

I pagamenti intraeuropei e la posizione dell'Italia

1. - Nel corso del 1946 e del 1947 il ristabilimento delle relazioni commerciali fra stati europei avvenne mediante la stipulazione di accordi di pagamento, fondati sull'accettazione del principio che la intensificazione del commercio in Europa sarebbe stata possibile alla condizione che gli scambi non fossero stati compressi nei limiti di equilibri bilaterali. Gli accordi di pagamento prevedevano che le parti si impegnassero a consentire senza limitazione i pagamenti afferenti alle importazioni ed alle esportazioni previste dai contingenti pattuiti negli accordi commerciali, e che si concedessero margini di credito aventi per scopo di assicurare la continuità dei pagamenti nei casi nei quali le importazioni in una direzione non fossero equilibrate dalle esportazioni nella direzione opposta. Qualora gli squilibri avessero ecceduto quelli previsti dai margini di credito, la continuità dei pagamenti non avrebbe subito arresti, perchè lo stato debitore avrebbe liquidato le eccedenze in moneta accettata dal creditore.

Nel corso del 1947 si delineò la divisione dell'Europa in due gruppi: un gruppo utilizzava e l'altro gruppo non utilizzava i margini di credito. Nel 1948 il fenomeno si aggravò: i debiti degli stati del primo gruppo verso quelli del secondo, crescevano costantemente al disopra dei margini di finanziamento, costringendo i debitori a pagare i creditori in dollari. Nella impossibilità di eseguire pagamenti in dollari, i debitori posero in essere misure rivolte a restringere le importazioni nei limiti delle esportazioni.

Nel corso del 1948 gli scambi fra l'Italia e gli Stati europei subirono le conseguenze della crisi che investiva l'Europa. La politica

seguita dal governo italiano perseguì il fine di avviare alla normalità gli scambi con gli stati europei eliminando la molteplicità dei cambi fra la lira e le monete europee. Mentre nel gennaio del 1948 appena il 24,70% degli scambi regolati per mezzo di accordi di pagamento aveva luogo sulla base di cambi riferiti al cambio del dollaro, nel settembre dello stesso anno l'85,84% dei pagamenti regolati per mezzo di accordi, aveva luogo sulla base di un cambio riferito al cambio del dollaro. I pagamenti ai quali si applicavano cambi diversi da quello del dollaro rappresentavano il 51,92% nel gennaio e il 2,99% del totale dei pagamenti nel settembre. Parimenti diminuiva l'ammontare degli scambi regolati per mezzo di affari di reciprocità: gli scambi regolati attraverso questa forma dal 23,38% discendevano all'11,17%. Con la eliminazione della molteplicità dei cambi, si associava un fenomeno preoccupante di crescente squilibrio negli scambi con i paesi legati all'Italia da accordi di pagamento. Tale squilibrio induceva il Governo italiano ad estendere i margini di credito. In taluni casi esso consentiva che gli scambi continuassero anche dopo il superamento dei margini di credito (1).

2. - I paesi in situazione simile all'Italia, al pari di questa crebbero i margini di credito previsti dagli accordi di pagamento. Tuttavia divenne di più in più evidente che i margini di credito non adempivano alla fun-

(1) Come è noto, la rigorosa bilateralità degli accordi di pagamento in conto di compensazione è stata temperata mediante l'introduzione di speciali clausole. Principale, fra esse, la clausola per cui

zione di coprire disavanzi temporanei, ma si trasformavano in investimenti di lunga durata che in condizioni normali sarebbero stati negoziati alle condizioni applicabili a questo genere di finanziamenti. Manò a mano che questo processo si compiva, cresceva nei governi degli Stati creditori la preoccupazione delle conseguenze inflazionistiche derivanti dalla permanenza di scambi squilibrati. Tale preoccupazione si rifletteva nella riluttanza sempre maggiore ad aggiungere nuovi finanziamenti a quelli già concessi. Nell'autunno del 1947 un gruppo di stati propose di correre ai ripari, mediante l'attuazione di un piano che ripristinasse la trasferibilità delle monete europee. Il Belgio, il Lussemburgo e l'Olanda proposero un piano secondo il quale:

