

Dal bilateralismo alla convertibilità nei paesi O. E. C. E.

Il 27 dicembre 1958, i rappresentanti di alcuni paesi membri dell'Unione Europea dei Pagamenti (Germania, Belgio-Lussemburgo, Francia, Italia, Olanda, Regno Unito) hanno notificato al Segretario Generale dell'O.E.C.E. la loro intenzione di mettere fine all'Accordo U.E.P. e di applicare l'Accordo Monetario Europeo (A.M.E.). Questo Accordo era stato predisposto fin dall'agosto 1955 nell'intento di fornire ai paesi partecipanti all'O.E.C.E., in occasione del ritorno alla convertibilità da parte di un certo numero di essi, una fonte di crediti alla quale essi potessero fare appello in caso di necessità (Fondo Europeo) nonché un sistema multilaterale di regolamenti che fosse compatibile con il regime valutario interno di ciascuno di essi. Poichè le quote nell'U.E.P. ed i contributi al Fondo Europeo dei paesi sopra indicati risultano superiori, nell'insieme, al 50% dei totali (e precisamente rappresentano il 72,1% ed il 74,8% dei totali stessi), le condizioni previste dall'Accordo U.E.P. e dall'Accordo A.M.E. si sono trovate soddisfatte per cui, a partire dalla data sopra indicata, l'Unione ha cessato di funzionare ed è stata messa in liquidazione mentre l'Accordo Monetario Europeo è entrato in applicazione. Nei giorni immediatamente successivi, Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera hanno aderito all'A.M.E. mentre Grecia, Islanda e Turchia, pur facendone parte, sono rimaste ai margini del sistema.

L'entrata in vigore dell'A.M.E., che si identifica per gli uomini di governo nel ritorno a quella convertibilità che tutti gli organismi economici internazionali del dopoguerra avevano iscritto fra i loro scopi, è stata universalmente considerata come un avvenimento della più alta importanza.

Esso certamente lo è stato anche se ha rappresentato una tappa dell'evoluzione piuttosto che una meta. Il ripensare brevemente le

fasi più significative della trascorsa evoluzione che ha condotto alla convertibilità potrà gettare non poca luce sulle possibili linee dell'evoluzione futura.

Il bilateralismo fra le due guerre.

1. - Nell'intento di proteggere le rispettive economie dalle conseguenze della grande crisi — e soprattutto di difendere le riserve valutarie, di salvaguardare il livello di occupazione e di proteggere talune industrie ritenute essenziali — i principali paesi europei fanno ricorso, dopo il 1930, all'applicazione di restrizioni quantitative, all'inasprimento dei dazi doganali e all'imposizione di controlli dei cambi più o meno estesi. Ciascun paese è individualmente preoccupato di vendere di più e di acquistare di meno, di vendere beni e servizi « non essenziali » e di acquistare beni e servizi « essenziali », di chiedere ma di non accordare il pagamento in divise forti aventi il massimo grado di spendibilità. Ciascun paese persegue per proprio conto il raggiungimento di tali obiettivi che, considerati nel loro insieme, appaiono invece inconciliabili; di conseguenza, gli scambi internazionali di beni e servizi si organizzano nella forma del « troc » e si equilibrano, quando ciò avviene, al livello minimo.

Lo strumento principale di questa politica dello struzzo è l'accordo di clearing. Questo tipo di accordo prevede, sul piano commerciale, la determinazione di liste contingentali destinate ad assicurare l'equilibrio degli scambi sia in termini di valore che di essenzialità (si ricorderà, a questo riguardo, che l'accordo di clearing è spesso completato dalla creazione di sottoconti nei quali vengono compensate partite specifiche commerciali e finanziarie: turismo, cinematografia, ecc.) e, sul piano monetario, l'effettuazione dei pagamenti ai creditori nazionali nei limiti delle disponibilità e nell'ordine cronologico dei versamenti effettuati dai debitori esteri. La fissazione di un contingente di importazione o di esportazione significa, solitamente, non l'impegno ad acquistare o a vendere una determinata merce, ma l'impegno a rilasciare le relative autorizzazioni se gli operatori trovassero conveniente di acquistare o vendere la merce stessa (in pratica, data la generale scarsità di prodotti e data la possibilità di chiudere mediante divieti economici i mercati di approvvigionamento e di sbocco e di aprirne taluni mediante la stipulazione di accordi di clearing, le autorità di governo rie-

scono ad orientare i traffici e a rendere effettivi gli impegni contingenti). Conseguentemente, il clearing non sempre impedisce il verificarsi di squilibri; in mancanza però di un meccanismo automatico riequilibratore, gli squilibri vengono corretti, dopo un processo lungo e penoso, attraverso una modificazione del comportamento degli operatori, costretti nel frattempo a lunghe attese per la ricollocazione dei loro crediti.

Il bilateralismo postbellico.

2. - All'indomani della guerra, il ristabilimento di relazioni economiche normali fra paesi che hanno variamente sofferto dal conflitto e che si trovano ad uno stadio di prosperità e di sviluppo economico profondamente diverso non appare possibile se non nel quadro di un bilateralismo quasi altrettanto rigido quanto il clearing. Le prime manifestazioni del bilateralismo postbellico sono gli accordi commerciali e di pagamento bilaterali, questi ultimi caratterizzati dal fatto che, entro un determinato massimale, due paesi si concedono credito per facilitare l'intercambio reciproco. Difatti, entro i limiti del margine di credito, diviene possibile abbandonare il sistema dell'ordine cronologico dei pagamenti agli esportatori e dare agli scambi un maggiore respiro.

Sia sotto il regime del clearing, sia sotto il regime dell'accordo bilaterale di pagamenti, riscossioni e pagamenti da e verso l'estero vengono accentrati presso la banca centrale o un apposito organismo di stato, denominato ufficio dei cambi; nelle relazioni con l'estero, le banche non esercitano che una funzione puramente esecutiva. Sotto il regime dell'accordo bilaterale, peraltro, si assiste in alcuni paesi ad un certo decentramento; le banche commerciali eseguono i trasferimenti e pareggiano la posizione a fine giornata in contropartita con la banca centrale o l'ufficio dei cambi nazionale. Il decentramento avviene indipendentemente dalla creazione di un mercato dei cambi; in Italia, ad esempio, dove le operazioni in cambi — eccezion fatta delle valute di conto valutario — avvengono fino al 1953 ad un cambio fisso, il decentramento è già in atto, in una forma embrionale, fin dal 1948.

Gli accordi bilaterali di pagamento si sviluppano molto rapidamente tanto che, verso la metà del 1947, essi coprono circa il 60% degli scambi della futura zona O.E.C.E. mentre il 25% degli scambi di questi paesi è regolata in dollari (la rimanenza del 15%

è rappresentata dagli scambi fra i paesi dell'area sterlina). L'estensione degli accordi bilaterali di pagamento consente, soprattutto grazie ai margini di credito, una ripresa notevole degli scambi intereuropei. Purtroppo, anche gli accordi bilaterali di pagamento si congelano presto. I saldi accumulati nelle relazioni bilaterali non sono spendibili in altri paesi; il margine di credito viene quindi presto raggiunto. Una volta raggiunto il margine di credito, gli scambi si rallentano o si arrestano perchè i paesi debitori hanno raramente la possibilità di ricostituirlo mediante un versamento di oro o di dollari. I sistemi non monetari — compensazioni private, affari di reciprocità e scambi bilanciati — ai quali allora si ricorre costituiscono dei poveri espedienti che non risolvono il problema principale, il quale consiste nella mancanza di mezzi internazionali di pagamento. Un altro sistema molto più razionale al quale si ricorre per ristabilire l'equilibrio è la fissazione di parità di cambio non rispondenti agli effettivi cross-rates dollaro (nell'aprile 1949, allo scopo di equilibrare gli scambi italo-francesi, il cambio lira franco viene fissato a Lit. 180 per 100 frs. cioè in misura non corrispondente alle rispettive parità dollaro) o la libera oscillazione dei cambi sul mercato interno (ad esempio, fra il maggio 1946 ed il novembre 1948, la sterlina viene lasciata libera di fluttuare sul mercato italiano con il risultato che — salvo nel brevissimo periodo di cinque settimane in cui la sterlina ridiviene convertibile e cioè dal 15 luglio al 20 agosto 1957 — il rapporto sterlina dollaro viene a stabilirsi in Italia ad un livello più basso della parità ufficiale fra le due monete, situazione che provoca numerose proteste da parte della Gran Bretagna preoccupata delle distorsioni di traffico e delle perdite di valute forti che ne possono derivare; a tale situazione si mette fine con l'accordo italo-britannico del 26 novembre 1948).

3. - Il bilateralismo svela le sue interne contraddizioni: ciascun paese crede di risolvere il problema per conto suo ricercando vantaggi particolari attraverso la stipulazione di accordi commerciali e di pagamento bilaterali o attraverso il ricorso ai sistemi non monetari, cioè attraverso l'impiego di metodi mercantili mediante i quali si tende ad acquistare soltanto da chi è disposto a comperare i propri prodotti. Questa politica ha conseguenze nefaste: sul piano esterno, aggrava le penurie dei mezzi internazionali di pagamento ed asfissa i traffici; sul piano interno, impedisce il gioco dei meccanismi economici riequilibratori, aumenta i costi di produzione

(le imprese nazionali non si possono approvvigionare che nei paesi disposti ad acquistare i prodotti nazionali, non in quelli che offrono condizioni di prezzo e di qualità più convenienti), aumenta il livello interno dei prezzi, indebolisce la posizione concorrenziale del paese sui mercati esterni, obbliga l'erario ad assumersi ingentissimi oneri per il finanziamento delle posizioni congelate quando non per le perdite derivanti da insolvenze appena mascherate sotto la forma di rimborsi su lunghissimi periodi. La responsabilità del perseguimento di questa politica da parte di un gran numero di paesi europei non deve essere attribuita a mancanza di coraggio e di immaginazione da parte delle autorità; essa ricade prevalentemente su quei gruppi industriali — pubblici e privati — che all'interno di ciascun paese esercitano pressioni sui governi per conservare, attraverso il bilateralismo degli scambi, le loro posizioni monopolistiche. Ritorniamo su questo argomento perchè il bilateralismo, ormai sconfitto dovunque, è sempre in attesa di prendersi una rivincita approfittando di qualunque occasione.

Prime forme embrionali di multilateralismo monetario.

4. - L'idea di multilateralizzare gli scambi ed i pagamenti internazionali come principale strumento di ricostruzione monetaria postbellica ha incominciato a farsi strada ancora prima della fine della guerra attraverso l'elaborazione dei primi piani monetari internazionali (piano Keynes, piano White, piano Alphant). Diciamo subito che cosa si intende per multilateralismo. Gli scambi con l'estero sono posti su base multilaterale quando sono interamente liberi oppure quando le restrizioni all'importazione e all'esportazione sono amministrate con criteri globali nei confronti di tutti i paesi esteri: in altre parole, se un prodotto è liberato, esso lo è nei confronti di tutti e non soltanto di alcuni; se un prodotto è contingentato, il contingente è globale ed è valido per qualsiasi origine e provenienza. I pagamenti sono posti su una base multilaterale quando gli importatori e gli esportatori possono rispettivamente pagare o riscuotere in una qualsiasi valuta estera indipendentemente dalla provenienza o dalla destinazione delle merci e allorquando i ricavi delle esportazioni verso un determinato paese estero sono liberamente spendibili per l'importazione da qualsiasi altro paese estero. Il multilateralismo non è quindi sinonimo di liberalizzazione; tuttavia, la liberalizzazione non è possibile se non quando gli scambi

e i pagamenti sono multilateralizzati in una ragionevole misura. Inoltre, il multilateralismo degli scambi ed il multilateralismo dei pagamenti debbono procedere di conserva; se mai, il multilateralismo dei pagamenti deve precedere quello degli scambi. Se così non fosse, si potrebbe determinare una situazione in cui le importazioni da un determinato paese si arrestano nonostante la liberalizzazione per mancanza di mezzi di pagamento.

5. - L'aspirazione verso sistemi di scambi e di pagamento più ampi e multilaterali viene consacrata, per la prima volta nel dopoguerra in un documento internazionale, dagli Statuti del Fondo Monetario Internazionale. Il F.M.I. si è fra l'altro assegnato lo scopo di « appoggiare l'istituzione di un sistema multilaterale di pagamenti per le operazioni correnti fra i membri e l'eliminazione delle restrizioni valutarie che ostacolano lo sviluppo del commercio mondiale ». Purtroppo, però, quasi tutti i paesi membri del Fondo si valgono, almeno fino alla fine del 1958, della clausola derogatoria dell'art. XIV, sez. 2, che esenta dall'obbligo di abolire le restrizioni durante il cosiddetto periodo di transizione postbellico quei paesi che hanno particolarmente sofferto dal conflitto. Almeno nei primi dieci anni di vita il F.M.I. non agisce quindi come strumento propulsore della multilateralizzazione se non in assai debole misura.

6. - Eguale insuccesso incontra, fra il 15 luglio ed il 20 agosto 1947, il tentativo di convertibilità della sterlina effettuato in esecuzione delle clausole dell'accordo finanziario anglo-americano del 1945 ai termini del quale gli Stati Uniti accordano al Regno Unito prestiti a lungo termine per un ammontare di 3.750 milioni di dollari per il finanziamento dei piani di ricostruzione postbellica e per facilitare il ritorno alla convertibilità (il Canada accorda per gli stessi scopi un prestito di 1.250 milioni di \$). Le perdite di oro e dollari sofferte nel 1947 e soprattutto quelle provocate dalle massicce conversioni di considerevoli ammontari di sterline durante le cinque settimane della convertibilità intaccano profondamente il ricavo degli anzidetti due prestiti. L'esperimento fallisce perchè le condizioni per un ristabilimento della convertibilità ai cambi ufficiali non si trovano riunite. Le cose andrebbero forse diversamente se, ripetendo l'esperienza del periodo fra le due guerre, il tentativo fosse effettuato a cambi fluttuanti. È certo che l'insuccesso peserà gravemente sull'evoluzione ulteriore rallentando considerevolmente il progresso verso il multilateralismo in Europa.

