

## La crisi degli scambi fra i paesi europei

1. - Gli scambi commerciali europei sono oggi dominati dagli accordi bilaterali: espedienti, mediante i quali si cerca di raggiungere l'equilibrio della bilancia commerciale per coppie di paesi. Il bilateralismo è necessaria conseguenza della inconvertibilità della quasi totalità delle monete europee, la quale a sua volta è resa cronica dall'anemia degli scambi internazionali. La situazione è aggravata dallo sbilancio dei paesi europei verso l'America, che tende tanto più ad intensificarsi quanto più si restringe il volume degli scambi intraeuropei. Gli effetti del bilateralismo sono oggi più sensibili che in passato per il fatto che le riserve di oro o di valute estere nei paesi tendenzialmente debitori sono venute assottigliandosi e finanche a sparire. Non appena il saldo passivo di uno stato tocca il margine di credito consentitogli dallo stato contraente, assai spesso il primo procede alla riduzione delle importazioni.

Di questo stato di languore dei traffici europei si deve tener conto nel giudicare delle prospettive di successo di qualsiasi manovra, comunque giudicabile negli effetti interni, per accrescere le esportazioni. Oggi più che mai, e in questo campo più che in ogni altro settore dell'economia, appare quanto sia inefficace ogni atto unilaterale, sia pure ben indirizzato, e quanto urgente sia la collaborazione internazionale.

Per porre un argine alla preoccupante depressione verso cui sono avviati i traffici europei, sono stati compiuti negli ultimi tempi diversi tentativi ed altri ne sono stati proposti. Né ai primi è arreso il successo né agli altri è stata fatta, in generale, buona accoglienza. Eppure uno sguardo realistico alla situazione consiglia di procedere per la stessa via di ricerca degli adattamenti, di prova degli espe-

dienti, di tentativo di soluzioni alternative, fino a quando una vigorosa ripresa del ritmo produttivo in tutta l'Europa consentirà di liberarsi dai più gravosi e più fastidiosi impacci agli scambi fra paesi. Perché il rimedio suggerito da coloro che respingono come insufficienti quei tentativi, e cioè l'eliminazione delle cause della crisi presente degli scambi internazionali, è ben lungi dall'essere chiaramente individuato e ancor più dall'essere ora attuabile.

Nell'autunno scorso, per iniziativa dei paesi formanti l'unione doganale Benelux, si diede vita ad un sistema di compensazione multilaterale che doveva funzionare per il tramite della Banca per i Regolamenti Internazionali. Benché fosse ristretto il numero dei paesi aderenti, vi era da attendere un notevole vantaggio da questo passaggio dal bilateralismo alla compensazione dei saldi al di là dei rapporti fra due contraenti. Esso consiste nel consentire al paese debitore di soddisfare il proprio debito utilizzando il credito che vanta verso un terzo paese e di non obbligarlo a restringere le importazioni, qualora a ciò fosse costretto dalla mancanza di metallo o di divise e dalla impossibilità d'accrescere le esportazioni verso il paese suo creditore. Si ricordi che l'idea della compensazione plurilaterale era a fondamento della *International Clearing Union* proposta dal compianto J. M. Keynes prima della fine della guerra.

I risultati conseguiti dall'accordo sono stati piuttosto scarsi. E le ragioni vengono variamente valutate. Il fatto sostanziale è il forte squilibrio della bilancia commerciale di molti paesi. Non si tratta solo e tanto di consentire al paese X debitore di Y di mobilitare il suo credito verso Z per estinguere il debito verso Y; ma anche e soprattutto di permettere ad X

debitore sia di Y sia di Z di saldare la sua bilancia: e ciò evidentemente non è possibile, a meno di far ricorso ad un flusso esterno di mezzi di pagamento.