1) i paesi europei avrebbero convenuto che ciascuno di essi avrebbe avuto la facoltà di pagare i propri creditori trasferendo ad essi i saldi attivi nei confronti dei propri debitori (avrebbe dovuto essere oggetto di accordo se il trasferimento avesse o non presupposto il consenso dei debitori);

ognuna delle due parti consente che i pagamenti possano eccedere le disponibilità esistenti a favore dell'altra sino ad un limite prefissato e stabilisce che il saldo venga regolato a scadenza con moneta del paese creditore oppure in oro o in valuta libera. La clausola di finanziamento venne applicata in misura molto limitata dall'Italia nei primi

2) qualora i trasferimenti di saldi attivi da un gruppo di debitori ad un unico creditore avessero provocato in quest'ultimo una accumulazione di crediti espressi nella medesima moneta oltre un determinato limite, il paese la cui moneta avesse costituito oggetto della accumulazione suddetta, avrebbe pagato in oro l'eccedenza rispetto al limite pattuito;

3) allo scopo di rendere possibile per gli Stati debitori la cui moneta si fosse concentrata in un unico creditore oltre il limite convenuto, di eseguire il pagamento delle eccedenze in oro senza prelievo sulle riserve, si sarebbe costituito un fondo in dollari da essere apportato dal Governo degli Stati Uniti.

La proposta non ricevette attuazione. Tuttavia, la Francia, l'Italia, il Belgio, il Lussemburgo e l'Olanda il 18 novembre 1947 stipularono un accordo in virtù del quale:

1) al termine di ogni mese si sarebbero attuate quelle compensazioni che non avessero determinato concentrazioni di saldi del tipo di quelli sopra descritti. In altre parole si sarebbero eseguite compensazioni ogni qual

tempi susseguiti alla ripresa degli scambi con l'estero.

Da allora, i finanziamenti concessi dall'Italia, e cioè i margini di credito, sono andati estendendosi ad altri paesi e hanno raggiunto importi sempre più rilevanti. La tab. I riflette la situazione al settembre 1948.

TAV. I

FINANZIAMENTI CONCESSI DALL'ITALIA NEL 1948

PAESE	Valuta	Gennaio	Febbraio	Marzo	Maggio	Settembre
Belgio	Fr.b.	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Francia	Fr.fr.	800.000.000	1.440.000.000	3.000.000.000	5.000.000.000	5.000.000.000
Germania - Zona A.A.	\$	500.000	500.000	500.000	500.000	3.000.000
Germania - Zona Franc.	\$	—	—	400.000	400.000	400.000
Germania - Zona Soviet.	\$	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
Jugoslavia	Lit.	2.025.000.000	2.025.000.000	2.025.000.000	2.025.000.000	2.025.000.000
Norvegia	Lgs.	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Olanda	Fols.	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	—
Polonia	\$	1.000.000	1.000.000	1.000.000	2.000.000	2.000.000
Spagna	Ptas.	11.000.000	11.000.000	11.000.000	11.000.000	11.000.000
Controvalore in lire ai cambi di clearings:		6.976.029.000	9.015.979.000	12.673.229.000	17.654.329.000	18.302.209.000

volta si fossero verificati circuiti chiusi, ossia: A creditore di B, B creditore di C, C creditore di A;

2) nel corso del mese, ancorchè i crediti previsti dagli accordi di pagamento fossero stati superati, non sarebbero stati eseguiti pagamenti in oro per le eccedenze, ma si sarebbero aspettati i risultati della compensazione;

3) ogni paese partecipante, nel corso del mese, avrebbe comunicato agli altri partecipanti, ogni informazione possibile circa la situazione degli accordi di pagamento. La Banca dei Regolamenti Internazionali di Basilea avrebbe agito da istituto di compensazione.