7. - Maggiore contributo alla ricostruzione monetaria postbellica hanno dato gli accordi di compensazione multilaterale stipulati fra il novembre 1947 ed il settembre 1949. Tuttavia anche tali accordi costituiscono dei tentativi frammentari per risolvere il problema degli scambi e dei pagamenti intereuropei ed in definitiva non ottengono che risultati molto modesti.

Il primo Accordo di compensazione monetaria multilaterale del 18 Novembre 1947, a cui partecipano Francia, Unione Economica Belgo-Lussemburghese, Olanda e Italia come membri permanenti (altri paesi europei, fra cui la Gran Bretagna rimangono membri occasionali), prevede la compensazione automatica nella misura in cui l'operazione riduce i saldi esistenti; viceversa, le compensazioni cosiddette di seconda categoria, che hanno per effetto di aumentare uno dei saldi o di formarne uno nuovo, debbono essere sottoposte previamente all'approvazione dei paesi interessati.

L'Accordo di pagamenti e di compensazioni intereuropee del 16 ottobre 1948, relativo al periodo ottobre 1948-giugno 1949, al quale partecipano tutti i membri dell'O.E.C.E., prevede, in aggiunta alle compensazioni di prima e di seconda categoria, l'utilizzo in caso di necessità di diritti di traenza collegati con l'aiuto americano. Tali diritti consentono ai paesi beneficiari di importare gratuitamente un corrispondente ammontare di beni e servizi dal paese che li accorda, il quale riceve in contropartita un aiuto in dollari di ammontare equivalente (« aiuto condizionale »).

Il secondo Accordo di pagamenti e di compensazioni intereuropee del 7 settembre 1949, relativo al periodo luglio 1949-giugno 1950 prevede la multilateralizzazione del 25% dei diritti di traenza che nel precedente accordo erano invece stabiliti su base strettamente bilaterale. I diritti di traenza multilaterali consentono al paese beneficiario di importare gratuitamente un corrispondente ammontare di beni e servizi non soltanto dal paese che li accorda ma da qualsiasi paese membro; l'aiuto condizionale in dollari verrà assegnato al paese nei confronti del quale i diritti saranno stati in definitiva esercitati.

L'ammontare totale delle compensazioni multilaterali effettuate dalla Banca dei Regolamenti Internazionali di Basilea, in qualità di Agente, nel quadro dei tre accordi sopraricordati, si eleva a soli 300 milioni di dollari, cioè a meno di 10 milioni di dollari al mese (cifra irrisoria se si considera che, fin dai primi mesi di funzionamento dell'U.E.P., le compensazioni saranno di un ammontare

mensile di 250 milioni di dollari circa). Dall'ottobre 1948 al giugno 1950 l'ammontare dei surplus e deficit netti dopo compensazione si eleva a \pm 1.112 milioni di dollari; l'ammontare lordo dei diritti di traenza utilizzati è di 1.400 milioni e l'ammontare netto di 1.063 milioni (alcuni paesi sono contemporaneamente, per importi peraltro diversi, traenti e trassati); l'ammontare dei deficit e dei surplus netti dopo utilizzo dei diritti è di \pm 686 milioni di dollari (in alcuni casi, l'utilizzo dei diritti di traenza ha per effetto non di ridurre ma di aumentare il deficit o il surplus netto dei paesi partecipanti; questo spiega perchè, dopo un utilizzo netto di diritti per 1.063 milioni i saldi netti si riducano soltanto di 426 milioni).

Sebbene sia difficile disconoscere che questi accordi di pagamento contribuiscano a facilitare la ripresa del commercio intereuropeo dal 1948 al 1950, è peraltro innegabile che il bilancio risultante dalle cifre soprariportate sia assai deludente: i saldi non regolati dopo compensazione e dopo utilizzo dei diritti di traenza, i quali vengono quindi coperti da accordi bilaterali di pagamento conclusi fra i paesi partecipanti, rimangono ancora di importo troppo elevato in rapporto alle esistenti disponibilità di mezzi di pagamento internazionali. Uno dei difetti di questi accordi è costituito dalla determinazione dei diritti di traenza sulla base della previsione aleatoria di quelli che sarebbero poi stati i surplus ed i deficit effettivi; in queste condizioni è evidente che il paese beneficiario di un diritto di traenza, il quale potrebbe quindi utilizzarlo soltanto se il previsto deficit si verifici, non ha alcun incentivo a riequilibrare la sua situazione.

Ma il vizio fondamentale di questi sistemi è il seguente: essi concepiscono il multilateralismo esclusivamente come una compensazione di saldi accumulati nel quadro di accordi di pagamento bilaterali. La struttura degli scambi e dei pagamenti continua, nonostante tali accordi, a rimanere sostanzialmente bilaterale. Il fallimento della convertibilità della sterlina ha reso a tal punto caute le autorità responsabili che i timidi accenni di multilateralismo contenuti negli accordi anzidetti sono probabilmente il massimo a cui si può aspirare nelle condizioni dell'epoca; senza l'esperimento della convertibilità della sterlina — non è azzardato dirlo — l'Unione Europea dei Pagamenti si sarebbe forse costituita fin dal 1948 e due anni non sarebbero stati perduti inutilmente sul cammino della ricostruzione monetaria postbellica.

Intanto, nel settembre 1949 si produce un avvenimento della più grande importanza: la svalutazione della sterlina seguita dalla svalutazione delle principali monete europee. L'instaurazione di parità di cambio più realistiche prepara il terreno all'avvento di sistemi di compensazione più razionali e di maggiore efficacia.

L'Unione Europea dei Pagamenti.

8. - Il primo serio tentativo di multilateralizzazione dei pagamenti in Europa è rappresentato dalla creazione, nel settembre 1950, fra i paesi membri dell'O.E.C.E., dell'Unione Europea dei Pagamenti. L'accordo U.E.P. del 19 settembre 1950, stipulato con effetto retroattivo al 1° luglio dello stesso anno, rende praticamente caduchi, anche laddove essi rimangono formalmente in vigore, gli accordi bilaterali di pagamento, sostituendo, per ciascun paese, ai margini di credito previsti dagli accordi stessi, una « quota » che per una certa percentuale rappresenta un margine unico di finanziamento verso l'insieme degli altri partecipanti. Le quote vengono fissate in generale al 15% del totale degli scambi visibili ed invisibili effettuati nel 1949 da ciascuno dei membri con tutti gli altri.

Durante il periodo contabile, che coincide con il mese solare, i paesi partecipanti si concedono reciprocamente credito senza limitazione. I crediti interinali sono assistiti dalla garanzia di cambio; se un paese svaluta la propria moneta in corso di mese, la sua banca centrale è impegnata a rivalutare i saldi di proprietà delle banche centrali estere sui suoi libri. Alla fine di ciascun mese, i saldi creditori e debitori di ciascun paese membro verso gli altri vengono compensati per far risultare una sola posizione netta creditrice o debitrice verso l'Unione. Questa unica posizione viene addizionata algebricamente alla somma dei surplus e dei deficit netti dei mesi precedenti in maniera da determinare la cosiddetta posizione cumulativa (in caso di rovesciamento di posizione, l'operazione equivale ad una compensazione nel tempo).

La posizione cumulativa viene quindi aggiustata mediante utilizzo delle « risorse esistenti » e dei « saldi creditori o debitori iniziali ». Infatti, per impedire che i debiti non consolidati anteriori al 30 giugno 1950 ostacolino il funzionamento del nuovo sistema, è prevista una graduale liquidazione di essi nel quadro dell'Unione (nel complesso vengono smobilizzate risorse esistenti per un ammontare lordo di 861 milioni e netto di 505 milioni di dollari);

inoltre, per tener conto della particolare posizione dei cosiddetti « debitori strutturali », viene convenuto di accordare ad essi, solitamente sotto forma di dono e talvolta nella forma di prestiti, dei « saldi creditori iniziali » (complessivamente 314 milioni di \$), mentre i paesi in forte posizione accordano all'Unione, sotto forma di dono, dei « saldi debitori iniziali » in contropartita dei quali ricevono un aiuto condizionale dagli Stati Uniti (complessivamente 201 milioni di dollari).

Dopo queste operazioni, si arriva alla determinazione della posizione netta contabile, la quale, se compresa nei limiti della quota, viene regolata automaticamente in parte mediante la concessione di crediti alla o dalla Unione ed in parte mediante versamento di oro dalla o alla Unione. Nei primi anni di funzionamento dell'Unione, nell'intento di incoraggiare i debitori ad applicare le necessarie misure correttive, la proporzione dei regolamenti in oro dei debitori aumenta progressivamente mano a mano che il deficit cumulativo si avvicina alla quota e la proporzione dei regolamenti in oro ai creditori aumenta da zero al 50% dopo l'utilizzo del primo 20% della quota; al di là della quota i debitori dovrebbero pagare integralmente in oro (in realtà, numerose intese vengono concluse per consentire ai debitori in supero di quota di regolare metà in oro e metà in crediti) ed i creditori secondo le decisioni dell'Organizzazione. A partire dal 1° luglio 1954, tutti i regolamenti nei limiti della quota vengono effettuati, sia per i debitori che per i creditori, metà in oro e metà in crediti; a partire dal 1° agosto 1955, per il 75% in oro e per il 25% in crediti. Questo « indurimento » dell'Unione rende meno attraente la discriminazione verso i paesi non membri e in particolare verso la zona dollaro e permette ai creditori dell'Unione di finanziare i deficit incorsi verso questa area.

A partire dal 1954, nell'intento di smobilizzare una parte delle posizioni che si vanno accumulando, viene previsto un sistema di ammortamento contrattuale, mediante versamenti a forfait o ripartiti nel tempo, di una importante percentuale dei crediti e debiti nell'Unione. A tutto il 1° luglio 1958, i paesi debitori avranno ammortizzato un ammontare complessivo di 767 milioni e l'Unione avrà rimborsato ai creditori 897 milioni di cui 130 prelevati sulle sue risorse.

L'Unione è dotata di un fondo, apportato dagli Stati Uniti — inizialmente fissato a 360 milioni e ricondotto in seguito a 272

milioni per finanziare il sistema dei « saldi iniziali » — destinato a far fronte agli sfasamenti fra introiti e esborsi e a garantire i creditori contro le eventuali insolvenze. Tutti i calcoli contabili nell'Unione Europea dei Pagamenti sono effettuati in « unità di conto » avente un contenuto di oro fino uguale al dollaro U.S.A. Ogni paese fissa la parità o il rapporto fra la sua moneta e l'unità di conto. Le operazioni sono eseguite dalla Banca dei Regolamenti Internazionali nella sua qualità di Agente. L'Unione è amministrata da un Comitato di Direzione di 7 membri nominati per un anno dal Consiglio dell'O.E.C.E. su proposta dei rispettivi governi; il Comitato diviene un foro efficiente di consultazione ed acquista una tale autorità, soprattutto dopo essere riuscito a liquidare le crisi tedesche dell'ottobre 1950 e del febbraio 1951, che diviene rapidamente l'organismo abilitato a fare raccomandazioni ai paesi membri sulla politica da seguire per evitare o correggere disequilibri. La posizione dei singoli paesi viene periodicamente riveduta in seno al Comitato stesso.

Creazione di un mercato internazionale dei cambi.

9. - Inizialmente i conti bilaterali che le banche centrali si aprono reciprocamente sui loro libri per consentire le compensazioni U.E.P. servono anche come canale di esecuzione dei pagamenti fra gli operatori commerciali. In prosieguo di tempo, i pagamenti fra gli operatori vengono decentralizzati presso le banche commerciali, alle quali vengono affidate, in maniera sempre crescente, funzioni di verifica e di controllo della documentazione che prima erano esclusivamente esercitate dagli uffici cambi nazionali.

La decentralizzazione dei pagamenti permette di ricostituire all'interno di ciascun paese un mercato dei cambi dove gli operatori possono acquistare o vendere divise estere per il regolamento delle operazioni autorizzate e dove i corsi di cambio vengono liberamente dibattuti nell'ambito dei limiti fissati dalle autorità. I conti che le banche centrali intrattengono reciprocamente assumono sempre di più la fisionomia di « conti accordo » destinati a finanziare gli interventi ufficiali sul mercato. Questo processo di graduale ricostituzione dei meccanismi di mercato si accelera notevolmente con la creazione, il 18 maggio 1953, del « club degli arbitraggi multilaterali » fra nove paesi dell'U.E.P. — Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Sviz-

zera — ai quali si aggiungono negli anni successivi Austria, Italia e Norvegia. Le banche centrali dei paesi membri si impegnano ad intervenire sul mercato, in acquisto o in vendita, allorché i corsi di mercato raggiungono due limiti, inferiore e superiore, equidistanti dalla parità o dalla media nella misura di $\pm 0,75\%$; le banche commerciali, per il pareggiamento delle loro posizioni, possono liberamente acquistare e vendere — dapprima a contanti e poi anche a termine fino a tre e sei mesi — qualsiasi divisa del sistema contro qualsiasi altra su uno qualunque dei mercati dei paesi membri (1). In tal modo, la maggior parte delle compensazioni, che prima veniva effettuata attraverso l'U.E.P., viene ora transatta attraverso il mercato.

