	2.8	6.1	2.6	3.1	3.0

<sup>a</sup> Settore privato;

<sup>b</sup> Settore privato deflazionato con l'indice dei prezzi al consumo;

<sup>c</sup> A prezzi correnti.

Fonte: colonne 1-4: *Economic Report of the President*, gen. 1977; Washington D.C.; colonne 5-9; *Employment and Training Report of the President*, Washington D.C., 1977, nostre elaborazioni.

TAB. 3. *Altri indicatori del mercato del lavoro americano: 1945-76.*

Anni	Popolazione <sup>a</sup> (migliaia)	Tasso di partecipazione nella forza lavoro <sup>b</sup>	Tasso di disoccupazione <sup>c</sup>	Occupati civili (migliaia)
1945	139,928	38.5	1.9	52,820
1950	152,271	40.9	5.3	58,918
1955	165,931	39.2	4.4	62,170
1960	180,671	38.5	5.5	65,778
1965	149,303	38.3	4.5	71,088
1970	204,878	40.4	4.9	78,627
1971	207,053	40.6	5.9	79,120
1972	208,846	41.4	5.6	81,702
1973	210,410	42.2	4.9	84,409
1974	211,901	42.9	5.6	85,935
1975	213,540	43.4	8.5	84,783
1976	215,118	44.1	7.7	87,485

<sup>a</sup> Include le forze armate all'estero a partire dal 1940. Include l'Alaska e le Haway a partire dal 1950.

<sup>b</sup> Totale della forza lavoro civile come percentuale della popolazione totale.

<sup>c</sup> Disoccupati come percentuale della forza lavoro civile.

I dati non sono strettamente comparabili nel corso del tempo.

Fonte: *Economic Report of the President*, gennaio 1977, Washington D.C., pp. 217 e seguenti.

anni '60 si è riscontrato un aumento nel tasso di crescita della forza lavoro ed una diminuzione nel tasso di crescita dell'occupazione. La disoccupazione è dunque assai cresciuta.

Si può notare che questa tendenza, anche se assai più pronunciata negli Stati Uniti, si è verificata in altri paesi industrializzati.

Tuttavia, bisogna rilevare che per quanto riguarda la disoccupazione, essa era più elevata negli Stati Uniti che negli altri paesi prima ancora degli anni '70.

L'indice di aumento dei salari è cresciuto in termini monetari, ma diminuito in termini reali. In tale modo, malgrado il lento calo dell'indice di aumento della produttività, il costo dell'unità di lavoro a prezzi correnti è moderatamente aumentato (ed anche il costo dell'unità di lavoro a prezzi costanti è aumentato).

Nel settore manifatturiero l'indice di aumento del costo dell'unità di lavoro durante gli anni '70, calcolato in base alla moneta nazionale, è stato inferiore a quello degli altri paesi più industrializzati; si riscon-

tra una differenza maggiore soprattutto nei confronti della Germania occidentale e del Giappone, se i dati vengono esaminati sulla base di dollari americani, considerando la svalutazione del dollaro rispetto al marco tedesco ed allo yen giapponese <sup>11</sup>.

Tuttavia, la competitività all'estero dell'industria americana, come si può desumere dalla bilancia commerciale, non è migliorata anche se il processo di deterioramento negli anni '60 è rallentato.

Altre tendenze importanti si possono rilevare all'interno del mercato del lavoro americano. Il Movimento per i diritti civili durante gli anni '60 ha reso possibile una maggiore integrazione della popolazione nera nel mercato del lavoro e nella società. Ma sono soprattutto i neri appartenenti alle classi medie più elevate che hanno beneficiato del Civil Rights Act del 1964 e dei benefici dell'Equal Employment, poiché l'aumento dell'occupazione ha interessato in particolar modo i « white collars » anziché i « blue collars »; mentre i lavoratori dei ghetti sono stati colpiti da una disoccupazione crescente ed anche, in alcuni settori, dalla concorrenza di immigrati clandestini.

Dei cambiamenti strutturali della popolazione e delle forze del lavoro per quanto riguarda il sesso e l'età, come pure dei cambiamenti nella composizione settoriale delle stesse forze del lavoro, hanno anch'esse in modo significativo influenzato l'andamento della disoccupazione.

Come indicato nella tabella 1, il problema della disoccupazione rimane ancora, per l'amministrazione Carter, il problema centrale. Nell'estate del 1977 l'indice di disoccupazione ha ripreso a salire, dopo un periodo di flessione. Uno dei motivi di contrasto tra Blumenthal e Burns sta nelle differenti posizioni da loro assunte di fronte al dilemma: inflazione o disoccupazione. Si deve tuttavia mettere in evidenza il fatto che una politica economica di espansione può essere una condizione necessaria ma non sufficiente ai fini della soluzione dei problemi del lavoro negli Stati Uniti.

<sup>11</sup> *International Economic Report of the President*, Washington D.C., 1977, pp. 104-105.

# Consenso sociale e pareggio del bilancio

di George France

## Introduzione

Durante la campagna elettorale, alla fine del 1976, Jimmy Carter dichiarò: « Ho cercato di essere estremamente prudente e ho valutato con attenzione le varie opinioni che mi hanno espresso i miei consiglieri economici, e ritengo che prima della fine del mio mandato, nel 1980, si possa raggiungere il pareggio del bilancio. Questa previsione è basata su proiezioni relativamente accurate della disoccupazione, dell'inflazione e dell'incremento medio annuo del Pnl. Verrebbero, in tal modo, soddisfatti tutti gli impegni che ho preso con il popolo americano ».

In questo articolo ci si propone di esaminare quali siano le probabilità per il presidente Carter di conseguire il pareggio del bilancio promesso durante la campagna elettorale, dato che ancora oggi egli ed i suoi consiglieri economici considerano tale pareggio come un obiettivo importante della loro amministrazione<sup>1</sup>. Concentreremo in particolare l'attenzione sul ruolo della spesa « sociale » o di « welfare » all'interno del bilancio federale. Inoltre verrà considerato il rapporto tra l'entità e la composizione del bilancio federale da una parte, ed il mantenimento del consenso sociale negli Usa dall'altra.

Vedremo che è difficile che Carter possa pareggiare il bilancio entro il 1980. Il pareggio sarebbe raggiungibile solo con una sostanziale riduzione della spesa federale e/o con un forte aumento della tassazione. Ma ciò pregiudicherebbe quasi certamente quel consenso sociale che

<sup>1</sup> In questo articolo, nel concetto di « bilancio » vengono incluse tutte le « agenzie » e i programmi (inclusi gli enti governativi) posseduti dal governo, qualunque sia la loro formazione, tranne gli enti così detti « fuori dal bilancio » (« off-budget »). Tali enti nella maggior parte sono responsabili di programmi di assistenza federale ad una categoria varia di industrie e popolazione.

i presidenti americani perseguono con insistenza e che i politologi americani lodano con molto fervore. Il raggiungimento di tale consenso sociale impone al bilancio federale vincoli ben piú stretti di quanto non si creda generalmente. Infine l'estrema difficoltà che i presidenti americani incontrano nei tentativi di pareggiare il bilancio riflette in gran parte una incoerenza fondamentale esistente nel sistema americano circa il ruolo del governo nell'economia e nella società.

### **Previsioni per il bilancio federale per gli anni 1977-80**

Per l'anno fiscale 1977, il presidente Carter ha ereditato un dettagliato bilancio che era stato presentato al Congresso dal presidente Ford immediatamente prima della scadenza del mandato di quest'ultimo. Carter ebbe appena un mese di tempo dopo il suo insediamento per presentare un suo bilancio al Congresso il 22 febbraio 1977. Soltanto circa il 15% delle spese totali previste nel bilancio di Ford erano suscettibili di modifiche da parte di Carter senza il ricorso a leggi importanti.

Il bilancio presentato da Ford al Congresso nel gennaio 1977<sup>2</sup> prevedeva per il 1980 un avanzo di 24,3 miliardi a condizione che non venissero sostanzialmente aumentate le spese né ridotte le tasse. Secondo quel documento, il presidente Ford, qualora fosse stato rieletto, avrebbe redistribuito gran parte dell'avanzo sotto forma di riduzione delle imposte. In conseguenza di tale politica, Ford contava per il 1980 su un avanzo di 13,4 miliardi, contro un deficit di 57 miliardi nel 1977, di 47 miliardi nel 1978 e di 11,6 miliardi nel 1979.

L'amministrazione Carter non ha fatto previsioni sull'ammontare del bilancio per gli anni successivi al 1978. Al momento della loro presentazione al Congresso, si riteneva che le proposte presentate per l'anno fiscale 1977 avrebbero portato ad un aumento del disavanzo da 12 a 16 miliardi di dollari. Il disavanzo previsto per l'anno fiscale 1978 superava di circa 11 miliardi quello indicato da Ford<sup>3</sup>.

All'inizio, l'amministrazione Carter asseriva che qualora tali proposte fossero state approvate l'economia avrebbe conseguito una maggiore stabilità. Piú specificamente, esse avrebbero contribuito a ridurre la disoccupazione dal 7,9% al 6,5% entro la fine del 1977. Carter intendeva portare il tasso di disoccupazione sul valore del 5% per la

<sup>2</sup> Office of Management and Budget, *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1978 and Special Analyses: Budget of the United States Government*, Washington D.C., January 1977.

<sup>3</sup> Office of Management and Budget, *Fiscal Year 1978 - Budget Revisions*, February 1977.

Tab. 1. *Disavanzo del governo federale Usa. Effetti delle modifiche fiscali proposte dal presidente Ford.*  
(Esercizi finanziari 1977-80)

	1977	1978	1979	1980
Disavanzo in assenza di variazioni degli attuali programmi di spesa e delle attuali leggi fiscali (miliardi di dollari)	-50,3	-37,8	- 7,7	+24,3
Proposte di modifiche fiscali (miliardi di dollari)	- 6,9	-14,6	- 10,6	-16,4
Disavanzo in presenza delle modifiche fiscali proposte (miliardi di dollari)	-57,2	-52,4	- 18,3	+ 7,9
Variazione percentuale del disavanzo per effetto delle modifiche fiscali proposte	+13,7	+38,6	+ 37,7	-67,5
Proposte di modifiche ai programmi « non sociali » (miliardi di dollari) <sup>a</sup>	+ 0,8	+ 2,6	+ 6,8	
Disavanzo in presenza delle modifiche proposte per i programmi « non sociali » (miliardi di dollari)	-58,0	-55,0	- 25,1	- 5,5
Variazione percentuale del disavanzo per effetto delle modifiche proposte per i programmi « non sociali »	+ 1,6	+ 6,9	+ 88,3	
Proposte di modifiche ai programmi « sociali » (miliardi di dollari) <sup>a</sup>	- 0,9	- 8,0	- 13,5	
Disavanzo in presenza delle modifiche proposte per i programmi « sociali » (miliardi di dollari)	-57,1	-47,0	- 11,6	(+13,4)
Variazione percentuale del disavanzo per effetto delle modifiche proposte per i programmi « sociali »	- 1,8	-21,2	-175,3	(-22,6)

<sup>a</sup> Per programmi di spesa « sociale » si intendono quelli che si riferiscono alla salute, al mantenimento dei redditi, all'istruzione, alla formazione ed all'occupazione, ed allo sviluppo della comunità e della regione.

Per spesa « non sociale » s'intende semplicemente ogni altra spesa del governo federale.

Fonte: Calcoli effettuati sulla base dei dati forniti dal *Budget of the United States Government: Fiscal Year 1978*, Capitolo dal titolo *Budget Summary*, pp. 2-38.

fine del suo mandato. Egli riteneva di poter raggiungere lo scopo senza mettere nuovamente in moto un processo inflazionistico, e a tal fine puntava sul pareggio del bilancio. Per raggiungere questo insieme di obiettivi collegati gli uni agli altri, era infine necessario ottenere un forte aumento nel tasso di crescita del Pnl; in particolare, l'amministrazione contava su un tasso del 6-7% per il 1977. Soltanto un aumento sostenuto del Pnl avrebbe consentito da un lato una riduzione sensibile della disoccupazione e dall'altro un aumento del gettito delle imposte che avrebbe contribuito al pareggio del bilancio.

Molti economisti sostenevano che la riduzione delle imposte e l'aumento delle spese proposte da Carter non avrebbero stimolato la economia in misura sufficiente a ridurre il livello della disoccupazione al 6,5% per la fine del 1977. Ritenevano inoltre che le prospettive avanzate da Carter per l'economia americana e mondiale per il periodo 1977-1981 fossero eccessivamente ottimistiche.

Infatti secondo loro era piú probabile che l'economia americana attraversasse un periodo di crescita lenta, e forse anche registrasse una nuova recessione prima del 1981.

D'altra parte, il mondo degli affari giudicava che il forte tasso di crescita previsto da Carter per il 1977 avrebbe necessariamente alimentato il processo inflazionistico. Il tasso ottimale secondo questo punto di vista doveva aggirarsi attorno al 3,5%, la metà circa della cifra indicata da Carter. Ma ciò avrebbe implicato un tasso di disoccupazione attorno al 7% alla fine del 1977 e reso impossibile la sua diminuzione al 5% per il 1981.

A giudicare dagli eventi hanno avuto ragione i pessimisti che chiedevano uno sforzo maggiore — almeno per il 1977 — e naturalmente il mondo degli affari è rimasto soddisfatto. Gradualmente durante l'anno l'amministrazione Carter continuava a ridurre le tasse e a proporre altre misure al Congresso per stimolare l'economia. L'economia infatti ha registrato un rallentamento: nel penultimo trimestre del 1977 il Pnl cresceva ad un tasso pari al 3,8% annuo anziché del 6,2% come durante il primo trimestre.

Si ritiene ora che il tasso di crescita in termini reali per il 1977 non supererà il 4-4,5%. Il tasso di disoccupazione è stato di fatto ridotto, ma si è fermato attorno al 7% sin dall'aprile 1977. La amministrazione ha ammesso di non poter raggiungere per la fine del 1977 il tasso del 6,5%, come previsto.

I principali consiglieri economici di Carter si sono dichiarati pubblicamente piú cauti in merito al pareggio del bilancio. Questo sarà in pareggio, si limitano a dire, qualora l'economia registrasse una crescita rapida e la disoccupazione venisse ridotta al 5%, condizioni che, come abbiamo visto, hanno poche probabilità di verificarsi.

Inoltre, a parte i problemi di carattere ciclico, vi sono anche altri motivi per dubitare che il presidente Carter riesca a pareggiare il bilancio entro il 1980. Egli, infatti, ha ereditato quello che è stato chiamato un « welfare mess ». Con questo termine si vogliono indicare le drammatiche condizioni in cui versano i programmi di aiuto ai poveri negli Stati Uniti. Il numero di coloro che ricevono un contributo dallo stato federale in denaro o in natura, è cresciuto in modo rilevante durante l'ultimo ventennio e il costo di questi programmi pesa sul bilancio a livello federale, statale e locale. Per di più, il sistema del « welfare » è anche oggetto di severe critiche per la sostanziale disparità di trattamento offerta ai poveri nei diversi stati. Alcuni riscontrano inoltre nel sistema degli abusi per cui famiglie non bisognose ricevono assistenza; il sistema consentirebbe anche a persone abili di disertare il mercato del lavoro e potrebbe essere causa della disintegrazione della famiglia.

Negli Stati Uniti è largamente condivisa la convinzione che sia necessaria una drastica riforma del « welfare system » che prevedeva anche il trasferimento allo stato federale di una larga parte dell'onere finanziario sostenuto dagli stati e dagli enti locali. In questo senso Carter ha proposto una riforma che qualora fosse approvata dal Congresso, implicherebbe un aumento della spesa del governo federale per il periodo 1977-1980, anche se nel più lungo periodo essa potrebbe portare ad una riduzione della spesa.

Ma i tentativi di Carter per una riforma globale del sistema sono considerati da molti tanto poco efficaci quanto quelli seguiti dai suoi predecessori. Se ciò fosse vero, l'onere finanziario sul bilancio federale sarebbe destinato ad aumentare sostanzialmente.

Il sistema sanitario americano sta sperimentando una grave crisi finanziaria: l'industria, i sindacati e il governo incontrano delle forti difficoltà per la copertura delle spese a causa del rapido aumento dei costi nel settore sanitario. Dei 139 miliardi, che costituiscono il totale della spesa sanitaria nazionale, il governo federale ne paga il 25%, e negli ultimi 10 anni ha dovuto far fronte ad un quadruplicamento dei costi. Carter ha proposto un programma organico per la sanità da svilupparsi a livello nazionale. Tuttavia fino a quando i costi dell'assistenza sanitaria rimarranno incontrollabili, non è probabile che Carter dia inizio a tale progetto.

Nel frattempo egli ha proposto alcuni provvedimenti temporanei per frenare l'aumento dei costi ma si ritiene che essi avranno un'influenza relativamente scarsa sull'entità della spesa federale in questo settore (circa 800 milioni nel 1978 ovvero soltanto il 2% della spesa totale per la sanità).

Vi sono preoccupazioni crescenti in merito alla crisi finanziaria che

investe il settore dell'assistenza sociale. Si prevede che il programma relativamente modesto a favore degli inabili sarà in deficit già nel 1979, mentre quello per il pensionamento per vecchiaia lo sarà a partire dal 1983. Vi è una proposta di Carter per la copertura delle spese fino alla fine del secolo, che implicherebbe l'erogazione da parte del governo federale di una somma di 14 miliardi di dollari per il periodo 1978-82. Tuttavia il Congresso ha avanzato proposte alternative che prevedono un aumento minimo o addirittura nullo della spesa federale.

Anche per altri settori, come per i trasporti e la sistemazione dei centri urbani, Carter ha affermato che è urgente una azione del governo federale, ciò che evidentemente implicherebbe un aumento della spesa federale.

Carter inizialmente promise di ridurre di circa 6 miliardi le spese per la difesa, in contrasto con la posizione assunta da Ford, nella sua versione del bilancio per il 1978. Infatti, mentre il previsto aumento era del 7% per il complesso della spesa, la spesa per la difesa doveva aumentare del 12%, passando da 100,1 miliardi a 112,36 miliardi di dollari. Da quando ha assunto la presidenza, Carter si è posto in posizione piú cauta, proponendo un'eventuale riduzione di soli 3 miliardi.

Ma il minore zelo nella riduzione delle spese militari lascia meno spazio per evitare tagli nella spesa sociale o per sostenere il maggior costo derivante da eventuali riforme.

## **La dinamica del bilancio federale**

Sin dall'inizio della storia della repubblica americana sia l'esecutivo che il legislativo hanno preferito a parole una tassazione moderata e una spesa pubblica contenuta. I vari presidenti periodicamente si sono espressi (piú spesso durante la campagna elettorale oppure al termine del loro mandato) a favore di un bilancio in pareggio. Prima di Keynes, infatti, il concetto del pareggio del bilancio come sana strategia di politica fiscale era accettato senza discussione. Anche F. D. Roosevelt, eletto durante la grande depressione del '32, nella sua piattaforma elettorale prometteva il pareggio del bilancio annuale.

Tuttavia, nei 27 anni che ci separano dal 1950, 20 bilanci annui federali hanno chiuso in deficit. Dal 1960 si è registrato un deficit per ciascun anno, tranne che per il 1960 e il 1969. Dopo il 1958 i presidenti hanno previsto dei bilanci in avanzo per otto volte ma la previsione si è avverata solo due.

Tuttavia i bilanci in deficit non sono una caratteristica dell'era

keynesiana. Nel periodo che va dal 1792 al 1920 vi sono stati 46 bilanci in deficit contro 82 in avanzo<sup>4</sup>; ma dal 1930 la tendenza al deficit è stata più marcata. Chiaramente, qualcosa è cambiato.

È ovvio che almeno per gli anni del secondo dopoguerra, uno dei principali fattori che hanno determinato il disavanzo, è rappresentato dalle fluttuazioni cicliche dell'economia: esse hanno provocato un automatico declino del gettito delle imposte ed un automatico aumento della spesa; esse hanno inoltre indotto i presidenti ad attuare in vari gradi riduzioni delle imposte e/o aumenti della spesa per stimolare la ripresa economica. Come abbiamo visto, già questo è un buon motivo per ritenere improbabile che Carter riesca a pareggiare il bilancio entro il 1981. D'altra parte da sé sola questa non è una giustificazione sufficiente a spiegare una serie continua di deficit; tra il 1950 ed il 1977 vi sono stati periodi di espansione economica e di relativa stabilità.

Una delle cause addotte per spiegare il fenomeno del persistere del deficit è l'esistenza di fattori istituzionali che lo hanno favorito. Per esempio il « lobbying » da parte dei gruppi di pressione, incoraggiato dalla struttura stessa della politica americana, viene considerato come causa di una tendenza sistematica alla formazione di un deficit. Il « lobbying » tende ad aumentare il benessere di particolari gruppi attraverso l'aumento della spesa pubblica da cui sono direttamente o indirettamente favoriti ovvero attraverso la riduzione della imposizione che grava su di essi. Si aggiunga a ciò che i membri del Congresso adottano pratiche come quelle del « pork barrelling » o del « log rolling »<sup>5</sup>, che tendono a dilatare la spesa federale, e che per motivi politici sono riluttanti ad approvare aumenti delle imposte.

Alcuni ritengono che il governo federale ha ecceduto nella spesa per il « welfare ». Il presidente Ford nel suo Rapporto sull'economia per il 1977, ha rilevato « una tendenza ispirata dalla buona volontà e dal desiderio di migliorare la vita degli americani, che fa credere che si possano offrire benefici al popolo senza un prezzo da pagare. Dobbiamo imparare a difenderci da queste illusioni ».

Altri ritengono che la colpa non sia tanto del governo quanto degli elettori. Un uomo politico ha affermato: « La richiesta per un controllo della spesa pubblica deve emanare dalla maggioranza della nazione. È assolutamente ingiusto gettare il biasimo sul presidente o sul Congresso quando gli elettori, sia in gruppo sia individualmente,

<sup>4</sup> David J. Ott and Attiat F. Ott, *Federal Budget Policy*, Washington D.C., Brookings Institution, 1965, p. 49.

<sup>5</sup> « Pork-Barrelling » si riferisce ad una legislazione favorevole ad un determinato distretto locale, e « log rolling » agli aiuti reciproci tra i membri del Congresso al fine di una legislazione « pork-barrell ».

chiedono in continuazione dei servizi da parte del governo senza curarsi del loro costo o della scala prioritaria delle necessità. Noi stessi, come membri della nazione, dobbiamo frenare i nostri appetiti<sup>6</sup> ».

E infatti il presidente Ford prevedeva un avanzo per il 1980 (perché era pronto ad applicare la sua stessa ricetta). Non solo non si lasciava trascinare dalle illusioni relative alla dilatazione della spesa, ma anche trovò « la forza » di ridurre la spesa relativa ai programmi in corso (v. tabella 1). Secondo Ford il disavanzo per il 1978 sarebbe stato di 47 miliardi, assai maggiore di quanto si poteva prevedere sulla base di una semplice estrapolazione senza modifiche nella spesa corrente o nella politica fiscale. In realtà Ford proponeva una riduzione delle tasse e l'aumento delle spese « non sociali » per un ammontare di 17,2 miliardi. Nel caso egli non fosse riuscito a ridurre le spese « sociali » per circa 8 miliardi, il deficit sarebbe stato ancora maggiore.

Il disavanzo previsto per il 1979 sarebbe stato inferiore: circa 11,6 miliardi; infatti Ford prevedeva per tale anno un'ulteriore riduzione delle tasse di circa 10,6 miliardi ed un nuovo aumento delle spese « non sociali » per 6,8 miliardi. Tramite la diminuzione della spesa per scopi « sociali » di circa 13,5 miliardi, Ford contava di riuscire a contenere il deficit ed ottenere un avanzo per il 1980.

Possiamo quindi affermare che il pareggio del bilancio doveva essere raggiunto, nelle intenzioni di Ford, soprattutto attraverso la riduzione della spesa sociale. In questo modo, però, il presidente, anziché combattere le « illusioni », in realtà soddisfaceva le proprie preferenze per una riduzione della quota del reddito nazionale assorbita dal bilancio federale, ed in particolare per una riduzione delle spese sociali. Di fatto il presidente uscente aveva poche scelte possibili. La spesa sociale a causa delle sue stesse dimensioni costituisce un bersaglio inevitabile; essa ha assorbito tra il 1976 e il 1978, il 55% del totale delle entrate federali, mentre le spese per la difesa hanno impegnato circa il 25%, ed è diffusa l'opinione che questa percentuale non possa essere ridotta nella attuale congiuntura internazionale. Anche Carter sembra allinearsi a questa idea, malgrado la sua originaria proposta di ridurre la spesa militare.

## **Il bilancio federale e il « consenso sociale »**

È storicamente provato che il motivo essenziale che spinge un governo ad intervenire a favore delle classi più povere è il timore di

<sup>6</sup> *Can Congress Control Spending?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1973, p. 18.

gravi disordini sociali. La frustrazione e lo stato di agitazione esistenti tra i negri, e suscettibili di degenerare in violenza su vasta scala, furono le ragioni principali ad indurre i presidenti Kennedy e Johnson a progettare la « guerra contro la povertà »; cioè ad ottenere l'adesione dei bisognosi al sistema politico, sociale ed economico vigente, in cambio di un sistema di trasferimenti di reddito<sup>7</sup>. È dunque difficile ridurre le spese per programmi rivolti a ceti a basso reddito. Evidentemente Ford non ritenne ciò rischioso, e si apprestava a portarvi dei tagli rilevanti. Carter, oltre a preoccuparsi della giustizia sociale, sembra voler mettere in rapporto funzionale la necessità del mantenimento del consenso sociale ed il livello e la composizione del bilancio federale. Perciò egli punta al pareggio tramite la crescita economica.

La politica di Ford tendeva a ridurre sostanzialmente il ruolo del governo nella società e nell'economia. Anche Carter è in favore di un ruolo minore del governo, ed anche il Congresso, il mondo degli affari e tutto il popolo americano. Però sembra poco probabile che ognuno di essi accetti i cambiamenti richiesti per un ridimensionamento di tale ruolo.

Gli Stati Uniti sono una economia a tecnologia avanzata. Per raggiungere questo stadio di maturità economica, hanno investito enormi capitali materiali ed umani, cioè nell'installazione di impianti e nell'addestramento di manodopera. Tale tecnologia è il punto di arrivo di una attività di ricerca e di uno sviluppo estremamente costosi. Per la sua stessa natura il progresso tecnologico assorbe continuamente larghi capitali. Se, per di più, l'economia americana deve continuare a crescere in condizioni di stabilità, la domanda aggregata dovrà essere mantenuta ad un alto livello (ciò che implica anche il pieno impiego). Queste due condizioni sono di importanza fondamentale ai fini della nostra analisi.

Un'economia di tipo così avanzato ha dimostrato di avere una capacità limitata per l'impiego di manodopera scarsamente preparata, quella che comprende i così detti lavoratori « marginali ». Essa inoltre tende ad eliminare i lavoratori non aggiornati nella loro preparazione o i più anziani. Il risultato è che tale tipo di economia produce una sempre maggiore quantità di lavoratori precari o disoccupati cronici che usufruiscono di un reddito basso od incerto. Ne consegue che, allo scopo di assicurare la stabilità e la giustizia sociale, lo stato è obbligato ad assumersi l'onere di garantire a questi emarginati un reddito minimo tollerabile.

Il ruolo « naturale » dello stato, in un'economia tecnologicamente progredita, non si ferma però qui. Il governo federale è coinvolto, già

<sup>7</sup> Si veda per esempio Frances Fox-Piven e Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: the Functions of Public Welfare*, New York: Vintage, 1972, e Bentley B. Gilbert, *British Social Policy 1914-1939*, London: B. T. Batsford, 1970.

da parecchio tempo, nella cosiddetta « socializzazione della produzione », resa necessaria dall'alto costo del capitale umano e fisico richiesto. L'industria ha ricercato l'aiuto finanziario del governo federale, dovendo affrontare il duplice problema del reperimento di ingenti mezzi finanziari per gli investimenti e dell'elevato grado di rischio implicato nello sviluppo e nell'applicazione di tecnologie progredite. Il governo federale ha risposto con la concessione di contributi al capitale, di contratti governativi vantaggiosi, crediti per gli investimenti, indennità per l'ammortamento e altri privilegi fiscali come pure con la collaborazione diretta e indiretta alla attività di ricerca e sviluppo.

Si veda il caso dell'appoggio finanziario nel campo aerospaziale, della difesa, dei trasporti e del petrolio.

L'industria viene aiutata anche nella formazione del capitale umano. Il governo federale, direttamente o tramite gli stati, finanzia una larga parte delle spese per l'istruzione, soprattutto quella universitaria e post-universitaria.

Qualsiasi riduzione sostanziale della spesa del governo federale in questo campo incontrerebbe forti resistenze sia nel mondo degli affari che in quello dell'istruzione superiore. Il « consenso sociale », così come concepito dall'esecutivo e dal Congresso, ne verrebbe compromesso.

Anche il raggiungimento di una domanda aggregata stabile, richiede l'intervento del governo federale, la cui forma di aiuto più diretta è rappresentata in questo caso dalla riduzione delle tasse. Tale soluzione consente una maggiore disponibilità alle famiglie per quanto riguarda i consumi e alle industrie per quanto riguarda gli investimenti. Il governo federale può anche privilegiare alcuni settori particolari: la spesa per la costruzione di autostrade incoraggia la vendita di automobili e benzina; gli aiuti all'industria aeronautica consentono di mantenere basse le tariffe aeree e stimolare in tale modo la domanda di traffico.

Inoltre il governo federale può anche aiutare alcune attività produttive particolari allo scopo di salvaguardare i posti di lavoro. Uno degli interventi più noti negli ultimi anni è stato quello a favore della Lockheed Aircraft Co., dove migliaia di posti di lavoro erano in pericolo in seguito al dissesto della compagnia.

Infine il governo federale stabilizza il livello della domanda aggregata tramite il sistema dell'assistenza sociale e dei programmi in aiuto dei poveri. L'aumento dei redditi minori assicura, oltre che il benessere degli interessati, un livello minimo di consumo.

Il problema risiede nell'incoerenza fra l'atteggiamento per quanto riguarda la spesa federale e la indisponibilità ad aumentare la imposizione fiscale. Al governo non è concesso neanche il « fiscal dividend »<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Qualora si riscontri un sensibile aumento del Pnl ed una struttura fiscale

Ciò ha creato nel contesto di un'economia avanzata quella che in America è stata chiamata « the fiscal crisis of the State »<sup>9</sup>.

## Base mitica del bilancio federale

È ormai riconosciuto da tutti che la « crisi fiscale dello stato » esiste; essa è stata provocata da un aumento delle spese più rapido dell'aumento del dividendo fiscale. Per le forze di sinistra (p. es. James O'Connor, uno dei più noti economisti marxisti) ciò è dovuto a contraddizioni interne del capitalismo avanzato che lo obbligano a ricercare il consenso sociale attraverso l'utilizzazione del bilancio dello stato; per quelle di destra (p. es. Alan Greenspan, presidente del Council of Economic Advisers durante l'amministrazione Ford, e discepolo di Ayn Rand) ciò è dovuto al fatto che il governo è diventato un puro intermediario tra differenti « fiscal constituencies »<sup>10</sup>.

