

Sussidi agricoli e sviluppo

Per decenni i paesi ricchi del mondo sviluppato hanno elargito sussidi ai loro agricoltori, garantendo un prezzo minimo per i prodotti. Lo scopo è stato quello di proteggerli dagli effetti potenzialmente devastanti dei prezzi troppo bassi delle materie prime. Nonostante siano molto pochi, gli agricoltori tendono a essere politicamente attivi e conquistare il loro sostegno è importante per molti politici. Questi ultimi sostengono spesso che il loro obiettivo è preservare lo stile di vita rurale storico e intendono i sussidi come un modo per farlo.

Questa logica ha avuto come risultato un supporto finanziario stimato in più di 300 miliardi di dollari l'anno per gli agricoltori dei paesi ricchi. L'Unione Europea, per esempio, ha stabilito un prezzo minimo per il burro di 3282 euro la tonnellata. Se il prezzo mondiale del burro cadesse al di sotto di questo ammontare, l'UE colmerebbe la differenza agli agricoltori sotto forma di un pagamento diretto o di un sussidio. In totale, gli agricoltori caseari europei ricevono circa 15 miliardi di dollari l'anno in sussidi per produrre latte e burro o circa 2 dollari al giorno per ogni mucca nell'UE, una cifra maggiore del reddito giornaliero di metà della popolazione mondiale. In totale, gli agricoltori europei ricevono 53 miliardi di dollari l'anno in sussidi. L'UE non è sola in questa pratica. Negli Stati Uniti, i sussidi sono concessi a un'ampia gamma di agricoltori e di produttori caseari. Tipica è la garanzia per gli agricoltori statunitensi del cotone: ricevono almeno 0,70 dollari per ogni libbra di cotone che raccolgono. Se i prezzi mondiali del cotone cadessero al di sotto di questo livello, il governo colmerebbe la differenza, firmando un assegno agli agricoltori. I 25.000 produttori di cotone statunitensi hanno ricevuto circa 3,4 miliardi di dollari in sussidi annuali. I sussidi agricoli totali negli Stati Uniti ammontano a circa 19 miliardi di dollari l'anno.

Una conseguenza è che i sussidi creano un eccesso di produzione. L'eccesso è venduto sui mercati mondiali, ma l'offerta abbondante deprime i prezzi, rendendo più difficile, ai produttori dei paesi in via di sviluppo, vendere il loro prodotto con profitto. Per esempio, i sussidi europei ai produttori di barbabietole da zucchero ammontano a più di 4000 dollari l'acro. Con una garanzia di prezzo minimo che supera i costi di produzione, gli agricoltori europei piantano più barbabietole da zucchero di quante ne possa assorbire il mercato europeo. Il surplus, circa 6 milioni di tonnellate l'anno, è riversato sul mercato mondiale, dove deprime i prezzi. Le stime suggeriscono che se l'UE smettesse di riversare il suo eccesso di produzione sui mercati mondiali, i prezzi dello zucchero aumenterebbero del 20%. Ciò farebbe una grande differenza per i paesi in via di sviluppo, come il Sudafrica, che esporta circa metà dei suoi 2,6 milioni di tonnellate di produzione annuale di zucchero. Con un aumento del 20% nei prezzi mondiali, l'economia sudafricana guadagnerebbe circa 40 milioni di dollari in più dalle esportazioni di zucchero.

I sussidi americani ai produttori di cotone hanno un effetto simile. I funzionari brasiliani sostengono che i sussidi statunitensi al cotone hanno depresso i prezzi di più del 50%, dalla metà degli anni Novanta, attraverso un eccesso di produzione negli Stati Uniti che si è riversato sul mercato mondiale. I bassi prezzi del cotone sono costati al Brasile circa 600 milioni di dollari in guadagni da esportazione persi nel 2001-2002. L'India, un altro grande produttore di cotone, ha stimato che i sussidi statunitensi hanno ridotto i suoi ricavi da esportazione di circa 1 miliardo di dollari nel 2001. Secondo l'organizzazione benefica Oxfam, il governo statunitense spende circa tre volte di più in sussidi al cotone di quanto spenda in aiuti esteri per tutta l'Africa. Nel 2001, il paese africano del Mali ha perso circa 43 milioni di dollari in ricavi da esportazione a causa del crollo dei prezzi del cotone: più dei 37 milioni di dollari di aiuti esteri che aveva ricevuto quello stesso anno dagli Stati Uniti.

Nel complesso, le Nazioni Unite hanno stimato che, mentre i paesi più ricchi danno circa 50 miliardi di dollari l'anno ai paesi in via di sviluppo, i sussidi agricoli costano la stessa cifra ai produttori dei paesi in via di sviluppo, in ricavi da esportazioni persi. L'effetto dell'aiuto è completamente annullato. Come ha notato un funzionario dell'ONU: «Non è positivo costruire strade, ospedali e infrastrutture nelle aree povere se non si dà anche accesso ai mercati e ai motori della crescita». In modo simile, Oxfam ha assunto una posizione inusuale per un'organizzazione benefica: si è espressa con forza a favore dell'eliminazione dei sussidi agricoli e del sostegno dei

prezzi. Oxfam sostiene che i consumatori dei paesi ricchi trarrebbero beneficio da prezzi più bassi nel loro mercato e dall'eliminazione delle tasse necessarie per pagare i sussidi. Inoltre, se i prezzi mondiali aumentassero e la produzione si spostasse dai produttori protetti ad alto costo in Europa e in America verso i produttori a basso costo nel mondo in via di sviluppo, questi ultimi guadagnerebbero di più, grazie a una concorrenza più giusta, a mercati allargati e a prezzi mondiali più alti. Nel lungo periodo, la maggiore crescita economica che si verificherebbe nei paesi in via di sviluppo che dipendono dall'agricoltura sarebbe a beneficio a tutti.

Sebbene i sussidi siano contro lo spirito delle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, in base ad un accordo del 1995 (il cosiddetto *peace agreement*), i membri dell'OMC si erano accordati a non citarsi in giudizio per l'utilizzo dei sussidi agricoli. Tuttavia, questo accordo è scaduto il 31 dicembre 2004. Inoltre, vi sono crescenti segnali del fatto che, se i paesi ricchi non faranno dei passi per ridurre al più presto i loro sussidi, alcuni paesi esportatori attaccheranno il sistema dei sussidi agricoli. Il Brasile non ha aspettato nemmeno che l'accordo di pace scadesse: alla fine del 2003 ha presentato un'istanza all'OMC, sostenendo che gli Stati Uniti avevano mantenuto la loro posizione di secondo maggior coltivatore di cotone al mondo, e maggior esportatore, solo pagando 12,5 miliardi di dollari di sussidi ai suoi produttori tra agosto 1999 e luglio 2003. Il Brasile sostenne che nel 2001-2002 gli Stati Uniti versarono quasi 4 miliardi di dollari in sussidi agli agricoltori del cotone per un raccolto del valore di solo 3 miliardi, cosa che depresse i prezzi mondiali e costò al Brasile 600 milioni di dollari in mancate vendite. In un regolamento ad interim emesso alla metà del 2004, l'OMC si dichiarò d'accordo con il fatto che i sussidi statunitensi, incoraggiando un eccesso di produzione, avevano ridotto i prezzi del cotone e danneggiato gli esportatori brasiliani. Gli Stati Uniti ricorsero in appello, ma nel luglio del 2005 l'Appellate Body dell'OMC confermò la precedente conclusione che richiedeva anche l'eliminazione di questi sussidi. Gli Stati Uniti hanno cercato in ogni modo di ritardare l'eliminazione dei sussidi.

Domande per la discussione del caso

1. Se i dazi agricoli e i sussidi ai produttori agricoli fossero rimossi dall'oggi al domani, quale sarebbe l'impatto sul consumatore medio nei paesi sviluppati come gli Stati Uniti e l'UE? Quale sarebbe l'impatto sull'agricoltore medio? Ritieni che i benefici totali superino i costi totali o viceversa?
2. Che cosa pensi che aiuti maggiormente i cittadini dei paesi più poveri del mondo, aumentare gli aiuti esteri o rimuovere tutti i dazi e i sussidi agricoli?
3. Perché pensi che i governi dei paesi sviluppati continuino a elargire un consistente sostegno ai produttori agricoli, anche se questi produttori costituiscono un piccolo segmento della popolazione?
4. L'attuale Doha Round di negoziazioni, organizzato dall'Organizzazione Mondiale del Commercio, sta cercando di ridurre le barriere al libero scambio nell'agricoltura. Finora, tuttavia, le negoziazioni hanno fatto pochi progressi concreti su questa questione. Perché pensi che sia successo ciò? Quali altre soluzioni puoi immaginare per i problemi creati dalla barriera al commercio nell'agricoltura?