Progressi del multilateralismo dei pagamenti.

10. - La multilateralizzazione degli scambi e dei pagamenti progredisce presto oltre i confini dell'Unione Europea dei Pagamenti.

Dopo un tentativo infruttuoso di compensazione multilaterale con alcuni paesi dell'America Latina, si addivene — nel quadro degli accordi conclusi nel maggio 1955 con il Brasile da parte di Austria, Germania, Italia, Francia e Benelux e nel maggio 1956 con l'Argentina da parte di tutti i paesi O.E.C.E., accordi noti sotto il nome di « club dell'Aja » e di « Club di Parigi » — ad una compensazione multilaterale con i predetti due paesi. I pagamenti fra Brasile ed Argentina da un lato ed i paesi U.E.P. membri del rispettivo sistema dall'altro si effettuano in una qualunque delle monete europee, di maniera che ciascuno dei predetti due paesi è messo in grado di finanziare le proprie importazioni da uno qualunque dei paesi europei membri mediante il ricavo delle esportazioni verso qualsiasi altro. Successivamente, nel 1956 e nel 1957, alcuni paesi U.E.P. accordano la trasferibilità della propria moneta anche alla Finlandia e alla Jugoslavia.

Nel 1955 e nel 1956, sotto gli auspici della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite, viene esaminata a Ginevra una procedura di compensazione, su base volontaria, dei saldi degli accordi bilaterali di pagamento in vigore fra i paesi membri.

(1) Per una analisi del sistema degli arbitraggi multilaterali vedi: RINOS, *Gli arbitraggi in cambi nei paesi del club*, in « Mondo Economico », Supplemento del 1° ottobre 1955.

Poichè i paesi occidentali ivi rappresentati sono già membri dell'U.E.P., la procedura interessa in primo luogo le relazioni economiche fra i paesi occidentali e quelli oltrecortina. Su proposta del Regno Unito, Germania Occidentale, Belgio, Olanda e Italia non si associano a questa iniziativa che ritengono a giusto titolo, dopo l'infelice esperienza dei primi accordi di compensazione intracuropei del 1947-49, estremamente pernicioso ai fini di un reale progresso verso il multilateralismo in Europa e propongono invece che i paesi membri dell'U.E.P. denunciino gli accordi bilaterali in vigore con i paesi dell'Europa orientale ed accordino a questi ultimi la trasferibilità automatica delle rispettive monete come era stato fatto nelle relazioni con il Brasile e l'Argentina. Il Regno Unito aveva già soppresso da tempo gli accordi bilaterali con i paesi dell'Est europeo; successivamente, la Germania estende la trasferibilità del Beko-Mark a tutti i paesi oltrecortina ad eccezione della Germania Orientale; l'Italia adotta nel febbraio 1957 uno statuto della lira trasferibile ed abolisce progressivamente tutti gli accordi bilaterali di pagamento e quindi anche quelli con i paesi orientali; Belgio, Danimarca e Svezia ne seguono l'esempio. Mentre questa evoluzione si sviluppa i rimanenti paesi membri della Commissione Economica per l'Europa attuano il programma di compensazione volontaria (ciascuna operazione deve ottenere l'accettazione espressa di tutte le parti interessate); dal 30 giugno 1957, data dell'entrata in vigore, al 31 agosto 1958, le compensazioni effettuate ammontano a 37 milioni di dollari (2,6 milioni di dollari al mese). I risultati non potrebbero essere più deludenti. In effetti, il sistema di compensazione del Segretariato della C.E.E. non scardina menomamente il bilateralismo ma lo perpetua attraverso l'impiego di tecniche antiquate.

A partire dal 1955-56 il progresso verso il multilateralismo integrale dei pagamenti procede anche in virtù di iniziative unilaterali. La sterlina, la lira, il marco, ed il franco belga, salvo qualche accordo bilaterale ancora mantenuto in essere per ragioni particolari, divengono rapidamente trasferibili su tutta l'area non dollaro. Le conseguenze di questo sviluppo sono le seguenti: sul piano interno, il controllo dei cambi viene ormai esercitato nei confronti di due sole aree monetarie esterne, l'area dollaro e l'area non dollaro e, nella misura in cui le autorità britanniche responsabili della moneta più adoperata del sistema intervengono sui mercati liberi della sterlina trasferibile, le monete di questi paesi divengono convertibili di fatto; sul piano esterno, i paesi terzi partecipano indi-

rettamente al meccanismo dell'U.E.P. poichè sono messi in grado di pagare le loro importazioni da qualsiasi paese dell'area non dollaro con i proventi delle esportazioni verso uno qualunque di tali paesi.

Volume delle transazioni dell'U.E.P.

11. - Il volume delle transazioni regolate attraverso l'U.E.P. negli otto anni e mezzo del suo funzionamento dal luglio 1950 al dicembre 1958 è considerevole.

Il totale dei saldi debitori e creditori notificati dai paesi membri si eleva a 46,4 miliardi di dollari. Di questo totale 33,6 miliardi sono stati regolati mediante compensazioni fra i paesi membri o compensazioni nel tempo (72%) senza il ricorso alla concessione di crediti o a versamenti di oro. La differenza di 12,8 miliardi è stata regolata per 0,6 miliardi con saldi iniziali e risorse speciali E.R.P. (5%), per 9,8 miliardi con movimenti di oro (76%) e per 2,4 miliardi con concessione o ottenimento di crediti (19%). Queste cifre sarebbero ancora più elevate se, a partire dal maggio 1953, una gran parte delle compensazioni non avvenisse attraverso il mercato come è messo in evidenza dai dati seguenti: fra il maggio 1952 e l'aprile 1953 la somma dei deficit e dei surplus bilaterali è stata di 313 milioni e l'ammontare delle compensazioni multilaterali in U.E.P. di 171 milioni; dal maggio 1953 all'aprile 1954 le stesse cifre si riducono a 175 e a 74 milioni e nei dodici mesi successivi a 153 e 62 milioni di dollari rispettivamente.

Gli averi liquidi dell'Unione alla fine di dicembre 1958 ammontano a 403,7 milioni di dollari, importo notevolmente superiore a quello inizialmente sottoscritto dagli Stati Uniti (272 milioni); queste cifre acquistano tutto il loro significato se raffrontate con il sopraindicato totale di 43,8 miliardi di saldi bilaterali regolati.

Dietro queste cifre contabili c'è la realtà di uno sviluppo senza precedenti degli scambi intereuropei e mondiali.

La liberazione degli scambi.

12. - All'indomani della guerra, il principale ostacolo alla ripresa delle relazioni economiche internazionali e allo sviluppo degli scambi non è tanto rappresentato dai dazi doganali quanto dalle restrizioni quantitative, preesistenti alla guerra, mantenute e rafforzate durante il conflitto. Imbrigliati in una rete di proibizioni

e di contingenti, gli scambi debbono equilibrarsi al livello minimo e nel più breve tempo possibile; essi mancano di qualsiasi respiro.

La liberazione degli scambi a cui l'O.E.C.E. si dedica fin dalla sua costituzione presuppone evidentemente una certa ripresa della produzione e l'arresto dell'inflazione; allorchè il ciclo viene messo in moto, lo sviluppo degli scambi facilita a sua volta la ripresa della produzione ed il mantenimento della stabilità finanziaria consentendo inoltre, attraverso l'instaurazione di condizioni di concorrenza, una migliore divisione internazionale del lavoro ed un più efficiente utilizzo delle risorse umane e materiali disponibili. Il catalizzatore di questa reazione a catena è la liberazione e la multilateralizzazione dei pagamenti che è stata descritta nei paragrafi precedenti; senza di essa, la liberazione degli scambi non sarebbe possibile; a sua volta, la liberalizzazione degli scambi non sarebbe possibile se non fosse applicata congiuntamente da tutti i paesi dell'O.E.C.E.

13. - Il 2 novembre 1949 il Consiglio dell'O.E.C.E. adotta la sua prima decisione in materia di liberazione delle importazioni; i paesi membri si impegnano « ad abolire prima del 15 dicembre 1949 le restrizioni quantitative su almeno il 50% delle importazioni private in provenienza dagli altri paesi membri presi nel loro insieme, considerando separatamente il settore delle derrate alimentari e dei prodotti di alimentazione animale, quello delle materie prime e quello dei manufatti » (la percentuale di liberazione è calcolata con riferimento alle importazioni realizzate in un anno di base, che è il 1949 per la Germania, il 1952 per l'Austria ed il 1948 per tutti gli altri paesi; la base sarà poi spostata al 1955 per il Benelux).

Rendendosi conto che nessun altro progresso sarebbe possibile nel quadro della prevalente struttura bilaterale dei pagamenti — un determinato paese le cui esportazioni aumentano in dipendenza della liberazione non è in grado di utilizzarne il ricavo per incrementare le sue importazioni da un altro paese — il Consiglio dell'O.E.C.E. decide di subordinare le nuove misure di liberazione all'adozione di un Codice di Liberazione, che contenga un insieme di regole destinate ad impedire la discriminazione (codice che viene adottato il 18 agosto 1950), e alla creazione di un'Unione Europea dei Pagamenti. Nel quadro di queste due realizzazioni, i paesi membri si impegnano a liberare, a partire dal 4 ottobre 1950, il 60%

almeno delle loro importazioni private in ciascuna delle tre categorie previste e, a partire dal 1° febbraio 1951, il 75% delle loro importazioni private totali con un minimo di 60% in ciascuna delle tre categorie, prese separatamente. Le nuove liberazioni, assortite da clausole derogatorie di salvaguardia destinate a proteggere i paesi che dovessero subire in conseguenza delle medesime eccessive pressioni sulla bilancia dei pagamenti, sono congegnate in maniera che da un lato impediscono che i paesi membri soddisfino i loro obblighi concentrando le liberazioni nel solo settore delle materie prime, di cui tutti hanno bisogno e, dall'altro, permettono a ciascun paese una notevole libertà di scelta dei prodotti da liberare. A partire dal 1° ottobre 1955, la percentuale di liberazione totale viene portata al 90% con un minimo di 75% in ciascuno dei tre settori; contemporaneamente si stabilisce l'obbligo della soppressione di almeno il 10% delle restrizioni ancora in essere alla data del 30 giugno 1954. Infine, per completare lo sforzo di liberazione, il Consiglio dell'O.E.C.E. decide che, a partire dal 1° gennaio 1956, vengano soppressi gli aiuti governativi agli esportatori, suscettibili di falsare le condizioni della libera concorrenza internazionale (sovvenzioni dirette, sistemi di « retention quotas », abbuono di imposte dirette, indirette o di oneri sociali, ecc.).

14. - Le raccomandazioni e le decisioni del Consiglio O.E.C.E., anche perchè adottate in stretta aderenza con le realtà del momento, vengono largamente seguite dai paesi membri, alcuni dei quali, come ad esempio l'Italia, vanno oltre gli impegni assunti. Le inosservanze verificatesi appaiono pienamente giustificate dalla congiuntura internazionale del momento o sono il risultato di inestricabili difficoltà di ordine interno. Gli avvenimenti di Corea, ad esempio, influiscono talmente sulla situazione delle bilance dei pagamenti dei paesi membri che, fra il 1951 e il 1952, i tre principali mercati di sbocco dell'Europa occidentale si chiudono parzialmente per un periodo più o meno lungo: la Germania sospende la liberazione nel febbraio 1951 e la ripristina nell'aprile 1952 al livello di 75%; il Regno Unito diminuisce la percentuale di liberazione dal 90 al 61% nel novembre 1951 e ulteriormente al 46% nel marzo 1952 per ristabilire nuovamente il livello 75% a partire dall'ottobre dello stesso anno; la Francia sospende completamente la liberazione nel marzo 1952 e la ripristina, nella misura di 75%, soltanto nell'aprile 1955; fra il 1951 e il 1952, altri sette paesi dell'O.E.C.E. ricorrono

alle clausole derogatorie. Nel giugno 1957, alle prese con gravi difficoltà economiche interne, la Francia sospende nuovamente la liberazione che ripristinerà nella misura del 90% soltanto all'indomani del ristabilimento della convertibilità.

Malgrado queste temporanee battute di arresto, il progresso appare oltremodo soddisfacente. Alla fine del 1958, la liberazione degli scambi intereuropei ha raggiunto un livello medio di 89%; questa media è largamente superata dall'Italia 98%, dal Benelux 96% e dal Regno Unito 95%.

La liberazione degli invisibili.

15. - La liberazione delle transazioni invisibili di natura corrente procede di pari passo, sebbene necessariamente con diverso metodo, con quella delle transazioni visibili. Nel maggio 1950, le prime misure di liberazione vengono incorporate nel Codice della liberazione: le transazioni figuranti su una prima lista — noli marittimi, commissioni e provvigioni, salari e stipendi, rimesse emigrati, dividendi, canoni di affitto, brevetti — debbono essere liberate immediatamente; le transazioni figuranti su una seconda lista debbono formare oggetto di un regime quanto più possibile liberale. Sono previste, come per le merci, delle clausole derogatorie di salvaguardia.

In dipendenza dei notevoli progressi realizzati dai paesi membri, non tanto in virtù delle disposizioni del Codice quanto per iniziativa unilaterale (la Svizzera ed i paesi del Benelux sono all'avanguardia), viene creato, nell'ottobre del 1955, un Comitato delle transazioni invisibili, composto di 7 esperti indipendenti, incaricato di studiare tutti i problemi relativi a questo settore e viene disposto che tutte le transazioni invisibili di natura corrente, ad eccezione di poche rubriche, siano liberate con la facoltà a ciascun paese di formulare riserve espresse, soggette peraltro a revisione annua in sede O.E.C.E., sulle singole voci eventualmente non liberate. Dopo il 1955 i progressi divengono rapidissimi. Su una cinquantina di voci, soltanto otto formano ancora nel 1958 oggetto di riserve, d'altronde non sempre applicate in pratica; i principali settori dove sussistono ora restrizioni sono i film, le assicurazioni e i trasporti. Per il turismo, l'allocazione minima fissata a 100 dollari nel 1950 è aumentata a 200 nel 1955 e a 275 nel novembre 1957; somme

minime sono stabilite per i trasferimenti a titolo di emigrazione e successione. Ma molti paesi vanno oltre gli obblighi minimi.