Alla radice del problema si pone il conflitto tra la realtà americana e certi miti che continuano ad avere presa in America.

Uno di questi è che l'economia americana è ancora un sistema capitalistico concorrenziale, da cui discende la convinzione che soltanto tale sistema è in grado di assicurare con piena efficienza l'utilizzazione delle risorse produttive e, quindi, di consentire la massima realizzazione del benessere economico. Anche se non hanno più nulla a che fare con la realtà americana, questi due miti continuano ad ottenere vasti consensi. Nella struttura oligopolistica dell'industria, come dice Galbraith nel suo « New Industrial State », le imprese americane tendono a ridurre al minimo la concorrenza, ed in generale, qualsiasi forma di rischi o incertezza. Pertanto l'intervento del governo federale è sotto molti aspetti auspicato e richiesto. Tuttavia è interesse del mondo degli affari conservare e coltivare per quanto possibile il mito della libera impresa, per proteggersi in quei casi in cui l'intervento dello stato non è desiderato perché si tradurrebbe in un aumento dei costi.

Inoltre, il concetto della libera impresa è un requisito essenziale ai fini della continuità e salvaguardia della proprietà dei mezzi di produzione; esso anche contribuisce alla creazione delle migliori condizioni per un intervento finanziario da parte del governo federale.

Molti ritengono, in America, che le istituzioni del governo federa-

progressiva, un governo ottiene un automatico aumento delle imposte. Questo meccanismo è chiamato « fiscal dividend ». Anche l'inflazione produce lo stesso effetto sulle entrate da imposte.

<sup>9</sup> James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973.

<sup>10</sup> Alan Greenspan, *The Challenge to Our System*, American Enterprise Institute, 1973.

le in rapporto all'economia, in particolare quelle accentrate, costituiscono una potenziale minaccia per la libertà. Pertanto, l'attività del governo deve essere mantenuta ad un livello minimo, poiché il sistema di libera impresa è necessario non solo per proteggere la libertà economica, ma anche per la salvaguardia della libertà politica e democratica. Tra l'altro il governo viene considerato come economicamente improduttivo, rispetto al settore privato. Nel suo « Budget Message » per l'anno fiscale 1978, il presidente Ford diceva « Dobbiamo rammentarci che a Washington il reddito e la ricchezza non sono prodotti, ma solo redistribuiti ». Gli economisti « liberals » hanno sviluppato una complessa teoria per giustificare l'intervento dello stato nell'economia: essi però vedono il governo come una specie di « deus ex machina », che arriva all'ultimo momento, ma in tempo per salvare la situazione come la cavalleria nei western. Il governo non è dunque necessariamente parassitario e inefficiente, ma ogni intervento deve essere giustificato ex ante.

Il senatore William Proxmire, che non è propriamente un conservatore, dichiarò nel 1973 nel corso di un dibattito sulla spesa pubblica: « Ci siamo spinti troppo oltre <sup>11</sup> ». Paul Mac Cracken, presidente del Council of Economic Advisers durante la presidenza Nixon, nella stessa occasione dichiarò: « Siamo arrivati ad un confronto storico, tra un bilancio in continua e rapida espansione, ed un'opinione pubblica sempre più preoccupata per la quota sempre maggiore del prodotto nazionale che viene assorbita dal governo ». Secondo lui si dovrebbe trovare « una via di mezzo » che « la grande maggioranza del popolo in realtà preferirebbe ».

Mentre i miti sul sistema economico e sul ruolo del governo non sono stati sufficienti a contenere la spesa, essi hanno finito col restringere le entrate in modo grave. Tale « squilibrio » è la causa principale della « crisi finanziaria dello stato ». In linea di principio lo squilibrio potrebbe essere ridotto adottando una politica intesa ad aumentare il controllo della spesa federale. Ford ed altri avevano, di fatto, questo in mente quando parlavano di auto-controllo del governo e del pubblico.

È difficile, tuttavia, pensare a delle limitazioni importanti, considerando la funzione della spesa federale come strumento per conseguire il consenso sociale. La natura del sistema politico ed economico statunitense è tale che una politica fondata sui miti non può riuscire a frenare la spesa federale.

<sup>11</sup> *Can Congress Control Spending?*, cit., p. 33.

# La problematica del bilancio federale

di John Palmer

Uno degli obiettivi principali dell'amministrazione Carter è quello di riuscire a chiudere il bilancio dell'anno fiscale 1981 in pareggio.

Intendo esaminare il contesto in cui tale fine può essere perseguito. Prenderò quindi in esame alcune aree della spesa « sociale » che rivestono un'importanza particolare nello sforzo di Carter per un bilancio in pareggio. Concluderò con una breve descrizione della recente innovazione nella procedura congressuale che tende ad un maggior controllo sulle spese federali.

Carter, accettando l'incarico, era convinto di riuscire a ridurre la disoccupazione ad un tasso del 5-5,5% e a mantenere l'inflazione ad un livello basso e col tempo a diminuirla. Il tasso di inflazione, quando Carter fu eletto, si aggirava intorno al 7%; ora si è ridotto a circa il 6%, ed egli spera di farlo arrivare al 5 o 4%.

Egli spera anche di pareggiare il bilancio per l'anno fiscale 1981, ultimo anno del mandato.

La politica che intendeva seguire era quella di mantenere un tasso di crescita alquanto alto, equivalente a un po' più del 5% in termini reali del prodotto lordo nazionale. Questo non sarebbe stato un tasso di crescita senza precedenti, in periodo di post-recessione. È una media che si può raggiungere mantenendo un tasso molto più alto, fino al 7%, all'inizio dell'anno in corso, e quindi passando gradatamente ad un tasso del 5% nei tre anni successivi.

Nell'economia americana è necessario un aumento del 4% circa in termini reali per mantenere costante il tasso di disoccupazione. Considerando il livello della produttività e l'aumento della forza lavoro, è necessario attuare una crescita del 4% circa solo per mantenere la disoccupazione allo stato in cui si trova in un determinato momento. È per questo motivo che il 5% è l'obiettivo da raggiungere nei prossimi 4

anni, per ridurre la disoccupazione. Ciò permetterebbe una diminuzione di mezzo punto percentuale l'anno; iniziando dal 7% circa della primavera dell'anno passato si arriverebbe al 5% nel 1981.

Tuttavia il tasso di crescita dell'economia è risultato molto minore di quanto si sperava e probabilmente tale rimarrà nel futuro. Le attuali previsioni suggeriscono una crescita di un po' più del 4%, al massimo del 5%. È quindi chiaro che l'obiettivo di fare scendere al 5% la disoccupazione nel 1981 è difficilmente raggiungibile. Attualmente negli Stati Uniti si discute molto sulla necessità di creare un ulteriore stimolo per l'economia tramite una nuova riduzione delle tasse nel prossimo anno. Una decisione in tal senso non è ancora stata presa, ma sembra probabile che farà parte delle proposte presidenziali che verranno discusse nel gennaio 1978 relativamente all'anno fiscale 1979.

Le prospettive per ottenere un bilancio in pareggio per il 1981 sono perciò molto scarse, quando si esaminano le misure necessarie per una politica di stabilizzazione.

È probabile che un forte deficit — fino a 20 o 30 miliardi di dollari — si renda utile e auspicabile per l'anno fiscale 1981 per continuare a mantenere lo stimolo necessario per riportare l'economia verso quei tassi di disoccupazione cui tende l'amministrazione Carter.

Questa politica chiaramente ha poco da spartire con le esigenze della dinamica di un'economia in cui sarebbe desiderabile effettuare sia un aumento nella spesa pubblica sia una riduzione delle tasse secondo criteri di giustizia sociale. Mi riferisco qui al problema solo in termini di politica economica aggregata.

Bisogna mettere in rilievo che era implicito, nel tentativo di raggiungere un bilancio in pareggio — date le difficoltà oggi esistenti e la mancata crescita economica nella misura auspicata — che si verificasse un taglio o un calo nel tasso di crescita delle spese per il « social welfare ».

Una delle cose interessanti da notare, a questo proposito, è il cambiamento nella composizione delle spese che ha avuto luogo negli ultimi 15-17 anni. Se si va indietro al 1960, le spese per la difesa rappresentavano circa il 50% del bilancio federale totale. Le spese per il « social welfare » erano, all'incirca, un po' inferiori di quelle per la difesa, assorbendo un po' meno della metà del bilancio federale. Vi è stato un cambiamento notevole in queste percentuali negli ultimi 15 anni. Ciò non è avvenuto tramite una riduzione delle spese effettive relative alla difesa, ma tramite un aumento delle medesime inferiore a quello delle spese destinate al « welfare » (vi sono stati alcuni anni all'inizio del 1970 in cui vi furono, di fatto, riduzioni nel livello delle spese effettive per la difesa, ma direi che nel periodo complessivo ci sono stati leggeri aumenti delle spese effettive).

Queste percentuali sono cambiate, così che ora più del 70% o quasi i tre quarti del bilancio federale vengono spesi per il « social welfare » e meno di un quarto è destinato alla difesa. Credo che tutto ciò rappresenti — rispetto agli anni '60 e i primi del '70 — una forte contrazione della capacità di aumento della parte del bilancio federale destinata ai programmi del « social welfare ». Il parere comune è che la percentuale rappresentata dalle spese per la difesa non possa essere ridotta di molto rispetto al prodotto nazionale lordo, senza indebolire la posizione internazionale degli Stati Uniti, ed è mia opinione che persino persone poco favorevoli alla spesa per la difesa siano d'accordo su ciò.

Molta gente ritiene che vi sia ancora spazio per tagli alla spesa militare, ma il margine sarebbe minimo e non permetterebbe grandi aumenti nella percentuale del bilancio federale destinata a programmi di « social welfare ».

Nel complesso è un quadro molto più rigido di crescita delle spese sociali rispetto a quanto accadde negli anni '60 e all'inizio del '70. Tuttavia, è importante far nuovamente notare come, nonostante l'intento di mantenere la percentuale delle spese di « social welfare » costante rispetto al Pnl, vi è ancora la possibilità di una notevole crescita in termini reali nella misura in cui l'economia abbia un buon tasso di sviluppo. Infatti, i progetti relativi alle spese sociali tengono conto di ciò. Per questo motivo i livelli relativi all'assistenza sociale sono mantenuti abbastanza alti e forse alcuni ulteriori benefici si riscontrano nel campo del « welfare ». Di questi tratterò insieme al problema della riforma del sistema del « welfare ».

Un punto importante ma spesso trascurato riguarda un altro aspetto del cambiamento nella composizione del bilancio federale. Si rende necessaria una distinzione tra pagamenti che rappresentano trasferimenti attraverso il bilancio federale, e quelle spese effettuate dal governo per l'acquisto di risorse reali. Nel secondo caso vi è un effettivo acquisto di merci e servizi per vari scopi, inclusa la difesa. Insieme al grande aumento della spesa per il « social welfare » vi è il fatto che la componente maggiore dell'aumento è stata assorbita da numerosi tipi di « transfer programs » e di questi la « social security » rappresenta il più vasto. Quindi, ciò che accade è che — sebbene l'amministrazione federale stia espandendosi e la percentuale del bilancio sia aumentata riguardo al Pnl (ma in modo ben modesto) — si rileva, nel bilancio, un cambiamento maggiore nei « transfer payments » piuttosto che nelle spese dirette per merci e servizi.

Questo significa che il governo esercita una minore influenza in sede di bilancio nella determinazione della composizione della produzione, cioè nel decidere quali beni e servizi debbano essere prodotti ed

acquistati nell'economia americana. D'altra parte esso stabilisce sempre più la distribuzione delle entrate. Tale fatto è in contraddizione con quanto generalmente si crede e cioè che il governo federale stia diventando più importante ed abbia maggior peso in riferimento all'economia. Credo tuttavia che — come tanto spesso non viene riconosciuto — i « transfer payments » hanno, a questo riguardo, implicazioni diverse di quanto ne abbiano gli acquisti di beni e servizi.

D'altra parte è altrettanto vero che è aumentata l'importanza degli strumenti di intervento che non rientrano nel bilancio federale. Ciò si esplica soprattutto attraverso attività di controllo di vario tipo, il che dà luogo a problemi che sono oggetto di controversie. Molte delle critiche che si fanno in America al governo, che diventa sempre più forte, sono in realtà dirette in molti casi contro l'attività di controllo da esso svolta anziché contro la determinazione del volume del bilancio. Infatti, il bilancio federale in percentuale di Pnl non è cambiato molto in questi ultimi 17 anni. Se lo si considera in termini monetari correnti, cioè tenendo presente l'inflazione, esso è passato dal 17% al 22%. Tuttavia se si considera la funzione ciclica della recessione (la spesa è più elevata per via dei programmi di stabilizzazione; per esempio l'assicurazione contro l'occupazione e l'entità delle imposte sono inferiori) e la percentuale del bilancio relativa ad una politica tesa al pieno impiego — qualora fossimo attualmente in questa situazione — si deve rilevare che la percentuale del bilancio federale, rispetto al Pnl, si è mantenuta, durante gli ultimi anni, dal 1960, attorno al 20-21%.

Vale a dire, non vi è una precisa tendenza all'aumento delle spese federali in rapporto al Pnl. L'aumento della spesa è stato reso possibile da un forte incremento del tasso di crescita dell'economia negli anni '60.

È in riferimento a problemi specifici, come quelli dell'occupazione e mano d'opera, che l'amministrazione Carter ha attuato i suoi maggiori cambiamenti. Non era possibile, per Carter, con il tempo che aveva a disposizione dopo l'insediamento, sottoporre un bilancio veramente suo per il 1978 ed egli effettuò dei cambiamenti marginali al bilancio preparato da Ford prima di lasciare l'incarico. I cambiamenti più importanti hanno riguardato senza dubbio i programmi speciali intesi a favorire l'occupazione e stimolare l'economia.

Un gruppo di proposte chiamate « pacchetto economico » sono state avanzate da Carter ed approvate dal Congresso con alcune minime modifiche, poco dopo il suo insediamento. Esse riguardavano in parte la diminuzione delle tasse.

Dal punto di vista dei problemi relativi alla disoccupazione e alla mano d'opera, le proposte contenevano importanti misure per l'espansione al livello statale e locale dei lavori sussidiari nel settore pubblico —

rappresentata da un aumento di mezzo milione di dollari, da 350.000 a 750.000 — in modo da creare rapidamente dei posti di lavoro per i disoccupati. Ciò implicò un incremento di 6-7 miliardi di dollari nella spesa pubblica.

Come ho già detto, la disoccupazione giovanile è un problema molto grave anche in America. Un altro miliardo di dollari è destinato per l'espansione sia dell'impiego pubblico sia di corsi di addestramento per i giovani.

Altri 4 miliardi di dollari sono andati a programmi relativi a lavori pubblici. Da notare che anche questi sono rappresentati da contributi ai governi statali e locali da destinare nel modo che essi ritengono più opportuno per progetti a lungo termine a favore dell'edilizia, allo scopo di stimolare direttamente questa industria.

Le proposte includono anche quel che potremo chiamare un credito relativo all'impiego. Secondo questo provvedimento, che è stato adottato per la prima volta in America, i datori di lavoro privati hanno una riduzione sul salario che pagano ai nuovi assunti, equivalente a circa il 50% dei primi 5.000 dollari del salario che essi corrispondono. Esso si riferisce solo alle assunzioni che superino il livello base dell'occupazione dell'anno precedente, dato che scopo del provvedimento è di incentivare le assunzioni e non di contribuire al finanziamento dei posti di lavoro già esistenti.

Reputo tuttavia che questa iniziativa dovrà essere riesaminata nel futuro, in modo che serva a migliorare l'occupazione in generale ed in particolare la situazione dei lavoratori a basso salario. Questo non è che un inizio in tale direzione, e dovrà essere attentamente studiato negli anni successivi. Si pone forse in termini indicativi per quella che sarà in futuro l'espansione della politica in questo settore.

In aggiunta alle spese sopra menzionate, erano incluse altre spese per due miliardi di dollari destinate a vari tipi di programmi di addestramento già esistenti ma che dovevano fare parte integrante del « pacchetto economico » a scopo di incentivo.

Una delle differenze tra l'amministrazione repubblicana e quella democratica in America è che, di solito, quest'ultima fa maggior uso di provvedimenti specifici per incrementare l'occupazione e creare nuovi posti di lavoro, direttamente ed indirettamente, attraverso agevolazioni economiche e una riduzione delle tasse. Questo è il caso dell'amministrazione Carter.

# **La politica monetaria statunitense durante la presidenza Carter**

di Giuseppe Tullio

## **Introduzione**

Difficilmente si può attribuire la politica monetaria statunitense seguita nel corso del 1977, « tout court », al governo Carter. Infatti, la Federal Reserve gode di un elevato grado di indipendenza rispetto al governo, che le consente di resistere più facilmente ad eventuali pressioni dall'esterno.

I soggetti da prendere in considerazione sono quindi almeno due: il governo e la Riserva federale. Premesso ciò, l'analisi è divisa in tre parti. Nella prima svolgo alcune considerazioni sugli obiettivi della politica monetaria americana e accenno brevemente alla efficacia della medesima nel raggiungere gli obiettivi dichiarati.

Nella seconda parte, dopo aver illustrato come la politica monetaria Usa è condotta oggi in maniera profondamente diversa da come lo era negli anni '50 e '60, mi soffermo sugli aspetti più recenti della politica monetaria, alla luce degli sviluppi congiunturali di quest'anno. Infine, nella terza parte tratto dell'andamento del dollaro nei confronti delle principali valute e dei legami fra politica monetaria e andamento del cambio.

## **Alcuni cenni sugli obiettivi della politica monetaria americana e la sua efficacia**

È bene distinguere fin d'ora gli obiettivi finali (« targets ») dagli obiettivi intermedi (« intermediate targets »), e questi a loro volta dagli strumenti operativi (« operating instruments ») della politica monetaria americana.

In generale, si annoverano tra gli obiettivi della politica monetaria quello della piena occupazione, di un moderato tasso di inflazione e dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Talvolta si include anche l'obiettivo di un tasso di sviluppo del reddito reale accettabile. L'importanza che i governi e le banche centrali attribuiscono a questi obiettivi, tende a mutare a seconda delle circostanze concrete e delle pressioni politiche, tuttavia ritengo che rispetto alla media dei paesi del mondo, l'obiettivo esterno (quello del riequilibrio della bilancia dei pagamenti o di un tasso di cambio stabile) abbia in generale condizionato di meno la politica monetaria americana, nel perseguire gli obiettivi interni. Ciò non toglie che il perseguimento degli obiettivi esterni non sia stato talvolta fonte di notevoli preoccupazioni per i governi americani.

La natura meno vincolante degli obiettivi esterni, per gli Stati Uniti, è dovuta sia al basso grado di apertura con l'estero dell'economia americana rispetto agli altri principali paesi industrializzati<sup>1</sup>, sia alle dimensioni stesse degli Stati Uniti, ma soprattutto al ruolo del dollaro come moneta di riserva. Infatti il basso grado di apertura fa sì che gli impulsi provenienti dall'estero si trasmettano meno all'interno di quanto avverrebbe per un'economia più aperta delle stesse dimensioni, e ciò può aver reso agli occhi delle autorità monetarie americane l'equilibrio dei conti con l'estero un obiettivo meno prioritario.

Ma è soprattutto per le sue dimensioni e per il ruolo del dollaro come moneta di riserva che generalmente, nei momenti in cui si rendeva necessaria una scelta tra contrastanti obiettivi interni ed esterni, gli Stati Uniti hanno potuto dare priorità agli obiettivi interni.

Infatti, poiché il dollaro è accettato internazionalmente come mezzo di pagamento e valuta di riserva, il resto del mondo finisce col finanziare automaticamente i disavanzi della bilancia dei pagamenti statunitense.

Con questo non si vuole qui affatto dire che i disavanzi statunitensi non abbiano in certi anni (soprattutto nella prima parte del periodo post-bellico), trovato origine nel desiderio del resto del mondo di accumulare mezzi di pagamento internazionali, e quindi non siano stati talvolta imposti agli Stati Uniti.

Ma, passato il primo periodo post-bellico, caratterizzato dal cosiddetto « dollar shortage » (eccesso di domanda di dollari rispetto all'offerta), i disavanzi statunitensi sono stati generati in misura crescente, e soprattutto sul finire degli anni '60 e nei primi anni '70, da eccessi di offerta di dollari rispetto alla domanda da parte del resto del mondo.

Ritornando al dilemma tra obiettivi interni ed esteri, gli Stati

<sup>1</sup> Ad esempio il rapporto importazioni/Rnl era nel 1976 circa 8% per gli Usa, circa 26% per l'Italia e circa 46% per l'Olanda.

Uniti hanno tentato di risolverlo negli anni '60 mediante il ricorso a provvedimenti selettivi, come manovre sul divario fra tassi di interesse a lunga ed a breve (« operation twist »), oppure controlli sui movimenti di capitali (« interest equalization-tax, voluntary restraint program »).

Poi ad agosto del 1971 hanno svalutato il dollaro del 10%. Fallito il tentativo di ritornare alle parità fisse (accordi smithsoniani del dicembre 1971), è stato necessario far ricorso alla libera fluttuazione delle monete (dal 1973).

Per quanto riguarda gli strumenti intermedi (« intermediate targets ») della politica monetaria americana, fino alla fine degli anni '60 la Federal Reserve ha utilizzato le riserve bancarie libere delle banche (« net free reserves ») ed uno o più tassi d'interesse.

A partire dal 1970 si è iniziata, dapprima timidamente, poi con maggiore convinzione, la politica del controllo degli aggregati monetari. Scelto un livello dello strumento intermedio, coerente con gli obiettivi finali, gli strumenti tradizionali della politica monetaria (manovra del tasso di sconto, operazioni di mercato aperto e variazioni dei rapporti di riserva delle banche) vengono utilizzati per raggiungere l'obiettivo intermedio fissato.

L'abbandono del concetto di « net free reserves » come strumento intermedio, è stato in buona parte il risultato di critiche<sup>2</sup> che ne mettevano in risalto grossi difetti. Esso non ha tuttavia comportato uno spostamento di rilievo nella filosofia economica sottostante il ruolo e la gestione della politica monetaria. Invece l'abbandono dei tassi d'interesse come strumento intermedio a favore degli aggregati monetari (avvenuto come anzidetto nel 1970), ha significato il sopravvento della filosofia monetarista nell'ambito della Federal Reserve.

È quindi opportuno dedicare qualche sommaria considerazione alle proposizioni principali della scuola monetarista ed alle implicazioni di queste per la conduzione della politica monetaria.

Con la rivoluzione keynesiana, le convinzioni classiche e neo-classiche sulla stabilità del settore privato e sulla neutralità della moneta sono state abbandonate dai governi e dai responsabili della politica economica.

La politica fiscale ha iniziato così a svolgere un ruolo fondamentale nella stabilizzazione del livello del reddito e dell'occupazione, mentre il ruolo principale della politica monetaria consisteva nella stabilizzazione del tasso d'interesse. Infatti se la velocità di circolazione della moneta non è stabile, le oscillazioni del reddito saranno minori se si

<sup>2</sup> Si veda ad esempio: *The instruments of general monetary control* by Warren L. Smith in *Readings in Money National Income and Stabilization Policy*, Smith and Teigen editors, Irwin, 1970.

mantiene fermo il tasso d'interesse piuttosto che la quantità di moneta.

Ad esempio, se la domanda di moneta è instabile e aumenta improvvisamente, i tassi di interesse tenderanno ad aumentare ed a esercitare un effetto deflattivo sul reddito, qualora le autorità monetarie tengano costanti le consistenze monetarie. Viceversa, se si controlla il tasso d'interesse e si evita che esso salga, assecondando la maggiore domanda di moneta dell'economia, si evita l'effetto deflattivo sul reddito. Da ciò deriva la superiorità della politica di stabilizzazione dei tassi rispetto a quella del controllo degli aggregati monetari. Ma se la domanda di moneta (cioè la sua velocità di circolazione) è stabile, il controllo degli aggregati monetari conduce ad una maggiore stabilità del reddito, perché si evita di impartire al sistema shocks provenienti dal lato dell'offerta di moneta.

Uno dei principali punti di controversia fra monetaristi e keynesiani è proprio questo della stabilità della domanda di moneta. La tradizione classica e neo-classica, continuata presso l'Università di Chicago, e legata soprattutto al nome di Milton Friedman, sostiene che la domanda di moneta sia in funzione stabile di un numero limitato di variabili (fra cui il tasso atteso di inflazione), e che quindi il controllo degli aggregati monetari sia superiore rispetto alla stabilizzazione dei tassi.

Per i monetaristi la maggior parte degli shocks cui è sottoposto il sistema economico provengono dalla offerta di moneta, manovrata dai governi e dalle « arrendevoli » banche centrali a fini elettorali e/o per finanziare disavanzi statali.

A parte la controversia sulla stabilità della domanda di moneta e del settore privato in generale, le posizioni monetariste e keynesiane si distinguono per i diversi valori che esse tendono ad attribuire alle elasticità di alcune funzioni macroeconomiche chiave. I monetaristi tendono ad attribuire un valore basso alla elasticità della domanda di moneta rispetto al tasso di interesse ed un valore alto alla elasticità degli investimenti rispetto allo stesso tasso. In tal caso la politica monetaria tende ad avere una efficacia maggiore, mentre, nel caso contrario, è la politica fiscale che tende ad avere grande efficacia, e la politica monetaria poca<sup>3</sup>.

Una grossa parte della controversia si può quindi risolvere in pratica nella individuazione empirica dei valori che le elasticità anzidette assumono, e ciò è stato tentato, non solo stimando con metodi econometrici funzioni di domanda di moneta e degli investimenti, ma costruendo modelli dell'economia americana che consentono di analizza-

<sup>3</sup> Per una discussione molto più approfondita di queste questioni si veda F. Modigliani, *Should we forsake stabilization policies*, « American Economic Review », marzo 1977.

re in modo piú completo l'efficacia della politica fiscale rispetto alla politica monetaria. Forse la conclusione principale che si può trarre dalle simulazioni fatte con i modelli econometrici è che la politica fiscale è molto efficace, ma esaurisce la sua efficacia nel breve periodo, mentre quella monetaria ha dei ritardi molto piú lunghi.

Sempre restando in tema di efficacia della politica monetaria relativamente a quella fiscale, è forse opportuno richiamare le principali conclusioni degli studi di Mundell<sup>4</sup>, sia perché i suoi modelli hanno avuto un'eco molto vasta, sia perché ci saranno utili per comprendere gli sviluppi piú recenti del tasso di cambio del dollaro. Mundell dimostra infatti che in regime di cambi fissi la politica monetaria è poco efficace nello stimolare l'attività economica (e lo sarà tanto di meno quanto piú mobili sono i capitali), mentre in regime di cambi flessibili, essa ha un vantaggio comparato sul tasso di cambio, e tramite il deprezzamento del cambio, sul livello di attività economica. Viceversa la politica fiscale è relativamente efficace in regime di cambi fissi e relativamente inefficace con i cambi flessibili<sup>5</sup>.

Concludiamo questi cenni introduttivi con alcune osservazioni circa il grado di indipendenza della Federal Reserve rispetto al governo americano, un fattore molto importante per capire la politica monetaria che è stata seguita durante il governo Cartèr.

Dal 1951 la Federal Reserve non interviene piú sul mercato in sostegno di titoli di stato in seguito ad un accordo che essa ha raggiunto con il tesoro. La Federal Reserve acquista titoli di stato sul mercato secondario soltanto se lo ritiene opportuno. L'accordo rappresenta quindi un fatto di grande rilievo in quanto viene messa in risalto e riconosciuta, la discrezionalità della Federal Reserve nel finanziamento dei disavanzi del tesoro. Viceversa la maggior parte delle banche centrali europee interviene spesso a sostegno dei corsi e, anche se formalmente la loro indipendenza è garantita dalla legge, il fatto di essere direttamente responsabili per il buon esito della emissione dei titoli di stato, vincola la loro azione in maniera non indifferente.

## **La politica monetaria durante la presidenza Carter**

Ho già rilevato in precedenza che, con l'accelerazione dell'inflazione americana sul finire degli anni '60 la politica della Riserva federale

<sup>4</sup> R. A. Mundell, *International Economics*, Macmillan, 1968. Si veda soprattutto il capitolo 18.

<sup>5</sup> Le conclusioni sopra enunciate dipendono dall'effetto differenziato delle due politiche sui tassi di interesse e sui movimenti di capitali che essi generano. La politica fiscale fa aumentare i tassi di interesse e quella monetaria li fa diminuire.

si è spostata gradualmente dal controllo del livello dei tassi di interesse al controllo degli aggregati monetari. Con l'ulteriore accelerazione degli anni successivi <sup>6</sup> l'enfasi sugli aggregati monetari come obiettivo intermedio è diventata piú netta.

Tecnicamente lo strumento operativo della politica monetaria sono i tassi di interesse sui fondi federali (« Federal Funds ») che sono i fondi che le banche commerciali che fanno parte del sistema della Riserva federale, si prestano a vicenda (e quindi il tasso in questione è assimilabile al tasso interbancario italiano).

I tassi sui « Federal Funds » vengono manovrati in modo da raggiungere, nel medio periodo, gli obiettivi prefissati in termini di aggregati monetari. Se, in base agli ultimi dati disponibili, lo sviluppo di tali aggregati è stato superiore agli obiettivi prefissati, si tenderà a rialzare i tassi d'interesse, se lo sviluppo degli aggregati è stato inferiore si tende a far ribassare i tassi immettendo cosí liquidità sul mercato <sup>7</sup>. Esiste infatti a parità di altre circostanze una relazione inversa fra tassi di interesse e sviluppo degli aggregati monetari.

Tale era, sommariamente spiegato, l'aspetto tecnico della gestione della politica monetaria americana, quando Carter fu eletto presidente, e lo è tuttora. La filosofia sottostante una politica monetaria di questo tipo, è — come osservato nel paragrafo precedente, ma giova forse riassumerlo — che la domanda di moneta ed il settore privato siano inerentemente stabili, e che mutamenti repentini delle consistenze monetarie abbiano un impatto di breve periodo relativamente forte sul reddito reale e l'occupazione, ma soprattutto sul tasso di inflazione, e che quindi oscillazioni dello stock di moneta vadano evitate per non destabilizzare il reddito. Pur esistendo fattori strutturali come le spinte salariali, le variazioni dei prezzi relativi e l'aumento del prezzo del petrolio, che tendono a far aumentare il livello dei prezzi, queste spinte vanno contrastate, a giudizio dei sostenitori di una tale politica, fissando un obiettivo massimo di aumento della massa monetaria inferiore all'aumento previsto del reddito nazionale a prezzi correnti. Ad esempio, mentre all'inizio del 1977 il tasso di aumento previsto per l'anno in corso del reddito nazionale a prezzi correnti si aggirava sull'11-12%, di cui circa il 6% dovuto all'inflazione ed il 5-6% dovuto all'aumento previsto del reddito a prezzi costanti, il limite massimo dell'obiettivo in termini di  $M_2$  (depositi totali delle banche commerciali piú circolante) era del 10% (il limite

<sup>6</sup> Il tasso di inflazione americano misurato dall'indice dei prezzi al consumo è stato pari a 4,1% nel 1968, 5,4 nel 1969, 5,9 nel 1970, 4,3 nel 1971, 3,3 nel 1972, 6,2 nel 1973, 11,0 nel 1974, 9,1 nel 1975 e 5,8 nel 1976. Si veda anche la Fig. 1.