Fonti:

1. Andrews, E.L., *Rich Nations Are Criticized for Enforcing Trade Barriers*, «The New York Times», 30 settembre 2002, p. A1.
2. King, N., *WTO Rules against U.S. Cotton Aid*, «The Wall Street Journal», 27 aprile 2004, p. A2.
3. Oxfam, *Milking the CAP*, «Oxfam Briefing Paper», No. 34, 2002, sul sito: www.makertradefair.com/assets/english/DairyPaper.pdf
4. Thurrow, R., Winestock, G., *Bittersweet: How an Addiction to Sugar Subsidies Hurts Development*, «The Wall Street Journal», 16 settembre 2002, p. A1.
5. «Bridges Weekly», ottobre 2007, sul sito: <http://www.ictsd.org/weekly/index.htm>

Airbus e Boeing: due decenni di dispute commerciali

Introduzione

Il settore aeronautico commerciale è stato una storia di successo tutta statunitense. Fino al 1980 i produttori statunitensi detenevano quasi un monopolio. Nonostante la nascita di Airbus Industrie, con sede in Europa, questa situazione persistette fino a metà degli anni Novanta: due imprese statunitensi, la Boeing e la McDonnell Douglas, rappresentavano una quota di più di due terzi del mercato mondiale. Alla fine del 1996 molti analisti pensavano che il dominio statunitense in questo settore si sarebbe ulteriormente rafforzato quando la Boeing annunciò la decisione di acquisire McDonnell Douglas per 13,3 miliardi di dollari, creando un colosso aerospaziale con una dimensione quasi doppia rispetto al concorrente più vicino.

Il settore è di norma il maggior contribuente netto alla bilancia commerciale statunitense e la Boeing è il maggiore esportatore statunitense. Il settore aeronautico commerciale statunitense ha avuto costantemente una bilancia commerciale positiva con il resto del mondo, stimata tra i 12 e i 15 miliardi di dollari l'anno. Anche l'impatto del settore sull'occupazione statunitense è enorme. La Boeing impiega direttamente circa 57.000 persone nell'area di Seattle e altre 100.000 altrove nel paese. L'impresa inoltre ha sostenuto indirettamente altri 600.000 posti di lavoro a livello nazionale in settori collegati (per esempio quello dei subappaltatori) e attraverso l'impatto dei salari della Boeing sul livello generale dell'attività economica.

Nonostante la formidabile portata della Boeing, dalla metà degli anni Ottanta il dominio statunitense nel settore aeronautico commerciale fu minacciato dalla nascita di Airbus Industrie. Fondata nel 1970, Airbus iniziò come consorzio di quattro imprese aeronautiche europee: una britannica (con una quota di proprietà del 20%), una francese (37,9%), una tedesca (37,9%) e una spagnola (4,2%). La Airbus era inizialmente un concorrente marginale e si riteneva improbabile che potesse sfidare il dominio statunitense. Dal 1981, tuttavia, ha contraddetto i suoi detrattori guadagnando progressivamente quote di mercato. Agli inizi degli anni 2000, la Airbus ha guadagnato una quota di mercato di nuovi ordinativi maggiore della Boeing e nel 2003 ha superato per la prima volta la Boeing nelle consegne di aeroplani, con 305 consegne contro 281. Inoltre, agli inizi del 2000, la Airbus è passata da consorzio a entità privata pienamente operativa ed è ora una divisione della European Aeronautic Defense and Space Company (EADS).

Negli anni, molti negli Stati Uniti hanno reagito al successo della Airbus gridando all'indecenza. Si è ripetutamente affermato che la Airbus fosse fortemente sussidiata dai governi di Regno Unito, Francia, Germania e Spagna. La Airbus rispondeva facendo notare che sia la Boeing che la McDonnell Douglas avevano beneficiato per anni di sussidi nascosti da parte del governo statunitense. Nel 1992 le due parti sembrarono raggiungere un accordo per mettere pace nella loro lunga disputa commerciale. L'accordo permetteva alla Airbus di ricevere dei *launch aid* dai governi UE e alla Boeing di beneficiare dei contratti di R&S governativi. Tuttavia, la disputa scoppiò nuovamente nel 1997, quando l'Unione Europea decise di contestare la fusione tra la Boeing e la McDonnell Douglas basandosi sul fatto che ciò limitava la concorrenza. Sebbene questa disputa si fosse risolta, le tensioni commerciali scoppiarono nuovamente nel 2004, quando gli Stati Uniti denunciarono che, dato il successo della Airbus nel mercato, non era appropriato che ricevesse i *launch aid* garantiti con l'accordo del 1992. La Airbus rispose accusando la Boeing di beneficiare ancora di sussidi. Quando le negoziazioni tra gli Stati Uniti e l'UE su questa disputa si interruppero, agli inizi del 2005, la Boeing presentò la questione all'Organizzazione Mondiale del Commercio. Questo caso ripercorre la storia di queste dispute commerciali.

Le dinamiche competitive del settore

Le dinamiche competitive nel settore aeronautico commerciale sono guidate da diversi fattori chiave. Il più importante, probabilmente, è che i costi di sviluppo di un nuovo aereo sono enormi.

La Boeing spese ufficialmente 5 miliardi di dollari per sviluppare e produrre il grande jet di linea 777, che introdusse nel 1994. Il costo di sviluppo per il più recente aereo della Airbus, il “super-jumbo” A380 con 555 posti a sedere, che è entrato in servizio alla fine del 2007, è stimato tra i 10 e i 15 miliardi di dollari. (L’A380 è un concorrente diretto del redditizio modello 747 della Boeing). In modo simile, i costi di sviluppo per l’ultima offerta della Boeing, il “superefficiente” 787 che entrerà in servizio nel 2008, sono stimati tra i 7 e gli 8 miliardi di dollari.

Dati tali enormi costi di sviluppo, un’impresa deve far propria una quota significativa di domanda mondiale per andare in pareggio: nel caso del 777, per esempio, la Boeing doveva vendere più di 200 aerei, un numero che rappresentava circa il 15% delle vendite previste, per questa classe di aerei, tra il 1994 ed il 2004. Dato il volume di vendite richieste per il pareggio, perché un modello di aeroplano generi profitti possono essere necessari 10-14 anni in fase di produzione, oltre a 5-6 anni di flussi di cassa negativi dovuti alla fase di sviluppo.

Per quanto riguarda la produzione di aeroplani, esiste una significativa *curva di esperienza*. Grazie agli effetti di apprendimento, in media, i costi unitari si riducono di circa il 20% ogni volta che la produzione raddoppia. Un’impresa che non riesce a seguire questa *curva di esperienza* deve mettere in conto un aumento dei costi unitari. Se un’impresa raggiunge solo metà della quota di mercato richiesta per il pareggio, subirà un aumento dei costi pari al 20%.

Un’altra caratteristica del settore è che la domanda di aeroplani è molto instabile. Questo rende difficile la pianificazione di lungo periodo e aumenta i costi di produzione. Il comparto delle linee aeree commerciali è soggetto a cicli di boom e di crisi. Durante gli inizi degli anni Novanta e poi agli inizi del 2000, le principali compagnie aeree affrontarono una crisi dovuta alla riduzione della domanda e agli alti costi del carburante. Molte linee aeree fallirono. Gli ordinativi per gli aerei tendono a seguire questi cicli, con volumi di ordini che negli anni forti sono due o tre volte quelli degli anni deboli.

La combinazione di alti costi di sviluppo, livelli di pareggio che costituiscono una percentuale significativa della domanda mondiale, livelli consistenti di *curva di esperienza* e una domanda instabile creano un settore che può supportare solo pochi attori principali. Gli analisti sembrano essere d’accordo sul fatto che il mercato dei grandi jet commerciali possa supportare solo due o al massimo tre grandi produttori. Agli inizi degli anni 2000 c’erano solo due attori principali nel settore, McDonnell Douglas, che fu assorbito dalla Boeing. Ciò, insieme all’intensa produzione e agli alti livelli di ordini raggiunti quell’anno, avrebbe dovuto favorirne la produttività. Tuttavia, i profitti della Boeing furono bassi durante la fine degli anni Novanta e gli inizi del 2000, poiché era impegnata sia in un aumento di produzione, peraltro mal gestito, sia nel parare gli effetti di alti costi di produzione e di una intensa concorrenza (prezzi al ribasso) da parte di una sempre più aggressiva Airbus.