Lo squilibrio degli scambi rese inoperanti gli accordi per la compensazione multilaterale. Al 31 dicembre 1947 la situazione dei saldi negli accordi di pagamento tra i quattro paesi che avevano partecipato all'accordo multilaterale del 18 novembre 1947, presentava la seguente composizione:

	Belgio	Francia	Italia	Olanda
	(in milioni di dollari)			
Belgio . . .	—	+ 44,5	+ 1,8	+ 35,2
Francia . . .	- 44,5	—	- 2,1	- 3,1
Italia . . .	- 1,8	+ 2,1	—	+ 1,0
Olanda . . .	- 35,2	+ 3,1	- 1,0	—

Secondo la relazione del Comitato dei delegati presso la Banca dei Regolamenti Internazionali per la compensazione monetaria multilaterale, le compensazioni eseguite al 31 dicembre ammontavano alla cifra irrilevante di 1,7 milioni di dollari. Secondo la stessa relazione le compensazioni massime possibili fra gli Stati partecipanti all'accordo (2) sarebbero ammontate a 39,2 milioni di dollari, ma dalla loro attuazione non sarebbe derivato alcun vantaggio effettivo, perchè non sareb-

(2) Oltre i quattro indicati: Svezia, Norvegia, Danimarca, Regno Unito, Zona Francese.

bero stati eliminati gli squilibri che stanno alla base del commercio intereuropeo. Anche qualora si fossero compiute le compensazioni possibili fra gli Stati europei, esse non avrebbero potuto chiudersi in dipendenza della circostanza che esisteva un gruppo di Stati con saldi netti creditori e un gruppo di Stati con saldi netti debitori. Al 31 dicembre 1947 il Regno Unito presentava un saldo netto debitore, verso i nove paesi fra i quali avrebbe potuto eseguirsi la compensazione, di 335 milioni di dollari e il Belgio presentava un saldo netto creditore verso gli stessi paesi di 207,9 milioni di dollari.

3. - Nel corso del 1948 la distribuzione dei saldi fra creditori e debitori subì modificazioni. La posizione del Regno Unito migliorò in misura considerevole, al punto da indurre a prevedere che questo avrebbe assunto la posizione di creditore netto. Tuttavia non venne meno la divisione in due gruppi di stati: un gruppo con saldo netto creditore, un gruppo con saldo netto debitore, così da rendere impossibile la chiusura delle compensazioni senza l'iniezione di una moneta extra-europea, che adempisse alla funzione di strumento di saldo. Nel corso delle discussioni che si conclusero con la stipulazione di un accordo multilaterale per i pagamenti intra-europei, gli stati partecipanti all'E.R.P. convennero che questa funzione avrebbe potuto essere conferita a una parte dei dollari E.R.P. Essi ammisero che una soluzione avrebbe potuto essere quella secondo la quale gli stati con saldo netto creditore nei confronti degli altri stati partecipanti all'E.R.P., ma aventi un saldo debitore nella bilancia totale dei pagamenti internazionali, ricevessero i dollari E.R.P. in quantità commisurata al saldo della bilancia totale dei pagamenti internazionali. Questi ultimi inoltre avrebbero ricevuto una contribuzione in dollari corrispondente all'ammontare delle eccedenze dei crediti sui debiti nei confronti degli stati europei, a titolo di copertura del saldo creditore nei confronti degli stati stessi.

Secondo questa proposta, uno stato immaginario, del quale la bilancia dei pagamenti fosse stata:

Disavanzo in dollari	(in milioni)
Avanzo verso partecipanti all'E.R.P.	- 750
Disavanzo totale	+ 250
	- 500

avrebbe ricevuto l'aiuto americano diviso in due quote: 500 milioni di dollari incondizionatamente e 250 milioni alla condizione che fossero considerati a titolo di saldo della eccedenza delle riscossioni sui pagamenti nei confronti degli altri stati partecipanti all'E.R.P. Ciò avrebbe potuto aver luogo in due forme:

1) l'amministrazione dell'E.C.A. avrebbe messo a disposizione dello stato in questione 500 milioni di dollari nei modi consueti. Gli altri 250 milioni li avrebbe messi a disposizione in pagamento di merci destinate ad altri stati partecipanti. Questi pagamenti sarebbero stati quelli ai quali si attribuisce la denominazione di « off shore purchases »;

2) l'amministrazione dell'E.C.A. avrebbe messo a disposizione 750 milioni di dollari, dei quali 500 milioni incondizionatamente e 250 milioni condizionatamente all'impegno dello stato ricevente, di vincolare l'equivalente in moneta nazionale, al pagamento della eccedenza delle esportazioni sulle importazioni provenienti dagli stati partecipanti all'E.R.P.