<sup>7</sup> In pratica, contrariamente alla prassi svizzera e tedesca, gli americani fissano una fascia-obiettivo entro la quale tenderanno a far cadere i tassi di aumento degli aggregati monetari.

inferiore della fascia era il 7 e mezzo %). Per  $M_1$  (depositi in conto corrente piú circolante) la fascia era invece inferiore di qualche punto percentuale. Successivamente nel corso del 1° trimestre dell'anno la fascia per  $M_2$  è stata abbassata a 9 e mezzo-7% e recentemente in ottobre a 9-6 e mezzo % per il periodo 3° trimestre 1977-3° trimestre 1978<sup>8</sup>.

Ragionando in termini di tassi di variazione, si tratta quindi di indirizzi di politica monetaria che hanno implicato per l'anno in corso e implicano anche per il 1978 (per il quale il tasso di sviluppo del reddito nazionale a prezzi correnti è attualmente previsto intorno al 10%, di cui circa 4 e mezzo in termini reali), una certa restrizione.

È convinzione di Burns, e dei monetaristi in generale, che tale restrizione sia necessaria per ridurre l'inflazione e che per incidere il meno possibile in maniera negativa sullo sviluppo del reddito reale e dell'occupazione, la riduzione del tasso di aumento degli aggregati monetari debba essere molto graduale.

Tale convinzione è espressa dallo stesso Burns in un suo recente discorso nella seguente frase: « E, mentre dobbiamo essere molto cauti nel muoverci in modo brusco ("abruptly") i miei colleghi ed io nella Fed stiamo tentando con fermezza di ridurre gradualmente il tasso di aumento della moneta e ciò si riflette nell'abbassamento progressivo delle fasce entro cui si dovrebbe collocare lo sviluppo degli aggregati monetari ».

Da quanto detto finora, risulta evidente che la principale preoccupazione della Federal Reserve è l'inflazione, la quale, come noto, ha notevoli costi sociali ed implica delle grosse redistribuzioni di reddito danneggiando i gruppi piú deboli della società. Un altro svantaggio dell'inflazione è rappresentato dal fatto che, dopo una fase di accelerazione della stessa i governi trovano generalmente il consenso sociale e la forza politica per mettere in atto delle politiche restrittive, spesso brusche, che comportano un aumento della disoccupazione. Per citare di nuovo Burns: « la recessione del 1974-75, nel corso della quale il numero dei disoccupati ha oltrepassato gli 8 milioni di persone, non sarebbe stata nemmeno lontanamente così severa — e forse non vi sarebbe stata proprio — se non vi fossero state le distorsioni inflazionistiche degli anni precedenti ».

Mi sia consentito, prima di procedere oltre, di esprimere un giudizio personale sulla recessione americana del 1974/75. Gli Stati Uniti hanno messo in atto una politica monetaria troppo restrittiva e troppo brusca; avrebbero, a mio avviso potuto procedere in modo piú graduale,

<sup>8</sup> Gli obiettivi monetari vengono quindi rivisti di frequente alla luce degli sviluppi congiunturali, mentre Friedman propone una regola costante da non modificare in alcun caso.

accettando per qualche anno un tasso di inflazione un po' piú elevato<sup>9</sup>. Avrebbero cosí evitato sia la severità e lunghezza della loro crisi, sia di impartire una spinta deflazionistica alla economia mondiale, ed essa avrebbe assorbito meglio lo shock esogeno generato dall'aumento del prezzo del petrolio.

Ritornando alla politica piú recente della Federal Reserve ed al peso relativo che essa pone sulla lotta all'inflazione, essa non è stata e non è affatto esente da critiche. Ma prima di accennare alle critiche mosse alla politica Fed ed alle polemiche fra la Fed ed il governo Carter, che si sono inasprite nei mesi piú recenti, è opportuno fornire un quadro piú completo, anche se sommario, della situazione congiunturale americana attuale, della sua evoluzione nel corso dell'anno, nonché sulle prospettive future.

La politica economica restrittiva iniziata verso la metà del 1973, nonché l'effetto dell'aumento del prezzo del petrolio, hanno fatto aumentare il tasso di disoccupazione medio mensile da 4,9% della forza lavoro nel 1973 a 5,6 nel 1974, a 8,5 nel 1975. Nel 1976 esso scende a 7,7%, mentre ad ottobre del 1977 il tasso di disoccupazione aveva raggiunto il 7%, una cifra ancora molto elevata rispetto alla media degli anni '60. A sua volta il prodotto nazionale lordo che nel 1973 era aumentato del 5,3% rispetto all'anno precedente, ha subito un calo sia nel 1974 (-1,7%), sia nel 1975 (-1,8%). Il ciclo si è invertito nella seconda metà del 1975 e dal 1976 il prodotto nazionale lordo cresce di nuovo a ritmi elevati (6,1% nel 1976 e 5% circa previsto per il 1977).

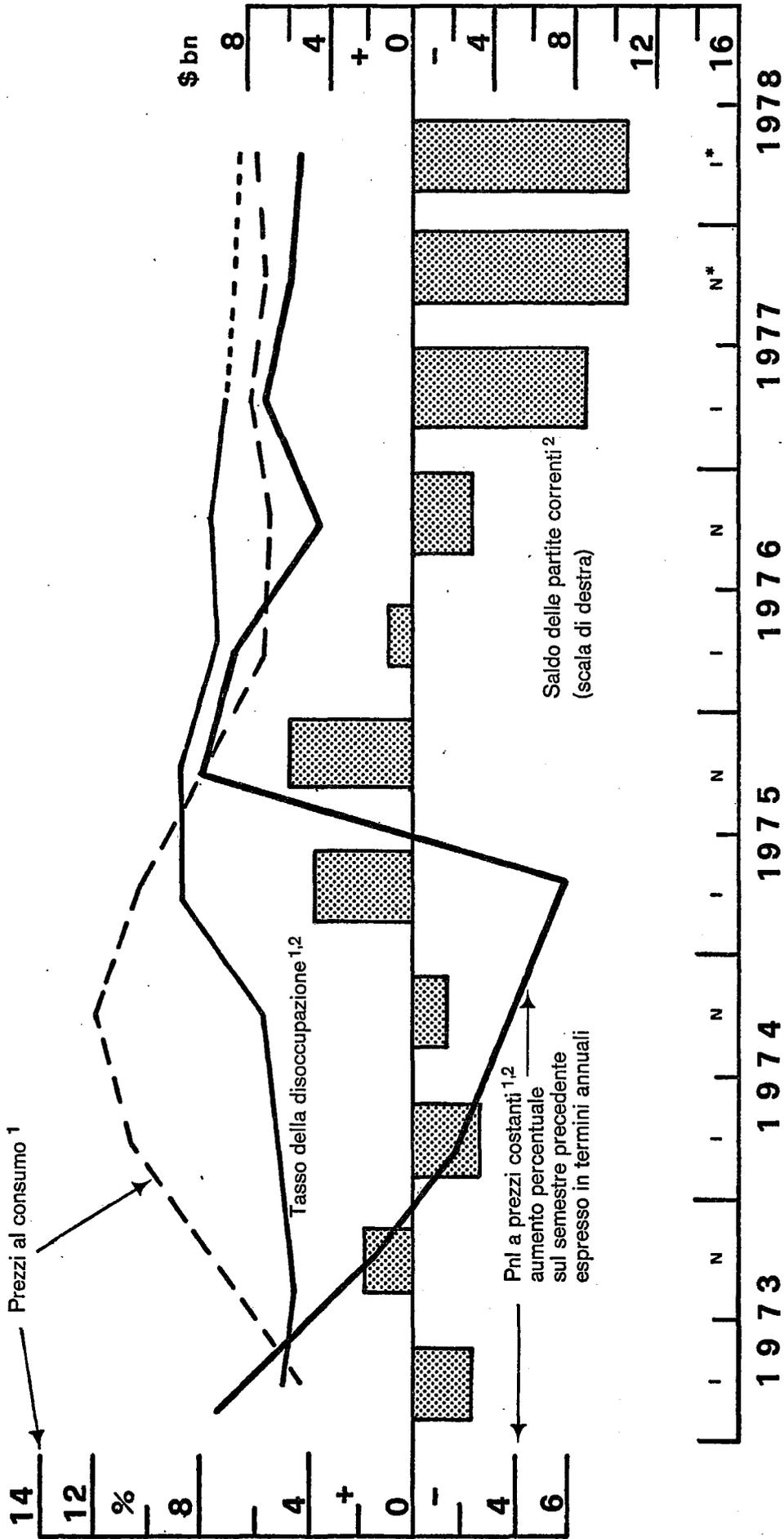
Il fatto saliente della crisi è che, pur essendo dal 1976 il reddito cresciuto ad un ritmo sostenuto, la disoccupazione tende ad essere riassorbita troppo lentamente.

A ciò si accompagna il fatto che nel 1975 gli investimenti fissi lordi privati erano a prezzi correnti all'incirca pari a quelli del 1973 (e quindi non sono stati nemmeno sufficienti a rimpiazzare il capitale deprezzato). Nel 1976 vi è stato un aumento del 15% circa in termini nominali; la tendenza all'aumento è continuata nel 1977, ma non si può ancora parlare di una vera e propria ripresa degli investimenti privati.

Sia la tendenza della disoccupazione a diminuire troppo lentamente, sia la timidezza del settore privato ad investire, dipendono in parte dalla elevata capacità inutilizzata ancora esistente, ma vi sono cause piú profonde di carattere strutturale come la maggiore incertezza sui futuri andamenti dei prezzi relativi, ed il fatto che non è stata ancora delineata ed approvata una chiara politica energetica per gli anni futuri. A ciò

<sup>9</sup> A mio avviso inoltre, la mancanza di gradualità nella restrizione, dopo l'aumento del prezzo del petrolio, è in contraddizione con la prima frase di Burns, sopra citata.

FIG. 1. Andamento del tasso di inflazione, della disoccupazione e del reddito nazionale negli Stati Uniti, dal 1973.



si aggiunge la politica monetaria e fiscale ancora tendenzialmente restrittiva.

Vi erano quindi, quando Carter entrò alla Casa bianca, e vi sono tuttora elementi di grossa incertezza sul futuro dell'economia americana.

L'elevato tasso di aumento della produzione industriale nella prima parte del 1977 (+5,1% nel primo trimestre del 1977 rispetto al primo del 1976, +6,2% nel secondo), ha reso meno violento il dibattito sulla politica monetaria e fiscale, ed anzi ha indotto il governo Carter ad una politica fiscale meno espansiva del previsto, in sede di approvazione del bilancio dello stato, poco dopo il suo insediamento. Nel terzo trimestre dell'anno, tuttavia, lo sviluppo dell'economia rallentava e alcuni indicatori si collocavano al ribasso, rendendo il dibattito più acceso e le critiche alla Federal Reserve più violente.

I punti centrali del dibattito riguardavano (e riguardano tuttora), da un lato la necessità di una politica fiscale più espansiva e di misure fiscali di agevolazione agli investimenti e dall'altro, se era opportuno o no far rientrare il tasso di aumento degli aggregati monetari, che da giugno eccedeva i limiti massimi, entro la fascia prefissata. Per quanto riguarda il secondo punto, la Fed ha scelto, dopo essersi resa conto che i livelli dei tassi a breve di fine luglio avrebbero comportato un forte sconfinamento degli aggregati monetari, di innalzare il livello del tasso sui « Federal Funds ».

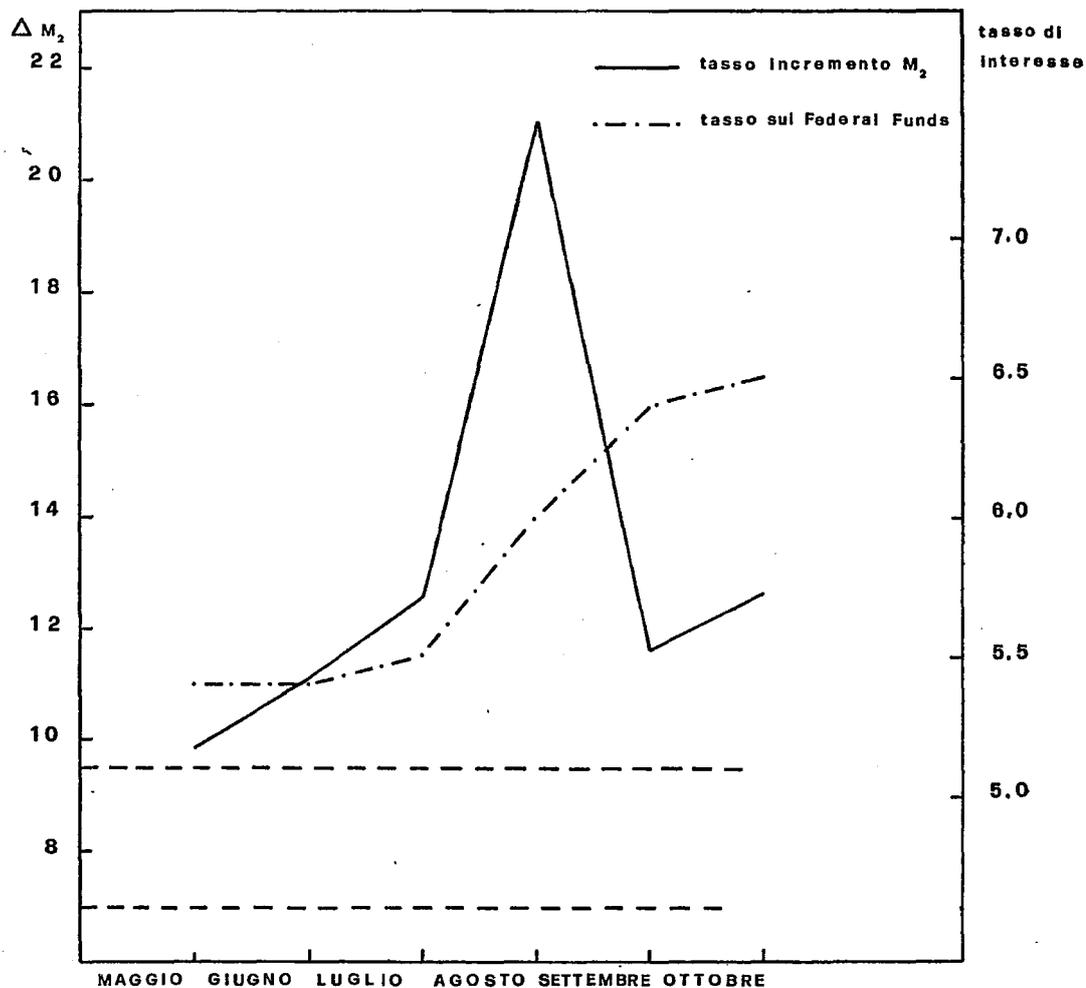
La figura 2 della pagina seguente mostra l'andamento dello stock di moneta definito in senso lato ( $M_2$ ) rispetto alla fascia-obiettivo prefissata. Sullo stesso grafico è riportato il tasso di interesse sui « Federal Funds » che è stato spostato, come abbiamo detto, verso l'alto a partire da fine luglio.

Questa tendenza al rialzo dei tassi sembrava a molti inopportuna in un momento in cui l'andamento congiunturale si faceva più incerto.

Inoltre era presente il timore di ulteriori aumenti del tasso sui « Federal Funds » da parte della Fed per riportare gli aggregati monetari sotto i limiti prefissati <sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Occorre precisare che negli Stati Uniti i dati sugli aggregati monetari vengono pubblicati a cadenza settimanale ed il mercato attribuisce a questi dati un'importanza eccessiva, e forse maggiore della stessa Fed. Ogni spostamento settimanale, che può essere determinato da fattori accidentali o può essere collegato al metodo di destagionazione delle serie, genera aspettative di variazioni di tassi di interesse che rendono più complessa la gestione monetaria. Inoltre non è affatto detto che la domanda di moneta sia stabile a livello settimanale e sufficientemente stabile a livello mensile. Infine nel breve periodo i moltiplicatori della base monetaria possono essere soggetti ad oscillazioni. Ad esempio è possibile che l'aumento dei tassi di interesse di agosto e settembre abbia contribuito a far aumentare la quantità di moneta oltre i limiti prefissati, per l'effetto dell'aumento dei tassi di interesse sugli eccessi di riserve bancarie, e quindi sui moltiplicatori della base monetaria.

FIG. 2. *Andamento percentuale di  $M_2$  in Usa rispetto agli obiettivi prefissati (consistenze mensili/media IV trimestre 1976) e tasso di interesse sui Federal Funds. Dati di fine periodo.*



In questo quadro si collocano anche alcune polemiche fra la Federal Reserve e l'amministrazione Carter, che hanno avuto anche dei riflessi sull'andamento del dollaro. L'amministrazione Carter, e lo stesso presidente, hanno criticato Burns per la politica seguita, vi sono stati anche velati ammonimenti, Burns ha risposto più volte con fermezza. Poi si procedeva a gettare acqua sul fuoco da ambo le parti dichiarando che non vi erano discordanze di obiettivi.

La posizione di Burns rimane la seguente: il tasso di sviluppo del reddito nazionale lordo previsto per il 1978 è circa il 4,5%, quindi ancora soddisfacente. Gli obiettivi monetari di medio-lungo periodo vanno rispettati per evitare aumenti dei tassi di interesse a lungo termine, i quali sono più importanti di quelli a breve per gli investimenti. È compito del governo creare un clima più favorevole per l'occupazione e gli investimenti mediante misure fiscali che favoriscano questi ultimi.

Quasi tutti sono oramai d'accordo che l'economia ha bisogno di

stimoli fiscali perché il sistema si muove verso la piena occupazione con troppa lentezza, ma vi sono disaccordi su quali stimoli fiscali adottare e in che misura.

Finora il governo Carter si è comportato nei riguardi della politica monetaria abbastanza passivamente, preferendo lasciar operare la Fed come meglio credeva, anche se almeno a parole vi sono state divergenze. Ma anche in materia fiscale, sia in sede di approvazione di bilancio subito dopo il suo insediamento, sia successivamente, la politica di Carter è stata abbastanza neutrale. Ciò non implica un giudizio negativo. Certo sarebbe stato possibile, mediante politiche di domanda aggregata, ottenere un riassorbimento più veloce della disoccupazione, ma credo che questo vantaggio di breve periodo sarebbe stato più che compensato da una maggiore inflazione e maggiore incertezza nel lungo periodo.

Ritengo che il dilemma fra disoccupazione e inflazione, che assilla l'America, vada risolto mediante politiche fiscali selettive e mediante scelte immediate e precise, riguardo alla ricerca di fonti alternative di energia <sup>11</sup>.

Le politiche fiscali selettive dovrebbero essere rivolte ad incentivare gli investimenti, a non ostacolare i mutamenti di fondo dei prezzi relativi, ed infine ad incidere sulla struttura del mercato del lavoro riducendo i costi di informazione e incentivando la qualificazione del fattore lavoro. Non escluderei anche stimoli fiscali rivolti ad aumentare il reddito disponibile delle famiglie, soprattutto se la previsione che nel 1978 il reddito reale crescerà al ritmo del 4,5-5% dovesse risultare troppo ottimistica.

Tuttavia, nel mettere in atto tali politiche fiscali è assolutamente necessario mantenersi entro certi limiti, in modo da non ostacolare il raggiungimento degli obiettivi monetari prefissati.

I prossimi mesi saranno comunque decisivi, sia perché si deve definire la politica energetica, sia perché occorre prendere misure fiscali adeguate, sia perché scade il mandato di Burns, e Carter dovrà nominare il suo successore.

## **La politica monetaria e l'andamento del dollaro negli ultimi mesi**

In questa ultima parte dell'intervento intendo analizzare l'andamento del dollaro nell'anno in corso, mettendone in risalto la connessione

<sup>11</sup> Una chiara politica energetica fornirebbe un quadro più certo al settore privato americano, per quanto riguarda i grossi investimenti da fare. Consentirebbe anche al governo americano di mettere in atto al più presto investimenti ad alto potenziale moltiplicativo.

con la politica monetaria seguita dagli Stati Uniti.

Negli ultimi 12 mesi il cambio effettivo del dollaro si è svalutato dell'1,8%, ma nei confronti dello yen, del franco svizzero, del marco tedesco e della sterlina il deprezzamento è stato molto piú lento (si veda la tab. 1).

TAB. 1. *Variazioni percentuali di alcune importanti valute rispetto al dollaro (dati di fine mese).*

	ottobre 1977	ottobre 1977	ottobre 1977
	luglio 1977	aprile 1977	ottobre 1976
Yen giapponese	5.94	9.90	14.81
Franco svizzero	6.90	11.30	8.08
Marco tedesco	1.03	4.01	5.86
Lira sterlina	2.26	3.33	10.62
Lira italiana	0.15	0.73	-1.89

*Fonte:* Banca d'Italia.

La tendenza al rialzo di queste valute si è inoltre accentuata nell'ultimo trimestre e soprattutto nel mese di ottobre. Il grafico 3 mostra ad esempio l'andamento settimanale del marco tedesco rispetto al dollaro. Esso mette in risalto le brusche cadute del dollaro nei mesi di luglio e di ottobre.

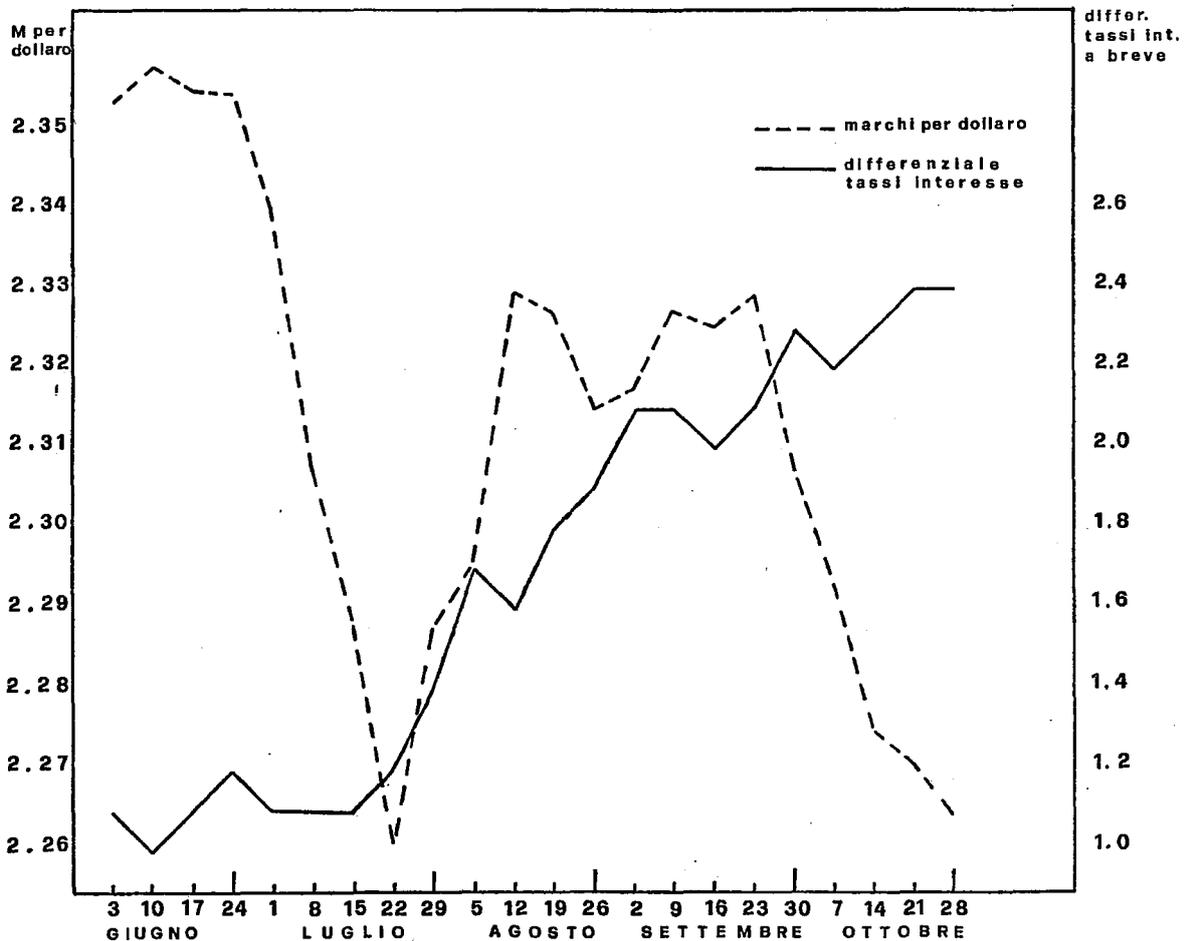
Il differenziale corrente o atteso dei tassi di inflazione tedesco e americano, che attualmente si aggira intorno al 2%, non giustifica un tale slittamento. Esso va piuttosto messo in relazione con aspettative sfavorevoli sul futuro del dollaro, generate dall'enorme disavanzo commerciale statunitense (30 miliardi di dollari circa per il 1977 e quasi altrettanti per il 1978). Né le partite correnti presentano un quadro molto piú favorevole (circa 18 miliardi di dollari previsti per il 1977). In alcuni ambienti si ritiene, infatti, che il riassorbimento o la riduzione di tale disavanzo richieda un deprezzamento del dollaro. A questo si aggiunge il fatto che gli aggregati monetari hanno iniziato nel periodo giugno-luglio a crescere al di sopra del limite massimo prefissato (si veda la fig. 2). Come già accennato nel 1° paragrafo, in regime di cambi flessibili, la politica monetaria ha un effetto molto netto sul tasso di cambio, particolarmente se i capitali finanziari sono molto mobili e la sua efficacia sul livello del reddito e l'occupazione, dimostrata da Mundell, deriva proprio dal deprezzamento.

Un deprezzamento eccessivo del dollaro avrebbe però grosse implicazioni internazionali: aumenterebbe l'incentivo per i paesi dell'Opec

ad alzare il prezzo del petrolio, e ridurrebbe il benefico effetto del disavanzo commerciale americano sulle economie occidentali e dei paesi in via di sviluppo, soprattutto di quelle che, come l'Italia hanno dei vincoli di bilancia dei pagamenti.

Per evitare tali conseguenze, ma soprattutto per riportare lo sviluppo degli aggregati monetari entro i limiti prefissati, i tassi a breve sono stati aumentati notevolmente e la crisi del dollaro di fine luglio è stata riassorbita (si veda la fig. 3).

FIG. 3. *Marchi per dollaro e differenziale tassi di interesse a breve termine tra Stati Uniti e Germania federale («Federal Funds» per gli Stati Uniti e fondi a 3 mesi per la Germania federale).*



Alcuni osservatori hanno addirittura avanzato l'ipotesi che gli Stati Uniti abbiano volutamente ritardato, in giugno e luglio, l'aumento dei tassi di interesse a breve, e abbiano lasciato quindi cadere il dollaro, per costringere la Germania ed il Giappone a rivalutare le loro monete o a prendere misure deflazionistiche. Tali misure sono state poi prese in settembre sia dalla Germania che dal Giappone, ma sono da tutti considerate piuttosto blande. La scelta di non stimolare a sufficienza le proprie economie, ed il conseguente rifiuto ad accettare la tesi

delle tre locomotive, caldeggiata con consapevolezza dagli Stati Uniti, ha causato in ottobre un nuovo apprezzamento del marco (si veda la fig. 3), ma soprattutto dello yen e del franco svizzero.

Ritengo nel complesso che, anche se il dollaro resterà debole per qualche mese ancora, esso dovrebbe rafforzarsi in seguito, soprattutto per effetto dello sviluppo dell'economia americana. Questa previsione si basa tuttavia sull'approvazione e messa in atto di un piano energetico serio e sul rispetto degli obiettivi monetari prefissati dalla Fed, tutti elementi ancora incerti.

Concludendo e riassumendo, ritengo che la congiuntura nel mondo occidentale ricaverebbe benefici effetti, se la politica fiscale americana diventasse più espansiva, mentre il beneficio sarebbe più modesto e forse nullo, se il governo Carter decidesse di stimolare l'economia americana, mediante una politica monetaria più espansiva. Questo perché in regime di cambi flessibili, un dollaro indebolito da eccessi di creazione di moneta, tenderebbe a far assorbire più in fretta il disavanzo commerciale americano, riducendo lo stimolo per l'Europa. Mi sembra quindi che la teoria delle tre locomotive sia valida, a condizione che lo stimolo nei 3 paesi che potrebbero accelerare la ripresa occidentale, provenga da misure fiscali espansive e non da misure monetarie. Come già osservato alla fine del paragrafo precedente una politica fiscale più espansiva, specialmente se selettiva, sarebbe anche più adatta per il raggiungimento degli attuali obiettivi interni in questi paesi: un caso in cui il conflitto fra obiettivi interni ed esterni è ridotto al minimo.

**Parte terza**

# **I problemi internazionali**

# Il dollaro e il sistema monetario internazionale

di Mauro Michelangeli

Per una coincidenza che non può essere considerata casuale due autori americani che hanno recentemente analizzato l'evoluzione del sistema monetario internazionale concludono i loro libri osservando che l'affermazione « Money does not manage by itself », fatta da W. Bagehot nel 1873 con riferimento alla gestione della politica monetaria all'interno di un singolo paese, manifesta la sua validità, nell'attuale situazione, anche in un contesto internazionale. Da un punto di vista normativo il principale corollario di questa affermazione è che il corretto funzionamento del sistema monetario internazionale, mentre esclude la possibilità che alcuni membri mantengano un ruolo passivo nei confronti della gestione della politica monetaria internazionale, richiede altresì che tutti i paesi siano in grado di formulare obiettivi interni ed esterni che siano mutuamente compatibili.

In questo senso la scarsa propensione, dimostrata dai singoli paesi, ad attenersi al rispetto di questo corollario può essere interpretata come la causa fondamentale delle tensioni che si sono manifestate nel passato. Va al di là degli scopi di questo scritto ricercare i motivi di tale scarsa propensione. È sufficiente osservare che il recente comportamento assunto dai governi indica che essi, mentre sono in grado di valutare correttamente i benefici che derivano dall'integrazione economica, sembrano non essere disposti ad accettarne i costi. Così, l'adozione del regime dei tassi di cambio flessibili può essere considerata come un tentativo per ridurre la vulnerabilità delle economie rispetto agli shocks provenienti dall'esterno. Di fatto, il potere isolante dei tassi di cambio flessibili si è dimostrato di gran lunga inferiore a quanto atteso mentre permane, come dimostra il recente dibattito sul ruolo dei paesi « locomotive », la necessità che tutti i paesi prendano atto della stretta interdipendenza esistente tra le varie economie.