Le frizioni commerciali prima del 1992

Negli anni Ottanta e agli inizi degli anni Novanta, sia la Boeing che la McDonnell Douglas sostenevano che la Airbus avesse un ingiusto vantaggio competitivo a causa dei sussidi che riceveva dai governi di Regno Unito, Francia, Germania e Spagna. Sostenevano che i sussidi permettevano alla Airbus di imporre prezzi irrealisticamente bassi, di offrire concessioni e termini di finanziamento attraenti alle compagnie aeree, di azzerare i costi di sviluppo e di usare le linee aeree statali per ottenere ordinativi. Nel formulare queste accuse, la Boeing e la McDonnell Douglas avevano il supporto del governo statunitense. Secondo uno studio da parte del Department of Commerce, la Airbus ricevette più di 13,5 miliardi di dollari di sussidi statali tra il 1970 e il 1990 (25,9 miliardi applicando i tassi di interesse di mercato). La maggior parte di questi sussidi era erogata in forma di prestiti, a tassi di interesse inferiori a quelli di mercato, e di agevolazioni fiscali. I sussidi finanziavano la ricerca e lo sviluppo e offrivano termini di finanziamento attraenti per i clienti della Airbus. Per la maggior parte dei suoi clienti, si riteneva che la Airbus godesse di un finanziamento che copriva l’80% del costo dell’aereo, per un periodo da 8 a 10 anni e a un tasso di interesse annuo di circa il 7%. Al contrario, la Export-Import Bank statunitense richiedeva un pagamento anticipato del 20% ai clienti della Boeing e della McDonnell Douglas, finanziava solo il

40% del costo di un aereo direttamente e garantiva il finanziamento del restante 40% attraverso banche private, a un tasso di interesse medio tra l'8,4 e l'8,5% per 10 anni.

La risposta della Airbus a queste accuse fu far notare che il suo successo non era dovuto ai sussidi, ma a un buon prodotto e a una buona strategia. Molti osservatori sono oggi d'accordo con il fatto che gli aerei della Airbus incorporassero tecnologia all'avanguardia, soprattutto nelle applicazioni materiali, nei sistemi per il controllo di volo e della sicurezza e nell'aerodinamica. La Airbus guadagnò terreno inizialmente focalizzandosi su due segmenti di mercato non serviti da nuovi aerei o non serviti del tutto: gli aerei bimotore di grandi dimensioni, con lo sviluppo di una nuova generazione di aerei per 150 passeggeri, e gli aerei da 250 fino a 300 passeggeri (il mercato al di sotto del 747) con i suoi modelli A330 e A340, ai quali il 777 della Boeing fu una risposta che giunse in ritardo, ma che ebbe successo.

La Airbus sosteneva anche che sia la Boeing che la McDonnell Douglas avevano beneficiato di aiuti statali statunitensi per lungo tempo e che gli aiuti che aveva ricevuto avevano solo pareggiato il conto. Negli Stati Uniti, durante la prima guerra mondiale, gli aeroplani erano costruiti sotto contratti statali e tra le guerre mondiali sussidi furono erogati per la costruzione di aeroplani postali. Durante la seconda guerra mondiale i sussidi continuarono e così dopo la guerra. Il Boeing 707, per esempio, è un derivato di un programma di trasporto militare che fu sussidiato dal governo statunitense. Tra i programmi sussidiati della Boeing vi sono il B-17, il B-29, il B-47, il B-52 ed il K-135, solo per nominarne alcuni. Tra i suoi programmi non relativi ad aerei di linea vi furono il missile Minuteman, Apollo-Saturn e i programmi per la stazione spaziale.

Uno studio del 1991 della Commissione Europea cercò di stimare l'ammontare di sussidi ricevuti dal settore statunitense. Lo studio sosteneva che la Boeing e la McDonnell Douglas avessero ricevuto, in dollari, dai 18 ai 22 miliardi in aiuti statali indiretti tra il 1976 e il 1990, che le operazioni aeronautiche commerciali avevano beneficiato, attraverso contratti del Ministero della Difesa, di circa 6,34 miliardi fra il 1976 e il 1990 e che la NASA aveva investito almeno 8 miliardi nella produzione di aerei commerciali nello stesso periodo; le esenzioni fiscali avevano garantito ulteriori 1,7 miliardi alla Boeing e 1,4 alla McDonnell Douglas.

La Boeing respinse le accuse del rapporto della Commissione Europea e negò l'ipotesi secondo la quale riceveva concessioni statali dirette, sotto forma di un ulteriore 5% per lavoro commerciale con ogni contratto militare o spaziale che riceveva. L'impresa sostenne inoltre che durante gli anni Ottanta solo il 3% della spesa di R&S della Boeing provenne da fondi del Ministero della Difesa e solo il 4% da finanziamenti della NASA. La Boeing sostenne inoltre che, poiché le quattro imprese nel consorzio Airbus fanno il doppio del lavoro militare e spaziale della Boeing, dovrebbero ricevere sussidi indiretti molto più elevati.

L'accordo del 1992

A metà del 1992, gli Stati Uniti e i quattro governi europei coinvolti si accordarono su un patto che molti pensarono avrebbe posto fine alla lunga disputa. Il patto del 1992, che fu negoziato dall'Unione Europea per conto dei quattro stati membri, limitava i sussidi statali diretti al 33% dei costi totali di sviluppo di un nuovo aeroplano e specificava che tali sussidi sarebbero dovuti essere ripagati con un interesse entro 17 anni. L'accordo inoltre limitava i sussidi indiretti, come la ricerca militare supportata dal governo, che ha applicazione nell'aeronautica commerciale per una quota pari al 3% dei ricavi aerospaziali commerciali totali annui di un paese, o al 4% dei ricavi degli aerei commerciali di un'unica impresa in quel paese. Sebbene i funzionari della Airbus affermassero che la controversia fosse a quel punto risolta, i rappresentanti della Boeing sostenevano che avrebbero ancora lottato per anni contro i prodotti sussidiati.

Nel febbraio 1993, sembrò che la disputa commerciale dovesse riemergere. Il neo-eletto presidente Clinton criticò ripetutamente l'Unione Europea perché permetteva che i sussidi alla Airbus continuassero, biasimò la perdita di posti di lavoro nel settore aerospaziale statunitense in conseguenza dei sussidi e chiese all'UE di rinegoziare l'accordo del 1992.

Con sorpresa dell'amministrazione, tuttavia, questo nuovo attacco contro i sussidi della Airbus fu accolto con un totale silenzio dal settore statunitense. Molti analisti teorizzarono che questo fosse dovuto al fatto che una rinnovata disputa avrebbe potuto suscitare una ritorsione da parte

dell'Europa. Da un lato, la Airbus dota i suoi aeroplani di motori prodotti da due imprese statunitensi – Pratt & Whitney e General Electric – e di strumenti aeronautici prodotti da imprese statunitensi. Inoltre, molte compagnie aeree statali in Europa comprano gli aerei dalla Boeing e dalla McDonnell Douglas. Molti nel settore statunitense sembrarono temere che questi affari sarebbe stati messi a rischio se il governo avesse riaperto la disputa commerciale. Troppo presto, dopo l'accordo del 1992.

Una fredda risposta accolse anche i tentativi di due senatori degli Stati Uniti, John C. Danforth del Missouri e Max Baucus del Montana, di riaprire la disputa commerciale con la Airbus. Agli inizi del 1993, Danforth e Baucus sponsorizzarono congiuntamente una legge che richiedeva al governo statunitense di riaprire una disputa commerciale contro la Airbus, accusandola di sussidi ingiusti. Sostennero inoltre una bozza di legge per creare un consorzio del settore aerospaziale, chiamato Aerotech, che avrebbe finanziato la ricerca aerospaziale con una metà dei fondi provenienti dal settore e l'altra metà dal governo statunitense. Il Vice Presidente Al Gore definì l'istituzione dell'Aerotech una "priorità amministrativa", ma un portavoce della Boeing disse che l'impresa era "molto cauta riguardo l'Aerotech" perché avrebbe potuto violare l'accordo del 1992. Entrambe le proposte Danforth/Baucus caddero nelle audizioni della commissione e l'amministrazione Clinton silenziosamente lasciò cadere tutte le voci di riapertura della disputa commerciale.