Le due soluzioni non avrebbero differito sotto il profilo finanziario perchè:

— sia nel caso n. 1 sia nel caso n. 2 lo stato con disavanzo in dollari di 750 milioni, avrebbe ricevuto i dollari necessari per farvi fronte;

— l'equivalente in moneta locale libera per finanziare investimenti all'interno, sarebbe stata la contropartita di 500 milioni di dollari in ambedue i casi.

Malgrado le due soluzioni non differissero sotto il profilo finanziario, si riconobbe che esse differivano sotto il profilo commerciale. L'accettazione del metodo degli acquisti « off shores » avrebbe prodotto la conseguenza che l'E.C.A. avrebbe interferito nell'amministrazione degli accordi commerciali e degli accordi di pagamento che legano gli stati europei fra

loro. Non sembrò potersi revocare in dubbio che tale interferenza sarebbe riuscita pregiudizievole allo svolgimento degli scambi intereuropei. Si preferì pertanto il sistema secondo il quale una quota parte dell'equivalente in moneta locale dei dollari E. R. P., sarebbe stata riservata a finanziare gli sbilanci fra gli stati europei.

4. - La convenzione multilaterale da ultimo definita (autunno 1948) stabilisce che ciascuno degli Stati partecipanti all'E.R.P., la bilancia dei pagamenti correnti del quale nei confronti degli altri Stati partecipanti all'E. R. P. si prevede creditrice, ha l'obbligo di stabilire nei confronti di ciascun debitore « drawing rights » (« diritti di tiraggio »). Le monete locali nelle quali si esprimono i « drawing rights », sono l'equivalente delle merci fornite dall'E.C.A. a titolo di aiuto condizionato. Qualora gli Stati debitori dispongano di riserve espresse nelle monete dei creditori accumulate precedentemente (« existing resources »), devono pagare i deficit attingendo alle riserve nella misura degli ammontari pattuiti, prima di maturare il diritto a utilizzare i « drawing rights ». L'ammontare dei « drawing rights » dati e ricevuti è il seguente:

TAV. II

	« Drawing rights » dati	« Drawing rights » ricevuti
	(in milioni di \$)	
Austria	3,1	66,6
Belgio-Lussemburgo	218,5	11,0
Danimarca	5,1	11,9
Francia	9,7	333 -
Grecia	—	66,8
Italia	47,3	27 -
Norvegia	16,5	48,3
Paesi Bassi	11,3	83 -
Svezia	34,8	9,8
Turchia	28,5	8,8
Regno Unito	312 -	30 -
Bizona	108,8	98,6
Z. F. O. A.	14,8	15,6
	810,4	810,4

La iniezione delle monete locali corrispondenti ai « drawing rights » stabiliti da alcuni Stati a favore di altri Stati deve aver luogo mensilmente nella misura dei deficit bilaterali, alla condizione che le riserve detenute dal debitore in moneta del creditore non consentano il pagamento del debito. Attraverso la iniezione delle monete locali si chiudono le compensazioni compiute nei limiti nei quali potevano aver luogo in conformità dell'accordo del 18 novembre 1947.

Infatti la convenzione multilaterale impegna le parti contraenti ad accettare illimitatamente le compensazioni di prima categoria, ma subordina all'accettazione delle parti la esecuzione delle compensazioni di seconda categoria. Sono compensazioni di prima categoria quelle che hanno luogo quando la diminuzione di uno o di più saldi debitori sta in contropartita di una diminuzione equivalente di uno o più saldi creditori. Le compensazioni di seconda categoria producono la conseguenza che alla fine provocano l'aumento di un saldo esistente o la formazione di un saldo nuovo.