Questa premessa mi è sembrata necessaria perché ritengo che una delle chiavi interpretative per spiegare il comportamento degli Stati Uniti negli ultimi anni sia dato dal fatto che il crescente processo di integrazione tanto degli scambi quanto dei capitali ha comportato un profondo mutamento nel ruolo degli Stati Uniti. « Quando gli Stati Uniti starnutano l'Europa prende il raffreddore », espressione che sintetizzava lo stretto condizionamento dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti, appare ormai sorpassata. La realtà di oggi è che il contagio è un fenomeno generalizzato ed avviene in maniera reciproca.

L'aver preso coscienza che il raggiungimento degli obiettivi interni risulta, in qualche maniera, condizionato dagli avvenimenti esterni ha fatto in modo che l'interesse, non solo del governo ma anche delle varie componenti economiche e sociali all'interno degli Stati Uniti, per un ordinato sistema delle relazioni economiche internazionali trovi oggi la sua giustificazione non più in termini di strumento per garantire l'egemonia politica degli Stati Uniti ma piuttosto come una delle condizioni per garantire la stabilità interna espressa sia in termini di occupazione che di dinamica dei prezzi. A questo risultato ha contribuito in maniera determinante oltre che la già citata maggiore interdipendenza del mondo occidentale anche la constatazione che gli equilibri politici, quali si sono andati delineando a partire dagli inizi degli anni '60, non corrispondevano più allo schema di riferimento che aveva indotto gli Stati Uniti, nel quadro più generale della loro politica estera, a farsi promotori nel primo dopoguerra della costruzione del cosiddetto sistema di Bretton Woods. Le motivazioni politiche di questa costruzione si basavano sulla convinzione che la ricostruzione delle economie europee ed il ripristino di stabili relazioni economiche fossero le migliori garanzie per consolidare la « leadership » politica e militare degli Stati Uniti.

Il particolare ruolo che veniva assegnato agli Stati Uniti, nell'ambito del sistema di Bretton Woods, veniva così considerato dagli americani più come un costo che si doveva pagare in termini economici per il raggiungimento degli obiettivi politici, che come uno strumento per acquisire vantaggi rispetto agli altri paesi. La preoccupazione semmai dei negoziatori americani fu quella di cercare di minimizzare tale costo, di evitare cioè che gli Stati Uniti diventassero secondo l'espressione di Keynes « the milk cow of the world in general ». Per contro, i rappresentanti degli altri paesi temevano che gli Stati Uniti si volessero sottrarre alle responsabilità che derivavano dall'essere l'unico paese industriale che poteva contribuire alla ricostruzione delle economie occidentali. In altre parole, era presente il timore che il sistema avrebbe potuto comportare non già un'abbondanza bensì una scarsità di dollari. È illuminante a questo proposito l'entusiasmo con il quale Keynes salutò l'inatteso suggerimento degli Stati Uniti di introdurre negli articoli del

Fmi la cosiddetta clausola della « valuta scarsa ». In una lettera al cancelliere dello scacchiere Keynes affermava « la clausola che tratta della ripartizione delle valute scarse, inchioda talmente il paese creditore che, secondo noi tutti, questo non può prendersi il lusso di lasciare sorgere una situazione simile » e ancora « se gli americani agiranno davvero secondo le loro proposte odierne, sarebbero gli Stati Uniti e non il resto di noi a trovarsi nei pasticci, qualora sviluppassero una bilancia favorevole non compensabile con prestiti esteri o in altro modo ».

La successiva evoluzione del sistema monetario internazionale ha dimostrato quanto fossero infondate le preoccupazioni manifestate dagli americani circa i costi insiti nella loro partecipazione al sistema monetario internazionale, ma vorrei sottolineare che la convinzione iniziale americana e cioè che gli Stati Uniti davano al sistema monetario internazionale più di quanto ricevevano è un elemento da tener presente quando si considera l'atteggiamento assunto, nel recente passato, dall'amministrazione americana in tema di politica economica internazionale.

Per interpretare il ruolo del dollaro nell'ambito del sistema di Bretton Woods è opportuno ricordare che tale sistema si basava sul principio della responsabilità collettiva e su quello della simmetria, intesa come uguaglianza dei diritti e degli obblighi dei paesi membri del Fondo monetario internazionale (Fmi). Oggigiorno, dopo che sono stati versati fiumi di inchiostro sulla asimmetria del sistema di Bretton Woods, può sembrare strano ricordare che un obiettivo prefissato dai padri fondatori era proprio quello di evitare che l'instaurazione di un regime basato su una « moneta chiave » potesse comportare un qualche squilibrio degli obblighi e dei diritti dei paesi partecipanti al sistema. A questo proposito va notato che, secondo Williamson, molte delle discussioni che hanno preceduto la svalutazione del dollaro sono state viziate dalla convinzione che il sistema di Bretton Woods assegnasse esplicitamente al dollaro il ruolo di moneta chiave e che pertanto la svalutazione del dollaro dovesse considerarsi tecnicamente e legalmente inattuabile.

È probabilmente sterile domandarsi se il sistema di Bretton Woods sia crollato a causa delle deficienze insite nello statuto del Fmi o non piuttosto del fatto che il sistema monetario non si sia attenuto al rispetto dei principi ispiratori del sistema di Bretton Woods. È un fatto però che, fin dai primi anni del dopoguerra, il sistema monetario ha funzionato come se alla base di esso vi fosse il principio della « moneta chiave » e non quello dell'eguaglianza. Questo fenomeno risulta evidente se si considera che le iniziative intraprese dagli Stati Uniti negli anni '50, sia per quanto riguarda l'erogazione di risorse finanziarie che per quanto riguarda l'attività volta ad indurre i singoli paesi ad

adottare politiche di stabilizzazione, erano in realtà delle prerogative, che nelle intenzioni dei padri fondatori, avrebbero dovuto spettare al Fmi. È legittimo, quindi, chiedersi quali siano stati i fattori che hanno contribuito ad assegnare uno specifico ruolo al dollaro. In prima approssimazione si può affermare che questi fattori siano stati di natura « fattuale » e « normativa ». Non vi è dubbio che la crescente tendenza a considerare il dollaro come la moneta internazionale per eccellenza derivasse dalla constatazione che esso non solo era « sorretto » dalla più forte delle economie occidentali ma possedeva anche la caratteristica della convertibilità, una caratteristica cioè che le altre monete non avrebbero avuto fino al 1958. In secondo luogo, gli stessi articoli del Fmi riconoscevano implicitamente la « diversità » del dollaro. Così, mentre a tutti i paesi membri veniva fatto obbligo di intervenire sul mercato per mantenere la parità delle loro monete, veniva esentato da tale obbligo il paese che avesse comprato o venduto oro in transazioni ufficiali ad un prezzo compreso all'interno dei margini prescritti dal Fmi. Benché da un punto di vista teorico quest'ultima possibilità fosse aperta a tutti i paesi membri, essa di fatto diventava prerogativa del solo paese che possedeva a quel tempo la gran parte delle riserve auree mondiali. Questa prerogativa rifletteva un altro aspetto della simmetria: man mano che le altre monete diventavano convertibili, risultava più efficiente per il singolo paese utilizzare il dollaro come moneta d'intervento, per mantenere i « cross rates » nei confronti di tutti gli altri. Data questa situazione, si faceva strada la convinzione, a cui ho fatto riferimento in precedenza, che un mutamento della parità aurea del dollaro era da evitare dato che esso avrebbe comportato il mutamento del valore di tutte le altre monete. Agli Stati Uniti quindi veniva di fatto inibita la possibilità di fare ricorso al mutamento della parità come strumento per riequilibrare la loro bilancia dei pagamenti. In altre parole gli Stati Uniti venivano ad assumere il ruolo del cosiddetto « ennesimo » paese, cioè del paese che con il suo ruolo passivo garantiva la compatibilità delle politiche economiche degli altri paesi.

Questa considerazione non deve però portare alla errata conclusione che gli squilibri della bilancia dei pagamenti americana siano stati sempre nient'altro che la contropartita della domanda di dollari proveniente dall'Europa e dal Giappone. Indubbiamente la strategia di sviluppo dei paesi occidentali si è basata per lungo tempo su un modello del tipo « export led », che condizionava lo sviluppo del reddito al mantenimento di un surplus della bilancia dei pagamenti, ma tutto ciò non ha impedito agli Stati Uniti di esercitare autonomamente il suo potere di signoraggio internazionale. Così, ad esempio, gli squilibri della bilancia dei pagamenti degli anni '70 sono imputabili più alle spinte inflazionisti-

che interne — originate dalla guerra del Vietnam e dal desiderio di attuare una politica monetaria di tipo espansivo — piuttosto che ad un insano desiderio di accumulare dollari. Al di là della questione circa la natura del disavanzo della bilancia dei pagamenti americana (« demand oriented » o « supply oriented »), il dibattito sull'argomento ebbe il merito, specialmente per opera di Triffin, di mettere in luce la sostanziale instabilità del sistema di Bretton Woods. Secondo questo autore, infatti, il sistema era condannato, data la mancanza di un meccanismo di creazione della liquidità internazionale, a crisi di sfiducia e di liquidità. Ritenendo più probabili le crisi di sfiducia, Triffin sosteneva che « l'esorbitante privilegio » della moneta dominante avrebbe portato dapprima ad una sua sopravvalutazione ed in seguito a rovinose ondate speculative. Questi avvenimenti sarebbero accaduti man mano che il dollaro si fosse avvicinato alla « zona di crisi » cioè a quella zona in cui il rapporto fra passività verso l'estero ed attività di riserva avrebbero messo in dubbio il rispetto della convertibilità da parte degli Stati Uniti.

In realtà, le crisi del dollaro sono state di portata molto inferiore a quelle previste da Triffin e sono intervenute molti anni dopo che il sistema aveva sorpassato la zona di crisi. Ciò può essere dovuto in primo luogo ad un motivo di carattere politico. La convertibilità in oro perdeva il suo significato economico per assumere il connotato di sfida politica nei confronti degli Stati Uniti. Sfida che poteva essere lanciata da un paese come la Francia, che sotto la « leadership » di De Gaulle, tendeva ad affermare un suo ruolo autonomo nella politica internazionale ma non da altri paesi (ad es. la Germania) che rimanevano legati agli Stati Uniti da considerazioni politiche e militari. In secondo luogo, paradossalmente, l'esistenza di un « overhang » di dollari, superiore alle riserve auree americane, rappresentava un sufficiente deterrente per le autorità monetarie che avessero voluto convertire i loro dollari; data l'insufficienza delle riserve auree degli Stati Uniti le richieste di conversione avrebbero potuto infatti comportare una chiusura della « gold window » determinando al contempo una notevole perdita in conto capitale per le riserve di tutti i paesi. In conseguenza, la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro, sancendo semplicemente de jure una situazione che de facto esisteva da anni, fu considerata come una maniera drammatica per ribadire l'insoddisfazione americana circa il funzionamento del sistema monetario internazionale. Vari commentatori ritengono che la decisione di Nixon di dichiarare l'inconvertibilità del dollaro sia stata decisamente sproporzionata rispetto alle difficoltà che il dollaro stava attraversando sul mercato dei cambi: gli europei sarebbero stati probabilmente convinti a rivalutare le loro monete anche in mancanza di iniziative così drastiche come quelle messe in atto

dagli Stati Uniti. In realtà, come dimostrano i vari resoconti sulla riunione di Camp David che precedette la dichiarazione di inconvertibilità, l'elemento decisivo che indusse l'amministrazione ad assumere una posizione radicale fu il senso di frustrazione a cui ho fatto riferimento all'inizio e cioè la convinzione che il sistema monetario allora vigente permettesse agli altri paesi di mantenere impunemente una posizione discriminatoria rispetto agli Stati Uniti. Tale posizione emerge dalle stesse parole del presidente Nixon: « È ormai tempo che i tassi di cambio siano riequilibrati e che le principali nazioni competano sul piede di parità. Non vi è più bisogno che gli Stati Uniti competano con una mano legata dietro la schiena ». Nel valutare l'azione americana non va d'altra parte sottovalutato l'elemento politico e cioè la propensione per una « power politics » dimostrata anche in altre occasioni dall'amministrazione. Al proposito va ricordato che il ministro del tesoro americano di allora, Connolly, aveva anche in precedenti occasioni caldeggiato la tesi del confronto piuttosto che quella della cooperazione, fino ad affermare: « The dollar is our currency, but your problem ».

La strategia scelta dagli Stati Uniti fu probabilmente controproducente nel breve periodo. Gli europei ed i giapponesi, infatti, non furono tanto colpiti dalla dichiarazione di inconvertibilità ma dalla maniera aggressiva con la quale essa fu annunciata. Secondo Williamson questa aggressività impedì che il mondo accettasse senza traumi il definitivo passaggio da un « gold-exchange-standard » ad un « dollar standard ». Tale passaggio invece avvenne con circa tre anni di ritardo, quando, dopo lunghe ed inconcludenti discussioni sulla riforma del sistema internazionale, la crisi petrolifera sancì l'insostituibilità del ruolo del dollaro nell'ambito del sistema monetario internazionale. Questa evoluzione, come vedremo fra poco, fu in qualche maniera ricercata dagli Stati Uniti, ma essa fu indubbiamente resa più agevole dalla mancata coesione dimostrata dai singoli paesi nel perseguire l'obiettivo dell'instaurazione di un sistema monetario caratterizzato da una maggiore simmetria. A questo proposito vorrei sottolineare che la ragione correntemente fornita per giustificare il fallimento della riforma del sistema monetario internazionale — il fatto che questo esercizio risultava inadeguato in considerazione della particolare congiuntura dell'economia mondiale — nasconde una realtà ben diversa e cioè la constatazione che i singoli paesi non furono disposti ad abdicare ai propri interessi di breve periodo per favorire l'instaurazione di un nuovo ordine monetario internazionale.

Data questa situazione non stupisce che il paese che ha maggiormente beneficiato del fallimento della riforma sia stato quello che è riuscito, mediante il mantenimento dello status quo, a garantire la propria posizione di « leadership » economica e politica. Questo fenome-

no può essere meglio compreso se si confrontano gli obiettivi che i singoli paesi o gruppi di paesi si proponevano di raggiungere all'inizio della negoziazione ed i risultati effettivamente ottenuti. Ho già ricordato in precedenza che le principali critiche che venivano rivolte al sistema monetario da parte americana riguardavano l'assenza di meccanismi che inducessero i paesi in surplus ad attuare il processo di aggiustamento. In linea con queste critiche la delegazione americana al Comitato dei venti — l'organo preposto allo studio della riforma del sistema monetario internazionale — presentò una proposta che aveva lo scopo, attraverso la fissazione di determinati indicatori delle riserve dei singoli paesi, di indurre tanto i paesi in disavanzo che quelli in avanzo ad attuare le necessarie misure di aggiustamento. Benché la proposta americana prevedesse la restaurazione della convertibilità del dollaro, questa veniva condizionata al miglioramento della situazione della bilancia dei pagamenti ed analogamente al precedente sistema essa non sarebbe stata di tipo obbligatorio ma semplicemente su domanda del paese creditore. In ultima analisi la convertibilità sarebbe stata soggetta agli stessi vincoli di natura economica e politica che l'avevano resa inattuabile nel sistema di Bretton Woods. Le perplessità degli europei su questo punto venivano altresì rafforzate dal fatto che gli americani ribadirono più volte la necessità che in un sistema monetario riformato la detenzione di saldi in valuta estera non dovesse essere né impedita né incoraggiata e che le fluttuazioni di questi saldi avrebbero potuto fornire l'elasticità necessaria per fare fronte ai flussi improvvisi dei movimenti di capitale. Di conseguenza gli Europei incentrarono la loro posizione negoziale sulla necessità che gli obblighi di convertibilità fossero simmetrici e che gli Stati Uniti si impegnassero a consolidare l'« overhang » di dollari attraverso un conto di sostituzione presso il Fondo monetario internazionale. Nel corso della negoziazione altri motivi di contrasto emersero ma se si vuole condurre un'analisi costi-benefici del fallimento del processo di riforma del sistema monetario internazionale e se si considerano gli obiettivi enunciati come quelli effettivamente desiderati dai singoli paesi mi sembra incontrovertibile che gli Stati Uniti abbiano avuto la meglio. L'abbandono del regime dei tassi di cambio fissi mentre ha tolto agli Stati Uniti dalla sfavorevole situazione di vedersi inibita se non de jure quantomeno de facto la possibilità di variare il proprio tasso di cambio ha imposto una maggiore pressione sui paesi in surplus dato che questi ultimi si trovano di fronte al dilemma se continuare ad accumulare attività di riserva, la cui convertibilità non è più garantita, o permettere la rivalutazione del proprio tasso di cambio.

Al contempo, la struttura dei pagamenti quale è emersa in conseguenza della crisi petrolifera ha fatto in modo che la domanda di liquidità internazionale e quindi di dollari aumentasse piuttosto che

diminuìsse. Questo è stato un risultato inatteso per i fautori dei tassi di cambio flessibili dato che tale regime, evitando gli obblighi di intervento, avrebbe dovuto comportare un notevole risparmio di riserve. Due ragioni spiegano questa evoluzione. In primo luogo, l'accettazione del principio che i disavanzi dei pagamenti, che rappresentavano la contropartita degli avanzzi petroliferi, dovevano essere finanziati nel breve periodo, dato che non erano sanabili con le normali misure di aggiustamento. In secondo luogo, la necessità di intervenire sui mercati di cambio originava dalla considerazione che il regime dei tassi di cambio liberamente flessibili comportava degli elementi di instabilità che rendevano più difficoltoso il raggiungimento degli obiettivi interni. In altre parole, le autorità monetarie dei vari paesi si sono rese conto che la fissazione del tasso di cambio, lasciata alle sole forze di mercato avrebbe portato quest'ultimo su dei livelli difficilmente giustificabili in base all'evoluzione degli aggregati interni.

A fronte di questa accresciuta domanda di liquidità la comunità internazionale non è stata in grado di mettere in atto adeguati meccanismi di creazione e di controllo dell'offerta di liquidità. Non mi dilungherò in questa sede sui vantaggi che un controllo della liquidità internazionale può comportare: è sufficiente riportare la considerazione che tale controllo ridurrebbe le tensioni inflazionistiche dato che indurrebbe i singoli paesi ad effettuare quegli aggiustamenti dal punto di vista reale che, in presenza di una illimitata offerta di liquidità, sarebbero altrimenti procrastinati. Mi sembra più interessante esaminare perché la comunità internazionale non sia stata in grado di soddisfare il suo fabbisogno di liquidità se non sotto forma di dollari. Poche cifre sono in grado di illustrare questo fenomeno. Le riserve internazionali totali sono aumentate nel corso degli ultimi 6 anni di circa 120 miliardi di Dsp passando dai 123 miliardi del 1971 ai 243 miliardi dell'agosto 1977 con un tasso d'incremento medio annuo di circa il 12%. Circa l'86% di questo incremento (pari a 106 miliardi) è dovuto all'aumento delle riserve in valuta (essenzialmente dollari). In conseguenza di questa particolare dinamica tale componente conta per circa il 75% del totale della liquidità. In base a queste cifre, risulta evidente quindi che il ruolo del dollaro in quanto moneta di riserva è aumentato in maniera notevole. Non vi è dubbio che la strategia adottata dall'amministrazione Nixon, in conseguenza della crisi petrolifera, abbia contribuito in maniera determinante a favorire questa evoluzione, ma è abbastanza stupefacente che gli altri paesi abbiano accettato la strategia americana (che esaminerò fra breve) considerando come ineluttabile il fatto che la necessaria nuova liquidità dovesse essere sotto forma di dollari e non in quello strumento di riserva (Dsp), che per essere sotto il controllo di una autorità sovranazionale, offriva ai singoli paesi migliori garanzie dal punto di

vista distributivo. Benché l'« outline » della riforma affermi in maniera perentoria che il diritto speciale di prelievo dovrà essere messo al centro del sistema, il non avere tradotto in pratica questa manifestazione d'intenzione, nel momento in cui si manifestava un aumento della domanda di liquidità internazionale significa aver perso un'occasione unica. Né sembra che la comunità internazionale abbia intenzione di recedere da questa posizione dato che attualmente si pensa di rafforzare i Dsp mediante il ricorso a particolari tecnicismi e non nell'unica maniera che permetterebbe al mondo economico e finanziario di conferire fiducia a questa attività di riserva e cioè attraverso la constatazione che il Fmi è in grado di adeguare con il suo intervento diretto l'offerta di liquidità ai fabbisogni manifestati dai singoli paesi. Questa situazione rappresenta un sintomo del fatto che i singoli paesi non sembrano ancora disposti a delegare ad un organo sovranazionale parte della loro sovranità nazionale e testimonia di un processo di emarginamento delle organizzazioni internazionali. Dovere di cronaca impone di ricordare che la strategia scelta dall'amministrazione americana abbia in pratica comportato questo emarginamento. Questa strategia si basava su due elementi: uno politico ed uno economico. Dal lato politico la considerazione che la tassa petrolifera imposta dai paesi Opec era inaccettabile, imponeva una strategia basata sul confronto. Di qui il tentativo di costituire un cartello dei paesi consumatori da opporre a quello dei paesi produttori di petrolio. Il funzionamento del cartello dei paesi consumatori richiedeva che questi ultimi fossero in grado di dipendere per le risorse finanziarie di cui necessitavano non già direttamente o indirettamente (attraverso le organizzazioni multilaterali) dai paesi Opec bensì dai mercati finanziari internazionali. Di conseguenza, l'amministrazione americana, mentre non nascose il suo disappunto per le iniziative, specialmente degli europei, volte ad attuare un riciclaggio diretto, si impegnò ad evitare che il riciclaggio multilaterale assumesse forme più che simboliche. Al contempo però, gli Stati Uniti si fecero promotori di una iniziativa (« safety net ») che avrebbe dovuto assistere su basi mutualistiche i paesi industriali che si fossero venuti a trovare in situazione di gravi squilibri dei pagamenti.

Accanto alla motivazione di natura politica vi era la convinzione, basata su considerazioni del tipo « laissez faire », che il sistema bancario internazionale sarebbe stato in grado di effettuare il riciclaggio in maniera efficiente, fornendo fondi solo ai paesi che sarebbero stati in grado di giustificare la « creditworthiness » in base alla gestione della loro politica economica. Inoltre, nel delineare questa strategia non deve essere stata estranea la considerazione che, nonostante l'opposizione politica mostrata dai paesi Opec, gli Stati Uniti rappresentavano il paese dove necessariamente sarebbero rifluiti i proventi finanziari dei

paesi Opec. In conseguenza di questa strategia il dollaro non solo non si sarebbe indebolito ma gli Stati Uniti avrebbero ribadito il loro ruolo di banchieri del mondo. A distanza di tre anni dall'enunciazione di tale strategia è lecito domandarsi se le cose siano effettivamente andate come si attendeva l'amministrazione di allora. Fallito il tentativo di costituire un cartello dei paesi importatori (è da ricordare al proposito che gli Stati Uniti sono stati l'unico paese ad accrescere la propria dipendenza esterna per quanto riguarda i fabbisogni energetici) gli Stati Uniti hanno beneficiato di un riflusso di capitali da parte dei paesi Opec di 39 miliardi di dollari pari ad 1/3 circa del surplus petrolifero (tale quota dovrebbe ulteriormente aumentare in conseguenza dell'accordo intercorso fra gli Stati Uniti e l'Arabia Saudita).

Il sistema di riciclaggio basato sulle banche americane non è stato d'altra parte immune da pecche. Il sistema, infatti, ha dimostrato di essere inadeguato da un punto di vista distributivo. In più d'un caso, mentre le banche internazionali rifiutavano di accordare finanziamenti ad alcuni paesi in base alla considerazione della loro « creditworthiness », continuavano ad effettuare operazioni con altri paesi, il cui coefficiente di rischio in termini di insolvibilità era di gran lunga superiore a quello dei primi paesi. Il criterio allocativo in base all'efficienza economica è stato così spesso soppiantato da altre considerazioni di natura non economica. Per provare questo fenomeno basta considerare che la distribuzione dei crediti effettuati dalle banche americane all'estero è fortemente sbilanciata a favore dell'America latina (area con la quale gli Stati Uniti mantengono strette relazioni di natura economica e politica).

Inoltre, il sistema bancario internazionale in generale e quello americano in particolare hanno incontrato crescenti difficoltà nello svolgere la funzione naturale della banca e cioè quella di trasformare le attività a breve in passività a lungo termine. A fronte, infatti, della propensione per la liquidità dei paesi Opec si è registrata una crescente domanda di finanziamenti a lungo termine da parte dei paesi consumatori. Queste difficoltà nell'esplicare il processo di trasformazione e di conciliare cioè la struttura temporale delle attività e delle passività non ha dato luogo a crisi di vasta portata, ma ha ingenerato preoccupazioni circa la posizione di liquidità delle banche e circa la possibilità che esse possano svolgere nel futuro il ruolo esercitato nel recente passato. Va notato a questo proposito che tale considerazione deve essere stata se non l'unica ragione, quantomeno una delle più importanti per indurre l'amministrazione Carter ad assumere una nuova posizione circa il problema del finanziamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti. A questo proposito è estremamente significativo che il presidente della Riserva federale Burns — che aveva affermato in passato che la parola

« riciclaggio » non esisteva nel suo vocabolario — abbia riconosciuto la necessità che il ruolo delle banche sia da considerarsi semplicemente complementare rispetto al ruolo che il Fmi potrà svolgere tanto nel campo del finanziamento che del processo di aggiustamento. Benché sia forse prematuro dare un giudizio sulle iniziative prese dall'amministrazione Carter in questa direzione, mi sembra che gli altri paesi debbano a questo punto prendere atto che è in corso un mutamento nella politica economica internazionale degli Stati Uniti. Prove di questa nuova strategia possono essere ricercate oltre che nei discorsi pronunciati dal presidente Carter e dal ministro del tesoro Blumenthal all'assemblea annuale del Fmi anche nelle azioni concrete intraprese dall'amministrazione in questo primo anno. Per quanto riguarda il Fmi, va sottolineato non solo l'impegno per ampliare le sue risorse finanziarie attraverso l'instaurazione di nuova facilitazione di credito (la cosiddetta « Witeveen facility ») e l'ampliamento delle quote in base alla settima revisione ma anche l'azione concreta per mettere il Fmi in grado, in base ai poteri conferitigli dal nuovo Statuto, di sviluppare il potere di sorveglianza su tutti i paesi e non solo su quelli che devono fare ricorso alle risorse finanziarie del Fondo stesso. L'efficacia di queste iniziative potrà essere giudicata nel prossimo futuro ma ritengo che esse abbiano un'importanza da un punto di vista psicologico specialmente se le si confrontano con l'atteggiamento manifestato dalla precedente amministrazione.

Su un piano più generale anche l'accettazione da parte dell'amministrazione della strategia delle locomotive rappresenta una prova del fatto che gli Stati Uniti, mentre non si sottraggono alle responsabilità che gli derivano dall'essere la più forte economia occidentale, riconoscano che i loro sforzi, per essere coronati dal successo, devono essere accompagnati da adeguate iniziative anche da parte degli altri paesi. Questo nuovo approccio della politica americana, contribuendo a rafforzare il peso di alcuni paesi occidentali e quindi delle loro monete, potrebbe comportare una riduzione del ruolo del dollaro nel sistema monetario internazionale, ma non è detto che ciò sia contro gli interessi degli Stati Uniti. Fin quando gli Stati Uniti non si dovevano preoccupare degli effetti di ritorno delle loro decisioni l'esercizio del signoraggio internazionale non comportava che vantaggi. Oggigiorno tali vantaggi sono controbilanciati dal rischio che il finanziamento della bilancia dei pagamenti americana possa comportare attraverso il deprezzamento del dollaro una maggiore difficoltà nel perseguire gli obiettivi interni prefissati. Nel medio periodo soluzioni quali quelle suggerite da Bergsten e cioè meccanismi che permettano l'assorbimento dell'eccesso di liquidità espressa in dollari tenderebbero a ridurre questo rischio. Nel breve periodo, tuttavia, gli Stati Uniti devono convincere il resto del mondo

che la loro moneta è degna di fiducia perché la loro politica economica è degna di fiducia. Il fatto che ancora oggi all'interno dell'amministrazione americana si abbiano dei dubbi circa la gravità di un disavanzo di 18 miliardi di dollari delle partite correnti e quindi della necessità di sacrificare in parte il raggiungimento degli obiettivi interni a favore di quelli esterni, rischia non solo di ingenerare sospetti da parte degli altri paesi ma anche di scatenare all'interno degli Stati Uniti pericolose spinte protezionistiche i cui primi segni sono riscontrabili nella posizione assunta recentemente dai sindacati americani.

# Il ruolo delle imprese multinazionali

di Nicola Acocella

## Introduzione

Sino a qualche anno fa, parlare delle imprese multinazionali significava evocare un oggetto abbastanza misterioso, che si sapeva grande e che si confrontava in modo superficiale e sbrigativo con la dimensione degli stati nazionali, ma di cui non si conoscevano né il modo di operare né l'impatto sulle singole economie e sull'economia internazionale nel suo complesso.

Un progresso nella conoscenza delle imprese multinazionali si è avuto quando, senza trascurare alcuni aspetti istituzionali peculiari di esse, si è passati ad un esame approfondito della categoria analitica dell'investimento diretto, delle sue motivazioni, dei rapporti con altre forme di movimenti internazionali di capitale, dei legami — di sostituibilità e di complementarità — tra investimento diretto e movimenti internazionali di merci.

Nonostante che molti affinamenti ed indagini empiriche siano ancora necessari, i concetti e l'intelaiatura analitica ora esistenti consentono di affrontare con sufficiente approssimazione il tema del ruolo delle imprese multinazionali per l'economia e la politica economica americana.

Dividerò le mie considerazioni su questo argomento in tre parti. La prima riguarda le tendenze di lungo periodo degli investimenti diretti statunitensi all'estero. La seconda accenna al problema degli investimenti diretti esteri negli Stati Uniti. La terza si occupa delle questioni di politica economica connesse con l'ampio sviluppo degli investimenti diretti americani all'estero.

## Le tendenze di lungo periodo degli investimenti diretti statunitensi

Nei 26 anni dal 1950 al 1976 gli investimenti diretti americani sono passati da 11,8 miliardi di dollari a 137 miliardi di dollari, ossia sono aumentati di più di 10 volte. Nel primo decennio sono cresciuti ad un saggio annuo composto del 10,5%; nel secondo decennio ad un tasso leggermente inferiore (9,4%); negli ultimi 6 anni il tasso di crescita, contrariamente all'opinione e alle previsioni di alcuni, è stato pressoché uguale a quello del decennio d'oro (10,4%).

L'aumento più spettacolare ha riguardato gli investimenti in Europa ed in Giappone, cresciuti in misura più che doppia rispetto a quelli del resto del mondo. Con riguardo ai settori, i tassi di crescita più elevati si sono avuti nel manifatturiero, nel terziario e nel settore petrolifero<sup>1</sup>.

La tendenza di fondo predominante dell'investimento diretto in questo dopoguerra è stata, perciò, lo sviluppo centripeto (ossia nei paesi al centro dell'economia mondiale) e nel settore manifatturiero.