La fusione Boeing – McDonnell Douglas

Nel dicembre 1996, la Boeing stupì l'industria aerospaziale annunciando che si sarebbe fusa con lo storico rivale McDonnell Douglas in un accordo per un valore stimato di 13,3 miliardi di dollari. Si pianificò che la fusione fosse completata entro la fine del luglio del 1997. La fusione era guidata dal desiderio della Boeing di rafforzare la sua presenza nell'area della difesa e dello spazio del settore aerospaziale, in cui la McDonnell Douglas era tradizionalmente forte. Nel comparto commerciale dell'industria aerospaziale, la Douglas aveva perso quote di mercato fin dagli anni Settanta. Nel 1996, la Douglas rappresentava meno del 10% della produzione nel mercato dei grandi jet commerciali e solo il 3% dei nuovi ordini piazzati quell'anno. La scarsità dei nuovi ordinativi voleva dire che la prospettiva di lungo periodo dell'attività commerciale della Douglas era sempre più buia. Con o senza la fusione, molti analisti ritenevano che fosse solo una questione di tempo prima che la McDonnell Douglas fosse costretta a uscire dal mercato dei jet commerciali. Dal loro punto di vista, la fusione con la Boeing accelerò soltanto tale processo. Poiché la fusione avrebbe ridotto il numero di attori nel settore aerospaziale commerciale da tre a due, ci si aspettava che le autorità antitrust analizzassero la fusione.

I funzionari della Boeing e della McDonnell Douglas si aspettavano che sia la Foreign Trade Commission (FTC) statunitense che la Commissione per la Concorrenza dell'Unione Europea indagassero sulla fusione per valutarne gli effetti sulla concorrenza. I dirigenti della Boeing ritenevano che la FTC avrebbe approvato la fusione proposta; ritenevano che la combinazione Boeing-McDonnell Douglas fosse necessaria per creare un forte concorrente statunitense nel competitivo mercato globale. Questa era una tesi verso la quale le autorità antitrust statunitensi si erano mostrate indulgenti negli ultimi anni. I dirigenti della Boeing fecero notare che, dalla fine della Guerra Fredda, il governo statunitense aveva sostenuto la necessità di un consolidamento nel settore della difesa per eliminare l'eccesso di capacità. La fusione Boeing-McDonnell Douglas aiutava a raggiungere quell'obiettivo e perciò avrebbe dovuto ricevere il sostegno governativo.

Per quanto riguarda gli europei, anche qui i dirigenti della Boeing credevano che ci sarebbe stata poca opposizione alla fusione. Nelle parole di Harry Stonecipher, Direttore Generale della McDonnell Douglas, «Il mio buon amico Jean Pierson, capo della Airbus, ha detto recentemente a uno show aereo: "Douglas non è più un attore nel settore commerciale", così l'accordo è apparentemente un non-evento» (Mintz, 1996). Inizialmente, sembrava che i dirigenti della Airbus fossero d'accordo con questa valutazione e che non si sarebbero opposti alla fusione. Tuttavia, al momento dell'annuncio, Karl Van Miert, commissario europeo alla concorrenza, segnalò che l'UE avrebbe avviato un'indagine sulla fusione. Van Miert affermò che l'UE si sarebbe opposta se avesse ritenuto ciò necessario per preservare la concorrenza. Nel giustificare l'indagine, espresse la preoccupazione che se il numero di attori nel mercato per i grandi jet commerciali si fosse ridotto a

due, questi avrebbero potuto accordarsi segretamente, aumentando i prezzi al di sopra del livello medio di un mercato concorrenziale.

Le affermazioni di Van Miert infastidirono gli Stati Uniti. Si udirono i funzionari governativi e i dirigenti della Boeing domandarsi a voce alta che cosa avrebbe avuto da dire un organo europeo su una fusione tra due imprese statunitensi che realizzavano la maggior parte della loro produzione negli Stati Uniti e avevano poche attività in Europa. Van Miert affermò che la legge europea gli imponeva di valutare la fusione e dava all'UE il diritto di bloccare la fusione se fosse risultata anti-concorrenziale. Sebbene Van Miert ammettesse poi che l'UE non avrebbe potuto effettivamente bloccare la fusione, la Commissione poteva però dichiararla illegale – grazie alla legge europea sulla concorrenza – e limitare la sua attività in Europa, multandola fino al 10% delle sue vendite annuali stimate in 48 miliardi di dollari. I dirigenti della Boeing affermarono che ciò avrebbe provocato una guerra commerciale tra gli Stati Uniti e l'UE. Alcuni politici statunitensi sostennero che l'atteggiamento assunto dall'UE non era niente di meno che una violazione evidente della sovranità nazionale statunitense.

A complicare la questione fu un nuovo accordo commerciale della Boeing, che firmò contratti di fornitura in esclusiva con le tre principali compagnie aeree statunitensi: American Airlines, Delta e Continental. L'accordo con la American Airlines fu firmato alla fine del 1996 e gli altri due nella prima metà del 1997. Tutti e tre nominarono la Boeing fornitore in esclusiva, per 20 anni, per tutte le esigenze di ciascuna compagnia aerea. Van Miert sostenne che questi accordi erano anti-concorrenziali e aumentò la sua preoccupazione riguardo al potere di mercato della combinazione Boeing-McDonnell Douglas. Furono questi accordi a favorire il cambiamento di opinione nei dirigenti della Airbus i quali, dopo aver inizialmente affermato di non avere obiezioni alla fusione, diventarono sempre più chiari nella loro opposizione.

Nel marzo del 1997 Jean Pierson, il capo del consorzio, avvertì che la fusione proposta poteva dare alla Boeing "un'influenza strutturale" sul settore che passava dalla fornitura di aeroplani e di parti di ricambio alla manutenzione. Per parte sua, commentando i medesimi accordi di fornitura esclusiva, il portavoce della Airbus David Venz sostenne che la combinazione Boeing-McDonnell Douglas «avrebbe imprigionato i suoi clienti per ventinove anni, eliminando ogni altra scelta da parte della compagnia aerea che avesse firmato quei contratti» (Kayal 1997).

A metà del maggio 1997 la Commissione Europea consegnò alla Boeing e alla McDonnell Douglas la sua dichiarazione ufficiale di obiezione alla fusione e chiese ai due gruppi di rispondere prima del 12 giugno, data nella quale si sarebbero tenute le udienze sull'argomento a Bruxelles. La Commissione dichiarò che la fusione sollevava tre ordini di problemi. Primo, avrebbe ridotto la concorrenza nel mercato dei grandi jet commerciali. Secondo, l'estesa attività nella difesa e nello spazio della Douglas faceva sorgere la possibilità che i finanziamenti del governo statunitense per la difesa e i programmi spaziali fossero usati per finanziare lo sviluppo di jet commerciali. Terzo, i contratti esclusivi di fornitura con American Airlines, Delta e Continental riducevano la concorrenza nel mercato commerciale aerospaziale.

Nel commentare queste preoccupazioni, il Direttore Generale della Boeing Phil Condit fece notare che, dato che la McDonnell Douglas rappresentava solo il 3% delle vendite commerciali nel 1996, non si poteva sostenere che la fusione avrebbe avuto un effetto restrittivo sulla concorrenza. Condit dichiarò che non esisteva il problema che i fondi di ricerca per la difesa fossero usati per i programmi civili, poiché la questione era già regolamentata dall'accordo commerciale bilaterale del 1992. Così, per i contratti di fornitura in esclusiva, Condit fece notare che gli accordi erano stati stilati su iniziativa delle compagnie aeree.

Il 30 giugno 1997, la Federal Trade Commission emise il suo giudizio sulla fusione. In una decisione a larga maggioranza, un panel FTC raccomandò che alla fusione fosse data un'approvazione incondizionata. Prima di raggiungere la sua decisione, la FTC intervistò 40 dirigenti di compagnie aeree per scoprire se pensavano che la fusione avrebbe causato prezzi maggiori da parte della Boeing. Alcune compagnie preferivano che la McDonnell Douglas rimanesse, ma quasi tutte affermarono che sarebbe stato comunque improbabile per loro acquistare da quell'impresa perché non sembrava realizzare gli investimenti necessari per rimanere vitale. In breve, la FTC concluse che la McDonnell Douglas non era più un concorrente plausibile nel mercato dei grandi jet commerciali e perciò la fusione non avrebbe avuto effetti lesivi della

concorrenza. Allo stesso tempo, la FTC notò che i contratti di fornitura esclusiva che la Boeing aveva raggiunto erano “potenzialmente problematici”. Sebbene i tre accordi raggiunti entro luglio 1997 rappresentassero solo l'11% del mercato globale, la FTC segnalò che sarebbe stato un problema se ne fossero seguiti altri.