ESEMPIO DI COMPENSAZIONE DI PRIMA E DI SECONDA CATEGORIA

Compensazione di I categoria		Compensazione di II categoria	
A debitore di B di 100	B di 100	A debitore di B di 100	B di 100
B » » C » 100	C » 100	B creditore » C » 100	C » 100
C » » A » 100	A » 100	C debitore » A » 100	A » 100

A paga B trasferendogli il proprio credito verso C

Essendo B debitore di C di altrettanto, il circuito si chiude.

Essendo B creditore di C, il circuito non si chiude. Pertanto al termine della compensazione B al credito originario verso C avrà aggiunto quello trasferito da A. B sarà dunque creditore di C di 200. Se secondo l'accordo di pagamento tra B e C il plafond fosse di 100, C avrebbe oltrepassato il plafond di 100 e dovrebbe pagare in oro.

5. - L'esame delle conseguenze economiche del sistema esula dai confini di questa esposizione. In essa ci si limita a riproporre interrogativi che sono stati non eliminati, ma complicati ulteriormente dalle misure accennate sopra.

Si deve considerare il sistema dei pagamenti intraeuropei attuato dalla convenzione multilaterale un progresso verso la ricostituzione di un mercato europeo dove materie prime, prodotti, uomini, capitali, siano liberi di muoversi? Devesi considerare il sistema atto a suscitare gli incentivi che indurranno gli Stati europei ad eliminare gli squilibri che impediscono che il commercio intraeuropeo si ricostituisca su basi normali?, o non piuttosto in assenza di incentivi il sistema costringerà ad accettare in misura crescente la direzione programmatica degli scambi, perchè soltanto essa sarebbe in grado di provocare quelle misure senza le quali non si ricostituirebbe il tessuto connettivo della economia?

Una indagine meritevole di attenta considerazione compiuta dalla Commissione Economica Europea delle Nazioni Unite ha messo in evidenza che in periodo normale, l'equilibrio degli scambi europei, si compiva attraverso la iniezione in Europa di una moneta liberamente trasferibile e precisamente della sterlina. Gli Stati Europei (esclusa la Germania) nel 1928 esportavano verso il Regno Unito più di quel che importassero, per un controvalore di 718 milioni di dollari di allora. In pagamento essi ricevevano sterline per il controvalore di 718 milioni di dollari, che adopravano per finanziare il proprio disavanzo nei confronti degli Stati extra europei, dove, in quel tempo ormai lontano, la sterlina era liberamente spendibile. Dal canto proprio la Germania aveva un surplus esportativo verso gli altri Stati Europei di 373 milioni di dollari (pag. 90 del Rapporto citato).

Anche in passato il circuito dei pagamenti fra Stati europei si chiudeva con la iniezione di una moneta spendibile in mercati extraeuropei. Sotto questo profilo i dollari E.R.P. iniettati nel circuito dei pagamenti europei surrogano la funzione della sterlina. Ma le sterline costituivano la contropartita di beni che l'Europa, considerata unitariamente, metteva a disposizione di paesi extraeuropei, mentre i dollari E.R.P. sono concessi a titolo gratuito. Sotto questo aspetto sarebbe arduo ne-

gare che la loro concessione attenua gli incentivi che dovrebbero sospingere alla ricreazione dell'equilibrio, cosicchè gli incentivi debbono essere ricostituiti attraverso la programmazione governativa; ancora una volta si dimostrerà che l'attuazione dell'E.R.P. implica l'accettazione della programmazione economica.

Sembra si possa tuttavia concludere che il nuovo sistema dei pagamenti europei presenta aspetti positivi di un'importanza che non può

essere sottovalutata. Oltre a costituire il superamento del principio bilateralistico è un progresso verso una maggiore integrazione europea, esso impedisce quell'immediata contrazione degli scambi che sarebbe altrimenti derivata dagli squilibri esistenti, e apre un opportuno periodo di attesa nel corso del quale potrebbero essere disposte le misure capaci di riequilibrare la bilancia dei pagamenti.

GUIDO CARLI