Laddove, alla vigilia della I guerra mondiale, circa il 50% degli investimenti diretti statunitensi era ancora rivolto alla produzione primaria (agricola e mineraria) nei paesi sottosviluppati<sup>2</sup>, nel 1976 gli investimenti diretti nei settori minerario e petrolifero in tutto il mondo erano circa il 26% del totale degli investimenti diretti degli Stati Uniti all'estero<sup>3</sup>.

In questo lungo lasso di tempo si è, quindi, notevolmente ridotta la parte degli investimenti diretti, per così dire, casuale, ossia dipendente principalmente dalla distribuzione geografica delle risorse naturali. Al contrario, è crescente la parte degli investimenti diretti manifatturieri e nel settore terziario, ossia nei settori per i quali sono predominanti considerazioni connesse con le condizioni economiche e sociali dei vari paesi nell'ambito dell'economia mondiale.

Accanto a questa tendenza a localizzarsi nei paesi del centro, notiamo che gli investimenti diretti manifatturieri statunitensi si sono notevolmente accresciuti in alcuni paesi periferici dell'Asia e dell'America latina. Invero, i tassi di crescita di questi investimenti diretti sono stati

<sup>1</sup> Cfr. « Survey of Current Business », vari anni.

<sup>2</sup> Cfr. Wilkins M., *The emergence of multinational enterprise. American business abroad from the Colonial Era to 1914*, Harvard University Press, Mass., 1970.

<sup>3</sup> Cfr. « Survey of Current Business », Aug. 1977. Le due percentuali non sono direttamente comparabili poiché la seconda include anche gli investimenti diretti minerari e petroliferi nei paesi sviluppati, mentre esclude gli investimenti diretti in agricoltura. Questi sono però di scarsa rilevanza, anche se non sono valutati separatamente nelle statistiche pubblicate. Pertanto, il secondo dato è una sovrastima degli investimenti diretti minerari e agricoli nei paesi sottosviluppati.

sempre superiori, almeno a partire dal 1960, ai tassi di crescita degli investimenti diretti manifatturieri in Europa. Si deve, peraltro, considerare che il loro valore iniziale era molto basso.

Questi dati possono essere interpretati nel modo seguente.

L'economia americana era giunta ad uno stadio di maturità negli anni '50 e, pertanto, sperimentava saggi di accumulazione e di sviluppo relativamente bassi. Al contrario, le economie europee e quella giapponese crescevano a ritmi elevati e si venivano formando aree di libero scambio ed unioni doganali capaci di allargare i mercati. L'esigenza di più elevati tassi di sviluppo per le grandi imprese americane poteva essere soddisfatta dall'investimento diretto in questi mercati in rapida crescita. Per un insieme di ragioni — esistenza in protezione doganale, adattabilità della produzione locale alle particolari esigenze del mercato, possibilità di realizzare rendite oligopolistiche, per una certa fase sopravvalutazione del dollaro, ecc. — l'investimento diretto presentava vantaggi indiscutibili rispetto alle esportazioni o alla cessione di brevetti.

Le economie mature aventi almeno un certo grado di apertura internazionale possono sperimentare altri problemi, associati a quello già ricordato di insufficiente crescita dei mercati, come il problema di una insufficiente produzione di plusprodotto almeno nei settori ad elevata intensità di lavoro, dove più forte può essere la pressione competitiva di altri paesi con più bassi saggi di salario. Questo secondo ordine di difficoltà può essere superato con il decentramento di quelle produzioni nei paesi in cui il costo del lavoro sia più basso. Ciò non è sempre facile, per le condizioni obiettive d'arretratezza di molti paesi sottosviluppati e per taluni loro atteggiamenti di politica, di cui si parlerà più ampiamente in seguito. Si comprende allora come questo processo di ristrutturazione internazionale, pur essenziale per l'ulteriore sviluppo dell'economia americana o almeno delle grandi imprese americane, sia rimasto limitato ad alcuni paesi periferici<sup>4</sup>.

In tema di previsioni dell'andamento futuro degli investimenti diretti americani, mi sembra che entrambe queste tendenze continueranno nel futuro, pur se con diversa forza.

Ci sono varie ragioni — riduzione dei divari salariali, deprezzamento del dollaro, esistenza di ampie basi produttive delle imprese multinazionali americane nei paesi sviluppati che consente di far fronte alla concorrenza delle imprese locali, sintomi di rallentamento nei tassi di sviluppo di varie economie europee, ecc. — per ritenere che il tasso di crescita degli investimenti diretti americani in questi paesi potrà ridursi in futuro, ma ci sembra che ci sia ancora molto spazio per le multinazionali statunitensi, in termini di quote di mercato. L'ulteriore sviluppo

<sup>4</sup> Su questo tema sia consentito di rinviare a Nicola Acocella, *Imprese Multinazionali e Investimenti diretti*, Giuffrè, Milano, 1975.

potrà avvenire sia per la crescita dei mercati sia per l'assorbimento di altre imprese locali.

Man mano che la concorrenza fra multinazionali statunitensi, europee e giapponesi si farà piú acuta (anche per effetto degli accresciuti investimenti diretti americani) dovrebbero assumere ancora maggiore rilevanza gli investimenti nei paesi sottosviluppati, o, almeno, in alcuni paesi sottosviluppati, dove le condizioni economiche e politiche sono piú favorevoli.

Sembrano allora sia alla luce di quanto è accaduto negli anni recenti sia di quanto è ragionevole attendersi per il futuro, assolutamente infondate e frutto, forse, di una strategia dell'allarmismo che probabilmente siamo riusciti ad esportare bene noi italiani, le affermazioni di « riflusso » della « marea multinazionale »<sup>5</sup>, da parte di taluni apologeti delle imprese multinazionali.

Indubbiamente, in alcuni paesi sottosviluppati le imprese multinazionali trovano difficoltà di penetrazione o di permanenza anche per le politiche adottate dai governi di quei paesi, volte in generale a ridurre la dipendenza dall'estero e, in particolare, a difendersi dalle pratiche poco ortodosse delle imprese multinazionali (abuso di posizioni dominanti sia attraverso il potere di mercato sia con il ricorso a pratiche sui generis come la manovra dei prezzi di trasferimento). Ma molti paesi sottosviluppati continuano e continueranno ad adottare politiche di non intervento in materia di investimenti diretti o addirittura politiche di incentivi e sussidi.

## **Gli investimenti diretti esteri negli Stati Uniti**

Questi erano cresciuti a tassi relativamente bassi per tutti gli anni '50 e '60, fino ai primi anni '70. Nei vent'anni dal 1950 il tasso di sviluppo era stato di poco superiore al 7%, decisamente inferiore a quello degli investimenti diretti americani all'estero.

Al contrario, dal 1972 la crescita è stata particolarmente elevata (20% all'anno, circa il doppio del tasso di crescita degli investimenti diretti statunitensi nello stesso periodo). Lo sviluppo dell'investimento diretto estero negli Stati Uniti ha riguardato un po' tutti i settori e tutti i paesi<sup>6</sup>.

Le ragioni del mutamento di tendenza sono varie; fra esse tre sembrano importanti: a) la riduzione del divario salariale fra Europa, Giappone e Stati Uniti e la svalutazione del dollaro rispetto a molte

<sup>5</sup> Rose S., *Why the multinational tide is ebbing*, « Fortune », Aug. '77.

<sup>6</sup> Cfr. « Survey of Current Business », vari anni.

monete europee e allo yen; b) il rafforzamento delle imprese europee negli anni '60, che ne ha facilitato l'ingresso in un mercato di dimensioni così ampie come quello americano e, al tempo stesso, l'emergere o il rafforzarsi di alcuni sintomi di maturità in alcune economie europee e in Giappone; c) i problemi di occupazione e di sviluppo regionale che affliggono alcuni stati americani e che sono in parte riconducibili agli stessi investimenti diretti americani all'estero.

Anche se alcuni di questi fattori potranno favorire in futuro un ulteriore accrescimento dello stock di investimenti diretti esteri negli Stati Uniti, è probabile che i tassi di aumento non saranno così elevati come negli ultimi anni, sia perché sembra che molte delle grandi imprese europee e giapponesi che, per le loro dimensioni e per la natura e il contenuto tecnologico delle loro produzioni, potevano entrare nel mercato americano l'hanno già fatto, sia perché nella legislazione e negli atteggiamenti pratici di politica economica permangono alcuni ostacoli all'investimento diretto dell'estero. Questi sono costituiti dalle norme che impediscono o delimitano la titolarità straniera di capitali in alcuni settori-chiave, a livello sia federale sia statale; dal sistema fiscale in cui si cumulano imposte federali e locali e non vi è copertura contro la doppia imposizione, e dal severo criterio di attuazione delle norme fiscali che rende difficili le evasioni<sup>7</sup>. Ostacoli derivano, infine, dalla legislazione « anti-trust », e dal comportamento concreto degli organi preposti alla sua attuazione, non sempre univoco, prevedibile e tempestivo.

### **La politica economica americana nei confronti delle imprese multinazionali**

Anche se, come si vedrà meglio fra poco, le questioni sollevate dall'investimento diretto sono molteplici e complesse, si può avanzare l'ipotesi che un obiettivo rilevante della politica americana sia quello dell'aumento dell'investimento diretto all'estero.

A sostegno di questa ipotesi ci sono le argomentazioni già svolte nel paragrafo « Le tendenze di lungo periodo degli investimenti diretti statunitensi » e che verranno riprese e ampliate: anzitutto, l'esigenza di aumentare il tasso di crescita delle grandi imprese americane (e dell'economia statunitense nel suo complesso) di fronte alla concorrenza este-

<sup>7</sup> Questo fatto non ha effetti simmetrici sulle imprese multinazionali americane e su quelle estere. Per vari motivi, alle prime conviene di meno eludere le norme fiscali del proprio paese (anche se è maggiore la convenienza ad eludere quelle di altri paesi). Tuttavia, si tratta di un problema di grado, come si vedrà nella sezione successiva: i « paradisi fiscali » servono anche alle imprese multinazionali americane.

ra<sup>8</sup>; inoltre, l'esigenza di aumento della profittabilità attraverso il decentramento delle produzioni « labour-intensive ».

Devo aggiungere che il soddisfacimento della prima esigenza agevola il soddisfacimento della seconda. Nella misura in cui alcuni impulsi esogeni alla crescita siano limitati (è, in parte, il caso del progresso tecnico; agiscono nello stesso senso l'affievolimento delle riserve di lavoro nei settori precapitalistici e delle economie di scala interne ed esterne), la stessa esiguità del tasso di crescita ostacola la specializzazione attraverso i meccanismi di mercato.

Tuttavia, le grandi imprese possono crescere a tassi più elevati diventando multinazionali, in particolare con l'investimento diretto nelle economie avanzate a più rapido sviluppo. L'elevato tasso di crescita delle grandi imprese multinazionali consente di allargare il campo della specializzazione internazionale (produzione di beni nuovi e di servizi associati nel paese maturo; produzione di beni in via di standardizzazione nei paesi avanzati ma non maturi; produzione, infine, nei paesi sottosviluppati di beni standardizzati o di parti componenti ad elevata intensità di lavoro).

Questo processo di ristrutturazione della divisione internazionale del lavoro incontra, certo, ostacoli di vario genere.

Il più importante di essi riguarda la possibilità di profittevole dislocazione di alcune produzioni nei paesi sottosviluppati, dove è vero che il lavoro non qualificato è molto più economico, ma in cui sono scarse le economie esterne e gli « inputs » che si possono acquistare dalle fonti locali. Come si è già detto, allo stato attuale sono limitate le aree periferiche eligibili per l'investimento diretto.

Altri ostacoli sono costituiti dalle politiche economiche dei paesi sottosviluppati che, attraverso vincoli, divieti, nazionalizzazioni, tentano di accrescere la loro quota del reddito derivante dall'attività delle imprese multinazionali.

Inoltre, alcuni paesi (sia sviluppati sia sottosviluppati: era questo il caso del Giappone, ove le norme in materia sono ora molto più liberali; è ancora il caso dei paesi del Patto andino) limitano notevolmente l'ingresso delle imprese multinazionali estere nel proprio mercato, in quanto tendono a fondare il loro sviluppo su impulsi interni.

Infine, la ristrutturazione nella divisione internazionale del lavoro è ostacolata dall'esistenza — nei paesi di origine e di destinazione dell'investimento diretto — di barriere agli scambi di merci, quali quelle tariffarie. È vero che questo tipo di ostacoli può essere in parte

<sup>8</sup> Non è importante discutere a questo punto se si tratta di difendere le posizioni precedenti o di migliorarle. La discussione in materia di investimenti « difensivi » o « offensivi » mi sembra sterile e superabile dalle argomentazioni che seguono.

superato da appropriate politiche delle imprese multinazionali (ad esempio, attraverso la manovra dei prezzi di trasferimento); tuttavia, esse comportano pur sempre dei costi (costi di amministrazione e talvolta costi derivanti dall'impossibilità di soddisfare obiettivi contrastanti di manovra dei prezzi di trasferimento).

Nonostante questi ostacoli — la cui comprensione è illuminante per le implicazioni di politica, in particolare per la politica economica internazionale degli Stati Uniti — la ristrutturazione nella divisione internazionale del lavoro sembra assumere in concreto dimensioni rilevanti e crescenti.

Nel 1970 il commercio fra imprese multinazionali e loro affiliate con partecipazione delle case-madri superiori al 50% costituiva il 21% delle esportazioni totali e il 16% delle importazioni totali americane. Per gli anni successivi si dispone soltanto di dati relativi alle importazioni, per le quali nel 1975 la percentuale era passata dal 16 al 32%<sup>9</sup>. Chiaramente, questi dati sottostimano il valore del commercio intra-aziendale, in quanto si riferiscono solo al commercio fra case-madri statunitensi e loro affiliate con partecipazioni maggioritarie.

Questa ristrutturazione nella divisione internazionale del lavoro sicuramente consente un aumento del tasso di sviluppo delle grandi imprese americane e, con tutta probabilità, contribuisce anche alla crescita dell'intera economia statunitense (dei problemi di occupazione e di bilancia dei pagamenti mi occuperò fra poco).

Si comprende, pertanto, l'atteggiamento della politica economica americana, che è in genere favorevole all'incremento degli investimenti diretti all'estero.

Essa tende a favorire la specializzazione internazionale di cui si è detto con vari strumenti. Citerò due soli esempi. Il primo concerne la struttura fiscale, che prevede facilitazioni del tipo della « depletion allowance » e che, inoltre, considera le « royalties » pagate all'estero alla stregua di « income taxes » calcolabili ai fini del credito di imposta; queste facilitazioni hanno particolare importanza per gli investimenti diretti nel settore primario; ma le facilitazioni del sistema fiscale americano consistenti nel differimento della imposizione e nella concessione di un credito di imposta<sup>10</sup> hanno effetti più generali, ossia interessano tutti i settori. Il secondo esempio riguarda la struttura tariffaria, che prevede facilitazioni per le merci che siano in parte prodotte all'estero. Mi riferisco alle voci 807 e 806.30 della tariffa doganale americana. Il valore complessivo di queste voci è passato da 953 milioni di dollari a

<sup>9</sup> Cfr. « Survey of Current Business », feb. 1977.

<sup>10</sup> L'imposta sui profitti esteri delle imprese multinazionali americane viene prelevata solo nel momento in cui essi sono distribuiti e viene concesso un credito di imposta pari al minor valore fra l'imposta applicata all'estero e quella applicabile negli Stati Uniti.

5,7 miliardi di dollari dal 1966 al 1976. Il 73% del valore totale di queste importazioni nel 1976 rappresentava il valore aggiunto della produzione estera, imponibile a fini doganali. Se si considerano solo le importazioni dai paesi sottosviluppati, l'aumento è ancora più spettacolare: si passa da 60,7 milioni di dollari nel 1966 a 2,8 miliardi di dollari nel 1976 con un valore aggiunto all'estero nel 1976 pari al 55%<sup>11</sup>. Sempre in tema di tariffa doganale, un recente studio di Helleiner<sup>12</sup> ha mostrato una stretta correlazione fra variazioni nella struttura della protezione doganale e importanza delle transazioni intra-aziendali. Ossia, l'interesse delle imprese multinazionali ad una liberalizzazione degli scambi che faciliti la ristrutturazione nella divisione internazionale del lavoro trova rispondenza nelle decisioni di politica tariffaria.

Se, da un lato, come si è visto, lo sviluppo delle imprese multinazionali americane può avere effetti positivi sulla crescita dell'economia statunitense, dall'altro, esso può comportare dei problemi di disoccupazione e di bilancia dei pagamenti, almeno nel breve periodo<sup>13</sup>.

L'effetto negativo dipende largamente dal tipo di investimento diretto e dal meccanismo economico ipotizzato.

Dopo le accese discussioni di qualche anno fa, penso che ora possa esserci un certo accordo sul fatto che, normalmente, gli investimenti diretti in altri paesi industrializzati (o, più in generale, gli investimenti diretti « demand-oriented ») non causino problemi di occupazione e di bilancia dei pagamenti e, anzi, possano avere effetti positivi. Ciò dipende largamente dal fatto che si tratta di investimenti sostitutivi di altri investimenti che sarebbero comunque stati effettuati dai concorrenti esteri. In questo caso l'effetto dell'investimento diretto all'estero sull'occupazione e sulla bilancia dei pagamenti americani va valutato rispetto alla situazione alternativa di investimenti da parte dei concorrenti. L'investimento diretto comporta una riduzione delle esportazioni del bene che ora viene prodotto all'estero, ma questa riduzione si sarebbe comunque avuta se l'investimento fosse stato realizzato dai concorrenti. Al contrario, l'investimento diretto fa aumentare le esportazioni americane di beni intermedi e di beni finali diversi da quello ora prodotto all'estero. In sintesi, questo tipo di investimento diretto fa probabilmente aumentare le esportazioni americane. L'effetto positivo sull'occupazione è più incerto, dipendendo dal confronto fra occupazione generata dall'aumento delle esportazioni e occupazione generata dal-

<sup>11</sup> Cfr. Helleiner G. K., *Intrafirm Trade and the developing countries: patterns, trends and data problems*, Sept. 1977, ciclostilato.

<sup>12</sup> Helleiner G. K., *Transnational enterprise and the new political economy of the U.S. tariff*, Oxford Economic Papers, March 1977.

<sup>13</sup> Esula dagli scopi di questa comunicazione una valutazione delle cause più generali dei problemi di disoccupazione e di bilancia dei pagamenti negli Stati Uniti.

l'eventuale investimento da parte dell'impresa multinazionale all'interno degli Stati Uniti, in alternativa all'investimento diretto.

Gli investimenti diretti « supply-oriented » hanno, invece, un chiaro effetto negativo sull'occupazione e sulla bilancia dei pagamenti nel breve periodo. Non ci riferiamo tanto agli investimenti diretti in attività primarie, la cui esistenza è largamente — anche se non esclusivamente — dipendente da fattori geografici, ma piuttosto agli investimenti diretti nel settore manifatturiero per beni o parti componenti ad elevata intensità di lavoro. Questi vengono effettuati proprio con lo scopo di servire il mercato americano (e di altri paesi sviluppati) con prodotti più economici. Gli effetti negativi sull'occupazione e sulla bilancia dei pagamenti, almeno nel breve periodo, sono evidenti, anche se temperati dall'aumento di esportazioni di beni intermedi dagli Stati Uniti per la costituzione e il funzionamento delle consociate estere.

La rilevanza assunta da quest'ultimo tipo di investimento diretto può forse contribuire a spiegare i problemi in materia di occupazione e di bilancia dei pagamenti sperimentati dall'economia statunitense e taluni atteggiamenti di politica che sembrano contrastare con l'obiettivo di aumentare l'investimento diretto americano all'estero (o il saldo creditizio netto in materia di investimento diretto).

Mi riferisco, anzitutto, alle limitazioni al finanziamento sul mercato statunitense attraverso l'« Interest Equalization Tax », il « Voluntary Credit Restraint Program » del 1965 e il « Mandatory Credit Restraint Program » del 1968. Queste limitazioni non hanno comportato riduzioni degli investimenti diretti all'estero, ma solo riduzione dei finanziamenti sul mercato americano, contribuendo, così, a ridurre gli effetti negativi degli investimenti diretti sulla bilancia dei pagamenti.

Con riferimento sia a questi problemi sia a quelli di occupazione, possono essere spiegati gli atteggiamenti della politica economica Usa in materia di deprezzamento del dollaro, di aumenti tariffari nei settori non interessati da trasferimenti intra-aziendali, di invito a restrizioni volontarie per gli esportatori esteri. Più di recente, inoltre, alcune autorità statali hanno allargato i loro sforzi per assicurarsi investimenti diretti esteri (in particolare, giapponesi), nel tentativo di alleviare la disoccupazione.

Vanno forse collegate con questi problemi le recenti pressioni tendenti ad una modifica in senso più restrittivo del trattamento fiscale delle imprese multinazionali. Esse concernevano sia il differimento di imposta sia il credito di imposta.

In generale, norme fiscali più rigide possono avere effetti di segno opposto. Da un lato, potrebbero scoraggiare l'investimento diretto e aumentare l'investimento interno. Dall'altro, potrebbero indurre un'impresa multinazionale a spostarsi all'estero. Se, nel caso degli Stati Uniti,

quest'ultimo effetto può essere in gran parte escluso, perché i benefici economici e politici derivanti dalla localizzazione delle case-madri negli Stati Uniti sono troppo importanti, resta da vedere quanto le norme fiscali più restrittive possano stimolare l'investimento interno a scapito dell'investimento diretto. Il fatto è che, in notevole misura, se l'analisi precedente è corretta, fra i due tipi di investimenti vi è complementarietà piuttosto che sostituibilità.

Il trattamento fiscale più restrittivo degli investimenti diretti all'estero può avere un effetto positivo sul gettito fiscale federale, se si tiene conto del fatto che, nonostante la severità degli accertamenti dell'Internal Revenue Service, vari indicatori suggeriscono l'esistenza di evasioni o elusioni fiscali piuttosto ampie. Ad esempio, il fatto che gli investimenti diretti americani nei paradisi fiscali dell'emisfero occidentale (fra i quali, principali, Bermuda e Bahamas) costituivano nel 1976 circa il 5% del totale stock di investimenti diretti. E i paradisi fiscali non si trovano solo nell'emisfero occidentale!

Perciò, se va dato atto all'amministrazione Carter di un atteggiamento più rigoroso delle precedenti di fronte alle imprese multinazionali, vanno discussi gli obiettivi precisi di tale manovra e le possibilità di conseguirli in presenza di uno stretto legame fra attività delle imprese multinazionali, collocazione internazionale dell'economia americana e possibilità di crescita ulteriore di questa.

Il dilemma della politica economica americana sta proprio nella collocazione internazionale degli Stati Uniti. Se da questa e da una ristrutturazione dell'economia mondiale essa può attendersi vantaggi in termini di crescita, è anche vero che, almeno nel breve periodo, ne derivano — o vengono accentuati — i problemi di disoccupazione e di bilancia dei pagamenti.

A parte altri obiettivi che non rientrano nel mio tema, il perseguimento simultaneo dei tre obiettivi è un compito molto arduo, che può anche condurre all'uso di politiche contraddittorie o inefficaci.

Il dosaggio raffinato di strumenti quali il deprezzamento del dollaro, la modifica nella struttura tariffaria, un trattamento fiscale favorevole all'investimento diretto, pur essendo ben congegnato, si è dimostrato finora poco efficace ai fini dell'aumento del saldo della bilancia dei pagamenti e dell'occupazione. Un trattamento più favorevole per gli investimenti diretti esteri negli Stati Uniti potrebbe forse essere utilizzato a questi fini come strumento aggiuntivo.

Si tratta, peraltro, di vedere la forza di pressione della « lobby » delle imprese multinazionali americane che si è già dimostrata in passato così potente. Non sempre quel che può essere conveniente per l'economia americana è conveniente anche per le imprese multinazionali statunitensi.

# L'amministrazione Carter ed il nuovo ordine economico internazionale

di James P. Grant

Il miglior modo di cogliere gli elementi di novità introdotti dall'amministrazione Carter in merito alla problematica dei rapporti fra paesi industriali e paesi in via di sviluppo è quello di istituire un paragone fra gli atteggiamenti attuali e quelli della passata amministrazione.

L'amministrazione Ford riteneva fundamentalmente che l'attuale ordine economico fosse stato destabilizzato, e che l'obiettivo da raggiungere fosse quello di un suo pieno ristabilimento, di un ritorno alla situazione degli anni '60.

Al contrario i principali esponenti dell'amministrazione Carter riconoscono che un periodo di storia, iniziato subito dopo la seconda guerra mondiale, si è oggi definitivamente chiuso, e che l'ultimo quarto di secolo sarà molto diverso dal terzo quarto, che lo ha preceduto.

È vero che nel corso della settima sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni unite nell'autunno 1975, Henry Kissinger adottò un atteggiamento molto diverso nei confronti dei paesi in via di sviluppo, ma la sua nuova posizione non era affatto unanimemente condivisa all'interno dell'amministrazione.

L'amministrazione Ford tentava attivamente di spezzare la coesione all'interno del Sud, ed in particolare di spezzare l'Opec. Si fece un grosso sforzo per raggiungere quest'ultimo obiettivo.

Al contrario, l'amministrazione Carter accetta il Gruppo dei 77 e l'Opec come realtà destinate a durare e a contare.

Al tempo stesso l'amministrazione Carter segue con particolare attenzione le vicende dei maggiori fra i paesi del Sud. La maggiore importanza attribuita a paesi come il Brasile, l'Iran e l'Arabia Saudita potrebbe creare conflitto fra questi e gli altri paesi del Sud. Bisogna tuttavia considerare che la posizione dell'amministrazione Carter è in generale più favorevole alle richieste del Sud, e questo inevitabilmente

introduce dei rischi di divisione fra i paesi in via di sviluppo, perché è molto più facile essere uniti nella fase dello scontro piuttosto che nella fase della trattativa.

L'amministrazione Carter accetta la necessità di maggiore equità a livello globale, ed accetta l'affermazione che si debba lavorare per un nuovo ordine economico internazionale. Al contrario l'amministrazione Ford si opponeva all'uso dell'espressione « nuovo ordine economico internazionale » in qualsiasi documento.

L'attuale amministrazione si oppone all'uso dell'espressione « il » nuovo ordine, perché ritiene che quest'ultimo sia ancora da definire; tuttavia afferma che tanto i paesi in via di sviluppo che quelli industriali hanno bisogno di « un » nuovo ordine, se vogliono progredire.

Ma il problema dell'equità a livello globale ha un secondo aspetto, quello dell'equità all'interno di ciascun paese. L'amministrazione Ford non si è mai preoccupata delle conseguenze negative in termini di equità delle politiche adottate da taluni paesi in via di sviluppo. Al contrario, l'attuale amministrazione vuole seguire criteri di maggiore moralità, e Carter ha più volte ripetuto che non vi è motivo per cui i paesi ricchi debbano essere condotti ad aiutare i ricchi che vivono in paesi poveri a divenire ancora più ricchi. Anche la tematica dei diritti civili sta molto a cuore a questa amministrazione, ed anche questa è collegata evidentemente al problema dell'equità.

Ed è a questo punto che si innesta la tematica dei « bisogni umani fondamentali », la tesi che è necessario fare uno sforzo soprattutto per milioni di persone che vivono nelle condizioni più miserabili. Nel giorno dell'inaugurazione Carter tenne due discorsi, uno al popolo americano ed uno agli altri popoli della terra — a coloro, come disse, che « non hanno votato per me ma che saranno comunque toccati dalle mie decisioni ». In questo secondo discorso Carter parlò dei diritti civili, e affermò anche che non vi è soltanto un diritto alla libertà da ogni forma di oppressione politica, ma vi è anche un diritto alla libertà dalla fame, dalla malattia, dalla povertà.

Infine si possono utilmente paragonare gli atteggiamenti del precedente segretario all'agricoltura, Butz, con quelli del suo successore Bergland. Essi incarnano due approcci completamente diversi al problema dell'alimentazione. Ambedue si preoccupano degli interessi degli agricoltori americani, ma Bergland ha una forte preoccupazione per il problema alimentare, mentre Butz si preoccupava solo del fatto che gli agricoltori americani spuntassero il miglior prezzo possibile, anche a scapito del consumatore americano — per non parlare del consumatore all'estero.

Se dunque è chiaro che vi è una profonda differenza nell'atteggiamento dell'amministrazione Carter rispetto a quella che l'ha precedu-

ta, il problema è di sapere quale esattamente sarà la strategia politica adottata dalla nuova amministrazione.

L'Overseas Development Council ha individuato essenzialmente tre possibili strategie alternative (vedi appendice). In breve, la prima strategia consiste nel tentativo di allentare la tensione fra Nord e Sud attraverso una serie di concessioni minimali in materia di regolamenti commerciali e di aiuto allo sviluppo; attraverso una generica maggiore disponibilità al dialogo. In pratica questa strategia non sarebbe altro che l'applicazione delle linee politiche enunciate da Kissinger nel corso del suo ultimo anno in carica.

La seconda opzione parte dal riconoscimento che noi ci troviamo oggi ad un punto critico della storia mondiale, come lo eravamo nel 1940; ed abbiamo quindi bisogno di una nuova « famiglia » di istituzioni e di approcci all'economia mondiale. Esattamente come al tempo di Bretton Woods, se il mondo deve funzionare è necessario che i paesi principali prendano delle iniziative e si dimostrino molto aggressivi come lo furono gli Stati Uniti negli anni '40.

La terza opzione — e questa può essere utilizzata in congiunzione tanto con la prima opzione che con la seconda — è quella di prendere un'iniziativa in grande scala sul tema dei « bisogni umani fondamentali » con l'obiettivo di cancellare i peggiori aspetti della povertà globale entro la fine di questo secolo.

Di queste tre opzioni si discute molto in seno all'amministrazione. Per il momento si è seguita la prima opzione, mentre si studia la possibilità di passare all'adozione della seconda e/o della terza.

Finora l'amministrazione si è dimostrata pronta a trattare. Così, per quanto riguarda il problema della stabilizzazione dei corsi delle materie prime, l'amministrazione si è detta aperta a negoziare accordi separati per ciascuna materia prima; per quanto riguarda il fondo comune, ci si dichiara pronti a prenderlo in considerazione una volta che siano posti in funzione accordi individuali per singole materie prime. Inoltre, questa amministrazione ha cercato di accelerare le trattative commerciali, ha appoggiato la creazione di un nuovo fondo all'interno del Fmi (la cosiddetta « Witteveen facility »), ha incoraggiato il potenziamento della Banca mondiale, ed ha anche proposto al Congresso un notevole aumento dei fondi destinati all'aiuto allo sviluppo — e sarebbe il primo aumento importante degli ultimi quindici anni.

Ma il problema è più vasto. Bisogna prender coscienza del fatto che saremo condannati ad un tasso di crescita del reddito nazionale compreso fra i tre ed i quattro punti percentuali per i prossimi dieci o quindici anni a meno che non riusciamo a ristrutturare l'economia mondiale in modo da ottenere un suo migliore funzionamento.