Il 18 luglio, alcuni funzionari dell'UE affermarono pubblicamente che stavano progettando di dichiarare illegale la fusione, sostenendo che avrebbe leso la concorrenza in Europa. Nell'annunciare ciò, Van Miert affermò di essere particolarmente preoccupato riguardo ai contratti di fornitura in esclusiva, che escludevano ingiustamente la Airbus da un importante segmento del mercato globale. In un tentativo dell'ultimo minuto per fermare la Commissione, la Boeing affermò che non avrebbe richiesto il rispetto dei contratti di fornitura ventennali con la American, la Delta e la Continental. Con questa concessione in mano, il 23 luglio, un trionfante Van Miert annunciò che la Commissione Europea avrebbe ora approvato la fusione. In Europa, i giornali cantarono le lodi di Van Miert, dipingendolo come l'uomo che aveva sfidato il colosso americano e aveva vinto. «Dovete lasciar fare a lui», affermò un funzionario dell'UE, «li ha sfidati e ha vinto. Ha mostrato loro che la Commissione Europea è una forza da tenere in considerazione», (Tucker 1997).

Ritorno al futuro: 2005

In conseguenza della fusione con McDonnell Douglas, la Boeing attraversò un periodo di dissesto finanziario, conseguente alla congestione del suo sistema produttivo. L'impresa doveva aumentare i ritmi di consegna fino alla fine degli anni Novanta. Nel 2002, tuttavia, la Boeing era nuovamente in carreggiata e nel 2003 decise di costruire in un decennio il suo primo nuovo modello di aeroplano, il 787. Questo aereo, che sarà offerto in tre versioni e avrà tra i 200 e i 300 posti, dovrebbe essere costruito usando materiali compositi e motori a reazione superefficienti che potrebbero ridurre i costi operativi del 20%. Il 787 è in grado di volare fino a 8.500 miglia, rendendolo ideale per i voli a lunga distanza. La Boeing ritiene che con l'incremento del volume di viaggi aerei mondiali, più persone voleranno da punto a punto piuttosto che attraverso scali *hub* congestionati. Le stime suggeriscono che il nuovo jet costerà tra i 7 e gli 8 miliardi di dollari. Un trio di imprese giapponesi, Mitsubishi Heavy Industries, Kawasaki Heavy Industries e Fuji Heavy Industries, costruiranno probabilmente circa il 35% dell'aereo, tra cui parti della fusoliera, delle ali e del dispositivo di atterraggio. A ottobre 2007, la Boeing aveva raccolto circa 750 ordini da 50 clienti (compagnie aeree, imprese e privati cittadini) per il 787, un record per la storia dell'aviazione civile: nessun altro aereo aveva ricevuto così tanti ordini prima di volare. È previsto che i primi 787 saranno consegnati nel 2008.

Nel frattempo, la Airbus ha proseguito lo sviluppo del superjumbo jet da 555 posti A380. Ideato per competere con il vecchio Boeing 747, l'A380 è il più grande jet commerciale mai costruito. Con costi di sviluppo che potrebbero arrivare a 15 miliardi di dollari, l'A380 rappresenta una grande scommessa e punta sul fatto che i passeggeri continuino a volare attraverso gli scali *hub*, piuttosto che da punto a punto come previsto dalla Boeing. A metà 2005, la Airbus aveva raccolto quasi 150 ordini per l'A380 e l'aeroplano ha completato con successo il suo primo test di volo.

Quando la Boeing iniziò a ricevere più ordini per il 787, tuttavia, la Airbus ha iniziato a domandarsi se dovesse costruire un aeroplano a lungo raggio, superefficiente, di dimensioni simili e capace di volare da punto a punto. I segnali che indicavano che la Airbus avrebbe richiesto un *launch aid* di 1,7 miliardi di dollari per aiutare a finanziare lo sviluppo dell'A350 fece alzare una bandiera rossa negli Stati Uniti. Alla fine del 2004, il rappresentante statunitense per il commercio estero, Robert Zoellick, rilasciò una dichiarazione rinunciando formalmente all'accordo del 1992 e chiedendo la fine dei sussidi per il lancio. Secondo Zoellick, «Dalla sua creazione, 35 anni fa, alcuni europei hanno giustificato i sussidi alla Airbus come necessari per supportare un'industria nascente. Se tale ragionamento era valido allora, ora è passato del tempo. La Airbus ora vende aerei civili più grandi di quelli della Boeing». Zoellick arrivò a sostenere che la Airbus aveva ricevuto circa 3,7 miliardi di dollari in *launch aid* per l'A380, più altri 2,8 miliardi in sussidi indiretti, tra cui 1,7 miliardi in miglorie alle infrastrutture pagati dai contribuenti, per un totale di 6,5 miliardi.

La Airbus rispose che la Boeing continuava a godere di abbondanti sussidi e che l'impresa aveva ricevuto circa 12 miliardi di dollari dalla NASA per sviluppare tecnologia, molta della quale aveva

trovato applicazione nel jet commerciale. Gli europei sostenevano inoltre che la Boeing avesse ricevuto circa 3,2 miliardi in prestiti dal governo giapponese, per i tre fornitori giapponesi che avrebbero costruito più di un terzo del 787. La Airbus fu rapida nel far notare che una guerra commerciale non avrebbe beneficiato nessuna delle parti e che la Airbus comprava circa 6 miliardi l'anno di rifornimenti dalle imprese negli Stati Uniti.

Nel gennaio 2005, sia gli Stati Uniti che l'UE acconsentirono a congelare i sussidi diretti ai due produttori di aeroplani, mentre le negoziazioni continuavano. Tuttavia, nel maggio 2005, circolò la notizia, poi confermata da Airbus, che il consorzio aveva richiesto ai quattro governi UE un *launch aid* per l'A350 e che il governo britannico avrebbe annunciato circa 700 milioni di dollari di aiuti al Paris Air Show a metà 2005. Simultaneamente, l'UE propose un taglio ai *launch aid* per l'A350 del 30%. Non soddisfatti, gli americani decisero che le negoziazioni non stavano portando da nessuna parte. Il 31 maggio gli Stati Uniti presentarono ufficialmente un'istanza all'Organizzazione Mondiale del Commercio, dove si richiedeva di formare un panel per la risoluzione della controversia e per risolvere la questione. La UE rispose rapidamente presentando una contro-denuncia all'OMC, nella quale si affermava che gli aiuti statunitensi alla Boeing superavano i termini stabiliti nell'accordo del 1992.

Domande di discussione del caso

1. Ritieni che la Airbus sarebbe potuto diventare un concorrente plausibile senza sussidi?
2. Perché pensi che i quattro governi europei abbiano accettato di dare sussidi per l'istituzione della Airbus?
3. È ragionevole la posizione della Airbus nella lunga disputa sui sussidi?
4. Pensi che l'accordo commerciale del 1992 fosse ragionevole?
5. Perché il settore statunitense reagì con cautela ai tentativi politici di riaprire la disputa commerciale nel 1993?
6. In un'era di concorrenza globale, qual è l'argomentazione in favore del fatto che le autorità antitrust permettano la formazione di grandi imprese nazionali attraverso fusioni e acquisizioni?
7. La minaccia da parte delle autorità europee di dichiarare la fusione Boeing-McDonnell Douglas illegale era una violazione della sovranità nazionale statunitense?
8. Pensi che la Commissione Europea avesse ragioni valide nei suoi sforzi per strappare concessioni alla Boeing riguardo la fusione con McDonnell Douglas? Fece bene la Boeing a fare significative concessioni all'UE? Che cosa sarebbe potuto succedere se non si fossero fatte tali concessioni?
9. Perché il governo statunitense decise di riaprire la lunga disputa commerciale tra Boeing e Airbus nel 2004? Pensi che la posizione statunitense fosse ragionevole? E che cosa pensi delle contro-accuse dell'UE? Erano ragionevoli?
10. Ora che la disputa è andata all'Organizzazione Mondiale del Commercio, quale pensi debba essere un esito giusto e imparziale?