16. - In materia di transazioni in capitali fra i paesi membri, l'Organizzazione dimostra una maggiore cautela. Nel 1955, essa raccomanda la liberazione, nella misura del possibile, degli investimenti diretti, dell'utilizzo dei conti bloccati, del rimpatrio dei ricavi di disinvestimenti di non residenti e del movimento fisico dei titoli; nel 1957 queste raccomandazioni si trasformano quasi tutte in impegni.

Anche in questo settore notevoli progressi vengono realizzati in virtù di iniziative unilaterali (Svizzera, Germania, Belgio) e grazie alla creazione di efficienti mercati liberi dei cambi ai quali vengono fatti affluire i regolamenti valutari relativi alle transazioni in capitali (Belgio, Italia, ecc.).

Verso il multilateralismo commerciale - La liberazione verso l'area dollaro ed altre aree.

17. - I paesi europei membri dell'O.E.C.E. si rendono presto conto dei pericoli derivanti dalla trasformazione dell'area O.E.C.E. in una zona discriminante e preferenziale ai danni di altre aree.

Così, sebbene la liberazione delle importazioni di merci e di servizi dall'area del dollaro non appaia a tutti completamente scevra di rischi, i vantaggi dell'operazione sono presto considerati essere alla lunga probabilmente maggiori, sia per l'accrescimento della capacità concorrenziale dell'economia europea suscettibile di essere rafforzata attraverso il confronto con quella americana sia per i vantaggi di qualità e di prezzo che i mercati di consumo europei ne possono ritrarre. Nel dicembre 1954, il Consiglio dell'O.E.C.E. raccomanda ai paesi membri di attenuare le restrizioni quantitative alle importazioni e alle transazioni invisibili con l'area del dollaro senza peraltro fissare percentuali o regole specifiche, ma istituendo una procedura di esame periodico dei risultati ottenuti, delle difficoltà incontrate e da sormontare, e delle prospettive future. I risultati sono moderatamente incoraggianti: alla fine del 1958, la liberazione media delle importazioni O.E.C.E. dagli Stati Uniti e dal Canada è di 73% circa (sono all'avanguardia la Svizzera 99%, la Norvegia 91%, il Benelux 86% e la Germania 78%; l'Italia 68% si mantiene su posizioni meno avanzate e la Francia col 50% si

trova quasi alla retroguardia). Queste percentuali non sono molto probanti per diverse ragioni e danno una visione cifrata dello sforzo di liberazione che è considerevolmente esagerata; tuttavia non mancano di un certo valore indicativo.

La liberazione procede attivamente anche nei confronti di altre aree. L'applicazione delle liberazioni ai territori d'oltremare dei paesi membri ha un'importanza considerevole e si traduce in un enorme sviluppo delle importazioni europee da questi territori fra il 1948 e il 1956 (+125%).

Sebbene non esista alcun obbligo statutario, i principali paesi dell'Organizzazione estendono alla zona sterlina « non partecipante » le misure di liberazione applicate in sede O.E.C.E.

Una recente decisione raccomanda ai paesi membri di attenuare progressivamente le restrizioni nei confronti della Spagna.

Viceversa, malgrado la concessione della trasferibilità delle monete europee ai paesi dell'Europa orientale, gli scambi con questi ultimi continuano ad essere contingentati nell'ambito di accordi commerciali bilaterali. Invero, non appare ancora possibile ai paesi dell'Occidente — tenuto conto che le importazioni nei paesi dell'Est europeo sono effettuate da organi governativi — trovare una formula soddisfacente per assidere su basi di effettiva reciprocità le eventuali misure di liberazione che dovessero essere concordate nell'intercambio reciproco.

L'entità dei progressi conseguiti alla vigilia della convertibilità.

18. - Ho detto prima che la liberazione degli scambi, perseguita come un obiettivo comune dai paesi membri dell'O.E.C.E., presuppone una certa ripresa della produzione e una certa stabilità finanziaria interna ma che, messa in moto attraverso l'instaurazione di un efficace multilateralismo dei pagamenti, essa facilita a sua volta la ripresa della produzione e la divisione internazionale del lavoro.

Citerò qualche cifra a conferma del progresso realizzato dai paesi membri dell'O.E.C.E. fino al ristabilimento della convertibilità.

Il prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato aumenta da 148 miliardi nel 1948 a 241 miliardi di dollari nel 1958 (+63%). Il prodotto netto al costo dei fattori aumenta da 129 miliardi nel 1948 a 207 miliardi di dollari nel 1957 (+60%).

La bilancia dei pagamenti correnti globale, fortemente deficitaria nel 1947-49 (— 5 miliardi di dollari all'anno in media), si equilibra a partire dal 1952 e passa nettamente in avanzo dopo il 1953 (1953: +1.550; 1954: +1.940; 1955: +1.460; 1956: +1.220; 1957: +1.570; 1° semestre 1958: +1.830 milioni di \$). Il miglioramento concerne anche le relazioni con l'area del dollaro.

L'indice della produzione industriale dell'insieme dei paesi membri (1953=100) evolve da 70 nel 1938 a 86 nel 1950 ed a 134 nel 1958.

Il seguente prospetto indica l'evoluzione dal 1949 in poi degli scambi dei paesi membri dell'O.E.C.E. fra di loro e con il resto del mondo:

	Scambi intereuropei (esportazioni)	Scambi con il resto del mondo	
		importazioni	esportazioni
		(miliardi di \$)	
1949	8,5	16,2	10,1
1950	9,6	14,4	9,9
1951	12,9	20,7	14,0
1952	13,0	19,1	13,9
1953	13,4	17,9	13,9
1954	14,8	18,8	14,7
1955	16,9	21,5	16,1
1956	18,7	23,5	17,7
1957	20,3	25,7	19,4
1958 (Tre trimestri cadenza annuale)	19,4	22,9	19,3

In prezzi correnti, negli ultimi dieci anni, l'ammontare degli scambi intereuropei è aumentato del 128%; l'ammontare delle importazioni europee dal resto del mondo è aumentato del 41% e l'ammontare delle esportazioni del 91%.

Ostacoli ad ulteriori progressi verso la liberazione ed il multilateralismo degli scambi alla vigilia della convertibilità.

19. - Alla vigilia del ristabilimento della convertibilità monetaria, il progresso verso la liberazione delle transazioni visibili ed invisibili si arresta davanti ad una serie di ostacoli, che agivano anche prima ma acquistano ora un peso molto maggiore. Li enumeriamo qui di seguito:

— i diritti doganali che nell'anteguerra costituiscono un ostacolo al progresso degli scambi e che cessano di esserlo allorchè le restrizioni quantitative divengono schiacciati, riacquistano ora tutto il loro peso. È evidente che il problema dello sviluppo del commercio mondiale deve ora essere considerato prevalentemente sotto questo aspetto. Le iniziative che sono state prese nell'intento di affrontare questo problema si mantengono per ora su un piano regionale (Benelux, C.E.C.A., Comunità Economica Europea); la loro analisi esula dell'argomento di questa nota;

— le restrizioni quantitative che ancora rimangono in vigore non sono più giustificate dall'esigenza di salvaguardare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, bensì servono a proteggere gli interessi di alcune branche della produzione nazionale. La rimozione di tali restrizioni diventa quindi, sul piano politico interno, notevolmente più difficile;

— alcune restrizioni in essere riguardano il settore agricolo, per il quale, in aggiunta alle considerazioni di ordine protettivo indicate sopra, valgono considerazioni di ordine sociale (per l'agricoltura, in aggiunta alla protezione, vengono impiegati altri metodi come sovvenzioni, garanzie di prezzo, ecc.).

Si aggiunga che l'anno 1948, scelto come termine di riferimento per il calcolo delle percentuali di liberazione, ha perso ormai molto del suo significato (alcuni prodotti oggi molto importanti ma che allora avevano scarso peso nel commercio internazionale rimangono tuttora vincolati senza influenze apprezzabili sulla percentuale ufficiale di liberazione) e che, sebbene siano state adottate regole di non discriminazione per quanto concerne il commercio di stato, è innegabile che quest'ultimo alteri sensibilmente i confronti fra il grado di liberazione applicato dai diversi paesi. Diviene quindi sempre più difficile fondare una politica sulla base di percentuali il cui significato perde di attualità.

Si avvicina il momento in cui la politica economica dei paesi europei in materia di relazioni reciproche deve essere ripensata su nuove basi.

L'Accordo Monetario Europeo.

20. - L'Accordo Monetario Europeo — istituito nell'intento di permettere ai membri dell'O.E.C.E., allorchè un certo numero di

essi avrà ristabilito la convertibilità, di mantenere un elevato e stabile livello di scambi, di liberazione e di occupazione — prevede l'istituzione di un « Fondo europeo » e di un « Sistema multilaterale di regolamenti ».

Il Fondo Europeo accorda ai paesi membri crediti a breve termine per aiutarli a far fronte a quei temporanei squilibri della bilancia dei pagamenti globale suscettibili di mettere in pericolo il mantenimento delle liberazioni intereuropee e a facilitare il funzionamento del « Sistema multilaterale di regolamenti ». I crediti sono concessi in oro per la durata massima di due anni a partire dalla data della concessione e sono fruttiferi di interesse. La concessione dei crediti non è automatica, come nell'U.E.P., ma discrezionale; nell'esame delle domande di credito, il Fondo tiene conto della situazione del paese richiedente, della necessità di utilizzare le risorse disponibili nel modo migliore, della maniera in cui le raccomandazioni dell'O.E.C.E. sono state applicate dal paese in causa, della politica finanziaria ed economica condotta da quest'ultimo, ecc.; la concessione del credito può essere accompagnata da raccomandazioni sulla politica economica da seguire.

Il capitale del Fondo ammonta a 600 milioni di dollari, 272 milioni resi disponibili dalla liquidazione dell'U.E.P. ed apportati dal Governo americano e 328 milioni rappresentanti i contributi dei paesi membri. Il capitale sottoscritto non è interamente versato; gli Statuti prevedono la procedura per i successivi richiami. Inoltre, il versamento di certi contributi può essere differito in considerazione della situazione speciale dei paesi in causa. La contabilità del Fondo è tenuta in unità di conto aventi lo stesso contenuto di oro fino del dollaro U.S.A. Il Fondo è collegato al « Sistema multilaterale di regolamenti »: infatti, le compensazioni mensili hanno per effetto di trasformare i crediti ed i debiti bilaterali in un solo credito o debito netto di ciascun paese verso il Fondo, il cui capitale assicura la tesoreria del Sistema e garantisce i paesi membri, fino alla concorrenza massima di 50 milioni di dollari, contro le eventuali insolvenze.

21. - Il Sistema multilaterale facilita il regolamento delle transazioni effettuate nelle monete e fra le zone monetarie dei paesi membri consentendo a ciascuno di essi di procurarsi crediti a brevissimo termine (30 giorni al massimo), noti sotto il nome di « finan-

ziamenti interinali » ed assicurano periodicamente il regolamento dei loro crediti e dei loro debiti a condizioni predeterminate. Data la struttura del Sistema, i regolamenti avvengono, di norma, prevalentemente attraverso i mercati dei cambi e le banche centrali dei paesi membri e soltanto eccezionalmente attraverso il Sistema stesso; tuttavia, l'esistenza di quest'ultimo e l'accettazione da parte dei paesi membri di una serie di obblighi, contribuisce a rafforzare la fiducia e la sicurezza nelle relazioni fra le diverse zone monetarie e fra i rispettivi mercati dei cambi.

Nel quadro del Sistema multilaterale, i paesi membri assumono tre obblighi principali:

a) l'obbligo di fissare dei corsi di acquisto e di vendita in rapporto all'oro, al dollaro U.S.A. o ad un'altra moneta. Questi corsi indicano i margini all'interno dei quali il paese interessato si propone di mantenere la fluttuazione della propria moneta in rapporto allo standard scelto e sono utilizzati per i regolamenti mensili.

Se i margini — come solitamente accade — vengono dichiarati rispetto al dollaro U.S.A., è evidente che nei rapporti fra due monete del sistema si verifichi il fenomeno del cumulo dei margini nel senso che il corso del cambio fra di essi è suscettibile di una oscillazione pari al doppio dei due margini. Ad esempio, l'Italia ha fissato nei confronti del dollaro U.S.A. un cambio di acquisto di Lit. 620,50 ed un cambio di vendita di Lit. 629,50 ($\pm 0,72\%$ rispetto alla media di Lit. 625), mentre il Regno Unito ha fissato margini di rispettivamente \$ 2,82 e \$ 2,78 ($\pm 0,714\%$ rispetto alla parità ufficiale di \$ 2,80); conseguentemente, la sterlina può oscillare sul mercato italiano fra Lit. 1.725 e Lit. 1.775 limiti che equidistano dalla media di Lit. 1.750 nella misura di $\pm 1,434\%$ cioè in una misura uguale al doppio dei margini di fluttuazione di ciascuna delle due monete in rapporto al dollaro U.S.A.