Questo si vede chiaramente nell'area dell'alimentazione. Siamo ora

in una situazione in cui, a meno che non si riesca ad aumentare di molto la produzione alimentare dei paesi in via di sviluppo, i paesi dell'Ocse dovranno fronteggiare aumenti dei prezzi agricoli del 100 o del 150% entro i prossimi dieci anni. Il motivo di ciò è che l'Europa e l'America hanno ormai posta a coltivazione tutta la terra più favorevole, ed un aumento produttivo che soddisfi le crescenti richieste di una popolazione mondiale in rapida espansione richiede un forte incremento della produzione dei paesi in via di sviluppo. Il potenziale agricolo dell'India e dell'Asia sudorientale è enorme, e l'unica speranza di contenere l'inflazione alimentare è una rapida espansione della produzione di queste regioni.

Una delle difficoltà della negoziazione di un nuovo assetto internazionale che consenta uno sviluppo più rapido e con minore inflazione per tutti è la maggior complessità del quadro internazionale. Per gli Stati Uniti è oggi più difficile prendere l'iniziativa di quanto non lo fosse negli anni '40. Il numero delle nazioni indipendenti è aumentato da circa 40 a circa 150; allora la « leadership » degli Stati Uniti era accettata quasi senza riserve dai paesi ad economia di mercato; mentre oggi l'influenza degli Stati Uniti è grandemente ridotta. Allora l'Unione Sovietica decise di rimanere al di fuori delle discussioni, mentre questa volta essa sarà coinvolta almeno marginalmente. Allora non vi erano le imprese multinazionali. Tutto ciò rende il quadro più complesso. Al tempo stesso i paesi in via di sviluppo e quelli industriali hanno diversi livelli di aggregazione (l'Opec, il Gruppo dei 77; c'è l'Ocse).

Attualmente si prende seriamente in considerazione a Washington l'ipotesi che gli Stati Uniti debbano lanciare un piano globale per affrontare i maggiori problemi che già fanno di dover incontrare lungo la strada da qui al 2000. Una decisione potrebbe essere presa entro il 1978.

Bisogna tenere presente che l'amministrazione ha bisogno di un programma integrato globale anche per poterlo presentare in modo convincente al Congresso. In passato i rapporti con il Congresso erano molto semplici, e bastava convincere cinque o sei uomini-chiave per ottenere l'approvazione di una proposta. Oggi il Congresso è molto più pluralistico, e ciò rende i rapporti con l'amministrazione molto più difficili. Ciò è tanto più vero se — come è il caso per i rapporti con i paesi in via di sviluppo — l'amministrazione è internamente divisa.

Tuttavia questo stato di cose non può durare a lungo, e l'amministrazione dovrà presto trovare una propria linea politica più chiara. Altrimenti essa non sarà nemmeno in grado di resistere alle crescenti spinte protezionistiche che si manifestano in seno alla società americana.

## Appendice: tre strategie alternative individuate dall'Overseas Development Council

### STRATEGIA 1: PROSEGUIMENTO DELL'ATTUALE POLITICA CON CAMBIAMENTI MARGINALI

#### *Componenti economiche e politiche dell'opzione.*

Come suggerisce il titolo, gli elementi principali in questa strategia rappresentano un proseguimento dell'attuale politica degli Stati Uniti (e delle recenti proposte politiche), politica che viene percepita come elemento-chiave nel dibattito Nord-Sud. Questa strategia lascia spazio ad una migliore realizzazione della politica recentemente annunciata e a cambiamenti marginali — particolarmente come parte di risposte tattiche alle richieste e pressioni del Sud.

#### *Politica economica.*

1. *Politica commerciale.* Gli Stati Uniti continueranno a seguire una linea di generale liberalizzazione del commercio che ha caratterizzato la politica commerciale di questo paese sin dalla metà degli anni '30. Nell'attuale Tokio Round di negoziati commerciali nel contesto dell'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (Gatt), gli Stati Uniti contratteranno per ottenere una diminuzione reciproca delle barriere tariffarie e non tariffarie, per commerciare in conformità a quanto stabilito nella legge commerciale del 1974.

Rimanendo fedeli alla loro recente politica commerciale verso i paesi in via di sviluppo, gli Stati Uniti continueranno a fare pressioni, ma senza insistere, per ottenere concessioni reciproche tariffarie e non tariffarie da parte di questi paesi. Inoltre continueranno ad estendere la loro versione di Sistema di preferenze generalizzate (Gsp) ai paesi in via di sviluppo, sempre in accordo alle clausole approvate dal Congresso nella legge commerciale del 1974.

Quanto alla questione del commercio delle materie prime, gli Stati Uniti continueranno ad insistere sul fatto che la discussione e un possibile negoziato sugli interventi internazionali per le materie prime si svolgano caso per caso, riservandosi la decisione di partecipare a ciascun programma fino a quando si possa prendere una decisione sulla fattibilità della proposta finale. Come parte della loro politica riguardante le materie prime, gli Stati Uniti appoggerebbero la creazione di un « fondo comune » per finanziare singoli « buffer stocks » solo caso per caso, tenendo aperta la possibilità di collegare il fondo comune per certi stock di materie prime nel caso che una tale proposta soddisfi i criteri di fattibilità economica. Infine gli Stati Uniti continueranno a considera-

re come scopo di tali schemi la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime lungo la linea di tendenza (« trend ») del mercato a lungo termine e non l'aumento e/o l'indicizzazione dei prezzi delle merci fondamentali.

2. *Aiuti.* In questo campo gli Stati Uniti continueranno in generale a seguire la politica del passato, ma con un'enfasi leggermente maggiore sulle tendenze recenti della politica degli aiuti che hanno portato ad un graduale rovesciamento delle tendenze discendenti del flusso di aiuti. L'amministrazione richiederà al Congresso un leggero aumento dei fondi di assistenza economica così da impedire che scenda al di sotto dell'attuale livello (0,26% del Pnl degli Stati Uniti), e che potrebbero portarla con piccoli incrementi verso la media di esborsi considerevolmente più alta degli altri paesi dell'Ocse (0,5%).

Inoltre l'amministrazione, in conformità con lo spirito (e la lettera) della recente legislazione del Congresso, si servirà di crescenti porzioni dei fondi di assistenza per sostenere programmi di sviluppo che *a)* aiuterebbero i paesi più poveri del mondo e *b)* sosterrrebbero quei programmi maggiormente suscettibili di accrescere le condizioni e le possibilità di vita per le persone più povere nei paesi che ricevono fondi di aiuto economico dagli Stati Uniti. Secondo queste priorità le spese saranno concentrate in aree programmate, quali lo sviluppo rurale, la tecnologia e gli investimenti in infrastrutture destinate ad accrescere la capacità di produzione alimentare, i programmi per la sanità, l'alimentazione e l'istruzione nelle campagne.

A livello multilaterale, l'amministrazione continuerà a chiedere al Congresso di appoggiare modesti aumenti reali negli impegni verso la Banca mondiale, l'Associazione internazionale di sviluppo (Ida), e le banche regionali di sviluppo.

3. *Risposte alla scarsità di valuta dei paesi in via di sviluppo.* Anche se le ragioni per tale scarsità formano una scala continua, è tuttavia opportuno considerarle come espressione di due tipi differenti di problemi: alcuni dei quali a breve termine, altri a lungo termine. Fluttuazioni cicliche della domanda di esportazione dei paesi in via di sviluppo, disastri naturali (che danneggiano gravemente i rifornimenti alimentari interni e i raccolti destinati all'esportazione), e improvvisi, importanti aumenti del costo di importazioni la cui domanda è rigida rispetto al prezzo (per esempio il petrolio) sono forse i migliori esempi di eventi incontrollabili che possono causare grave scarsità di valuta a breve termine. Considerando questo tipo di problema, gli Stati Uniti continueranno a concentrare i loro sforzi sull'aumento della capacità del Fondo monetario internazionale di far fronte a queste situazioni. Recenti cambiamenti nel Fondo monetario internazionale — gli aumenti delle

quote e quindi dei diritti di prelievo ordinari, l'aumentata possibilità di accesso al meccanismo di finanziamenti compensatori, nonché i maggiori fondi a sua disposizione, e la costituzione di un Fondo fiduciario con i profitti ottenuti sulle vendite dell'oro del Fondo monetario internazionale — hanno tutti accresciuto la capacità del Fmi di far fronte a tali bisogni a breve termine. Inoltre gli Stati Uniti potrebbero prendere in considerazione alcune misure per alleviare questo tipo di problema, come quelle discusse dal segretario di stato Kissinger nella sua proposta per un « congegno di garanzia di sviluppo » per stabilizzare nel loro complesso i redditi da esportazione; questo concetto fu annunciato pubblicamente per la prima volta nel discorso del segretario alla VII sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite nel settembre 1975.

La politica statunitense concernente i problemi a più lungo termine della scarsità di valuta dei paesi in via di sviluppo si atterrà ad un principio di vecchia data, pur prendendo in considerazione altre due possibilità. Secondo questo principio gli Stati Uniti si opporranno a qualsiasi schema di riorganizzazione generalizzata del debito. I due temi più recenti che si potrebbero esaminare meglio sono: 1. qualche forma di riduzione generalizzata del debito per quei paesi più poveri « più severamente colpiti » dalle fluttuazioni di prezzo e di domanda e dall'attuale stagnazione mondiale, e 2. ulteriori considerazioni sul corretto uso di un trasferimento « automatico » di risorse ai paesi in via di sviluppo attraverso strumenti come il (proposto) regolamento per il fondo marino discusso alla Conferenza sulla legge del mare. In base a questa strategia di « cambiamento marginale » gli Stati Uniti non porranno l'accento su una ricerca attiva delle fonti di « trasferimenti automatici di risorse » ma prenderanno in considerazione tali trasferimenti e il loro uso ottimale solo nel caso che questi si presentino come elementi di negoziazioni alle quali gli Stati Uniti prendano parte per altri motivi (come nel caso della Terza conferenza sulla legge del mare).

4. *Altri fattori economici.* Questa opzione di « cambiamento marginale » non prevederebbe molto più di una difesa delle altre posizioni e politiche economiche internazionali degli Stati Uniti attualmente sotto accusa in una pletera di istituzioni internazionali e regionali. Essi continuerebbero a resistere alle richieste di un codice di comportamento per le imprese multinazionali che seguisse le linee proposte dalla maggior parte dei paesi in via di sviluppo, resisteranno a qualsiasi spostamento verso una « pianificazione globale » della distribuzione della produzione industriale; e resisteranno a codici sul trasferimento di tecnologia che interferiscano con gli attuali « diritti proprietari » anche se continueranno ad appoggiare gli istituti di ricerca dei paesi in via di

sviluppo che operano per identificare e sviluppare una tecnologia « appropriata » alle strategie di sviluppo nazionale.

### *Linee politiche.*

Sta diventando sempre piú difficile separare i problemi economici da quelli politici e di sicurezza, in particolare nel contesto Nord-Sud. È dunque opportuno dare un breve sguardo agli elementi della strategia di « cambiamento marginale » nell'area non economica o in generale politica.

1. Gli Stati Uniti continueranno a lavorare in maniera sia palese che occulta per indebolire la fragile e tuttavia elastica unità dei paesi in via di sviluppo, l'alleanza dei paesi dell'Opec e degli altri paesi in via di sviluppo, e le tattiche del blocco meridionale applicate nelle Nazioni unite, nell'Unctad, nella Conferenza internazionale per la cooperazione economica, nella Terza conferenza per il diritto del mare, e in ogni altro maggiore consesso internazionale fin dall'inizio degli anni '70.

2. Gli Stati Uniti continueranno a porre l'enfasi sull'importanza delle relazioni bilaterali con i paesi « chiave » in via di sviluppo (per esempio Brasile, Arabia Saudita, Iran) per un gran numero di motivi di sicurezza politica che vanno dal mantenimento della forma piú mite di « influenza » a un estremo, ad una strategia di totale « delega del potere » dall'altro.

3. Gli Stati Uniti continueranno a vedere nel prezzo del petrolio (e nel sicuro accesso all'approvvigionamento) l'unico problema veramente importante della politica Nord-Sud e pertanto porranno una grande enfasi su questo problema (e naturalmente sul conflitto arabo-israeliano come fattore cruciale del problema). Gli Stati Uniti continueranno a mostrare preoccupazione per la proliferazione nucleare che coinvolge i paesi in via di sviluppo, e ad affermare la necessità di una risoluzione dei conflitti nell'Africa del Sud senza ricorso alle armi ma nessuno di questi problemi verrebbe considerato attraverso l'ottica della politica Nord-Sud, bensí attraverso quella piú diretta dell'interesse nazionale e della sicurezza nazionale.

### STRATEGIA 2: UNA POLITICA DI RIFORMA ACCELERATA

#### *Componenti economiche e politiche dell'opzione.*

In contrasto con l'approccio di « cambiamento marginale » della strategia 1, la strategia 2 pone l'enfasi sulla ricerca, considerazione e accettazione potenziale di una gamma piú ampia e piú significativa di

riforme dei sistemi internazionali economico-politici esistenti — riforme che risponderebbero ai desideri di cambiamento del Sud nell'attuale status quo internazionale nonché ad alcuni bisogni delle economie e società del Nord nei decenni a venire.

### *Politiche economiche.*

Nel campo economico, negli ultimi anni, si è discusso un certo numero di innovazioni importanti che, è stato asserito, potrebbero essere di grande aiuto per venire incontro ai bisogni di sviluppo di un gran numero di paesi del Sud. Molte di queste innovazioni sono catalogate nelle risoluzioni ufficiali sul nuovo ordine economico internazionale, altre sono state proposte da istituzioni e individui senza alcun legame con l'insieme delle proposte emerse dalla VI sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite. In base a questa opzione di « riforma accelerata » si esamineranno molte di queste proposte nonché proposte nate all'interno dei paesi dell'Ocse. Quelle che (più o meno rivedute e corrette) sembreranno utili al processo di sviluppo e nello stesso tempo all'intera economia internazionale, formerebbero parte integrante ed essenziale delle proposte di negoziazione degli Stati Uniti. Una seconda categoria di proposte da sottoporre ad attento esame, include quelle che plausibilmente beneficerebbero i paesi in via di sviluppo anche se ad un certo costo per il Nord, — ma ad un costo considerato legittimo su un piano sia morale che di convenienza politica. La seguente discussione, che non è certo esaustiva, vuole semplicemente suggerire alcuni principali esempi del tipo di riforme che potrebbero essere intraprese nel contesto della strategia 2.

1. *Politica commerciale.* Questo è un campo nel quale i sostenitori della strategia di riforma accelerata vedono notevoli benefici potenziali sia per il Nord che per il Sud nell'accogliere molte richieste dei paesi in via di sviluppo. Nonostante l'esistenza di imperfezioni di mercato notate precedentemente, la maggior parte degli economisti è ancora disposta a sostenere fortemente che un grado molto più ampio di liberalizzazione commerciale da parte dei paesi dell'Ocse sarebbe vantaggioso alla stessa area Ocse nel suo complesso; contemporaneamente, sarebbe di grande beneficio per molti paesi in via di sviluppo. Il numero di questi ultimi paesi che potrebbe trarne vantaggio potrebbe essere maggiore o minore a seconda delle forme di liberalizzazione commerciale adottate nel Nord (cioè da quali tariffe e quali barriere non tariffarie sarebbero ridotte e in che misura) e dalla capacità di offerta all'interno dei paesi in via di sviluppo.

La Banca mondiale ha calcolato che l'eliminazione di tutte le barriere tariffarie e non tariffarie del Nord potrebbe portare ad un

aumento dei redditi da esportazione dei paesi in via di sviluppo di circa 30 miliardi di dollari (in dollari costanti) entro dieci anni. Anche se questi calcoli vengono usati semplicemente per suggerire ordini di grandezza, essi indicano i guadagni potenziali per il Sud impliciti in una serie di linee di condotta del Nord che nella maggior parte dei casi possono essere considerate vantaggiose anche per i paesi sviluppati.

In risposta all'interesse dei paesi in via di sviluppo per una serie di accordi internazionali sulle materie prime e su un fondo comune per sostenerle attraverso un sistema di « buffer-stocks », i sostenitori di questa strategia di « riforma accelerata » in contrasto con i fautori della strategia di « cambiamento marginale », richiederebbero una risposta meno cauta da parte degli Stati Uniti, che esaminasse i problemi delle materie prime, per quanto ancora probabilmente caso per caso, per vedere quali materie prime potrebbero essere adatte ad una regolamentazione internazionale del mercato e quali invece potrebbero essere considerate per un fondo comune. Di nuovo gli obiettivi consentirebbero un guadagno per ambedue le parti: in quali casi possono schemi di questo genere limitare fluttuazioni di prezzo non necessarie ed assicurare un accesso globale ai rifornimenti necessari?

2. *Politiche di « regolamenti globali » di particolare beneficio per il Sud.* I sostenitori della strategia di riforma accelerata ritengono che gli Stati Uniti dovrebbero esaminare le potenzialità dei vari approcci ai problemi di « ordine globale » che potrebbero essere di particolare beneficio economico per il Sud, ma che in molti casi potrebbero anche comportare notevoli benefici per il Nord. Regolamenti globali per l'alimentazione, la pesca e l'energia possono servire come modelli per molti altri. È possibile creare un sistema globale per l'alimentazione che affronti *a)* i problemi emergenti di scarsità, *b)* il grosso problema della fluttuazione di prezzo (comprese le sue cicliche conseguenze inflazionistiche), e *c)* il problema a più lunga scadenza di accrescere la capacità dei paesi in via di sviluppo di nutrirsi tramite una accresciuta produzione nazionale? Può il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (Fida) di recente costituzione — finanziato quasi in parti uguali dai paesi dell'Opec e dell'Ocse e costituito su base tripartita dai paesi dell'Ocse, dell'Opec e degli altri paesi in via di sviluppo — giocare un ruolo importante nello sviluppo di meccanismi che consentano un approccio positivo a questi problemi? Se esso può giocare un tale ruolo catalitico, si sarà fatto un grande passo verso la risoluzione di uno dei problemi più seri di ordine globale — forse avvantaggiando maggiormente i paesi in via di sviluppo, ma allo stesso tempo offrendo significativi benefici al Nord e facendolo (potenzialmente) ad un costo molto basso per quei paesi che finanziano il programma.

3. *Trasferimento automatico di risorse.* Molti paesi in via di sviluppo del Terzo e del Quarto mondo si trovano quasi costantemente di fronte a « strozzature nella disponibilità di valuta ». Detto in parole povere, essi non sembrano in grado di acquisire un sufficiente ammontare di valuta estera (attraverso i redditi da esportazione, prestiti all'estero o la restrizione delle importazioni « non essenziali ») per acquistare quelle importazioni essenziali a qualsiasi economia in rapido sviluppo. In base alla strategia di riforma accelerata, si esaminerebbero vari metodi automatici (cioè né dipendenti dalle decisioni politiche dei singoli paesi del Nord e neppure dei paesi sviluppati nel loro insieme) per aumentare il flusso di mezzi di pagamento internazionali verso questi paesi.

Le fonti di entrata per questi trasferimenti automatici sono state discusse e analizzate per anni, sebbene non si siano ottenuti risultati concreti (in termini di flussi effettivi). L'ipotesi di tasse sul commercio internazionale, lo stanziamento di diritti speciali di prelievo, gli incassi conseguenti da un regime internazionale del fondo marino, e le entrate fiscali su un regolamento globale della pesca hanno ricevuto una considerevole attenzione come fonti automatiche di meccanismi di trasferimento di risorse. Ciascuno schema comprende un tipo diverso di « costo » e un diverso metodo di stanziamento delle entrate. In alcuni casi il costo potrebbe essere misurato in termini di rinuncia da parte del Nord a pretese su una fonte di ricchezza non ancora suddivisa (per esempio un regolamento sul fondo marino); in altri casi si potrebbe aspettare che il Nord si autotassasse per fornire la fonte del trasferimento automatico (per esempio una tassa sul commercio internazionale). In altri casi ancora, per esempio un regolamento della pesca oceanica, le entrate potrebbero provenire da tasse stabilite per ottimizzare i livelli globali di pesca. I sostenitori dell'opzione di riforma accelerata sono favorevoli ad una seria considerazione del problema di « trasferimento automatico delle risorse », suggerendo la presenza di possibilità di gran lunga maggiori per tali trasferimenti rispetto all'analisi più o meno convenzionale fatta negli anni '60.

4. *Accesso alle risorse del Fondo monetario internazionale da parte dei maggiori paesi in via di sviluppo.* Negli ultimi due anni si sono avuti cambiamenti notevoli all'interno del Fondo monetario internazionale che condizionano la sua capacità di assistere i paesi in via di sviluppo che si trovano in difficoltà di bilancia dei pagamenti. I diritti di prelievo ordinari sono aumentati sostanzialmente (principalmente a causa dell'aumento delle quote), l'accesso all'agevolazione finanziaria compensativa è stato ampliato considerevolmente; e le vendite dell'oro hanno fornito al Fondo fiduciario una fonte di entrata per il prestito ai

paesi piú poveri a condizioni di rimborso molto agevolate. Cinque anni fa il Fmi non si occupava del finanziamento dello sviluppo, e non se ne occupa tuttora. Ma le recenti riforme suggeriscono la possibilità che il Fmi possa assistere i paesi in via di sviluppo piú di quanto si potesse presumere una volta in base ad una cautela convenzionale. Un interessante problema da porsi è il seguente: fino a che punto si può spingere questa tendenza recente senza creare problemi per il ruolo di amministrazione finanziaria internazionale per il quale il Fmi era stato creato? Questo è uno dei confini che l'opzione di riforma accelerata esplorerà con rigore analitico ma senza preconcetti ideologici.

5. *Aiuti.* Infine un'importante componente di questa opzione riguarda gli sforzi degli Stati Uniti per aumentare il livello degli aiuti ed i finanziamenti alle istituzioni internazionali che fanno dei prestiti ai paesi in via di sviluppo. Nella misura in cui gli aiuti sono concentrati sullo sviluppo economico e non su altre forme di assistenza, la concessione di aiuti consente guadagni ad ambedue le parti in misura minore rispetto a molte altre iniziative sulle quali si è discusso nei quattro capitoli precedenti. Inoltre, argomentazioni basate sul proprio interesse sono difficilmente convincenti. La maggior parte dei sostenitori di questa strategia vede la necessità che l'amministrazione tenti di ottenere l'approvazione del Congresso sull'aumento degli aiuti, su contributi piú alti all'Ida, e sull'aumento di capitale della Banca mondiale e delle istituzioni finanziarie regionali attraverso un'ottica strettamente normativa. Gli Stati Uniti al momento attuale contribuiscono con una percentuale minore del loro Pnl all'assistenza ufficiale di sviluppo (Oda) di quanto non facciano undici dei diciassette paesi che sono membri del Comitato di assistenza per lo sviluppo dell'Ocse; essi concentrano quell'aiuto su alcuni paesi dove i loro interessi di sicurezza sono salienti, ed hanno recentemente avuto un ruolo guida nell'opporsi al tentativo di aumentare la capitalizzazione della Banca mondiale — e di conseguenza il suo potere di concedere prestiti.

I sostenitori dell'opzione di riforma accelerata in genere propongono seri sforzi per capovolgere le priorità di aiuti mostrate in queste cifre e la loro attuale concentrazione. Molti di essi vedono nel raggiungimento di un livello annuale degli esborsi per gli aiuti da parte degli Stati Uniti pari allo 0,5% del Pnl — un livello paragonabile a quello sostenuto durante gli anni '60 — l'obiettivo minimo da raggiungere entro l'inizio degli anni '80. Mentre essi discutono probabilmente da un punto di vista di interesse nazionale, e le loro motivazioni nella maggior parte dei casi riflettono la convinzione che gli Stati Uniti sono criticabili per il fatto di essere così negligenti nell'adempimento dei loro « doveri » morali.

### STRATEGIA 3: APPOGGIO DEGLI STATI UNITI AD UNA STRATEGIA DI SVILUPPO ECONOMICO BASATO SUI « BISOGNI FONDAMENTALI DELL'UOMO »

Questa opzione si potrebbe ideare e realizzare in modo da farne un'appendice logicamente consistente sia all'una che all'altra delle strategie già discusse; potrebbe anche contenere una serie di linee politiche che rendessero inconsistente tale combinazione. Il fattore determinante sarebbe il contenuto della definizione di « bisogni fondamentali dell'uomo » e la politica adottata per ottenere gli obiettivi proposti nella strategia stessa.

La strategia 3 pone l'accento sul problema dei bisogni veramente fondamentali di circa un miliardo di persone che si ritiene vivano in « assoluta » povertà. Il suo obiettivo immediato è analizzare e proporre varie politiche per sradicare il problema globale della povertà estrema, e il suo obiettivo a più lungo termine è di dare alla frase « uguaglianza di opportunità » un contenuto sostanziale che, mentre inevitabilmente sminuisce la frase stessa, tuttavia la solleva molto al di sopra del livello di vuota retorica. Per brevità chiameremo questa la strategia « dei bisogni fondamentali dell'uomo ».

#### *Politica degli Stati Uniti.*

La strategia 3 pone l'enfasi sullo sviluppo e realizzazione di una serie di iniziative americane che daranno la massima assistenza a quei paesi in via di sviluppo che cercano di eliminare gli aspetti più debilitanti dei problemi della povertà. Questa politica porrà attenzione particolare a *a)* problemi a breve termine di rifornimento di cibo e di nutrimento, salute e istruzione, e *b)* il problema a lungo termine di assicurarsi che il così detto meccanismo di « trasferimento di risorse » fornirà al « 40% dimenticato » risorse e beni posseduti in misura sufficiente per metterli in condizioni di soddisfare i loro bisogni fondamentali attraverso le loro stesse accresciute capacità.

Il numero dei settori e l'effettiva sostanza di ciascuna componente di questa politica dei « bisogni fondamentali dell'uomo » saranno determinati in maniera considerevole dalla scelta dell'approccio degli Stati Uniti: azione unilaterale, azione collegata con l'Ocse, o azione « globale ».

Gli Stati Uniti potrebbero scegliere di realizzare una tale opzione unilateralmente, nel quale caso i loro sforzi a favore dell'approccio dei « bisogni fondamentali dell'uomo » sarebbero limitati al campo degli aiuti all'estero. I problemi incontrati in ogni campo attraverso questo approccio unilaterale sarebbero enormi; perfino lo spazio potenziale per un'azione unilaterale nel campo delle preferenze tariffarie è stato limitato dalla loro natura generale. Se si iniziasse ad estenderle o a ridurle

sulla base di un impegno dei paesi in via di sviluppo verso la strategia dei bisogni fondamentali dell'uomo si avrebbe un sicuro effetto negativo proprio sugli obiettivi della strategia stessa. Quindi se viene considerata unilateralmente, l'opzione dei bisogni fondamentali consisterà in pacchetti di aiuti per lo sviluppo che saranno disponibili per i governi interessati. I principali « legami » saranno semplicemente criteri di esecuzione legati alla concessione del finanziamento da parte degli Stati Uniti per tali programmi (ad esempio, nell'area dello sviluppo rurale, della salute e dell'istruzione). I paesi preparati ad investire in tali programmi avrebbero accesso al finanziamento da parte degli Stati Uniti; quelli che non siano preparati a farlo non li riceveranno. Non si potrebbero avanzare fondate accuse di « intervento » interno, dal momento che solo i paesi che richiedono i fondi per loro iniziativa si dovranno adeguare ai criteri di comportamento.

Se questo metodo fosse intrapreso insieme agli altri paesi dell'Ocse, questo porterebbe a raddoppiare l'entità potenziale dei fondi disponibili per la sua realizzazione. In compenso gli Stati Uniti registrerebbero una certa perdita di « autorità » sui loro trasferimenti ufficiali di assistenza allo sviluppo. Ma la strategia 3 godrebbe di una maggiore fonte di fondi (e quindi di maggiore influenza); inoltre gli Stati Uniti avrebbero il vantaggio di un grado minore di visibilità di fronte a singoli paesi in via di sviluppo, i quali richiederebbero tali fondi non ad una singola nazione del Nord, ma ai paesi dell'Ocse come gruppo.

Infine gli Stati Uniti potrebbero provare ad organizzare un consenso ancora maggiore sui principali elementi di tale approccio sondando le possibilità di un'accettazione congiunta Nord-Sud dell'approccio dei bisogni fondamentali dell'uomo. Qualsiasi tentativo di questo genere dovrà superare due ostacoli maggiori, per non parlare di una serie di ostacoli minori. I due ostacoli maggiori sono: 1) il conto che sarà chiesto al Nord di pagare se si vuole che un tale programma abbia una qualche probabilità di successo all'interno dei paesi in via di sviluppo, e 2) l'insistenza facilmente prevedibile dei paesi in via di sviluppo di media ricchezza sul fatto che qualsiasi considerazione sull'approccio dei bisogni fondamentali dell'uomo venga legato direttamente all'accettazione da parte del Nord di una vasta (e potenzialmente costosa) strategia di « riforma accelerata » corrispondente alle richieste dei paesi del Terzo mondo.

Con riguardo al costo dell'opzione dei « bisogni fondamentali dell'uomo » si potrà dire ben poco sulle cifre poiché l'attuale stato della ricerca sull'argomento non consente di più. Diciamo semplicemente che due preventivi, ottenuti con approcci e metodologie diverse, suggeriscono che la povertà assoluta potrebbe terminare virtualmente entro 10-15 anni al costo di 125 miliardi di dollari (dollari del 1973); e che una

politica di trasferimento di risorse per assicurare al « 40% dimenticato » una base sicura per mantenersi al di sopra di quel livello nel futuro potrebbe costare approssimativamente 250 miliardi di dollari. Ora torniamo all'importante questione politica: chi paga le spese — gli stessi paesi in via di sviluppo, i paesi del Nord interessati al problema (anche se soltanto normativamente), o qualche combinazione dei due? Supponendo che ci siano pochissime « perdite », e che i preventivi disponibili siano in qualche modo significativi, possiamo parlare di un costo annuale di 10-13 miliardi (in dollari costanti) per i prossimi 15-25 anni, a seconda dell'accuratezza del lavoro. Uno sguardo all'ultima cifra di 13,6 miliardi di dollari per il flusso annuale dell'assistenza ufficiale di sviluppo (Oda) da parte degli stati membri della Commissione di assistenza di sviluppo dell'Ocse mostra che l'Oda da sola potrebbe coprire il costo di realizzazione dell'approccio della strategia sui « bisogni fondamentali dell'uomo » se essa fosse destinata in massima parte a questo obiettivo. Questo non è facile, considerando che oltre il 50% dell'Oda è attualmente assegnato a paesi di media ricchezza e per programmi non connessi agli obiettivi della strategia dei bisogni fondamentali dell'uomo.

# Lo squilibrio Nord-Sud: problemi e risposte del mondo occidentale

di Piero Bassetti

Noi siamo fra coloro che, come ha detto Carter, pur non votando per il presidente degli Stati Uniti, veniamo influenzati dalle sue decisioni.

E ogni volta che vediamo gli americani affrontare questi problemi, noi verificiamo d'essere sempre piú vicini al Sud: non solo noi italiani, ma qualunque paese che non siano gli Stati Uniti. In qualunque modo venga misurato, è indiscutibile il divario fra gli Stati Uniti da una parte ed il resto del mondo dall'altra. È una constatazione che porta alcuni, in riferimento all'organizzazione del potere, a parlare di « impero ».