Fonti

1. Barnard, B., *Battle over Boeing Shifts to Subsidies*, «Journal of Commerce», 25 luglio 1997, p.1A.
2. Boond, D., Wall, R., *Irreconcilable Differences*, «Aviation Week & Space Technology», 6 settembre 2004, pp. 24-30.
3. Cohen, R., *France Pledges Subsidy to Aerospace Group*, «The New York Times», 3 febbraio 1994, p. 5.
4. Coleman, B., *GATT to Rule against German Aid to Airbus*, «The Wall Street Journal», 16 gennaio 1992, p. 5.
5. Core, O.C., *Airbus Arrives*, «Seattle Times», 21 luglio 1992, pp.C1-C3.
6. Davis, B., Ingersoll, B., *Cloudy Issue*, «The Wall Street Journal», 8 marzo 1993, p. A1.
7. De Jonquieres, G., *Storm over the Atlantic*, «Financial Times», 22 maggio 1997, p. 17

8. Dertouzos, M.L., Lester, R.K., Solow, R.M., *Made in America*, Cambridge, MA, MIT Press, 1989.
9. *Dissecting Airbus*, «The Economist», 16 febbraio 1991, pp. 51-52.
10. EADS press release, *Boeing 787 Trade Issues*, 30 maggio 2005.
11. Gow, D., *Airbus Warns on Sales*, «The Guardian», 14 gennaio 1999, p. 22.
12. Grimaldi, J., *FTC Approves Boeing Merger*, «Seattle Times», 1° luglio 1997, p. A1.
13. *The Jumbo War*, «The Economist», 15 giugno 1991, pp. 65-66.
14. Kayal, M., *Boeing May Be Flying into Antitrust Territory*, «Journal of Commerce», 25 marzo 1997, p. 3A.
15. Kayal, M., *The Boeing-McDonnell Merger Looks Very Different through European Eyes*, «Journal of Commerce», 21 luglio 1997, p. A1.
16. Klepper, G., *Entry into the Market for Large Transport Aircraft*, «European Economic Review», 34 (1990), pp. 775-803.
17. Lane, P., *Study Complains of Alleged Subsidies*, «Seattle Times», 4 dicembre 1991, p. G2.
18. Lunsford, J., Miller, S., *Hopes Dwindle for U.S.-EU Deal on Aircraft Aid*, «The Wall Street Journal», 11 aprile 2005, p. 3.
19. Mintz, J., *Boeing to Buy McDonnell Douglas*, «Washington Post», 16 dicembre 1996, p. A1.
20. Reppert-Bismarck, J., Echikson, W., *EU Countersues over U.S. Aid to Boeing*, «The Wall Street Journal», 1 giugno 2005, p. A2.
21. Skapinker, M., *EU Sets Out Objections to Boeing Merger*, «Financial Times», 23 maggio 1997, p. 6.
22. Stroud, M., *Worries over a Technology Shift Follow McDonnell-Taiwan Accord*, «Investor's Business Daily», 21 novembre 1991, p. 36.
23. Toy, S., et al., *Zoom! Airbus Comes On Strong*, «BusinessWeek», 22 aprile 1991, pp. 48-50.
24. Tucker, E., *Van Miert's Finest Hour*, «Financial Times», 24 luglio 1997, p. 23.
25. United States Trade Representative press release, *United States Takes Next Steps in Airbus WTO Litigation*, 30 maggio 2005.
26. Hufbauer, G.C., *Boeing vs. Airbus: Fighting the Last War*, Handelsblatt, 19 giugno 2007, sul sito: www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=773

Le politiche commerciali nell'acciaio

Nel marzo 2002, il presidente George W. Bush impose alti dazi che andavano dall'8 al 30% su una serie di importazioni di acciaio da produttori esteri. Era programmato che il dazio rimanesse in vigore fino a marzo 2005. La mossa fu un tentativo di salvare un settore che da anni era in declino, ma che ancora offre 160.000 posti di lavoro negli Stati Uniti. Quando fu annunciato il dazio, 16 produttori di acciaio statunitensi stavano operando sotto la protezione del tribunale fallimentare. Leo Gerard, presidente della United Steel Workers of America, il principale sindacato del settore, disse che i dazi avrebbero protetto i posti di lavoro statunitensi offrendo al settore un'opportunità per sopravvivere. Ripetendo questo, i manager delle imprese dell'acciaio dissero che avevano bisogno di protezione commerciale per dar loro il tempo di aggiornare i loro impianti, in modo da poter meglio competere con i produttori esteri.

Questa non fu la prima volta che il settore statunitense dell'acciaio cercò e ottenne protezione da parte del governo. Infatti, l'industria dell'acciaio ha ricevuto periodicamente protezione, nel corso degli ultimi 30 anni. Nonostante ciò, molti produttori hanno continuato ad avere problemi quando i produttori stranieri più efficienti e, soprattutto, gli efficienti mini-impianti statunitensi non sindacalizzati, come Nucor Steel, hanno sottratto loro quote di mercato. I mini-impianti, che utilizzano forni ad arco elettrici per fondere i pezzi di acciaio, ora detengono il 40% del mercato statunitense dell'acciaio, partendo da uno zero negli anni Sessanta e, a differenza di molti vecchi produttori di acciaio, la maggior parte di essi è redditizia.

Quelli che hanno subito perdite maggiori per i dazi di Bush sembrano essere stati i produttori esteri e i consumatori statunitensi. I produttori dell'Unione Europea si sono particolarmente risentiti, poiché più di un terzo dei 4 miliardi di dollari di esportazioni sarebbe stato colpito da un dazio del 30%. Temevano inoltre che il mercato UE sarebbe stato inondato dall'acciaio che gli altri produttori stranieri "deviavano" dagli Stati Uniti. L'UE dichiarò immediatamente che avrebbe chiesto la compensazione da parte degli Stati Uniti, come permesso dalle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Se questa fosse stata concessa, avrebbe aumentato i costi dei dazi di Bush per gli Stati Uniti.

A causa dei dazi, i consumatori statunitensi assistettero a un rincaro improvviso del prezzo dell'acciaio, cosa che aumentò i loro costi e rese i produttori statunitensi meno competitivi nel mercato globale. Nei mesi che seguirono, il prezzo dei prodotti in acciaio negli Stati Uniti aumentò tra il 30 e il 50%. I laminati a freddo di acciaio, che erano usati tra gli altri dai produttori di automobili, si attestarono su un prezzo medio di 525 dollari la tonnellata negli Stati Uniti contro i 280 in Giappone e i 304 in Germania. Secondo l'Insitute for International Economics (IIE), questa ondata di aumenti di prezzo fu solo l'ultima di una lunga serie di costi che i dazi sull'acciaio avevano imposto ai consumatori statunitensi negli ultimi tre decenni. In totale, fin dagli anni Settanta, l'IIE stima che gli sforzi per proteggere l'acciaio statunitense siano costati ai consumatori statunitensi circa 120 miliardi di dollari sottoforma di prezzi più alti.

Nel novembre 2003, l'OMC dichiarò illegali i dazi sull'acciaio secondo le norme dell'OMC e disse all'Unione Europea che poteva imporre circa 2,3 miliardi di dollari in dazi, come ritorsione sulle importazioni provenienti dagli Stati Uniti. Inizialmente l'amministrazione Bush mostrò indifferenza, ma alcuni economisti presto iniziarono a far notare che i dazi erano controproducenti. A novembre 2003, l'IIE stimò che i costi dei dazi per gli utilizzatori di acciaio, a causa degli alti prezzi, ammontavano a 600 milioni di dollari in profitti mancati e in 26.000 posti di lavoro persi. Secondo l'IIE, il beneficio ai produttori di acciaio statunitense fu solo di 240 milioni di dollari, con circa 5000 posti di lavoro salvati.

Il 4 dicembre 2003, l'amministrazione Bush annunciò che avrebbe rimosso i dazi sulle importazioni di acciaio, in vigore da 20 mesi. Nel fare ciò, il presidente dichiarò che i dazi avevano ottenuto il loro scopo, dando ai produttori statunitensi di acciaio il tempo di ammodernarsi. Il deputato democratico Ted Stickland dell'Ohio, uno stato grande produttore di acciaio, affermò: «Il presidente diede la sua parola che ci sarebbero stati tre anni di sollievo dalle importazioni illegali. Ma di fronte alle pressioni dell'OMC e dell'Unione Europea, ha abbandonato questa promessa».

Pochi minuti dopo l'annuncio statunitense, l'UE annunciò che stava rimuovendo la sua minaccia di imporre dazi sulle importazioni statunitensi. Per attuare il colpo ai produttori di acciaio americani, tuttavia, il governo statunitense stabilì che sarebbe stato necessario per gli importatori ottenere licenze dal Department of Commerce statunitense. La conseguenza sarebbe stata che il Department of Commerce avrebbe gestito l'emissione di licenze per moderare ogni incremento nelle importazioni di acciaio estero in seguito alla rimozione dei dazi. I funzionari europei fecero notare che sebbene non fosse negativa come i dazi, la richiesta obbligatoria di ottenere licenze di importazione era un'altra restrizione illegale al commercio. I produttori statunitensi di acciaio indicarono che avrebbero presentato richiesta di azioni antidumping contro i produttori esteri di acciaio se avessero avuto prove che l'acciaio era venduto al di sotto del prezzo di mercato negli Stati Uniti.