I saldi detenuti da una banca centrale nella moneta di un'altra, presentati alla compensazione, vengono riacquistati dalla banca centrale del paese debitore contro dollari al corso di vendita del dollaro U.S.A.; parimenti, i finanziamenti interinali portati in compensazione vengono rimborsati in dollari dalla banca centrale del paese debitore al corso di acquisto praticato per il dollaro U.S.A. Sono esonerati dal fissare i margini i paesi (Grecia, Islanda e Turchia) le cui monete non sono quotate su alcuno dei mercati dei cambi dei paesi membri. I paesi membri hanno la facoltà di fissare un

unico corso di acquisto e di vendita. I margini debbono essere notificati a ciascuna banca centrale del Sistema e alla Banca dei Regolamenti Internazionali nella sua qualità di Agente. Ogni paese è libero, salvo eventuali consultazioni con il Fondo Monetario Internazionale, di determinare i suoi margini; una volta dichiarati, essi divengono però impegnativi fino a nuovo avviso da trasmettere alle banche centrali dei paesi membri e all'Agente. I margini debbono essere per quanto possibile stabili e moderati. In pratica tutti i paesi membri hanno fissato questi corsi nella misura di $\pm 0,70-0,80\%$ rispetto alla parità con il dollaro U.S.A., ad eccezione della Svezia che ha fissato un margine più ristretto e della Svizzera che ha fissato un margine notevolmente più ampio;

b) l'obbligo di mettere la propria moneta, nell'intervallo fra i regolamenti mensili e a concorrenza di un ammontare determinato (per ciascun paese vi è un limite unico che vale per l'interfinanziamento da ricevere e per quello da accordare), a disposizione di qualsiasi altro paese membro che ne faccia domanda (« finanziamento interinale »). Dal punto di vista tecnico, i finanziamenti interinali possono essere concessi sia nella forma dello scoperto, sia nella forma dello « swap » comportante l'obbligo del deposito di un uguale ammontare nella moneta del paese che sollecita l'anticipazione. Qualunque sia la forma tecnica in cui il finanziamento è concesso, esso sarà considerato come un credito nella moneta del creditore, rimborsabile in questa moneta in corso di mese, oppure in dollari alla data di regolamento. Il « finanziamento interinale » porta un saggio di interesse moderato (attualmente, circa 2%); è tuttavia considerato un abuso del Sistema quello di prelevare, a titolo di finanziamento interinale, somme da investire ad un saggio di interesse più elevato;

c) l'obbligo, a fine mese, di regolare integralmente in oro o dollari il debito netto risultante dai finanziamenti interinali accordati o ottenuti, dai saldi in moneta nazionale detenuti da altre banche centrali e dai saldi in moneta estera detenuti dalla banca centrale interessata. L'oggetto dei regolamenti mensili è quindi costituito, per ciascuna banca centrale appartenente al Sistema, dai crediti espressi in moneta nazionale derivanti da « finanziamenti interinali » accordati e dai debiti in valuta estera derivanti da « finanziamenti interinali » ottenuti (convertiti in dollari sulla base del corso di acquisto del paese mutuante) nonché dai crediti in valuta

estera e dai debiti in moneta nazionale per i saldi accumulati a seguito di interventi sul mercato rispettivamente della banca centrale in causa e delle altre banche centrali (convertiti in dollari sulla base del corso di vendita del paese debitore): il cambio di conversione in oro o dollari U.S.A. sarà, volta a volta, rappresentato dal margine inferiore o dal margine superiore della banca centrale creditrice o della banca centrale debitrice, in maniera che il regolamento avvenga, per quanto concerne il finanziamento interinale, alle condizioni peggiori per il debitore e, per quanto concerne i saldi accumulati a seguito di acquisti di valute sul mercato, alle condizioni peggiori per il creditore. In caso di cambiamento di parità e di fissazione di nuovi margini in corso di mese, avrà luogo, come accadeva in sede di Unione Europea dei Pagamenti, un regolamento intermediario e ciò al fine di far giocare la garanzia di cambio insita nei margini.

L'Accordo Monetario Europeo non esclude la conclusione fra i paesi membri di « accordi ad hoc », attraverso i quali due banche centrali convengono di sostenere le rispettive monete intervenendo sul mercato a corsi situati all'interno dei limiti. Di norma, queste operazioni di sostegno, effettuate alla domanda e per conto della banca centrale che sollecita il concorso, non entrano in compensazione salvo che i paesi lo desiderino ed abbiano notificato gli accordi stessi all'Agente. L'Accordo tollera anche la possibilità del mantenimento di accordi bilaterali fra i paesi membri soprattutto nelle relazioni fra paesi a moneta convertibile e paesi a moneta non convertibile. Questi accordi dovranno essere portati a conoscenza dell'O.E.C.E. e i saldi inclusi nei relativi regolamenti mensili.

La Convertibilità A.M.E.

22. - L'Accordo Monetario Europeo non ha definito il tipo di convertibilità monetaria che alcuni paesi membri avrebbero adottato. Del resto, una definizione, benchè desiderabile sotto il profilo tecnico ed economico, non appariva strettamente necessaria all'economia dell'Accordo sotto il profilo giuridico: l'Accordo, infatti, non era destinato ad entrare in vigore in dipendenza del ristabilimento della convertibilità, ma a seguito della dichiarazione da parte di un numero di paesi membri dell'U.E.P., rappresentanti una certa percentuale delle quote U.E.P. ed A.M.E., di mettere in liquida-

zione l'Unione ed in applicazione l'A.M.E. « in occasione del ritorno alla convertibilità ». Gli accenni alla convertibilità si ritrovano soltanto nel preambolo dell'Accordo ed in un contesto puramente discorsivo; l'unica caratteristica della convertibilità, che appare ivi menzionata, in maniera peraltro assai vaga, è l'incompatibilità con essa della conclusione di accordi bilaterali nelle relazioni commerciali e finanziarie fra i paesi membri.

23. - L'espressione « convertibilità monetaria » ha acquisito nel secondo dopoguerra una carica emozionale progressivamente crescente. Ad alcuni uomini politici, essa è apparsa come un simbolo di un felice ritorno a « quelle condizioni d'equilibrio economico esterno ed interno, che avevano già caratterizzato l'epoca d'oro della medesima, cioè il gold standard di oltre quarant'anni fa » (2). Agli operatori economici, la convertibilità è apparsa come sinonimo dell'abolizione del controllo dei cambi e delle restrizioni quantitative che al medesimo si accompagnano. Gli studiosi di storia economica hanno probabilmente interpretato la convertibilità 1958 non tanto come un ulteriore passo verso il ritorno al gold standard di vecchio tipo quanto come la necessaria tappa di un'evoluzione la cui meta è indiscernibile ma che non può essere il gold standard. Sopravvalutando nella convertibilità 1958 gli aspetti tecnici — creazione di un mercato dei cambi integrato e possibilità di liberi arbitraggi fra le monete appartenenti al sistema — i cosiddetti « esperti » hanno forse mancato di afferrarne il significato economico più profondo, che si identifica nella instaurazione di condizioni di concorrenza, nell'apertura dei mercati di sbocco, nella libertà di approvvigionamento sui mercati più convenienti e via dicendo.

24. - Qualche definizione è forse necessaria per individuare quale sia esattamente il regime monetario instaurato all'indomani dell'entrata in vigore dell'A.M.E. In effetti, adoperata senza altra qualificazione, l'espressione « convertibilità monetaria » è probabilmente fonte di malintesi. Essa deve essere qualificata almeno in rapporto all'oggetto, ai soggetti, alle categorie di transazioni dalle quali hanno origine i saldi convertibili, alla struttura dei tassi di

(2) v. ALBERTO FERRARI, *Come si è giunti alla convertibilità monetaria*, in « Il Risparmio », febbraio 1959.

cambio ed infine tenendo conto del regime valutario in vigore nel paese che la istituisce e dell'estensione dell'area esterna alla quale si applica (3).

In rapporto all'oggetto, si distinguono:

- a) la convertibilità in oro;
- b) la convertibilità in dollari U.S.A. e in qualsiasi altra valuta;
- c) la convertibilità in una sola o alcune valute estere.

In rapporto ai soggetti, si distinguono:

d) la convertibilità per i non residenti, intesa come la facoltà ad essi concessa di convertire in moneta estera o oro la moneta nazionale di cui sono venuti in possesso in dipendenza di transazioni concluse con altri non residenti o con residenti;

e) la convertibilità per i residenti, intesa come la facoltà ad essi concessa di convertire la moneta nazionale in quella o quelle monete estere di cui hanno bisogno per le loro transazioni con i non residenti.

In relazione alle categorie di transazioni dalle quali hanno origine i saldi convertibili, si distinguono:

- f) la convertibilità per le transazioni correnti;
- g) la convertibilità per le transazioni in capitali.

In relazione alla struttura dei tassi di cambio, si distinguono:

h) la convertibilità amministrata attraverso il mercato ufficiale, cioè quella che funziona ai cambi controllati, fissi o variabili (« convertibilità ufficiale »);

i) la convertibilità amministrata attraverso il mercato libero, cioè quella che funziona ai cambi liberi (« convertibilità non ufficiale »).

(3) Le espressioni « residenti » e « non residenti », « transazioni correnti » e « transazioni in capitali », « mercato ufficiale » e « mercato libero », ecc., adoperate in questo paragrafo e nel seguito di questa nota sono ormai entrate nell'uso corrente. Per una ricapitolazione delle definizioni relative, mi richiamo a due mie precedenti note: *Il mercato comune e la liberazione del movimento internazionale dei capitali sotto l'aspetto valutario* e *La liberazione delle transazioni in capitali in Italia* apparse in « Bancaria » nei numeri di giugno e di novembre 1958, nonché alla mia nota *Les mouvements de capitaux en Europe Occidentale. Le problème au point de vue de la réglementation des changes*, in « Problèmes de l'Europe » dell'agosto 1959.

Per una definizione di convertibilità v. anche JULIEN KOSZUL, *L'ajustement monétaire et le retour à la convertibilité*, nella rivista « Banque » del marzo 1959.

Tenuto conto del regime valutario in vigore nel paese che la istituisce, si osserva quanto segue:

l) la convertibilità per i non residenti può coesistere con il mantenimento di talune restrizioni quantitative, alla condizione che esse siano amministrate su base globale e senza discriminazioni (l'applicazione di talune discriminazioni non può essere concepita se non per un breve periodo transitorio). La convertibilità per i residenti può coesistere sia con il mantenimento dell'obbligo della cessione delle divise estere sul mercato ufficiale sia con il mantenimento del controllo dei cambi amministrato a fini statistici in maniera da non intralciare l'attività degli operatori;

m) la convertibilità monetaria può anche significare l'abolizione di qualsiasi restrizione quantitativa nonché di qualsiasi controllo dei cambi anche amministrato a scopi puramente statistici.

Infine, se si considera l'area monetaria esterna, la convertibilità può essere applicata dal paese che la istituisce:

n) nei confronti di tutte le aree monetarie esterne con la conseguente soppressione di qualsiasi accordo bilaterale, commerciale e di pagamenti;

o) soltanto nei confronti di alcune aree monetarie esterne, ad esempio nei confronti dei soli paesi che hanno istituito la convertibilità.

Quale tipo di convertibilità hanno inteso instaurare i paesi membri dell'U.E.P. che hanno notificato al Segretariato Generale dell'O.E.C.E. la loro intenzione di mettere in vigore l'A.M.E.? La convertibilità applicata nel quadro dell'Accordo Monetario Europeo si avvicina a quella prevista dagli Statuti del Fondo Monetario Internazionale (F.M.I.), senza peraltro coincidere con la medesima. La definizione « minima » della convertibilità A.M.E. — minima nel senso che la maggior parte dei paesi membri è andata al di là, nella pratica applicazione, della formulazione minima — risulta dalle proposizioni seguenti:

a) essa è una convertibilità in dollari U.S.A. e canadesi e in qualsiasi altra moneta del sistema negoziata sui mercati dei cambi dei paesi membri (corone danesi, corone norvegesi, corone svedesi, marchi tedeschi, scudi portoghesi, fiorini olandesi, franchi belgi,

franchi francesi, franchi svizzeri, lire italiane, lire sterline, scellini austriaci).

Gli Stati Uniti applicano la convertibilità ufficiale in oro ai saldi detenuti dalle banche centrali estere. La Gran Bretagna applica la convertibilità non ufficiale in oro ai non residenti (« London Gold Market »). La Francia applica la convertibilità non ufficiale in oro ai residenti (« marché de l'or à la bourse de Paris »);

b) essa è una convertibilità integrale per i non residenti ma è applicata limitatamente alle transazioni correnti; i non residenti hanno cioè la facoltà di convertire in dollari U.S.A. o canadesi o in altre valute A.M.E. la moneta nazionale di cui sono venuti in possesso in dipendenza di transazioni correnti con i non residenti o con i residenti. Per quanto concerne i residenti, invece, la convertibilità A.M.E. relativa alle transazioni correnti non è una convertibilità integrale in quanto sia il settore commerciale sia quello delle partite invisibili correnti non sono stati ancora completamente liberati (la convertibilità integrale per i residenti limitatamente alle transazioni correnti equivale alla soppressione di tutte le restrizioni alle importazioni ed esportazioni di beni e di servizi);

c) essa è una convertibilità attraverso il mercato ufficiale, cioè ai cambi controllati, in quanto i paesi A.M.E. si sono impegnati a fissare i corsi di acquisto e di vendita in rapporto al dollaro U.S.A.