2. - A questo scopo due alternative sono state proposte. La prima riguarda l'azione del Fondo Monetario Internazionale che ha fra i suoi compiti principali quello di fornire agli stati membri le monete di cui avessero bisogno di disporre per far fronte agli squilibri della bilancia dei pagamenti. All'atto della costituzione del Fondo si pensò che la valuta richiesta fosse sempre il dollaro; ora si vede che possono essere tali anche le monete europee. Ed in considerazione di ciò, in una recente dichiarazione, le autorità del Fondo hanno riconosciuto che se i paesi membri desiderano attingere alle monete di altri membri partecipanti detenute dal Fondo medesimo, questo non farebbe opposizione a siffatti utilizzi delle proprie risorse per contribuire a rendere multilaterale i pagamenti europei, alla condizione che siano soddisfatte le norme e le finalità stabilite dallo statuto. Con questa riserva si vuol ricordare che le cessioni del Fondo devono essere contenute entro certi limiti e che il paese che fa ricorso al Fondo è tenuto a ricomprare dopo un certo tempo la propria moneta, con cui pagò la valuta ottenuta, cedendo oro o moneta convertibile.

Le due condizioni limitano effettivamente la possibilità di azione del Fondo; ma non per questo è da respingere la proposta. Anzi è opportuno suggerire che, in considerazione delle difficili condizioni in cui versano gli scambi europei, che il Fondo è chiamato a favorire, siano adattati, per quanto è possibile, gli statuti di Bretton Woods ai bisogni più urgenti. Uno dei suoi obiettivi più importanti è di affrettare la convertibilità di tutte le monete, come ho avuto occasione d'illustrare altrove (1); è evidente che in ciò rientri, anzi ne sia come il presupposto essenziale, la convertibilità delle

(1) Mi sia permesso di far riferimento all'ultimo capitolo del volume: *La moneta, il credito e i sistemi monetari attuali*, 7ª edizione, Milano, Giuffrè, 1948.

monete europee fra loro. Se questo può rappresentare il primo passo verso l'obiettivo più ampio, sembra naturale che il funzionamento dell'organismo ideato a Bretton Woods sia piegato a favorirne l'attuazione. Esso non rappresenta fine a se stesso ma ha esclusivamente carattere strumentale; non vi è motivo pertanto di rifiutare gli eventuali adattamenti delle norme costitutive se ciò dovesse apparire raccomandabile in vista del perseguimento delle finalità che si vogliono raggiungere. La elasticità di movimenti e la pronta adattabilità alle mutevoli esigenze di un'economia in stato di convalescenza devono essere le caratteristiche degli organismi di cooperazione internazionale se si vuole evitare che un irrigidimento in posizioni preconcepite ne cagioni il fallimento.

Nell'ambito del funzionamento dell'E.R.P. è stata poi escogitata un'altra forma esterna di potenziamento della compensazione europea. Essa consiste nell'utilizzare una parte degli aiuti del piano Marshall, anziché per fornire beni americani, per saldare i disavanzi esistenti fra i paesi europei in esso compresi.

Se uno dei sedici paesi è creditore, ad esempio di 100 milioni di dollari, verso un'altro dei paesi rientranti nel piano, che non riesca a liberarsene per mancanza di merci da esportare, il primo può ricevere i 100 milioni già assegnatigli dal piano sotto condizione di destinare l'equivalente somma del fondo di moneta locale (da costituire in contropartita agli aiuti stessi) a compensare i suoi esportatori che attendono ancora di essere pagati a causa della non avvenuta importazione dal paese debitore.

Questa proposta è stata accolta con diffidenza. Si è osservato che in fondo essa significhi in certo senso penalizzare i paesi che esportano e avvantaggiare, a spese di essi, quelli che restano indietro nell'inviare contropartita. E ciò è innegabile; si può giungere anzi al caso limite di un paese che veda impiegata la totalità degli aiuti in conto E.R.P. a finanziare esportazioni già eseguite. Tuttavia non ritengo che il giudizio debba essere negativo.

Nel valutare gli sforzi per arginare la minacciata disgregazione del commercio europeo occorre partire non già dal punto di vista del-

l'interesse del singolo paese ma da quello della finalità che si vuol raggiungere. Se il rimedio suggerito consente al paese, a carico di cui si applica, di continuare ad esportare senza timore di provvedimenti restrittivi da parte di chi non può pagare, e favorisce quindi il mantenimento e lo sviluppo dei traffici, ne deriva il vantaggio per tutti i paesi e quindi anche di quelli che a prima vista appaiono danneggiati.