Domande di discussione del caso

1. Ritieni che l'amministrazione Bush avesse ragione nell'imporre dazi nel marzo 2002 su un'ampia gamma di importazioni di acciaio?
2. Chi sono i principali beneficiari di dazi protettivi come quelli imposti sugli importatori di acciaio? Chi sono coloro che ci perdono?
3. In questo caso l'azione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio rappresenta una perdita di sovranità nazionale statunitense? Perché pensi che l'OMC si sia schierata dalla parte dell'Unione Europea?
4. Se tutti i dazi sul commercio internazionale di acciaio fossero rimossi e fossero banditi i sussidi agli esportatori in tutto il mondo, chi ne trarrebbe beneficio? Chi perderebbe da tale azione?

Fonti

1. *Bush Lifts Steel Tariff*, «Journal of Commerce», 4 dicembre 2003, p. 1.
2. King, N., Matthews, G.R., *Errant Shot? So Far Steel Tariffs Do Little of What President Envisioned*, «The Wall Street Journal», 13 settembre, 2002, p. A1.
3. King, N., Tejada, C., *Bush Abandons Steel Tariff Plan*, «The Wall Street Journal», 5 dicembre 2003, p. A3.
4. *Rust Never Sleeps: Steel*, «The Economist», 9 marzo 2002, pp. 61-62.
5. *Sparks Fly over Steel: Trade Wars*, «The Economist», 15 novembre 2003, p. 78.
6. *Steel, Rolled*, «The Economist», 31 agosto 2002, pp. 54-55.
7. *Steel's Tariff Addiction* «The Economist», 20 agosto 2002, p. A18.
8. Hufbauer G.C., Goodrich, B., *Next move in steel: revocation or retaliation*, «PIIE Policy Brief», 3-10 ottobre 2003, sul sito: www.petersoninstitute.org/publications/pb/pb03-10.pdf

Dixon Ticonderoga – Vittima della globalizzazione?

Il prodotto fiore all'occhiello della Dixon Ticonderoga è la diffusissima matita gialla numero 2, introdotta nel 1913, che è conosciuta quasi da tutti coloro che sono andati a scuola o hanno fatto test standardizzati negli Stati Uniti. Con ricavi annuali di poco più di 100 milioni di dollari, la Dixon è il secondo maggior produttore di matite nel paese. Per la maggior parte della sua storia, la Dixon è stata un'impresa prospera, ma negli anni Novanta ha attraversato un decennio molto difficile. Non è che le persone non comprino più matite, infatti, la domanda negli Stati Uniti è molto aumentata. Gli statunitensi hanno comprato nel 1999 4,2 miliardi circa di matite, con un aumento del 50% sul 1991. Ma una grande parte di queste matite proveniva dalla Cina.

Il problema iniziò agli inizi degli anni Novanta, quando i produttori cinesi entrarono nel mercato delle matite a basso prezzo. Gli imprenditori del settore, per difendersi, sostennero che i cinesi stavano riversando nel mercato statunitense matite sottocosto e quindi fecero pressioni su Washington per ottenere protezione. Nel 1994, quando le importazioni di matite straniere rappresentava il 16% del mercato, gli Stati Uniti introdussero pesanti dazi antidumping sulle matite cinesi, aumentando il loro prezzo. Le importazioni si ridussero drasticamente, ma i cinesi continuarono a produrre matite migliori e più economiche e dopo un paio di anni le importazioni ritornarono ai livelli raggiunti prima dell'imposizione dei dazi. Né si fermarono lì. Nel 1999, i produttori statunitensi vendettero circa 2,2 miliardi di matite sul mercato nazionale, con una riduzione rispetto ai 2,4 miliardi del 1991. Durante questo periodo, le importazioni aumentarono dal 16% a più del 50% del mercato, con la Cina come maggiore importatore. Gli imprenditori continuarono a fare pressioni per ottenere protezione e, a metà del 2000, gli Stati Uniti rinnovarono i dazi sulle importazioni di matite dalla Cina, con quote che arrivarono al 53% per alcune marche.

Nel frattempo, la Dixon non rimase ferma. Per cercare di raggiungere la concorrenza estera sul prezzo, volle sperimentare modi più economici di produrre matite. L'impresa cercò di produrre matite dalla carta riciclata, ma presto si tirò indietro perché il prodotto intasava i temperini. Quindi si rivolse al legno usato per fare le matite – tradizionalmente il cedro da incenso della California – e decise che era troppo caro per tutto tranne che per il marchio di qualità superiore dell'azienda. Ora l'impresa usa legno *jelutong* indonesiano a basso costo. Con un'altra misura istituita alla fine degli anni Novanta, per ridurre i costi la Dixon iniziò a comprare le gomme per le sue matite da un fornitore coreano, piuttosto che dal suo tradizionale fornitore statunitense.

Nonostante queste misure, l'impresa continuava a perdere quote, a favore delle importazioni, e dal 1999 iniziò anche a perdere denaro. Comprendendo che avrebbe potuto importare matite finite più economiche di quanto potesse produrre negli Stati Uniti, la Dixon aprì un impianto produttivo in Messico. L'idea era integrare la produzione statunitense, ma alla fine del 2000 l'impresa capì di dover essere più aggressiva e spostò la maggior parte dei suoi processi dagli Stati Uniti al Messico, tagliando circa 40 posti di lavoro nel suo impianto statunitense. In un'altra mossa strategica, nel 2000 la Dixon creò una filiale interamente posseduta in Cina. Questa filiale produceva stecche in legno per la produzione di matite. Le stecche erano inviate in Messico, dove erano trasformate in matite. La parte principale delle matite (la grafite) è ancora prodotta negli Stati Uniti dalla Dixon, mentre le gomme sono spedite dalla Corea. La filiale cinese è anche responsabile della produzione e della distribuzione di alcuni prodotti che sono venduti a livello internazionale. Come risultato di queste mosse, nel 2002 la performance della Dixon stava migliorando, ma l'impresa aveva ancora bisogno di ridurre la sua struttura di costi. Di conseguenza, decise di chiudere il suo stabilimento produttivo statunitense a Sandusky, Ohio, nel 2003 e di trasferire la produzione in Messico e in Cina. L'impresa fu ricompensata nel 2004 con la sua migliore performance finanziaria in un decennio e realizzò utili dopo cinque anni di perdite. Agli inizi del 2005 la Dixon fu acquisita dall'italiana F.I.L.A. (Fabbrica Italiana Lapis e Affini), un produttore mondiale di strumenti di scrittura che ha deciso di lasciar operare la Dixon come una divisione autonoma all'interno dell'organizzazione.

Domande per la discussione del caso

1. Pensi che i Cinesi abbiano un vantaggio di costo nella produzione di matite?
2. Pensi che le pressioni sul governo statunitense per imporre dazi antidumping sulle importazioni di matite dalla Cina sia un buon modo per proteggere i posti di lavoro americani? Chi trae maggiori benefici da tali dazi e chi subisce delle perdite? Quale atteggiamento di politica alternativo potrebbe assumere il governo?
3. Fondando degli impianti in Messico, la Dixon è diventata un'impresa multinazionale. Perché la Dixon è diventata una multinazionale? Quali sono stati, per la Dixon, i benefici economici del diventare un'impresa internazionale?
4. Ora che la Dixon ha uno stabilimento produttivo in Cina, perché non importa semplicemente le matite finite dalla Cina agli Stati Uniti, invece di realizzare quelle matite in Messico?

Fonti

1. Boyd, C., *Dixon Ticonderoga Promotes Asta to CEO*, «Orlando Sentinel», 2 aprile 2005, p. C1.
2. Carns, A., *Point Taken: Hard Hit by Imports, American Pencil Icon Tries to Get a Grip*, «The Wall Street Journal», 24 novembre 2000, p. B10.
3. *Dixon Decides to Dissect Options*, «Mergers and Acquisitions», novembre 2000, p. 34
4. Dixon Ticonderoga. *Form 10K*, 2002.