La Germania applica la convertibilità ufficiale per le transazioni correnti e per le transazioni in capitali ai non residenti e ai residenti. Il Belgio-Lussemburgo applica la convertibilità non ufficiale per le transazioni in capitali ai non residenti e ai residenti. La Francia applica per le transazioni in capitali la convertibilità ufficiale ai non residenti e la convertibilità non ufficiale (« marché des devises-titre ») ai residenti. L'Olanda e l'Italia applicano la convertibilità ufficiale e non ufficiale a seconda dei casi per le transazioni in capitali di non residenti. La Gran Bretagna applica la convertibilità non ufficiale per le transazioni in capitali di non residenti (« security sterling »);

d) la convertibilità A.M.E. coesiste con il mantenimento di talune restrizioni quantitative amministrare su base globale, ma dalle quali le discriminazioni non sono state ancora del tutto soppresse. Nell'ambito dell'area O.E.C.E., infatti, le importazioni sono state liberate mediamente nella misura di 90% circa; viceversa la

liberazione delle importazioni in provenienza dall'area dollaro è mediamente di solo 73% circa. Inoltre la convertibilità A.M.E. coesiste con il mantenimento del controllo dei cambi.

La Germania e la Svizzera hanno soppresso l'obbligo della cessione delle divise estere sul mercato dei cambi e la maggior parte delle formalità inerenti al controllo dei cambi;

e) la convertibilità A.M.E. non si applica a tutte le aree esterne considerate come un'unica zona monetaria, ma soltanto fra i paesi A.M.E., gli Stati Uniti ed il Canada.

La Gran Bretagna e l'Italia applicano la convertibilità A.M.E. a tutte le aree esterne considerate come un'unica zona monetaria ed hanno abolito tutti gli accordi di pagamento bilaterali (con la sola eccezione di uno o due accordi bilaterali conclusi dall'Italia con paesi sudamericani, accordi in corso di liquidazione). Viceversa, negli altri paesi A.M.E. sussistono ancora numerosi accordi bilaterali, soprattutto nelle relazioni con i paesi dell'Est europeo, del Medio Oriente e dell'America Latina; peraltro, in Belgio, queste arcaiche forme di bilateralismo monetario sono in via di rapida eliminazione.

25. - In conclusione, a prescindere dalle eccezioni, del resto importanti e significative, che sono state via via indicate, la convertibilità A.M.E. non si applica ancora integralmente ai residenti per quanto concerne le operazioni correnti, in quanto le restrizioni quantitative non sono state ancora completamente soppresse; non si applica per quanto concerne le transazioni in capitali nè ai residenti nè ai non residenti; è una convertibilità amministrata attraverso il mercato ufficiale e quindi funziona ai tassi di cambio controllati dalle autorità entro i margini A.M.E.; le discriminazioni verso la cosiddetta area del dollaro rimangono ancora in vigore; la maggior parte dei paesi membri dell'A.M.E. mantiene in vigore accordi bilaterali, commerciali e di pagamento, nei confronti dei paesi « terzi », diversi dagli Stati Uniti e dal Canada; il controllo dei cambi non è stato soppresso.

In sostanza, la convertibilità A.M.E. è una convertibilità assai limitata, più limitata e comunque non esattamente coincidente con quella prevista dagli Statuti del F.M.I., e ciò sia perchè le fluttuazioni dei cambi possono assumere nel sistema A.M.E. un'ampiezza maggiore di quell'uno per cento ammesso come massimo dal Fondo

per le operazioni a contanti sia perchè il sistema A.M.E., di fatto se non di diritto, non si considera incompatibile con il mantenimento di talune discriminazioni nei confronti della cosiddetta area del dollaro, discriminazioni che viceversa dovrebbero essere abolite ai sensi dell'Art. VIII, sez. 3 degli Statuti del Fondo stesso.

Probabili orientamenti della convertibilità A.M.E. - Linee di evoluzione.

26. - Abbiamo detto al precedente paragrafo n. 23 che la convertibilità A.M.E. potrebbe essere interpretata non tanto come un ulteriore passo verso il ritorno al « gold standard » di vecchio tipo, bensì come il movimento verso una meta che appare ancora indiscernibile ma che certamente non è il « gold standard ». Ripensando alle principali cause del fallimento di questo sistema fra le due guerre — crescente rigidità del sistema economico, al quale il gioco dei meccanismi automatici avrebbe imposto uno sforzo di adeguamento eccessivo — non si può non essere di questo avviso: di più, la mobilità dei fattori economici nel mondo moderno è ancora diminuita rispetto a quell'epoca per cui riuscirebbe ancora più difficile fare accettare alla collettività quelle variazioni del livello di occupazione o dei salari che un eventuale gold standard potrebbe comportare in determinate fasi congiunturali. Pertanto, le condizioni per un ritorno al sistema aureo appaiono oggi ancora meno favorevoli di quanto lo fossero fra il 1925 ed il 1931.

Malgrado fosse l'operazione monetaria più internazionalmente concertata di questo dopoguerra, la creazione dell'A.M.E., che per disgraziata coincidenza ha avuto luogo quasi contemporaneamente all'entrata in vigore del Mercato Comune ed all'aggiornamento sine die delle negoziazioni per la creazione della Zona di libero scambio, ha sembrato significare un allentamento della cooperazione monetaria in Europa. Il confronto fra le principali clausole dell'Accordo Monetario Europeo e dell'Unione Europea dei Pagamenti sembra avvalorare questa opinione: il nuovo sistema non offre più crediti su base automatica, ma soltanto su base discrezionale; le compensazioni ed i regolamenti mensili sono di ammontare irrisorio (nei primi 4 mesi di funzionamento del sistema la media mensile è stata di 1,3 milioni di \$); il finanziamento interinale, cioè quello in corso

di mese, che nel sistema U.E.P. era di ammontare illimitato, viene accordato nel sistema A.M.E. per importi trascurabili; ecc.

Probabilmente, è ancora troppo presto per affermare che l'ipotesi di un effettivo allentamento della cooperazione monetaria in Europa corrisponde alla realtà. Tuttavia, è certo che, malgrado l'esistenza di organismi o di sistemi di collaborazione su base mondiale, come il Fondo Monetario Internazionale o il G.A.T.T., l'assenza di un'intesa fra la Comunità Economica Europea e gli altri paesi membri dell'O.E.C.E. non potrà a lungo andare non influire su tale cooperazione. L'avvenire della convertibilità monetaria in Europa dipende quindi da una intesa fra i due gruppi economici che attualmente si affrontano in seno all'O.E.C.E., i « Sei » e i « non Sei », cioè dipende in sostanza dall'orientamento che si vorrà dare alla Comunità Economica Europea stessa verso la trasformazione in una area chiusa, discriminante e preferenziale, oppure verso un'area aperta sul resto del mondo. Questa scelta vitale verrà fatta nei prossimi mesi; intanto, condizionate da un orientamento costruttivo della scelta stessa, le possibilità di ulteriori progressi della convertibilità A.M.E. verso una convertibilità piena ed effettiva sono già discernibili. Alcuni di tali progressi richiedono la cooperazione fra i paesi O.E.C.E. o, almeno in un primo tempo, quella fra i paesi del Mercato Comune; altri sarebbero più facilmente realizzabili in un quadro di cooperazione; altri ancora possono essere realizzati ad iniziativa unilaterale dei paesi membri tenendo conto della situazione economica interna.

Liberazioni verso l'area del dollaro.

27. - Un primo obiettivo da raggiungere nell'immediato futuro, possibilmente attraverso una certa misura di cooperazione fra i paesi dell'O.E.C.E., è l'applicazione all'area del dollaro, da parte dei paesi che hanno dichiarato la convertibilità, dello stesso grado di liberazione in vigore nella zona O.E.C.E. La convertibilità non avrebbe un grande significato concreto se essa non significasse sul piano commerciale l'applicazione del multilateralismo integrale degli scambi. È certo che dall'estensione all'area dollaro della liberazione O.E.C.E. i principali paesi europei non possono ritrarre che dei benefici: in un momento in cui l'economia europea entra in una nuova fase di espansione, la possibilità di scelta accordata agli ope-

ratori nazionali per l'approvvigionamento su uno qualunque dei mercati della zona O.E.C.E. o della zona dollaro significa la possibilità di ricostituzione delle scorte alle migliori condizioni; l'apertura dei mercati dell'area del dollaro mette le industrie europee in diretto contatto con quelle americane stimolando i più benefici sforzi di emulazione e di concorrenza; infine, per alcuni paesi europei che hanno visto aumentare le loro riserve ad un ritmo sostenuto, come la Germania e l'Italia, le nuove liberazioni contribuirebbero ad allentare la pressione sulla circolazione e sulla struttura interna dei prezzi e dei costi.

In Italia, il raggiungimento di questo obiettivo significherebbe l'aumento della liberazione dollaro dal 68 al 98% e l'unificazione delle liste A Import e B Import in una sola lista negativa (l'attuale A Import è ancora una lista positiva, caratteristica dei regimi vincolistici). Un provvedimento di questa natura sembra particolarmente urgente in Italia dove la percentuale di liberazione dollaro è ancora una delle più basse in confronto agli altri paesi dell'Occidente, Francia eccettuata; è quindi probabile che al momento della pubblicazione di questa nota il provvedimento sia già stato adottato (4).

Aumento del grado assoluto di liberazione.

28. - In concomitanza o successivamente al perseguimento dell'obiettivo indicato nel paragrafo precedente, i paesi europei dovrebbero procedere ad una ulteriore liberazione delle importazioni. A questo riguardo, è inutile sottolineare ancora una volta come le percentuali di liberazione riferite alla situazione esistente nel 1948 non siano attualmente molto indicative dell'effettivo grado di liberazione raggiunto. Conseguentemente, un progresso che fosse realizzato attraverso un ulteriore aumento delle percentuali, le quali hanno già sorpassato in molti casi il 90%, non avrebbe molto significato.

Un metodo da adottare potrebbe essere analogo a quello che è stato impiegato con successo nella liberazione delle transazioni

(4) Di fatto, il governo italiano ha aumentato fino all'85% il grado di liberazione delle importazioni dall'area del dollaro. La nuova Tabella « A Import », approvata con D.M. 22 maggio 1959 (G.U. n. 135 del 9 giugno 1959, Suppl.) è una lista negativa, caratteristica molto importante perchè denota un orientamento nettamente liberista.

invisibili, metodo che consisterebbe nel dichiarare libere tutte le voci di importazione salvo le riserve espresse avanzate dai paesi membri sulle singole voci; queste riserve dovrebbero essere sottoposte ad un esame periodico collettivo da parte dell'Organizzazione. In tal modo, si potrebbe tendere alla formazione di una lista unica. Prendendo a prestito l'esperienza fatta in sede di Mercato Comune, un altro metodo potrebbe consistere nell'allargare progressivamente i contingenti esistenti oppure, laddove non esistono, nel fissarli sulla base di una certa percentuale della produzione nazionale e nell'allargarli in seguito.

Liberazione verso i paesi « terzi ».

29. - Attualmente, i paesi « terzi », quelli non appartenenti nè alla zona A.M.E. nè all'area del dollaro, fanno parte, ai sensi di talune regolamentazioni europee, come quelle britannica ed italiana, dell'area convertibile, cioè ad essi è stata estesa la convertibilità della moneta nazionale; viceversa, ai sensi di altre regolamentazioni, i paesi terzi — tutti o alcuni — fanno ancora parte del gruppo bilaterale. Allorchè i paesi « terzi » sono inclusi nell'area convertibile, i rapporti commerciali reciproci continuano ad essere disciplinati da accordi commerciali bilaterali provvisti di liste contingenti. Tuttavia, in alcuni casi, come per il Brasile e l'Argentina, il grado di liberazione previsto dagli accordi commerciali ed applicato alle importazioni in provenienza da essi è uguale, di fatto se non di diritto, al grado di liberazione applicato in sede O.E.C.E.; in altri casi, invece, come ad esempio accade nelle relazioni con i paesi dell'Est europeo, il grado di liberazione applicato è limitato (l'Italia ad esempio prevede, sotto la lista C completata dalle liste particolari, la liberazione di un certo numero di prodotti in provenienza da questi paesi) o addirittura nullo.

Evidentemente, l'estensione del grado di liberazione O.E.C.E. ai paesi aventi un'economia socialista presenta difficoltà notevoli, in quanto, come è ovvio, la liberazione delle importazioni private ha un significato e la liberazione delle importazioni di Stato ne ha un altro, perchè in quest'ultimo caso l'autorità che emana i provvedimenti di liberazione è quella stessa che deve prendere le decisioni operative. Tuttavia, il problema merita di essere affrontato per ricercare se esiste una formula che consenta la reciprocità dell'applicazione di eventuali misure di liberazione. Se una formula sod-

disfacente esiste, i pericoli di « dumping » non dovrebbero essere sopravvalutati poichè, contro tali pericoli, ci sono delle protezioni in sede G.A.T.T. e comunque c'è sempre, come arma di difesa, la possibilità di revocare le liberazioni accordate.

Ulteriore liberazione delle transazioni invisibili, correnti e in conto capitale.

30. - In materia di transazioni invisibili di natura corrente, il margine di progresso è molto limitato. Nei pochi settori ancora vincolati — cinematografia, trasporti e assicurazioni — le considerazioni di ordine protettivo prevalgono largamente su quelle attinenti all'equilibrio della bilancia dei pagamenti per cui il problema della liberazione integrale si presenta di soluzione altrettanto difficile quanto quello della riduzione dei dazi doganali.

Tuttavia, un notevole progresso sarebbe rappresentato dall'applicazione all'area dollaro delle disposizioni contenute nel « Codice di liberazione » in materia di invisibili. In Italia, non sussiste più alcuna discriminazione nella materia; le disposizioni del fascicolo U.I.C. « Transazioni invisibili » si applicano nei confronti di qualsiasi relazione esterna.