Evidentemente occorre procedere con molta cautela nell'applicazione del provvedimento per evitare che i sacrifici, che pur sono necessari per raggiungere l'espansione degli scambi, ricadano in modo eccessivo su alcuni paesi e comunque non siano proporzionati alla capacità di sostenerli. Un limite all'onere che per tal via può essere imposto a ciascuno dei sedici paesi sta poi nella logica stessa dell'E.R.P. Questo si è chiaramente prefisso l'obiettivo di condurre le economie europee ad un determinato livello di reddito e, in relazione a tali traguardi, ha fissato le quote di aiuti attribuiti a ciascuno. La deviazione degli aiuti dall'approvvigionamento di materie prime, di generi alimentari, di attrezzature produttive, ecc. al finanziamento dei saldi attivi è consentita entro limiti che non compromettano l'attuazione del programma produttivo.

3. - Nonostante i punti deboli che presentano, le riserve con cui vanno accettati, i pericoli di cui sono suscettibili, i tentativi per superare il bilateralismo e ridare respiro agli scambi intraeuropei, e cioè: il sistema di compensazione plurilaterale per il tramite della Banca dei Regolamenti Internazionali, l'intervento del Fondo Monetario Internazionale e la destinazione di una parte degli aiuti E.R.P. per alimentare il clearing multilaterale, rappresentano a mio avviso il tipo di soluzioni che si impongono nell'attuale momento.

Coloro che respingono queste soluzioni a motivo della riconosciuta insufficienza di esse insistono sulla necessità di eliminare le cause dell'attuale anemia degli scambi. Un criterio di sano realismo suggerisce di chiarire dapprima in che cosa queste cause consistano e d'accertare poi se e come siano eliminabili.

E' da tutti riconosciuto che il basso volume degli scambi intraeuropei rispetto al livello prebellico sia in gran parte dovuto a due fattori di carattere squisitamente politico: la bassa quota di produzione industriale consentita alla Germania e la separazione dell'Occidente dall'Oriente europeo. Per quanto attiene a questi due fattori è ovvio che abbia scarsa efficacia additare agli organi responsabili della politica economica, interni e internazionali, la meta della eliminazione delle cause, dato che essa è fuori della loro sfera di azione. Innegabilmente è tutt'altro che priva di valore la valutazione degli eventi politici compiuta da chi si preoccupa delle conseguenze economiche; ed è risaputo che se le decisioni politiche avessero tenuto e tenessero maggior conto dei riflessi economici non pochi guai sarebbero risparmiati all'umanità. Ma, nell'attesa che i suggerimenti penetrino nelle menti responsabili della vita politica del mondo, è giocoforza prendere atto della realtà ed adeguare ad essa gli strumenti dell'organizzazione economica.

Meno facile è procedere nella ricerca delle cause quando si abbandoni il terreno dei fattori politici e si penetri nel campo delle vere e proprie misure di politica commerciale, valutaria, monetaria dei singoli paesi, misure che costituiscono veri ostacoli al trasferimento di beni e di capitali. Per semplificare il problema è opportuno considerare a parte il grave inasprimento degli intralci agli scambi intraeuropei verificatosi negli ultimi tempi; qui non vi è dubbio di sorta intorno al programma di azione che si attende. Ed è auspicabile che gli organi di cooperazione economica già esistenti abbiano a proporsi di affrontare sollecitamente il loro compito, in modo da rendere possibile il funzionamento di un sistema multilaterale.

Che dire di tutte le altre restrizioni ai traffici internazionali, che appunto rendono necessario lo sforzo per instaurare il multilateralismo e salvare quanto sia possibile salvare del commercio intraeuropeo? Sono da considerare anch'esse come cause da eliminare o non piuttosto come espressione di disagi più profondi che rappresentano le vere cause?