Ora, mi sembra che l'amministrazione Carter sia cosciente dei mutamenti in atto nei rapporti di potere tra Usa e resto del mondo, e di conseguenza si accosti a questi problemi tentando di costruire un approccio nuovo, diverso da quelli delle amministrazioni Truman, Eisenhower, Kennedy.

Penso che Carter sia convinto e intenda far capire a tutti che sulle spalle degli Usa non grava alcuna responsabilità morale delle differenze esistenti nel mondo. È un punto che, dopo Kennedy e dopo il Vietnam, anche noi dovremmo acquisire, abbandonando il vecchio approccio di tipo etico, ma anche travisatore, che fu proprio degli statunitensi fino alla guerra del Vietnam. L'enorme differenza che esiste tra Nord e Sud è un dato di fatto e come tale deve essere considerato.

Il fenomeno del sottosviluppo esiste da sempre, ma, come « questione » mondiale — di carattere psicologico e politico — è abbastanza recente, perché non è molto che la comunità internazionale lo vive come tale. È stata l'integrazione mondiale a mettere in rilievo le enormi differenze tra popolo e popolo: integrazione dei mezzi d'informazione e di comunicazione, e dei mezzi di trasporto. Ciò che scopriamo è

che il miglioramento nella comunicazione ideale e fisica ha praticamente creato il problema politico del sottosviluppo.

Le statistiche dicono che dopo l'ultima guerra, il commercio mondiale è aumentato, ma le esportazioni dei paesi sottosviluppati sono aumentate meno di quelle dei paesi avanzati; che il divario fra il reddito pro capite dei paesi avanzati e quello dei paesi sottosviluppati si è costantemente allargato; che l'intensificazione degli scambi fra paesi non ha ridotto le differenze preesistenti, bensì le ha accentuate.

Se è così noi dobbiamo dire — guardando allo squilibrio del commercio mondiale ed ai più di 250 milioni di dollari di debito accumulato dai paesi in via di sviluppo — che il Sud ha offerto un mercato essenziale per l'espansione del Nord.

Gli americani rifiutano la parola « sfruttamento », e anche a mio avviso è un termine di carattere emotivo e come tale non ha un preciso significato. Ma, considerato il dato economico, in un mondo che ha creato ricchezza e l'ha distribuita nel modo più differenziato possibile, possiamo dire, come « economisti », che una parte ha finanziato l'altra.

Quando arriviamo a questo punto, ci troviamo a considerare un altro nodo di carattere politico: di chi è la colpa? A mio avviso anche questa è una domanda falsa, perché non credo che nessuno possa giungere a conclusioni utili discutendo in termini di colpe. Io penso semplicemente che, se noi esaminiamo le ragioni per cui il Sud è stato sempre meno in grado di produrre in modo economico, mentre il Nord ha esteso la sua capacità di produzione, noi notiamo come ciò sia dovuto a differenze profonde, differenze culturali e di civiltà.

Consideriamo, ad esempio, il fenomeno dal punto di vista della tecnologia. Nel XIX secolo, ogni artigiano in un paese sottosviluppato era in condizione di imitare la maggior parte dei prodotti dell'industria di un paese avanzato. Dalla seconda metà del XIX secolo in poi, subentra l'impossibilità di riprodurre la maggior parte dei nuovi prodotti: la tecnologia doveva essere comprata.

Ma, la tecnologia non è una cosa che può essere trattata come un semplice utensile: la tecnologia è un portato della civiltà, e non può essere assimilata al di fuori del contesto della civiltà che l'ha prodotta. Pertanto il tipo di obiettivi che noi (ed io metto l'Italia tra i paesi avanzati da un punto di vista culturale) proponiamo ai paesi in via di sviluppo, non possono essere raggiunti da loro stessi, ma li si deve aiutare finché non siano in grado di saperli usare. In questo modo noi abbiamo creato un baratro tra il nostro sviluppo ed il loro, poiché non possono partecipare ad uno sviluppo imitativo del nostro.

Potremo chiederci perché non rifiutino il nostro sviluppo, come ha tentato di fare la Cina. Ma dobbiamo riconoscere che i risultati del nostro sviluppo esercitano una grande attrattiva in tutto il mondo;

così, quando prodotti americani appaiono su un mercato, ne nasce subito la richiesta, e, dato che non si possono imitare, si devono importare, e perciò si deve trattare con il mondo più forte, costretti ad accettarne le condizioni; e noi possiamo godere di buone condizioni di vendita. Infatti, le ragioni di scambio in tutti questi trent'anni sono migliorate a favore dei paesi avanzati.

Se questo è vero, allora se ne deve anche dedurre che l'industrializzazione, che è stata un mito seguito da tutti i paesi sottosviluppati, è un mito che può rivelarsi un errore, se viene perseguito indipendentemente da uno sviluppo adeguato dell'agricoltura. I paesi avanzati hanno fatto molto più per aiutare il Sud con industrie già sviluppate, piuttosto che aiutarlo nello sviluppare l'agricoltura.

Ma, di più, se si dà uno sguardo allo sviluppo agricolo, si può notare che dei 700 milioni di persone che lavorano nell'agricoltura nel Terzo mondo, circa 650 milioni lavorano nel settore agricolo di sussistenza, che non ha commercio con i paesi avanzati.

Comprendiamo allora anche perché il problema demografico non ha avuto una soluzione razionale: mentre l'industria e l'agricoltura capitalistica spingono verso la riduzione di mano d'opera e l'aumento della produttività, l'agricoltura di sussistenza richiede mano d'opera, come unico modo per far sopravvivere la capacità di alimentazione.

Tutte le politiche demografiche, che sono state introdotte con il controllo delle nascite mancano di una solida base: e questo per la contraddizione tra il tipo di interconnessione che abbiamo stabilito e la razionalità dello sviluppo del Terzo mondo.

Potremo dilungarci ancora, discutendo le ragioni del perché c'è stata una spinta in direzione di modelli economici che hanno imitato l'industria, e perché l'industrializzazione è stata presa come obiettivo e non come strumento per risolvere i veri problemi.

Ci si può domandare perché tutti i paesi sottosviluppati, (con l'eccezione di pochi tentativi fatti principalmente negli anni '50, e a parte la Cina) hanno finito con il compiere questi errori. Io penso che senza dubbio una forte pressione in questa direzione è stata esercitata dai paesi avanzati.

C'è un altro dato a cui vorrei brevemente riferirmi, che è l'indipendenza politica: dopo il colonialismo, l'indipendenza politica è stata raggiunta da quasi tutto il Terzo mondo. Ci rendiamo conto ora di una cosa che non era stata tenuta in sufficiente considerazione, cioè che l'indipendenza non è una condizione sufficiente: se guardiamo il Sud America, l'Africa ed altri paesi, vediamo che la lotta per l'indipendenza politica è stata molto importante, ma che, paradossalmente, il problema del sottosviluppo è scoppiato proprio dopo il raggiungimento di questa indipendenza.

Ma notiamo un'altra cosa: che la tipologia delle « élites » e dei gruppi politici, che sono stati il punto di riferimento e di sostegno per la lotta all'indipendenza, è soprattutto rappresentata da una specie di borghesia, qualche volta, da una sottoborghesia.

Quando il paese diventa indipendente ed affronta i problemi economici del sottosviluppo, perde il controllo della situazione, poiché vengono proposti modelli che non funzionano. Ciò lo si rileva dopo un breve periodo, iniziando, di conseguenza, ad avere problemi e incertezza politica, con ricerca di differenti soluzioni politiche.

Quali le proposte, molto succintamente, che — a mio avviso e ad opinione dell'ambiente politico europeo — emergono da questo tipo di considerazioni?

Bene, io penso che dobbiamo prendere in considerazione la relazione tra i modelli di società industrializzate ed il problema della partecipazione. Molti di noi hanno proposto la democrazia come un esempio di partecipazione, e quando parliamo di « democrazia » ci riferiamo alla democrazia parlamentare. Il risultato è stato una sistematica debolezza della democrazia parlamentare in tutti i paesi sottosviluppati, con sviluppo di altre forme, sia regimi militari piú o meno rigidamente dittatoriali, che regimi a partito unico.

Ciò indica che per questi paesi non è valido il modello d'« élites » che si è importato dai paesi avanzati, ed è quindi necessario invertire il meccanismo di partecipazione, ed immettere l'industria e la cultura industriale attraverso la società, piuttosto che spingere forzatamente la società verso lo sviluppo industriale.

Cosí c'è una seria scelta che deve essere fatta: ne è esempio la posizione dell'amministrazione Carter in merito al diritto alla libertà dal bisogno, ed ai diritti umani. Mi sembra che questo sia un punto che debba essere considerato molto attentamente dalle forze realmente democratiche poiché se cosí non fosse, rischieremmo di proporre qualcosa che costringerebbe a scegliere tra i diritti umani formali e quelli sostanziali. Un secondo punto è l'importanza dell'agricoltura: penso che, se guardiamo ai problemi dell'alimentazione, al problema della sovrappopolazione, alla necessità di portare le radici dello sviluppo tra la gente, allora dobbiamo essere piú cauti nella nostra proposta di sviluppo industriale, di trasferimento di tecnologia, ed essere attenti nel trovare le soluzioni per uno sviluppo agricolo a bassa intensità di capitale cioè forse a basso tasso di produttività misurata come produzione pro capite, ma a piú alta produttività intesa come efficienza di tutto il sistema nazionale.

C'è un terzo punto che si riferisce al commercio: abbiamo sempre sostenuto lo sviluppo del commercio fra paesi avanzati e paesi sottosviluppati: i risultati dimostrano che, se non riusciamo a sostenere il

commercio fra i paesi sottosviluppati e quelli di medio sviluppo, e a ridurre la relazione tra i paesi fortemente avanzati e quelli sottosviluppati, allora probabilmente peggioriamo la situazione. L'intensificazione degli scambi tra i paesi piú avanzati e quelli meno avanzati è senz'altro naturale (le imprese multinazionali sono basate su questo, e secondo il sistema del mercato ciò è assolutamente razionale), ma, seguendo il tipo di considerazioni che ho cercato di puntualizzare qui, essa crea dei problemi.

Voglio fermarmi qui, dicendo solo che, a mio avviso, probabilmente, il modo piú consistente di collaborare al tentativo di Carter di porre tutti i paesi di fronte alla responsabilità di lavorare per un nuovo ordine economico è di fare del nostro meglio, mostrando ai nostri amici americani quale è il nostro punto di vista e come su queste basi imposteremo la nostra politica non per opporci ad ogni costo all'approccio tradizionale, ma solo perché noi stessi sperimentiamo o iniziamo a sperimentare sulla nostra pelle i veri problemi della relazione di potere fra paesi avanzati e paesi meno sviluppati, e quindi cominceremo a capire molte cose che non avevamo capito prima.

Ho sentito per esempio, gente dell'« establishment » discutere alla Commissione trilaterale sull'esperienza di un paese come la Francia in relazione al Concorde. Ebbene, penso che quando prendiamo in considerazione il fatto che persino la Francia e la Germania sono state costrette ad affrontare il reale significato di una differenza di potere sulle questioni inerenti alle tecnologie avanzate — come l'aviazione o le sorgenti nucleari di energia — si possa perfettamente capire quali generi di esperienze vengono giornalmente fatte dai paesi sottosviluppati quando cercano di commerciare zucchero, caffè o simili prodotti (non petrolio, perché sembrano aver avuto successo, sebbene non ne abbiano avuto tanto quanto pensavano di averne).

Non sono fra quanti pensano che le differenze di potere tendano ad essere ridotte nel mondo umano.

Penso che queste differenze esistano, e che siano necessarie in un mondo nucleare; ma penso inoltre che se le si accettano, si debba anche accettare il tipo di conseguenze che ne derivano di qualsiasi problema si debba trattare.

È mia opinione inoltre che, nel problema dell'equilibrio tra Nord e Sud, la risposta dell'Occidente non può essere solo una richiesta di maggiore giustizia, ma deve essere soprattutto un tentativo di miglior comprensione dei meccanismi del sistema, per scoprire come pompare le risorse in modo tale che il risultato sia l'eguaglianza.

# Liberismo o neoprotezionismo?

di Marcello De Cecco

In altri capitoli di questo volume si parla della tendenza, esistente negli Stati Uniti, ad un aumento del controllo dell'economia da parte del governo attraverso tutta una serie di misure amministrative di varia natura (si veda, in particolare, il capitolo dedicato ai problemi ecologici). È da questo elemento che bisogna partire per discutere delle tendenze protezionistiche esistenti negli Stati Uniti, perché oggi una politica protezionistica non si identifica necessariamente con dazi elevati o contingenti all'importazione fortemente restrittivi: essa può essere attuata in modo molto più sottile e nascosto e per ciò stesso anche più pericoloso.

Bisogna anche ricordare che non tutti i governi hanno lo stesso grado di controllo sulle rispettive economie. Spesso quando si discute di trattative commerciali si presuppone che il grado di controllo sia equivalente, ma la realtà è ben diversa. Gli Stati Uniti sono sulla carta il paese dove il governo interviene meno direttamente nella vita economica, dove la maggior parte delle decisioni è lasciata alle imprese: di fatto, però, il governo americano dimostra di sapere utilizzare molto efficacemente in senso protezionista le varie leggi e norme amministrative che già esistono o che vengono fatte approvare.

Quando si parla della storia doganale o della politica commerciale degli Stati Uniti bisogna sempre ricordare che questo è il paese che ha inventato il protezionismo moderno. Federico List scrisse i suoi libri riflettendo sulla esperienza protezionistica degli Stati Uniti, che aveva visto personalmente, essendovi emigrato per fare il piccolo industriale. Nel corso di quella esperienza aveva conosciuto tutti i personaggi della Lega protezionista degli Stati Uniti, cioè quelle persone che avevano riflettuto sulla possibilità di sottrarre gli Stati Uniti al controllo coloniale esercitato dalla Gran Bretagna (che se era finito in termini politici,

perdurava in termini economici) attraverso la costruzione di una industria locale che fosse in grado di competere.

In effetti il controllo coloniale inglese sugli Stati Uniti non è finito se non nel 1913, con la fondazione del Federal Reserve System, perché fino a quel momento gli Stati Uniti non avevano una banca centrale e dipendevano dalla Banca d'Inghilterra per l'organizzazione del proprio sistema monetario. Quindi più di cento anni sono passati dall'inizio della fine del controllo coloniale, alla fine vera e propria.

È stata la piccola industria americana che ha inventato il glorioso argomento della « infant industry »; ed è rimasto sempre profondamente radicato in quel paese il clima di stato d'assedio che caratterizzò i primi anni di vita della nazione, quando l'Inghilterra aveva tentato di piegarla appunto con un assedio economico.

Del resto la contraddizione tra interessi liberisti e interessi protezionisti ha svolto un ruolo cruciale anche in tutta la successiva storia degli Stati Uniti. Ad esempio una delle radici della guerra di secessione è che la parte centromeridionale degli Stati Uniti aveva interesse a mantenere dei rapporti semicoloniali con l'Europa, interesse che invece la parte industrializzata non aveva. La parte industrializzata aveva degli interessi opposti, cioè di diffondere i propri prodotti industriali nella parte agricola degli Stati Uniti, e crearsi un mercato di grandi dimensioni e protetto. La vittoria degli Stati Uniti del Nord nella guerra di secessione ha determinato la politica fondamentale protezionista seguita nei decenni successivi.

Bisogna attendere gli anni immediatamente precedenti la prima guerra mondiale per assistere ad un certo rilassamento della politica protezionista. Ma ciò avviene in un contesto di forte espansione dei commerci a livello mondiale.

Si osserva costantemente nella storia degli Stati Uniti che il Partito repubblicano è favorevole a politiche protezionistiche, anche se dovrebbe invece essere il partito liberoscambista per definizione, quello contrario a qualsiasi ingerenza dello stato.

Al contrario il partito democratico ha, a ben vedere, una posizione più favorevole ad una apertura internazionale. La posizione che si trova nelle piattaforme elettorali di allora è che la tariffa sulle importazioni deve essere una fonte di reddito per lo stato. Questa è in fondo una attenuazione della posizione protezionista, perché porta ad una tariffa non punitiva, uguale per tutti i paesi, capace di raccogliere gettito senza disturbare il commercio internazionale. Bisogna ricordare che fino a dopo la prima guerra mondiale i sindacati in tutto il mondo sono stati tendenzialmente liberisti, in parte per la tradizionale questione del grano a buon mercato, ed in parte perché avevano compreso che la protezione favorisce la creazione di monopoli, con la scusa del rafforza-

mento della patria e della edificazione di una industria nazionale.

Il punto di svolta piú importante nella storia tariffaria degli Stati Uniti è quello delle due tariffe del 1922 e del 1930. È da queste che bisogna partire se si vuole comprendere anche la situazione odierna. La tariffa del 1930 era davvero proibitiva, e coincideva con la fase piú acuta della grande crisi. Nel 1933 il commercio estero degli Stati Uniti era ridotto a due terzi. La caduta di un terzo dell'interscambio venne senz'altro attribuita alla tariffa, mentre forse era dovuta alla crisi.

Anche la genesi della tariffa del 1922, che colpiva soprattutto le importazioni di prodotti agricoli, è interessante perché rivela un'altra caratteristica della storia doganale americana, e cioè che nella informale divisione di poteri fra il presidente ed il Parlamento la politica tariffaria è prevalente interesse di quest'ultimo. Orbene, il Parlamento degli Stati Uniti è una istituzione molto preoccupata degli avvenimenti interni e generalmente assai poco preoccupata degli avvenimenti esterni, se non in momenti particolari. Uno dei punti di forza dell'ordinamento democratico americano è proprio la rete di collegamenti fra il Parlamento e l'elettorato attraverso tutta una serie di gruppi di pressione.

Nel 1922 gli Stati Uniti erano esportatori netti di prodotti agricoli, ma avevano iniziato ad importare alcuni prodotti particolari, come l'olio d'oliva, richiesto dagli immigrati dal Sud Europa. Al tempo stesso le esportazioni americane si stavano riducendo principalmente a causa della fine delle ostilità in Europa, che portava ad una riduzione della domanda di prodotti agricoli degli Stati Uniti. Le « lobbies » interessate riuscirono a dare l'impressione che tutto il commercio agricolo americano era minacciato, e non solo certi prodotti come era in realtà; e la causa venne ricercata nella mancanza di una adeguata protezione. Ovviamente la protezione, una volta istituita, portò al risultato opposto di quello che si pretendeva, cioè ad una ulteriore riduzione dell'interscambio di prodotti agricoli.

A partire dal punto massimo di protezione, raggiunto con le due tariffe che abbiamo ricordato, gli Stati Uniti hanno iniziato una politica di graduale smantellamento delle barriere tariffarie. Questa politica viene solitamente chiamata liberoscambista, ma lo è veramente in un senso solo molto relativo: è semplicemente il graduale abbandono di una politica di protezionismo estremo, abbandono contrattato con gli altri paesi in modo da ottenere sempre contropartite adeguate.

Il processo di graduale smantellamento ha inizio nel 1934, quando il Congresso approvò il principio degli accordi reciproci di commercio. Questo consentiva di ridurre i dazi sulle importazioni provenienti da particolari paesi sulla base di accordi bilaterali. Così la graduale riduzione della barriera tariffaria edificata quattro anni prima serve allo scopo di creare uno spazio alle esportazioni americane, è cioè una

specie di mercantilismo applicato al liberoscambismo. È un mercantilismo intelligente, che gioca sulla enorme attrattiva del mercato americano, ed ha infatti un grosso successo, nel senso che porta alla conclusione di numerosi accordi bilaterali.

Bisogna ricordare che negli anni '30 il mondo era piú o meno suddiviso in blocchi internamente autosufficienti. L'area della sterlina, l'area del marco, lo schema di coprospertà instaurato dal Giappone erano tutti concepiti in modo da essere autosufficienti, internamente complementari: prevedevano lo scambio di materie prime contro prodotti industriali.

Con la politica dei negoziati bilaterali gli Stati Uniti sono riusciti a crearsi un loro spazio di mercato internazionale nonostante la contrapposizione dei vari blocchi, e a realizzare cosí un costante surplus nella bilancia commerciale. La bilancia commerciale degli Stati Uniti è stata ininterrottamente in surplus dal 1893 al 1971: questo era un dato strutturale e irrinunciabile per lo sviluppo americano, e l'averlo mantenuto costituisce indubbiamente un notevole successo.

Nel dopoguerra la fase dei negoziati bilaterali si esaurisce anche perché erano stati conclusi accordi con quasi tutti i paesi. Per vedere una importante ripresa del discorso liberista bisogna attendere gli anni '60 ed il Kennedy Round. Ancora una volta le aperture al commercio internazionale coincidono con il passaggio da una amministrazione repubblicana ad una amministrazione democratica.

Per comprendere il Kennedy Round bisogna ricordare che per tutti gli anni '50 i paesi europei hanno raggiunto tassi di sviluppo del reddito molto superiori a quelli americani; la creazione del Mercato comune, cioè di una vasta area commerciale all'interno della quale l'interscambio è libero mentre vi è una protezione comune verso l'esterno, venne vista come una minaccia dalle imprese americane, che reagirono investendo all'interno del Mercato comune. Inoltre si creava una tensione politica, perché se fosse continuata la differenza nei tassi di sviluppo fra Europa e Stati Uniti si sarebbe delineata per l'Europa la necessità di pensare in termini di terza forza, cosa poco gradita tanto al governo americano che ad una parte dell'opinione pubblica europea.

Il Free Trade Expansion Act sul quale si basa il Kennedy Round è una ripresa della politica rooseveltiana, nel senso che non è una vera politica di liberismo, ma è una politica di riapertura di negoziati internazionali per trovare nuovi spazi di mercato all'estero e risolvere alcuni problemi interni americani. È l'applicazione del semplice principio che se si vuole esportare bisogna importare.

Non starò qui a ricordare la tormentata storia di quei negoziati, che giungono a conclusione solo nel 1967 dopo fasi travagliate ed episodi quasi folkloristici. Essi si concludono con una notevole riduzio-

ne degli ostacoli tariffari al commercio internazionale, che avrebbe dovuto consentire un forte aumento degli scambi.

Ma questa fase dura poco. Il 15 agosto del 1971 una amministrazione repubblicana (di nuovo!) decide, massimamente per problemi interni americani, di servirsi ancora dell'arma commerciale in maniera generalizzata e prepotente, mettendo in pratica una serie di misure che hanno segnato l'inversione della tendenza a espandere il commercio internazionale.

Ciò cui mi riferisco non è in particolare la svalutazione del dollaro, anche se è ovvio che una svalutazione della moneta di riserva ha un significato ben diverso dalla svalutazione di una qualsiasi altra moneta del sistema. Se si afferma che la politica commerciale si fa anche attraverso la fissazione del valore relativo della propria moneta, bisogna anche concludere che precedentemente l'alto valore del dollaro è un segno del desiderio di espandere i commerci, cosa dubbia.

Certamente una svalutazione come quella che ha subito il dollaro a partire dal 1971 non rimane senza effetti dal punto di vista della protezione effettiva. Tuttavia le cifre indicano un continuo aumento delle importazioni, che però potrebbe essere dovuto ai cosiddetti « effetti perversi »; e poi ci si potrebbe chiedere cosa sarebbe avvenuto se il dollaro non si fosse svalutato.

Il fatto è che dal 1971 ad oggi non si può dire che vi sia stato un completo mutamento di indirizzo della politica commerciale americana: come prima questa politica non era in realtà perfettamente liberista, tutt'altro; così adesso non ci troviamo di fronte una politica rigidamente protezionistica. Il cammino è lo stesso, solo che mentre prima si andava in direzione di una graduale apertura, ora si va piuttosto in direzione di una graduale chiusura.

A partire dal 1973 è stato lanciato un nuovo round di negoziati internazionali, il cosiddetto Tokio Round; tuttavia non sembra che quei negoziati abbiano fatto alcun progresso tangibile. Nel frattempo nel corso della amministrazione repubblicana assistiamo ad un deterioramento molto forte dei rapporti, non tanto verso l'Europa quanto verso il Giappone e gli altri paesi asiatici che sono divenuti esportatori di prodotti industriali leggeri.

La politica americana nei confronti dell'Europa è sempre stata più benevola perché la bilancia commerciale fra Stati Uniti ed Europa si chiude normalmente con un attivo americano. Anzi, normalmente l'Europa è proprio la regione nei confronti della quale gli Stati Uniti realizzano il surplus maggiore.

Al contrario il Giappone ed i paesi che lo imitano (Corea del Sud, Taiwan, Singapore, Malaysia) hanno sempre visto il mercato americano come il loro principale mercato, più importante talvolta perfino del

mercato interno. La loro industrializzazione è legata al tentativo di supplire alle insufficienti dimensioni del mercato interno attraverso la penetrazione nel mercato americano. Questi paesi sono dunque molto vulnerabili di fronte alla pressione americana.

È interessante ricordare che qualche anno fa il governo degli Stati Uniti ha curato la pubblicazione di un volume intitolato « Japan Inc. », per spiegare che il Giappone è un paese corporativo. Vi si affermava che gli Zaibatsu non erano affatto stati distrutti dopo la guerra, e che vi era una filosofia mercantilista profondamente radicata. Tutto ciò dopo che la ricostruzione del Giappone era avvenuta ad immagine e somiglianza degli Stati Uniti e sotto controllo americano. In realtà il periodo di controllo americano nel dopoguerra è servito solo ad integrare ulteriormente l'economia giapponese: infatti prima della guerra il rapporto fra banca ed industria non era molto stretto, e gli americani per distruggere le concentrazioni industriali finirono col trasferirne il controllo alle banche.

Oggi si può sorridere leggendo la notizia che le imprese siderurgiche americane si sono consorziate per far tradurre tutte le informazioni disponibili sulla siderurgia giapponese, informazioni che esistono, ma in giapponese, e nessuno le capisce. Ma sotto questi dettagli divertenti vi è una realtà preoccupante. Bisogna ricordare che dopotutto nel 1930 la situazione non era molto diversa. Anche allora i giapponesi inviavano sul mercato americano il 30% delle loro esportazioni, con punte del 50 e del 60% per certi prodotti; e da quel mercato furono esclusi improvvisamente. Il crollo del regime liberale e l'avvento del fascismo in Giappone ne sono una diretta conseguenza.

La situazione è pericolosa perché esiste una strutturale incapacità da parte del Giappone e degli altri paesi asiatici ad aumentare le loro importazioni di pari passo con le loro esportazioni. Questo dipende dalla elevata concentrazione delle loro esportazioni, che si collocano soltanto in un numero ristretto di settori ad elevata intensità di manodopera. Ciò acuisce anche i problemi creati negli Stati Uniti dalle esportazioni giapponesi, perché le industrie leggere colpite dalla concorrenza giapponese sono concentrate nelle regioni di più antica industrializzazione.

Le regioni più colpite all'interno degli Stati Uniti sono proprio quelle che nel corso degli ultimi venti o trent'anni hanno registrato lo sviluppo minore e la disoccupazione più elevata. Inoltre proprio perché sono le aree di più antica industrializzazione sono anche quelle in cui il sistema di assistenza pubblica è meglio sviluppato, ed una conseguenza di ciò è che in esse tende a concentrarsi la immigrazione di negri e di portoricani. Tutto ciò fa sì che i problemi creati dalle esportazioni dei paesi asiatici appaiano molto più gravi di quanto non si direbbe veden-

do soltanto delle medie nazionali.

Tuttavia, per quanto gravi possano apparire questi punti di crisi suscitati dalla concorrenza estera, non sembrano sufficienti a che si arrivi ad un vero e proprio ritorno di protezionismo, ad una ripetizione dell'esperienza degli anni '30.

Le condizioni sono oggi molto diverse da vari punti di vista. Oggi negli Stati Uniti l'industria manifatturiera occupa 18 milioni di persone, mentre la sola amministrazione pubblica (non il complesso dei servizi, per i quali la cifra è ancora superiore) occupa 15 milioni di persone. Il peso dell'industria si è dunque andato riducendo, e oggi l'industria non è più necessariamente il settore chiave nella formazione della volontà politica. Un effetto analogo si ha in conseguenza della modificazione delle circoscrizioni elettorali, che ha eliminato l'eccesso di rappresentazione del quale godevano le regioni di più antica industrializzazione.

Inoltre le industrie tradizionali, che sono quelle maggiormente colpite dalla concorrenza straniera, sono anche quelle in cui maggiore è la presenza della manodopera cosiddetta marginale, cioè minoranze razziali, donne e giovani, manodopera che ha una rappresentanza sindacale tradizionalmente più debole.

Sembra quindi che gli strati direttamente minacciati dalla concorrenza straniera non possano avere da soli il peso politico necessario a provocare un deciso ritorno protezionistico. Perché ciò avvenga sarebbe necessaria una loro alleanza con altri strati che avessero analoghi interessi. Riesce difficile pensare ad altro che ad una situazione in cui la disoccupazione continua ad essere generalizzata, non solo per motivi esterni ma anche per motivi interni; in tal caso è plausibile che sul protezionismo si verifichi una vasta confluenza di forze disparate.

Ricordo a questo punto che la situazione degli Stati Uniti è oggi contraddittoria: l'occupazione non è mai stata tanto alta come ora, al tempo stesso la disoccupazione, che è sempre stata piuttosto alta, è ora diventata altissima. Ciò è dovuto in parte al fatto che si sono distrutti posti di lavoro nell'industria e si sono creati posti di lavoro nei servizi; e negli Stati Uniti i lavoratori dell'industria non sono generalmente affatto contenti di trovare un nuovo impiego nei servizi. Vi è poi una causa demografica, dovuta al fatto che entrano oggi sul mercato del lavoro i nati del « baby boom » degli anni '50: questo particolare problema sarà riassorbito nel giro di quattro anni, ma politicamente conta il fatto che le prossime elezioni si terranno prima che sia riassorbito. La terza causa fondamentale dell'elevato livello di disoccupazione negli Usa è che la crisi ha portato ad un aumento delle forze di lavoro anziché ad una loro riduzione. In altre parole si è dimostrata infondata l'ipotesi del lavoratore scoraggiato, per la quale vi è una quota delle

forze di lavoro che cessa di cercare una occupazione se diventa troppo difficile trovarla; al contrario, la necessità di far fronte ad un periodo economicamente difficile ed incerto ha spinto molte donne — soprattutto — a cercare un lavoro per arrotondare lo stipendio del marito, mentre prima erano contente di non lavorare affatto.

Se si dovesse perpetuare una situazione di elevata disoccupazione è facile che questo porti a forti tentazioni protezioniste, perché ciascun membro del Congresso vede la sua rielezione messa in dubbio da un elevato tasso di disoccupazione nella sua circoscrizione elettorale, e deve dimostrare al suo elettorato di essersi adoperato per una soluzione del problema. Ma, per la divisione dei ruoli fra Presidenza e Congresso, è estremamente probabile che una delle poche cose che il Congresso possa fare autonomamente, modificando opportunamente le leggi presentate dall'esecutivo, è di attuare una politica maggiormente protezionistica. Il Congresso non può, invece, imporre una diversa linea di politica economica interna se l'amministrazione in carica non è d'accordo. Al tempo stesso, è politicamente molto costoso per l'amministrazione resistere ad una pressione protezionistica che venga dal Congresso: la storia parla chiaro.