Un altro progresso potrebbe consistere nel notevole allargamento o nell'abolizione di taluni limiti quantitativi ad alcune voci. È certo che l'aumento dell'allocazione turistica dal minimo O.E.C.E. di 275 a diciamo 1.000 dollari (in Italia, l'allocazione turistica di base, di Lit. 300.000 pari a 480 \$, è una delle più elevate in Europa) non determinerebbe un proporzionale aumento degli esborsi di valuta a questo titolo, ma soltanto un incremento molto modesto; infatti, la spesa media del turista all'estero è di gran lunga inferiore ai 275 dollari stabiliti dal Codice di liberazione O.E.C.E.; conseguentemente, l'aumento fino a 1.000 dollari altro risultato non avrebbe se non quello di far rientrare nella legalità i pochi turisti che oggi esportano quello stesso ammontare clandestinamente.

Una considerevole facilitazione potrebbe anche essere rappresentata dalla possibilità di inviare acconti all'estero a titolo di prenotazione delle stanze negli alberghi o del pagamento di altri servizi, come già effettuato in Gran Bretagna ed in Francia.

Nella misura in cui, a giudizio del paese interessato, queste liberazioni dovessero comportare eccessivi rischi per la bilancia dei

pagamenti, si potrebbe immaginare che i regolamenti abbiano luogo sul mercato libero dei cambi anzichè su quello ufficiale.

31. - Per quanto concerne i movimenti di capitale, mi richiamo alle mie due note su « Bancaria » precedentemente citate.

L'obbiettivo da perseguire consiste in una immediata ed integrale liberazione, in entrata ed in uscita, dei movimenti di capitali a carattere personale, degli investimenti diretti a lungo termine e dei relativi disinvestimenti, nonchè in una rapida e sufficientemente estesa liberazione degli investimenti di portafoglio, del movimento fisico dei titoli rappresentativi degli investimenti stessi e dell'introduzione nelle Borse nazionali dei valori mobiliari esteri.

È evidente che, qualora si dovessero temere indesiderabili pressioni sulle riserve ufficiali, i relativi regolamenti potrebbero essere ammessi sul mercato libero anzichè su quello ufficiale.

Estensione della convertibilità della moneta nazionale ai residenti nei paesi « terzi ».

32. - Un ulteriore progresso sulla via del consolidamento della convertibilità A.M.E. è rappresentato dalla abolizione degli accordi bilaterali di pagamento da parte di quei paesi membri del sistema che ancora li mantengono in vigore nelle relazioni con i paesi « terzi ».

La Gran Bretagna ha abolito tutti gli accordi di pagamento bilaterali. La Repubblica Federale tedesca ha fatto altrettanto con la sola eccezione dei suoi rapporti con la Germania orientale. L'Italia ha abolito tutti gli accordi di pagamento bilaterali, ad eccezione di quelli in vigore con la Grecia ed il Paraguay (la Turchia è un caso speciale). Il Belgio mantiene ancora in vigore gli accordi bilaterali con la Romania, la Cecoslovacchia, la Turchia, l'U.R.S.S. e la Spagna. I Paesi-Bassi mantengono ancora in vigore gli accordi bilaterali con i seguenti paesi: Bulgaria, Ungheria, Indonesia, Antille Olandesi, Nuova Guinea olandese, Germania orientale, Polonia, Russia, Spagna, Cecoslovacchia e Turchia. La Francia mantiene in vigore accordi bilaterali con i seguenti paesi: Albania, Germania orientale, Andorra, Arabia Saudita, Bulgaria, Cecoslovacchia, Cile, Equatore, Finlandia, Israele, Jugoslavia, Libano, Polonia, Romania, Siria, Spagna, Tangeri, Ungheria. Negli altri paesi dell'O.E.C.E. la lista degli accordi bilaterali è ancora più lunga.

Il problema dell'abolizione di questi accordi bilaterali non interessa soltanto il paese A.M.E. che li intrattiene ma tutti gli altri. Il problema dovrebbe essere esaminato in sede internazionale (possibilmente in sede O.E.C.E. o almeno, per quanto concerne i membri della Comunità, in sede C.E.E.) poichè fino a quando gli accordi bilaterali vengono mantenuti in vigore i ricavi delle esportazioni dei paesi « terzi » sono spendibili soltanto nel paese europeo con cui vige l'accordo bilaterale. Viceversa, l'estensione del multilateralismo in questo settore consentirebbe agli scambi mondiali un maggiore respiro.

Dopo l'abolizione degli accordi bilaterali, i pagamenti da e verso i paesi terzi verrebbero effettuati nella moneta del paese europeo la cui convertibilità è stata estesa ai residenti dei paesi terzi stessi oppure in una qualsiasi altra valuta A.M.E. o in dollari; in nessun caso, salvo che diventi convertibile, la moneta del paese terzo dovrebbe essere quotata sulle piazze europee e servire come mezzo di pagamento.

L'estensione della convertibilità ai residenti dei paesi terzi non significa che a questi paesi si debba subito estendere lo stesso grado di liberazione delle merci e degli invisibili applicato in sede O.E.C.E.; questa estensione rimane sempre subordinata alle condizioni indicate nel precedente paragrafo n. 29.

La creazione di un mercato libero dei cambi.

33. - L'estensione all'area dollaro ed eventualmente ad altre aree della liberazione O.E.C.E. in materia di transazioni visibili ed invisibili, l'incremento del grado di liberazione delle merci e degli invisibili, la liberazione in entrata ed in uscita del movimento internazionale dei capitali, l'estensione della convertibilità della moneta nazionale ai residenti di paesi terzi con i quali vengono attualmente intrattenuti accordi bilaterali sono obiettivi suscettibili di incontrare, non soltanto gli ostacoli derivanti da considerazioni di ordine protettivo, ma anche gli ostacoli derivanti da considerazioni di bilancia dei pagamenti e di riserve valutarie. In altre parole, i paesi europei ai quali si chiederebbe di intraprendere — a beneficio innanzitutto di ciascuno di loro stessi e poi degli altri paesi membri con i quali cooperano — un nuovo programma destinato a rafforzare la convertibilità A.M.E., possono avere qualche esitazione circa l'ade-

guatezza del volume delle loro riserve a far fronte ai nuovi impegni che verrebbero così ad assumere (il problema dell'adeguatezza delle riserve viene così profondamente analizzato dal Prof. Triffin (5) che ci asteniamo dall'entrare in materia).

Tuttavia, i paesi interessati possono evitare di impegnare le loro riserve in questo programma di liberazione e di multilateralismo se sono disposti a spostare una parte delle transazioni dal mercato ufficiale ad un mercato libero dove i corsi fluttuano liberamente senza essere contenuti entro limiti predeterminati. I regolamenti valutari che si effettuano sul mercato libero non incidono sulle riserve se non nella misura, voluta, in cui le autorità decidono di intervenire in acquisto o in vendita sul mercato medesimo. Sul mercato libero potrebbero essere ammesse tutte le transazioni in capitali o una parte di esse nonchè quelle pochissime transazioni correnti di carattere finanziario — come ad esempio il turismo e le rimesse di emigranti — per le quali sia impossibile da parte dell'operatore la presentazione alla banca di una documentazione idonea a provare la realtà dichiarata della transazione e sotto la cui copertura possano essere mascherate delle operazioni in capitale. Il limitato numero di transazioni correnti ammesse sul mercato libero non sembra dover esporre il paese interessato alle rimostranze del Fondo Monetario Internazionale, il quale viceversa non obietta alla ammissione sul mercato libero stesso dei movimenti di capitali.

Il dualismo dei mercati non è un « unmixed blessing ». Sarebbe di gran lunga preferibile che il mercato valutario fosse unico, sia per le transazioni correnti sia per le transazioni in capitali, e fosse un mercato ufficiale dove le quotazioni oscillano entro i ristretti limiti previsti dall'Accordo A.M.E. Purtroppo, alcuni dei progressi indicati nei paragrafi precedenti non sarebbero possibili o avrebbero luogo con estrema lentezza se le transazioni valutarie liberate dovessero affluire su un unico mercato ufficiale. La creazione del mercato libero è suscettibile di accelerare il progresso verso la libertà delle transazioni internazionali. Tuttavia, la validità di questa argomentazione riposa sul presupposto — nel quale crediamo ma che è indimostrabile — che l'obiettivo dell'unicità del mercato sia meno importante di quello della libertà delle transazioni.

(5) ROBERT TRIFFIN, *Il ritorno alla convertibilità: 1926-1931 e 1958-?*, in « Moneta e Credito », marzo 1959.

L'avvenire del controllo dei cambi.

34. - I provvedimenti brevemente descritti nei paragrafi che precedono sono indubbiamente suscettibili di rafforzare considerevolmente la convertibilità A.M.E. e di dare ad essa un contenuto effettivo. A questo punto ci si può domandare se dopo l'instaurazione di una convertibilità così riveduta e rafforzata, i paesi in questione possano avere ancora interesse al mantenimento del controllo dei cambi, inteso come tale non già quel complesso di restrizioni e discriminazioni che si suppongono abolite dall'evoluzione descritta nei paragrafi precedenti, quanto quel complesso di norme che impongono l'obbligo di sottostare a certe formalità e di passare attraverso certi canali per effettuare le transazioni con l'estero.

Noi crediamo, a questo riguardo, che la formula inglese impiegata nell'immediato dopoguerra per controbattere sotto forma di « slogan » gli oppositori del controllo dei cambi, « exchange control has come to stay », sia tuttora valida.

Il controllo dei cambi è indispensabile fin che esistono due mercati dei cambi — ufficiale e libero — e sarà sempre necessario per fornire alle autorità i dati relativi ai pagamenti e alle riscossioni internazionali. La bilancia dei pagamenti valutari è un documento fondamentale per operare le scelte di politica economica, in materia di relazioni internazionali; nelle condizioni del mondo moderno, è impossibile ed inopportuno rinunciarvi.

Evidentemente, il controllo dei cambi dovrebbe essere riveduto ed adattato alla nuova situazione. Del controllo dei cambi come attualmente concepito potrebbero rimanere in vigore le seguenti serie di disposizioni:

a) l'obbligo ai residenti di offrire in cessione sul mercato dei cambi le valute estere ricavate dalle transazioni correnti con i non residenti (le valute estere ricavate dalle transazioni in capitale con i non residenti dovrebbero essere esenti dall'obbligo stesso);

b) l'obbligo di conservare in conti bancari intrattenuti presso le banche nazionali le divise estere esenti dall'obbligo della cessione;

c) l'obbligo di depositare presso le banche nazionali autorizzate i titoli azionari ed obbligazionari esteri acquistati dai residenti;

d) l'obbligo alle banche agenti di segnalare periodicamente alla banca centrale o all'ufficio nazionale dei cambi i movimenti valutari.

Queste norme dovrebbero essere espresse in disposizioni brevi semplici e chiare, di facile comprensione per gli operatori e per le banche incaricate di applicarle.

È ovvio che, in una situazione di convertibilità evoluta come quella dianzi descritta, i paesi che mantengono l'unicità del mercato dei cambi e non ravvisano l'esigenza di conoscere dettagliatamente la composizione della bilancia dei pagamenti possono abolire completamente ogni forma di controllo.

I pericoli di una ricaduta nel bilateralismo, insiti nello sviluppo dei rapporti fra i paesi industrializzati e quelli in corso di sviluppo.

35. - Abbiamo già indicato le conseguenze nefaste del bilateralismo pre e postbellico e sottolineato, fra l'altro, quanto esso sia stato costoso per l'erario dello Stato al quale veniva in sostanza addossata una parte dei costi dei prodotti esportati. L'evoluzione del multilateralismo negli ultimi dieci anni, culminata con la dichiarazione di convertibilità dello scorso dicembre, potrebbe ingenerare il sentimento di falsa sicurezza che il male è stato definitivamente estirpato. Nulla di più inesatto: il bilateralismo, cacciato dalla porta, cerca di rientrare dalla finestra.

Alcuni paesi in corso di sviluppo — nel Sudamerica, nel Medio Oriente e in Africa — non sono in grado di pagare i loro acquisti di beni strumentali entro i normali termini commerciali perchè le loro esportazioni correnti di materie prime non fornirebbero un introito sufficiente a finanziare il desiderato livello di importazioni. Questa insufficienza appare ulteriormente aggravata dalla circostanza che non esistono accordi a lungo termine per la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime per cui questi paesi sono la facile preda di violente crisi finanziarie non appena si verificano, ciò che sta ora accadendo, flessioni dei prezzi delle medesime sui mercati internazionali; si aggiunga inoltre che solitamente l'economia dei paesi in corso di sviluppo non è molto diversificata (le esportazioni basiche consistono di due o tre principali materie prime o generi alimentari di base).

Se vogliono commerciare, i paesi industrializzati sono quindi costretti ad accordare ai paesi in corso di sviluppo dilazioni di pagamento più o meno lunghe, solitamente varianti dai quattro ai sette anni.