Dopo la prima guerra mondiale si seguì il criterio che il bersaglio da colpire fossero le

misure limitatrici degli scambi, le tariffe, il controllo dei cambi, ecc. E per alcuni anni nell'intervallo fra le due guerre i movimenti di intesa fra gli stati nel campo economico si attennero allo stesso principio. L'esperienza ha mostrato che quella veduta era piuttosto superficiale. E così, i primi passi compiuti per ricostruire un sistema economico mondiale dopo l'ultimo conflitto si sono avviati verso una direzione nuova: il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, l'Organizzazione per il commercio internazionale, ecc. prendono atto di una struttura internazionale ribelle all'automatismo dei rapporti economici e mirano a conciliare le esigenze delle singole economie nazionali con quelle dell'economia universale.

Questo tipo di riordinamento dell'economia mondiale si accompagna, postula ed è richiesto da un riordinamento delle relazioni politiche fra i popoli. Noi viviamo in un mondo che si trasforma e necessariamente l'organizzazione economica deve muoversi parallelamente. E' chiaro che questi problemi di lungo periodo vadano tenuti distinti dai provvedimenti imposti dall'azione immediata. Ma poichè i lunghi periodi non sono che brevi periodi sommati fra loro, è assai utile orientare il modo di agire imposto dalla cruda realtà dei fatti ad una visione, sia pure approssimata, del cammino che si intende percorrere in avvenire.

4. - Questo punto è assai importante. Bisogna evitare che il generico appello — che pure ha tanti motivi per essere raccolto e propugnato — per la soppressione di ciò che ostacola gli scambi fra i popoli venga interpretato come l'invito a guardare al passato quale modello da riprodurre anzichè come l'impegno a realizzare una comunità economica internazionale lungo le linee della nuova realtà politica che l'avvenire ci riserva.

Non è questa la sede per sviluppare i presupposti, la portata e le conseguenze dell'unione economica europea e le relazioni fra essa e il resto del mondo, e in particolare fra essa e l'America, senza il cui concorso la ripresa economica del nostro continente sembra inat-

tuabile. Qualche considerazione deve essere fatta per mostrare come la linea dei futuri sviluppi possa e debba fin d'ora far sentire la sua influenza nella scelta dei tipi di soluzione dei problemi contingenti.

Alla conferenza internazionale per l'unità europea, tenutasi all'Aia nel maggio scorso, si è molto parlato di unificazione: unificazione doganale, monetaria, fiscale, sociale, ecc. Fermandoci a considerare ciò che implica l'unificazione doganale, vedremo cosa possa suggerire, anche a chi studia la presente situazione del commercio europeo, la scelta di una determinata direttiva per il futuro.

L'unificazione doganale corrisponde alla vecchia formula dell'unione doganale, cioè di un'area libera di barriere doganali interne e con una uniforme tariffa verso l'esterno. E' chiaro che chi persegue questo punto d'arrivo, sia pure nel lungo periodo, non può non volerne affrettare l'avvento in tutte le occasioni in cui si tratta di agire sulla situazione presente.

Ma quale prospettive di successo ha il programma dell'unione doganale europea? Affinchè esso abbia ad esercitare tutti i suoi effetti favorevoli alla divisione internazionale del lavoro (sia pure limitatamente all'area dell'unione) bisogna che non vi siano ostacoli al trasferimento di merci, di capitali e di uomini. Ammesso pure che si realizzi l'abolizione ai movimenti di capitali e di merci, è assai dubbio che altrettanto si verifichi per la mano d'opera. Il vantaggio della libera circolazione di uomini, come è noto, sta nell'elevare la produttività globale del lavoro e quindi il salario in quanto l'emigrazione dai paesi eccedentari accresce in essi la produttività marginale del lavoro e quindi il salario. Nei paesi di immigrazione il salario tende ad abbassarsi; e se all'inizio il livello di produttività del lavoro è molto pronunciato, occorrerà un ampio movimento migratorio prima di vederlo appianato.

In considerazione di ciò, nei paesi con scarsità di mano d'opera si cominciano ad esprimere delle riserve circa l'estensione della libertà di movimento anche alle persone. Così qualche studioso francese, sia riguardo alla progettata unione doganale italo-francese, sia riguardo al