Lo sviluppo dei farmaci nell'Unione Europea

L'Europa ha dato vita ad alcune delle imprese farmaceutiche più famose del mondo. Tuttavia, molte di queste negli ultimi anni si sono lamentate del fatto che le norme dell'Unione Europea stanno riducendo la loro capacità di sviluppare nuovi farmaci di proprietà (con un marchio) e di competere nel mercato globale con le imprese statunitensi. Lo sviluppo di nuovi farmaci innovativi è un'attività dispendiosa, rischiosa e che richiede tempo. Sia negli Stati Uniti che in UE far passare un farmaco dal laboratorio, attraverso i test clinici sull'uomo, al mercato può richiedere fino a 12 anni. Il tasso di fallimento è elevato: più dell'85% dei farmaci che iniziano i test clinici non raggiunge il mercato, o perché non mostra l'efficacia prevista nei test clinici o perché ha problemi di sicurezza dovuti agli effetti collaterali. Inoltre, portare un nuovo farmaco sul mercato può costare più di 500 milioni di dollari. Dati i costi e i rischi, le imprese farmaceutiche si basano su un ridotto numero di nuovi farmaci di successo per ripagare tutti i fallimenti, finanziare la ricerca futura e dare un rendimento agli azionisti. Molte imprese farmaceutiche europee ritengono ora che le norme UE abbiano reso molto difficile arrivare a un rendimento sufficiente sui nuovi farmaci. Uno dei problemi è che esistono in tutta l'UE accurati controlli di prezzo sui farmaci di marca.

I prezzi sono stabiliti dalle strutture nazionali di assistenza medica, spesso attraverso la negoziazione tra queste e le imprese farmaceutiche. Poiché tali strutture hanno l'obiettivo di ridurre i costi della sanità, e perciò l'onere fiscale sui cittadini, cercano di ottenere prezzi inferiori a quelli degli Stati Uniti, dove i prezzi dei nuovi farmaci di marca non sono regolati. Di conseguenza, i rendimenti delle imprese farmaceutiche europee sono più bassi. Inoltre, il livello dei controlli sul prezzo varia da paese a paese. Questo permette l'arbitraggio e di conseguenza i distributori comprano farmaci nei paesi in cui i prezzi sono bassi e li rivendono dove sono alti. Per esempio, i controlli di prezzo sui nuovi farmaci sono più rigidi in Francia, Italia e Spagna di quanto non siano in Germania o nel Regno Unito. Questo ha portato a una riesportazione dei farmaci venduti a basso prezzo in Spagna verso la Germania, dove sono venduti a un prezzo inferiore rispetto a quello prevalente sul mercato. Tale arbitraggio riduce i profitti che un'impresa farmaceutica può realizzare dallo sviluppo di un nuovo farmaco di successo. Secondo i dati di settore, ogni anno circa 6 miliardi di euro di vendite derivano da questo "arbitraggio", con profitti realizzati dai distributori piuttosto che dalle imprese farmaceutiche.

Un altro problema riguarda le norme che regolano l'introduzione di una versione generica dei farmaci di marca, che storicamente sono diverse da paese a paese all'interno dell'UE. Alle imprese farmaceutiche furono concessi, a seconda del paese, da 6 a 10 anni di protezione dalla concorrenza generica. Le imprese farmaceutiche hanno a lungo sostenuto che sei anni non sono sufficienti per recuperare l'investimento necessario per portare un nuovo farmaco sul mercato (il prezzo di un farmaco di marca può ridursi dell'80% una volta che viene introdotto un concorrente generico).

L'allargamento dell'UE da 15 a 27 paesi ha aggiunto un ulteriore problema, dato che dieci dei nuovi membri dell'UE sono nell'Europa Orientale, dove la protezione dalla concorrenza dei farmaci generici durava solo tre anni. Ciò ha generato il timore che versioni generiche economiche di farmaci di marca, prodotte dai nuovi membri dell'UE, inondassero il mercato, riducendo ulteriormente i rendimenti delle imprese farmaceutiche e rendendo loro estremamente difficile finanziare la ricerca per sviluppare nuovi farmaci. Inoltre, l'espansione dell'UE in Europa Orientale ha aumentato anche le opportunità di arbitraggio, poiché i prezzi dei farmaci sono circa il 70% inferiori in alcuni paesi dell'Europa Orientale rispetto alla Germania o al Regno Unito.

Riconoscendo quanto serie fossero diventate queste problematiche, nel 2001 l'Unione Europea iniziò ad analizzare le norme che regolavano la concorrenza dei farmaci generici. Alla fine del dicembre 2003, il Parlamento Europeo approvò un nuovo corpo di norme che stabiliva un periodo uniforme di otto anni dall'introduzione di un farmaco di marca sul mercato, prima di permettere ai produttori di farmaci generici l'accesso ai dati consentendo di produrre le versioni generiche, e altri due anni prima di permettere la vendita di farmaci generici. Queste norme sono state salutate come una vittoria delle imprese farmaceutiche europee, che sono ora protette dalla concorrenza generica per 10 anni dall'introduzione di un farmaco sul mercato.

Le imprese stanno cercando di affrontare il problema dell'arbitraggio attraverso il sistema legale dell'UE. Nel 1996, la Commissione Europea riconobbe la casa farmaceutica Bayer colpevole di restringere l'arbitraggio di Adalat, un farmaco di marca per il cuore. La Bayer aveva concluso accordi con i rivenditori francesi e spagnoli all'ingrosso, per dissuaderli dal vendere Adalat nel Regno Unito, dove i prezzi erano maggiori. La Commissione Europea dichiarò che l'azione della Bayer riduceva i margini della libera concorrenza. La Bayer si appellò alla decisione e, agli inizi del 2004, la Corte Europea di Giustizia sentenziò che la Commissione Europea non aveva provato che gli accordi tra la Bayer e i rivenditori all'ingrosso fossero anticompetitivi. In una dichiarazione rilasciata dopo la sentenza, la Bayer interpretò la decisione nel senso che i produttori farmaceutici non hanno alcun obbligo di rifornire l'intero mercato UE dallo stato membro con il prezzo regolamentato inferiore. Se questo giudizio non verrà modificato dalla legislazione nel Parlamento Europeo, la portata dell'arbitraggio nell'Unione Europea si potrebbe ridurre, aumentando i rendimenti allo sviluppo di nuovi farmaci di marca e aumentando la competitività delle imprese farmaceutiche europee nell'economia globale.

Tuttavia, le questioni legali riguardo l'arbitraggio non sono ancora state risolte. Sulla scia della decisione Bayer, un'altra grande impresa farmaceutica europea, la GlaxoSmithKline (GSK) ha fatto i primi passi per limitare l'offerta di tre farmaci in Grecia. GSK ha fornito ai rivenditori all'ingrosso della Grecia molti più farmaci di quelli necessari, solo per far sì che l'eccesso venisse riesportato nel Regno Unito e in altri paesi nei quali i prezzi erano maggiori. La decisione della GSK di limitare le forniture alla Grecia sono state impugnate dai rivenditori greci, che hanno portato il caso davanti alle autorità greche per la concorrenza. A loro volta queste hanno rinviato il caso alla Corte Europea di Giustizia. Tuttavia, nel giugno 2005, l'alta corte europea ha dichiarato di non avere la competenza per giudicare il caso e ha rimandato la questione alle autorità greche per la concorrenza. E queste ultime, nel settembre del 2006, hanno stabilito che la GSK non ha infranto le regole sulla concorrenza limitando l'offerta di alcuni farmaci in Grecia.

Domande per la discussione del caso

1. Fino a che punto le norme e gli accordi istituzionali nell'UE hanno messo le imprese farmaceutiche europee in una posizione di svantaggio rispetto ai concorrenti statunitensi?
2. Che cosa dovrebbe fare l'UE per mettere le imprese europee sullo stesso piano delle imprese con sede negli Stati Uniti?
3. Chi potrebbe opporsi a ogni tentativo di rendere illegale l'arbitraggio sui farmaci all'interno dell'UE? Quale credi potrebbe essere l'argomentazione? Quanto potrebbe aver successo?
4. Che cosa ti dice questo caso riguardo l'efficacia del tentativo di stabilire un unico mercato di beni e servizi nell'Unione Europea?
5. Se si permette che in Europa l'arbitraggio continui, quale credi sarà la risposta delle imprese farmaceutiche europee?

Fonti

1. Cowell, A., *European Union Expansion Has Drug Makers Worried*, «The New York Times», 20 novembre 2003, pp. W1, W7.
2. *EU Extends Data Exclusivity*, «Chemical Market Reporter», 22 dicembre 2003, p. 5.
3. Meller, P., *Europe Effort to Control Pricing Is Set Back*, «The New York Times», 7 gennaio 2004, p. W1.
4. Timmons, H., *Drug Firms Lose Appeal on Sales Trading Dispute*, «International Herald Tribune», 1° giugno 2005, p. 11.