# Conclusioni

# Carter è il nuovo Roosevelt?

di Marcello Colitti

Perché chiedersi se Carter sia paragonabile a Roosevelt? La giustificazione è piuttosto semplice: i paesi industriali hanno attraversato in questi ultimi anni la crisi piú grave che li abbia colpiti nel dopoguerra, crisi da molti paragonata a quella dei primi anni '30: Roosevelt è il presidente che affrontò quella crisi, e Carter è il presidente che dovrebbe affrontare e debellare questa crisi. Il parallelo è dunque naturale, e vale la pena di tentarlo anche se ovviamente non è possibile farlo in modo conclusivo. In altre parole, mi guardo bene dal tentare una risposta alla domanda posta in questo capitolo.

Cosa è stato Roosevelt? È stato soprattutto il tentativo di utilizzare lo stato per affrontare una gravissima depressione economica; l'affermazione che lo stato poteva e doveva fare qualcosa. La depressione era tanto seria che la stessa sopravvivenza della società americana nelle sue caratteristiche fondamentali era messa in dubbio.

L'origine intellettuale del tentativo rooseveltiano era in Keynes: Roosevelt tentò una serie di idee keynesiane, anche se la sua politica non ne fu una semplice e una totale applicazione. Al punto che si può ancora discutere se la depressione avrebbe potuto essere superata senza lo scoppio della seconda guerra mondiale.

Il punto fondamentale della « rivoluzione keynesiana », stava proprio nell'affermazione che lo stato può, adottando opportune politiche, lottare contro l'andamento ciclico dello sviluppo economico. Si trattava di una posizione veramente originale, perfino piú originale di quella della Russia sovietica, poiché dopotutto i sovietici non volevano regolare l'economia capitalista, volevano cambiarla.

La preoccupazione fondamentale era ovviamente quella della disoccupazione, che raggiungeva punte molto alte nei periodi di crisi, minacciando la stabilità degli equilibri politici. L'ortodossia economica di

allora affermava che lo stato oltre a favorire una riduzione dei salari non poteva e non doveva fare nulla per ridurre la disoccupazione.

Tuttavia il massimo impatto delle idee keynesiane si ebbe immediatamente dopo la guerra, e da questo punto di vista possiamo ben dire che il rooseveltismo non è morto con Roosevelt.

Il dopoguerra è l'età di Keynes. Ha avuto successo? Ebbene, sí: sebbene le economie abbiano continuato ad avere un andamento ciclico, le fluttuazioni sono state di gran lunga inferiori all'esperienza precedente. Soprattutto, per il decennio '50, l'inflazione è stata complessivamente molto ridotta in tutti i paesi industrializzati. I governi dunque hanno imparato che possono contenere la disoccupazione — e lo hanno imparato anche i governati, anche le loro aspettative sono cambiate.

Ma questo periodo felice è finito. Quando esattamente sia finito è difficile dire: in Italia la prima crisi seria è stata nel 1962, ma verso la fine degli anni '60 le difficoltà sono evidenti ovunque. Cosa era successo?

In primo luogo, l'economia è diventata molto meno flessibile. Ciò vuol dire che il gigantismo delle imprese rende molto difficili riduzioni di prezzi, mentre facilita gli aumenti. Inoltre, un periodo di crescita prolungata facilita, almeno temporaneamente, l'insorgere di strozzature fisiche nell'offerta di talune risorse.

Ma vi sono anche fattori più politici. Negli Stati Uniti ha inizio negli ultimi anni '50 e si sviluppa negli anni '60 un grande dibattito sulla povertà. Si scoprì che la crescita non aveva portato ad una redistribuzione della ricchezza, e comunque la distribuzione poteva essere migliore.

L'attacco alla povertà fu il grande sogno di Johnson: egli vide la possibilità di realizzare una « grande società ». La « grande società » avrebbe dovuto essere un capolavoro assoluto di ingegneria sociale: nessuno sarebbe più stato povero, nessuno ignorante, tutti avrebbero avuto le stesse occasioni nella vita.

Ma fin dall'inizio Johnson fu posto di fronte alla scelta storica fra il burro ed i cannoni.

Questa scelta Johnson non la volle fare, non volle sacrificare la « grande società » alla guerra nel Sud-Est asiatico, né d'altra parte seppe sottrarsi a quella guerra.

Egli si illuse di poter vincere la guerra conducendola nell'unico modo possibile rispetto alla situazione interna degli Stati Uniti, cioè alimentando il consenso con la realizzazione della « grande società ». Ma alimentare il consenso ed al tempo stesso alimentare la guerra costava troppo, ed il risultato è stata quella che fu comunemente chiamata (negli Stati Uniti, non in Europa) l'inflazione del Vietnam.

Al tempo stesso si verificava un deterioramento dei rapporti con

gli alleati europei: da parte americana si era preoccupati perché l'Europa si sviluppava ad un tasso piú rapido di quello americano; da parte europea ci si lamentava per l'ondata di investimenti americani e per la particolare posizione del dollaro nel sistema monetario, che permetteva agli Stati Uniti di scaricare sull'Europa parte delle loro tensioni inflazionistiche.

Bisogna a questo punto introdurre talune importanti considerazioni politiche sugli equilibri interni degli Stati Uniti. Fino a quel punto la politica estera, ed in particolare la politica economica estera, era profondamente influenzata da quelli che gli americani chiamano « i baroni dell'Est », cioè le imprese multinazionali, le grandi banche, in generale gli interessi che si raccolgono nella fascia che va da Boston a New York e a Philadelphia. Gli altri gruppi industriali, quelli del Texas, della California, dello stato del Washington, avevano un punto di vista completamente diverso, certamente molto meno internazionalista di quello dei « baroni dell'Est ».

Erano questi i nuovi interessi che maggiormente profittavano della guerra nel Vietnam e della corsa allo spazio, ed essi premevano con successo per ottenere un indurimento dell'atteggiamento americano verso l'Europa.

Ma vi è dell'altro. In questo contesto si sviluppa verso la fine degli anni '60 negli Stati Uniti la consapevolezza del fatto che dal punto di vista commerciale la loro forza principale non stava tanto nella esportazione di prodotti industriali, ma di tecnologia, di prodotti agricoli e di materie prime.

Il basso livello dei prezzi delle materie prime andava a tutto vantaggio dei paesi europei. In questo contesto s'inserisce il problema principale, ovviamente quello del petrolio. Il petrolio medio-orientale venduto in Europa costava due o tre dollari al barile, mentre negli Stati Uniti costava quattro o cinque dollari o piú. Questo poneva ovviamente l'industria americana in condizioni di svantaggio rispetto alla concorrenza europea.

Il motivo di tale divario era che il mercato americano era chiuso: vi era un contrasto fra i produttori interni ed i produttori internazionali.

I secondi tentarono, senza successo, di ottenere una liberalizzazione alla fine degli anni '60; ma il potere di pressione dei produttori interni ebbe la meglio.

Perché i produttori interni si opponevano ad una liberalizzazione? Per timore di una riduzione del loro prezzo. Ed allora le multinazionali cercarono la soluzione puntando verso un allineamento del prezzo del petrolio medio-orientale ai livelli americani.

Per fare ciò bisognava essere piú morbidi con l'Opec, con il

pericolo — che poi si è rivelato ben fondato — che l'operazione sfuggisse di mano e mettesse in crisi l'intero sistema economico occidentale.

È così che si giunge alla nostra crisi, che segna la fine dell'epoca keynesiana, perché rispetto ad essa non esiste una possibile soluzione di stampo keynesiano.

La crisi odierna mi sembra in tutto paragonabile alla crisi degli anni '30, con l'unica differenza che oggi lo stato sa che può fare qualcosa, anche se non sa veramente cosa fare, per l'inadeguatezza dei tradizionali strumenti keynesiani.

Negli Stati Uniti vi è inoltre il problema peculiare dell'ordinamento federale, che complica le cose. In certi ambienti economici, ad esempio tra i petrolieri del Texas, la scarsa fiducia nell'operato del governo federale è profonda ed istintiva.

Il problema è che, per intervenire con efficacia nell'economia è necessario un elevato grado di consenso, una vasta adesione ai progetti fondamentali: ed è esattamente ciò che ha ottenuto Roosevelt, ciò che fa di lui una figura straordinaria.

La politica negli Stati Uniti è sempre consistita nel mettere assieme coalizioni di interessi diversi: i bianchi e i neri, gli italiani, gli ebrei, il Nord-Est ed il Sud-Ovest — tutta una serie di frammentazioni che bisogna di volta in volta riunire.

Roosevelt riuscì a proporre una linea di comportamento bene accettata a tutti, pur in tempo di crisi, quando più difficile è « comperare » il consenso. Paradossalmente, la sua amministrazione si distingue piuttosto per la sua inefficienza, tanto era preoccupata di mediare continuamente.

Ciononostante Roosevelt riuscì a dare al paese « a sense of purpose », un obiettivo per il quale lavorare, ed attorno al quale organizzare il consenso. È questo che ha fatto di lui un grande personaggio.

Ed ora Carter è comparso sulla scena. Forse, anche se molte cose sono cambiate, l'esigenza fondamentale rimane la stessa. Forse gli Stati Uniti, come ogni altro paese, sono alla ricerca di un maggiore consenso politico.

È possibile che questo consenso venga trovato, anche se sulla carta appare difficile, visto il gran numero di interessi contrastanti. Ma proprio per questo la politica è un'arte e non una scienza.

Naturalmente non si può dire se Carter sia o non sia sufficientemente « artista »: lo si vedrà a posteriori. Voglio solo aggiungere che sono convinto che grandi uomini non si nasce, ma si diventa man mano che ci si sforza di affrontare e superare i problemi, le circostanze avverse.

Roosevelt è diventato un grande uomo politico solo tardi, quando

le pressioni della crisi economica e dei suoi riflessi politici divennero così forti che l'alternativa era quella di diventare grandi o scomparire.

Ciò accade spesso a uomini politici peraltro diversissimi. La politica è la gestione delle crisi, e se ci si riesce si diventa grandi, altrimenti si scompare. Forse qualsiasi presidente, Carter compreso, se sottoposto ad un sufficiente grado di pressione politica ed economica, può riuscire a cementare interessi fra loro divergenti.

Naturalmente non è possibile dire a priori cosa Carter dovrebbe fare per ottenere il consenso necessario ad uscire dalla crisi. Nella formulazione di compromessi esiste sempre un margine di improvvisazione non determinabile a priori.

L'unica ipotesi che si può azzardare è che la ricerca di un consenso richiede un più diretto intervento dello stato nella gestione delle cose economiche. È forse possibile organizzare il consenso attorno alla realizzazione di alcuni grandi progetti: il risparmio energetico, un maggiore ricorso al carbone, la gestione delle materie prime, il risanamento urbano, lo sfruttamento minerario del fondale marino, ed altre simili iniziative.

Chi scrive conosce in particolare il problema del carbone, e in quel caso è chiara la natura politica della questione. Il carbone è nell'Ovest degli Stati Uniti, lontano dalle principali regioni industriali, ed in stati con bassa popolazione e quindi insufficiente offerta di manodopera. L'atteggiamento degli stati dell'Ovest è contrario allo sfruttamento intensivo delle loro risorse di carbone. Vi sono poi delle strozzature nelle infrastrutture di trasporto, con il conseguente pericolo che si formino posizioni monopolistiche. Sono coinvolti interessi e posizioni contrastanti: i sindacati, le industrie estrattive, quelle produttrici di elettricità, quelle manifatturiere (tutte con interessi mutuamente in conflitto) i difensori dell'ambiente ed i vari interessi locali.

Ebbene, di questo problema del carbone ho sentito dire negli Stati Uniti che è troppo grosso, troppo complesso per essere risolto dal « mercato » e dalla « iniziativa privata ».

È necessario che qualcuno dall'esterno proponga una mediazione fra i diversi interessi: e suppongo che questo qualcuno non possa essere altri che Washington.

Sembra dunque che un diretto intervento dello stato sia un requisito necessario per l'organizzazione del consenso e la realizzazione di alcuni grandi progetti necessari ad uscire dalla crisi.

Più in là non si può spingere la nostra speculazione: gli storici diranno se Carter sia stato o meno un nuovo Roosevelt.

FINITO DI STAMPARE  
NEL MESE DI DICEMBRE  
MCMLXXVIII  
DALL'EDITOGRAFICA  
RASTIGNANO - BOLOGNA

# Fiat vuole che "know-how" diventi una parola italiana.

Know-how vuol dire "sapere come".

E' un'espressione nata in America per indicare qualsiasi complesso di conoscenze tecnologiche e produttive, ed è stata esportata, insieme alle conoscenze tecnologiche e produttive, in tutto il mondo. Ogni industria ha bisogno di know-how. Quanto più questo è aggiornato, tanto più la produzione dell'industria è avanzata e competitiva.

In Italia ci sono essenzialmente industrie di trasformazione: importano materie prime, e vendono prodotti finiti.

Fino a qualche anno fa

compravano all'estero anche il know-how necessario: ma la produzione italiana, basata su tecnologie pagate a caro prezzo e spesso già invecchiate, risultava penalizzata sul piano internazionale.

Il sistema industriale italiano ha iniziato ad evolversi quando alcune aziende hanno iniziato a produrre da sé il proprio know-how, e anche ad esportarlo. Fiat è fra queste.

Ha impostato programmi di ricerca imponenti, ed ha messo a frutto la propria esperienza e le proprie conoscenze. I risultati sono concreti e lusinghieri: le capacità e le tecnologie italiane sono state preferite ad altre esperienze in gare ed appalti internazionali.

Per questo, Fiat oggi non esporta solo prodotti italiani che pure incorporano conoscenze teoriche e pratiche di prim'ordine, ma anche know-how italiano.

Pensate allo stabilimento

automobilistico di Togliatti in URSS, a un'opera di ingegneria civile come il complesso idroelettrico di Tarbela in Pakistan, a una linea di produzione automatica come quella della saldatura delle scocche nello stabilimento FSO di Varsavia, a un impianto di trasmissione in cavo coassiale come quello della Telettra negli Emirati Arabi: questo è il modo scelto da Fiat per fare, di know-how, una parola italiana.

In questo modo Fiat si impegna perché la produzione e l'economia italiane si allineino con quelle dei paesi più avanzati.

E' un impegno

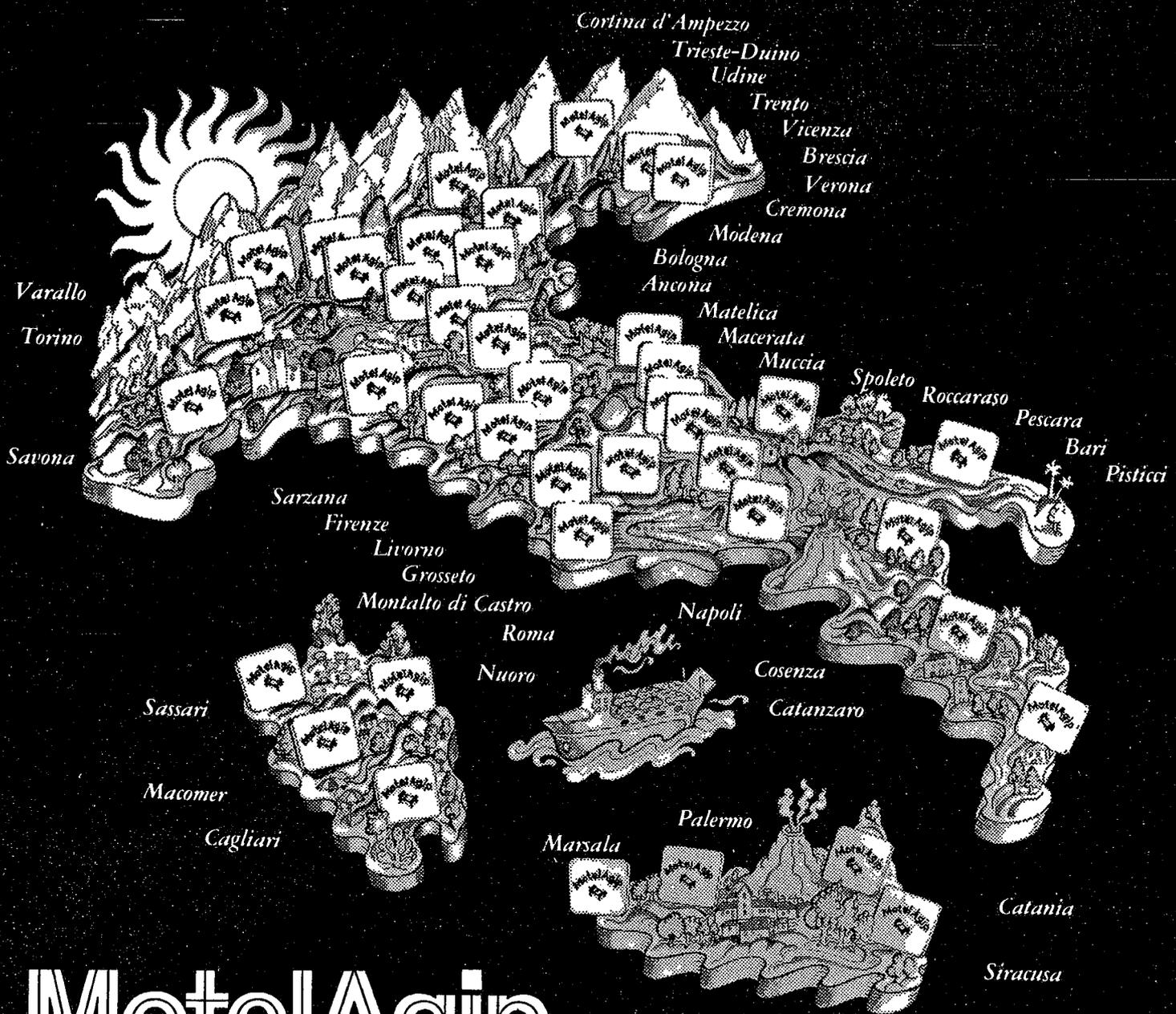
concreto, fatto di progetti che spesso con il contributo di altre aziende e di altro lavoro italiano, si traducono in opere italiane: in tutto il mondo.

**FIAT**

LA VOLONTÀ DI CONTINUARE.

# Motel Agip. Un buon albergo al punto giusto del viaggio.

LSPN



Motel Agip  
conviene ogni volta di più.

---

# **DIZIONARIO DI FILOSOFIA**

## **di Nicola Abbagnano**

---

In un solo volume la storia e l'uso dei termini filosofici nel mondo occidentale dall'antichità ad oggi. L'opera, ormai consacrata come un classico nel suo genere, costituisce un vero e proprio trattato di Storia della filosofia per concetti. L'evidenza dell'analisi storico-concettuale e la precisione delle illustrazioni terminologiche sono i due aspetti intrinseci di quest'opera tutta costruita intorno all'ideale e all'esigenza della chiarezza.

Seconda edizione. Pagine XII-932. L. 26.000

---

# **DIZIONARIO DI POLITICA**

## **diretto da Norberto Bobbio e Nicola Matteucci**

---

Alla persona colta, allo studente, a chi legge giornali e riviste politiche, a chi assiste a conferenze, comizi e dibattiti condotti da esperti e da uomini politici, il Dizionario offre, in più di 300 voci, una spiegazione e una interpretazione semplice e tendenzialmente esauriente dei principali concetti che fanno parte del discorso politico, esponendone l'evoluzione storica, analizzandone l'uso attuale, facendo riferimento ai concetti affini o per contrasto antitetici, indicando autori ed opere ad essi più direttamente collegati.

Pagine XII-1098. L. 35.000

---

# **DIZIONARIO DI SOCIOLOGIA**

## **di Luciano Gallino**

---

Interamente redatto da uno dei più autorevoli specialisti del settore, il Dizionario è uno strumento di conoscenza generale della sociologia, che non ha riscontro per completezza e vastità nel panorama attuale della ricerca sociologica. Grazie al suo particolare impianto e all'organica struttura delle sue voci l'opera è suscettibile di vari livelli di lettura, che ne consentono l'utilizzazione sia come lessico, ricco di oltre 1.000 termini specifici, sia come vero e proprio trattato di sociologia.

Pagine XII-820. L. 34.000

**FACILITAZIONI  
DI PAGAMENTO**

**UTET**

---

**UTET-CORSO RAFFAELLO 28  
10125 TORINO - TEL. 688.666**

---

**Istituto affari internazionali**

## **PUBBLICAZIONI**

**Collana dello spettatore internazionale**

(collana di volumi edita dal Mulino)

**1978**

**46. La distensione dopo la distensione? Un rapporto della Commissione trilaterale**

di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya, Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa, Henry Owen, Andrew Shonfield - L. 5.000

**45. Industrializzazione e integrazione nel mondo arabo**

a cura di Roberto Aliboni - L. 6.000

**44. La standardizzazione degli armamenti nella Nato**

di Maurizio Cremasco - L. 5.000.

**43. L'uso politico della forza militare nel Mediterraneo**

a cura di Stefano Silvestri - L. 5.000.

**1977**

**42. L'industrializzazione del Mediterraneo. Movimenti di manodopera e capitali**

a cura di Roberto Aliboni - L. 5.000

**41. Integrazione, petrolio, sviluppo. Il mondo arabo si cerca**

di Galia Saouma - L. 3.000

**1976**

**40. Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea**

di Richard Walker - L. 2.300

**39. Crisi e controllo nel Mediterraneo: materiali e problemi**

a cura di Stefano Silvestri - L. 3.500

**38. Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?**

di Maria Valeria Agostini - L. 3.000

**1975**

**37. La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria**

di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000

**36. Mediterraneo: politica, economia, strategia: Sviluppo interno e attori esterni**

Volume II - L. 3.500

**35. Mediterraneo: politica, economia, strategia: Lo scenario e le crisi**

Volume I - L. 3.000

**1974**

**34. Europa Mediterraneo: quale cooperazione**

a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500.

**33. La proliferazione delle armi nucleari**

a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000.

**32. I si e i no della difesa europea**

a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 3.500.

**31. Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia**

a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 2.500.

**1973**

**30. Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze**

a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 2.000.

**29. Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea**

di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 1.800.

**28. Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**

di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500.

**27. Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**

a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 3.000.

**26. Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**

di Karl Kaiser - Pagine 164.

**25. La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**

a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - Esaurito.

**1972**

**24. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000.

**23. Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**

di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000.

**22. L'Europa all'occasione del Vertice**

a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000.

**21. Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**

scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bognar, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500.

**20. La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari**

di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.

**19. Spagna memorandum**

di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.

**18. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**

dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500.

**1971**

**17. Presente e imperfetto della Germania orientale**

di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.

**16. Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**

di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.

**15. Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo**

di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.

**14. Una Zambia zambiana**

di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500.

13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**  
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
12. **Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento**  
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000.
11. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.

#### 1970

10. **Socialismo in Tanzania**  
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**  
di autori vari - Pagine 80 - L. 500.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**  
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**  
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000 - Esaurito.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**  
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
5. **Integrazione in Africa orientale**  
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**  
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**  
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**  
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000.
1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**  
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.

#### Papers

(in ottavo)

11. **Le monde arabe à la recherche de soi même. Intégration, pétrole, développement.**  
di Galia Saouma - 1977 - Pagine 77.
10. **The Mediterranean: politics economics strategy. Domestic development and external actors.**  
vol. II - 1977 - Pagine 130.
9. **The Mediterranean: politics economics strategy. The scenario and the crises.**  
vol. I - 1977 - Pagine 118.
8. **Mediterranean-Europe. What kind of cooperation? Proceedings of the Milan conference, 3-4 May, 1974-1976** - Pagine 57.
7. **Europa e America Latina**  
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000.
6. **Eurocrazia e presenza italiana**  
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000.
5. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**  
di L. Boscherini - 1971 - Pagine 56 - L. 1.000.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**  
di G. A. Sasso - 1971 - Pagine 19 - L. 500.

3. **Convegno sulla sicurezza europea**  
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971 - Pagine 14 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**  
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000.
1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**  
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500.

### **Fuori collana**

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

#### **La politica estera della Repubblica italiana**

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000.

#### **La Germania fra Est e Ovest**

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000.

#### **La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)**

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000.

#### **La rinascita del nazionalismo nei Balcani**

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500 - Esaurito.

#### **L'Europa oltre il Mercato comune**

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

#### **Symposium on the International Regime of the Sea-Bed**

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000.

#### **La strategia sovietica: teoria e pratica**

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000.

#### **Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese**

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500.

#### **La politica estera italiana. Autonomia interdipendenza integrazione e sicurezza**

a cura di Natalino Ronzitti - Pagine 378 - Edizioni di Comunità - Milano 1976 - L. 8.000.

### **I quaderni**

(collana di volumi edita dal Mulino)

#### 1. **L'America nel Vietnam**

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000.

#### 2. **Introduzione alla strategia**

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000 - Esaurito.

#### 3. **La Nato nell'era della distensione**

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000 - Esaurito.

4. **Per l'Europa**  
Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000.
5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**  
di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500.
6. **L'Europa e il sud del mondo**  
di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000.
7. **Una politica agricola per l'Europa**  
di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000.
8. **La diplomazia della violenza**  
di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000.
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**  
a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000.
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**  
a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000.
11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**  
a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000.
12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**  
a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000.

## **Documentazioni**

(in offset)

- L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale**  
(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.
- Le armi nucleari e la politica del disarmo**  
(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.
- Ricerca e sviluppo in Europa**  
Documenti e discussioni - L. 3.000.
- La politica commerciale della Cee**  
(Atti della tavola rotonda 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) - Pagine 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'integrazione economica in Africa occidentale**  
(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.
- L'Università europea**  
Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.
- Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest**  
(Atti del convegno 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**

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economic del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500

**Periodici**

**Lo spettatore internazionale**

Trimestrale in lingua inglese - Edizioni il Mulino - Bologna - Abbonamento L. 5.000.

**Iai informa**

Mensile dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

**L'Italia nella politica internazionale:**

Anno primo - 1972-1973 - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000.

Anno secondo - 1973-1974 - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000.

Anno terzo - 1974-1975 - Pagine 635 - Edizioni di Comunità - L. 12.000.

Anno quarto - 1975-1976 - Pagine 581 - Edizioni di Comunità - L. 14.000.

**Istituto affari internazionali**

**COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XLV**

**Roberto Aliboni (a cura di)**

## **INDUSTRIALIZZAZIONE E INTEGRAZIONE NEL MONDO ARABO**

Questo volume ospita tre saggi, il primo di uno studioso israeliano e gli altri di due studiosi arabi, che si occupano di aspetti diversi di un elemento chiave per lo sviluppo economico dei paesi arabi, cioè della cooperazione e dell'integrazione economica fra i paesi arabi.

Il primo studio esamina le strategie dell'industrializzazione del mondo arabo, negli aspetti nazionali e in quelli regionali. Il secondo considera la questione della cooperazione economica interaraba, i tentativi fatti finora, le prospettive, i fattori che la favoriscono e gli ostacoli. L'ultimo fornisce un quadro dei movimenti arabi di manodopera, sia di quelli che si dirigono verso l'Europa che di quelli che si dirigono verso altri paesi arabi. Benché gli studi raccolti nel volume siano di carattere economico, emerge con nettezza la natura essenzialmente politica del problema della cooperazione interaraba. Differenze di regimi e ideologie, rivalità, disparità nello sviluppo e nelle relazioni estere limitano innanzitutto i movimenti di manodopera, ma rendono difficili i movimenti di capitali, in un'area in cui chiaramente i flussi commerciali non possono, secondo quanto è stato sperimentato in altri casi, fornire la prima base di una cooperazione adeguata. Nondimeno, numerose appaiono anche le opportunità e, sullo sfondo, emerge con chiarezza il ruolo che l'Europa e gli altri paesi industrializzati potrebbero svolgere.

**SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 196, L. 6.000**

**Istituto affari internazionali**

**COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. XLVI**

**di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya, Richard Löwenthal,  
Tohru Nakagawa, Henry Owen, Andrew Shonfield**

## **LA DISTENSIONE DOPO LA DISTENSIONE?**

**Un rapporto alla Commissione trilaterale**

In un mondo in cui l'enorme complessità dei problemi (energia, ecologia, controllo degli armamenti, etc.) porta gli stati ad una sempre più accentuata interdipendenza, la questione dei modi con cui affrontare e gestire la collaborazione con i paesi comunisti assume un rilievo particolare.

In campo politico il binomio rivalità-negoziato e in campo economico il binomio competizione-cooperazione non esauriscono tutte le opzioni ma rappresentano i limiti entro cui è possibile trovare valide soluzioni che coinvolgano più o meno direttamente e ampiamente Unione Sovietica e Repubblica popolare cinese.

Il volume comprende due rapporti a tre mani, preparati per la Commissione trilaterale e opera di studiosi europei, americani e giapponesi. Un volume di stimolo alla riflessione sui temi del rapporto Est-Ovest in un momento in cui la distensione sembra essere entrata in crisi.

**SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 142, L. 5.000**

# Istituto Affari Internazionali

## PUBBLICAZIONI

### Pubblicazioni de «il Mulino»

Tariffe di abbonamento  
valide dall'inizio dell'anno

	Italia	Europa e Altri paesi
I. LO SPETTATORE INTERNAZIONALE	Lit. 10.000	Lit. 12.000
II. COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE		
Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.		

### Per ordini e abbonamenti:

Società editrice « il Mulino »  
Via S. Stefano 6  
40125 Bologna (c/c postale 15932403)

### Pubblicazioni di «Edizioni di Comunità»

	Italia	Europa	Altri paesi
I. L'Italia nella politica internazionale 1976/77 Anno Quinto	Lit. 14.000	Lit. 16.000	Lit. 18.500

### Per ordini:

Istituto Affari Internazionali  
Viale Mazzini 88  
00195 Roma

che provvederà ad inoltrare le richieste alle « Edizioni Comunità » di Milano.

### Pubblicazioni dell'Iai

I. IAI INFORMA - gratuito a richiesta

### Per ordini:

Istituto Affari Internazionali  
Viale Mazzini 88  
00195 Roma

Gli Stati Uniti al momento dell'assunzione dei poteri da parte della amministrazione Carter attraversano una grave crisi costituzionale, proprio nel momento in cui sono in corso di rapida ridefinizione tanto il loro ruolo internazionale che gli indirizzi fondamentali del loro modello di sviluppo interno. Carter ha promesso di portare l'economia americana fuori da questa crisi che è la peggiore che gli Stati Uniti abbiano sperimentato in questo dopoguerra. Gli scritti che sono raccolti in questo volume e che tentano di fare il punto sulle probabilità di riuscita di questo sforzo e sui vari aspetti della politica economica americana, sono di: Richard Gardner, Pierluigi Ciocca, Paolo Sylos Labini, Vittorio Jucker, Giuseppe Sacco, Vittorio Valli, George France, John Palmer, Giuseppe Tullio, Mauro Michelangeli, Nicola Acocella, James P. Grant, Piero Bassetti, Marcello De Cecco, Marcello Colitti.

**Prezzo L. 6.000**  
[5.660]