L'organizzazione in questo dopoguerra di un efficiente sistema di credito a medio termine all'esportazione e di assicurazione crediti nei principali paesi europei già rappresenta un considerevole miglioramento rispetto al recente passato, allorchè i paesi in corso di sviluppo riuscivano a procurarsi credito a medio termine attraverso il congelamento dei margini di credito degli accordi di pagamento bilaterali. Infatti, sotto la pressione dei gruppi industriali interni, le autorità dei paesi creditori finivano spesso, una volta che i margini di credito erano esauriti, con l'aprirne dei nuovi oppure con l'escogitare complicati espedienti, mediante la creazione di sottoconti del conto principale di clearing. Il risultato era l'accumulazione di un ingente posizione creditoria congelata per il cui rimborso era giocoforza accettare lunghissimi periodi di consolidamento a tassi di interesse derisori, e ciò dopo inutili e costosi tentativi di ottenere il pagamento in derrate (ad esempio grano) che già si trovavano in abbondanza nel paese creditore e di cui questi era poi anche costretto a sopportare le spese di immagazzinamento e di conservazione. Un paese dell'America Latina ha rappresentato, sotto questo profilo, nel 1956, un'esperienza assai dolorosa per alcuni paesi europei, esperienza finita con l'accettazione, in un quadro internazionale, di un rimborso scaglionato su un periodo di ben dieci anni. Anche dal punto di vista del debitore, l'esperienza è stata molto insoddisfacente. Il margine di credito dell'accordo di pagamento bilaterale, essenzialmente previsto in funzione di «swing» e quindi per breve durata, è stato spesso utilizzato come credito a medio termine per l'acquisto di beni di consumo anzichè di beni strumentali. Il debitore ha così sciupato enormi possibilità e l'operazione si è saldada in un grande dispendio di ricchezza per tutti.

36. - L'organizzazione in maniera razionale del credito a medio termine all'esportazione e del sistema di assicurazione crediti senza del quale esso non potrebbe funzionare (6) sopprime evidentemente il grave rischio, insito nel sistema precedente, che vengano finanziate da parte del paese in corso di sviluppo, contro la volontà del paese creditore, importazioni di beni di consumo anzichè importazioni di beni strumentali. Tuttavia, il credito a medio termine all'esportazione e l'assicurazione crediti sono organizzati, nei prin-

(6) Cfr. il notevole studio di C. Segré, *Il credito a medio termine all'esportazione. Problemi ed esperienze nei Paesi europei*, in « Moneta e Credito », settembre 1958.

cipali paesi europei, su basi strettamente bilaterali. Il credito viene accordato per il finanziamento di esportazioni nazionali verso il paese in corso di sviluppo ed i meccanismi messi in opera assicurano che esso non possa essere utilizzato per il finanziamento di esportazioni da un altro paese industrializzato. L'avvento della convertibilità non ha nulla innovato in questo settore. Ne derivano gli inconvenienti gravissimi che cerchiamo di individuare qui di seguito:

a) i paesi in corso di sviluppo non hanno la possibilità di approvvigionarsi, per il loro fabbisogno di beni strumentali, sui mercati meno cari, ma sono indotti ad approvvigionarsi su quei mercati dove trovano le migliori facilitazioni creditizie a medio termine, sia per quanto concerne il tasso che per quanto riguarda la durata;

b) le condizioni della concorrenza fra i paesi industrializzati europei risultano falsate da un elemento avente il carattere di dumping e cioè dagli interventi statali nel settore del credito e dell'assicurazione crediti a medio termine, interventi che determinano il formarsi nei diversi paesi di condizioni diverse di tasso e di durata dei crediti e di premi di assicurazione. Per i paesi in corso di sviluppo, i prezzi e la qualità dei beni strumentali importati divengono meno importanti delle condizioni del finanziamento a medio termine;

c) i paesi europei sono fortemente tentati di fare la «surenchère». In materia di credito e di assicurazione crediti all'esportazione, essi sono — è vero — vincolati dagli impegni reciprocamente assunti in sede internazionale (club dell'Aja, club di Parigi, Union de Berne); tuttavia, quando è in gioco una fornitura, la tentazione è troppo grande e diviene difficile resistervi soprattutto allorchè gli ambienti interessati riescono con abilità a far circolare voci secondo cui le autorità di un altro paese esportatore hanno derogato agli impegni soprariocordati per offrire tali e tali condizioni. Si crea così un clima di diffidenza e di sospetto assai pregiudizievole alla cooperazione internazionale;

d) le pressioni dei gruppi industriali interni, per ottenere dallo Stato l'aumento del volume globale delle facilitazioni a medio termine oppure la destinazione di una parte sproporzionata di esse ai paesi nei quali sono eccessivamente impegnati per avervi creato una fitta rete di interessi, si esercitano nella stessa maniera e con lo stesso successo di quelle che venivano esercitate, in regime di accordo di

pagamento bilaterale, per l'aumento dello « swing ». Non occorre essere indovini per immaginare che il sistema finirà per crollare, come sono crollati gli accordi bilaterali di pagamento precedentemente utilizzati dai paesi in corso di sviluppo per conseguire gli stessi scopi — e cioè per crollare con ingentissime perdite da parte dei paesi creditori troppo esposti. Già un importante paese sudamericano chiede la moratoria dei crediti in essere oppure — se non è zuppa è pan bagnato — un periodo di grazia di tre anni franchi per i nuovi crediti; già, in aggiunta ai crediti concessi in un quadro internazionale per somme assai cospicue, qualche paese europeo si affretta ad accrescere per decine di milioni di dollari le facilitazioni a medio termine concesse ad un paese del vicino Oriente. I gruppi industriali interni favoriscono queste avventure perchè sanno che, in definitiva, il conto sarà pagato dal contribuente pantalone;

e) così come è oggi organizzato, il sistema tende più a favorire le esportazioni dei paesi industrializzati, eventualmente in funzione anticiclica, che ad assistere i paesi importatori nella realizzazione dei loro piani di sviluppo;

f) il bilateralismo del medio termine rende puramente illusorio il multilateralismo dei pagamenti correnti. Come abbiamo rilevato in precedenza, i pagamenti correnti con alcuni paesi in corso di sviluppo sono ormai multilateralizzati sia nel quadro di accordi internazionali (Argentina, Brasile, Finlandia, ecc.) sia per decisione unilaterale dei singoli paesi A.M.E. Gli scambi reciproci sono quindi regolati in moneta convertibile ed i ricavi delle esportazioni dei paesi in corso di sviluppo sono liberamente spendibili in tutta l'area convertibile. Tuttavia, siccome i paesi in corso di sviluppo sono ormai prevalentemente compratori di beni strumentali, siccome i beni strumentali vengono acquistati con il ricavo dei finanziamenti a medio termine e siccome tali finanziamenti sono accordati in un quadro strettamente bilaterale, il multilateralismo dei pagamenti correnti diventa una mera finzione;

g) infine, nonostante la già prevalente struttura bilaterale delle relazioni fra i paesi industrializzati e quelli in corso di sviluppo, non mancano coloro che, non appena si presentano delle difficoltà, reclamano ad alta voce il ritorno puro e semplice all'accordo bilaterale di vecchio tipo (ad esempio, non sono pochi attualmente coloro che sostengono, all'interno di ciascun paese europeo, il ritorno al bilateralismo puro con il Brasile, che in questo momento

attraversa delle difficoltà gravi a causa della caduta dei prezzi del caffè e del cacao e delle conseguenti difficoltà a smerciare la produzione). Costoro dimenticano la triste esperienza del periodo fra le due guerre allorchè ciascun paese cercò di rimediare per proprio conto, anzichè in un ampio quadro di collaborazione, alle difficoltà derivanti dalla grande crisi.

Questi i mali. Dove stanno i rimedi?

37. — Il rimedio a questo stato di cose che andrà deteriorandosi sempre di più fino a causare ingenti perdite sia ai paesi esportatori che agli stessi paesi in corso di sviluppo, è uno solo e consiste nel multilateralizzare il credito e l'assicurazione credito all'esportazione.

Una proposta assai costruttiva è stata avanzata recentemente da G. Carli in occasione di una conferenza tenuta al Royal Institute of International Affairs di Londra il 15 aprile 1959. Essa consiste nell'affidare al Fondo Europeo — anzichè il compito di finanziare i disavanzi delle bilance dei pagamenti dei paesi membri, compito che nell'attuale fase di convertibilità dovrebbe spettare al F.M.I. — la funzione di fornire finanziamenti a medio termine ai paesi in corso di sviluppo nonchè quella di finanziare la costituzione di scorte cuscinetto di materie prime.

Questo problema si colloca nel vasto quadro delle relazioni fra paesi industrializzati e paesi in corso di sviluppo, le quali sono oltremodo complesse: sul piano economico, esse non si esauriscono infatti nella concessione di crediti a medio termine per il finanziamento delle esportazioni di beni capitali, ma concernono anche il problema degli investimenti diretti nella forma di partecipazioni in imprese nuove, nell'assistenza tecnica, ecc.; sul piano politico, esse debbono essere organizzate in maniera da evitare il sospetto di colonialismo da parte di popoli i quali, proprio perchè assurgono ora all'indipendenza economica e politica, sono estremamente gelosi della conquistata sovranità ed insopportabili di incaute ingerenze.

Non vi è dubbio che tali relazioni debbano essere ripensate su nuove basi. Ci limiteremo, al riguardo, ad alcune osservazioni.

La multilateralizzazione del credito e dell'assicurazione credito all'esportazione, nella forma indicata del dr. Carli o in altra forma, presuppone che un istituto centrale — il Fondo Europeo o altro organismo internazionale — risconti gli effetti, rappresentativi dei crediti concessi dagli istituti di credito a medio termine operanti

in ciascun paese esportatore, scontati dagli istituti centrali nazionali, e che un organismo centrale internazionale riassicuri i rischi già coperti dalle polizze emesse dagli enti assicurativi nazionali. Sia l'attività di sconto sia quella riassicuratrice dovrebbero essere esercitate a condizioni di tasso e di premio indipendenti dalla nazionalità dell'esportatore, di maniera che il credito a medio termine all'esportazione cessi di costituire un'arma discriminatoria di lotta commerciale.

In tal modo verrebbero a cessare le differenze reciproche e la « surenchère » e verrebbero gettate le basi di una sempre più stretta cooperazione fra i paesi europei nelle loro relazioni con i paesi in corso di sviluppo. Questi ultimi potranno approvvigionarsi sui mercati più convenienti poichè le condizioni di credito saranno divenute uguali ovunque. Il sospetto di colonialismo farebbe posto a relazioni più fiduciose.

La più importante conseguenza di questa evoluzione potrebbe consistere nella possibilità di assistere i paesi in corso di sviluppo con suggerimenti e consigli sia sulla direzione dei nuovi investimenti, sia sull'ordine delle priorità, sia sul « timing » di talune realizzazioni e via dicendo, suggerimenti e consigli che, nel clima attuale, sono risentiti come indebite ingerenze nella condotta degli affari interni mentre equivalgono in fondo alla legittima pretesa del banchiere di sapere dal cliente come vengono spesi i quattrini prestati.

I pericoli di una involuzione insiti nel permanere della divisione dell'Europa Occidentale in due blocchi economici.

38. - Ma il pericolo più grave di uno sviluppo involutivo va ravvisato nel persistere della divisione dell'Europa Occidentale in due gruppi economici. Non ci dilungheremo su questo aspetto del problema non perchè sia di poco conto ma perchè i pericoli ci sembrano troppo evidenti.

Se i « Sei » del Mercato Comune ed i « non Sei », che si apprestano con la Danimarca a costituire una piccola zona di libero scambio, non riescono a trovare una soddisfacente base d'intesa, è inutile farsi eccessive illusioni sull'avvenire della cooperazione economica e monetaria in Europa. L'O.E.C.E. si trasformerà in un grosso ufficio studi, dei cui risultati nessuno curerà. I due blocchi saranno forzati a coesistere attraverso intese bilaterali. La prosperità

dell'Europa subirà una battuta di arresto. Il benessere sarà probabilmente maggiore nella piccola zona di libero scambio dove le tariffe doganali esterne saranno più basse e dove il processo di riduzione dei dazi all'interno sarà stato più rapido di quello del Mercato Comune. In caso di depressione economica di una certa gravità, ripercorreremo, con tutte le delusioni, lo stesso cammino percorso fra le due guerre.

Gli uomini politici britannici ed europei assumerebbero gravissime responsabilità se si dimostrassero incapaci ed inimmaginativi di fronte alla prova.

Alcune brevi conclusioni.

39. - La convertibilità 1958 è il frutto di una lunga e penosa serie di sforzi — spesso interrotti da battute di arresto e di ritorni all'indietro — per uscire dalla camicia di forza del bilateralismo postbellico, edizione riveduta ma non corretta di quello prebellico e, al pari di questo, nefasto ed apportatore di miseria alla collettività dei consumatori.

La convertibilità 1958 è una creatura assai gracile e di debole costituzione, non perchè sia nata prima del tempo ma per la ragione opposta. La lunga gestazione non ha giovato a rafforzarla.

La convertibilità 1958 può essere rafforzata attraverso l'estensione del multilateralismo monetario e la liberazione integrale delle merci, dei servizi e dei capitali, su basi mondiali e non regionali (la liberazione del movimento degli uomini non ha formato oggetto di questa nota, ma la sua necessità non ha bisogno di essere dimostrata). Il mantenimento del controllo dei cambi, esercitato nella forma indolore, non è incompatibile con la convertibilità; anzi è necessario per fornire alle autorità di governo, attraverso la bilancia dei pagamenti, le informazioni cifrate indispensabili a formulare una politica economica consapevole.

La convertibilità 1958 non tende al « gold standard »; sebbene il « punto terminale » dell'evoluzione — supposto che ne esista uno — sia ancora indiscernibile, non è escluso che la convertibilità si organizzi sulla base di due mercati, il mercato ufficiale e quello libero, in maniera da costituire una soluzione razionale del problema dell'adeguatezza delle riserve.

La convertibilità 1958 sarà però sempre soggetta alle offensive del bilateralismo almeno fino a quando, nel quadro di un generale

ripensamento delle relazioni fra i paesi industrializzati ed i paesi in corso di sviluppo, il credito e l'assicurazione credito all'esportazione non verranno organizzati su basi multilaterali.

Ma l'avvenire della convertibilità 1958 e della cooperazione economica e monetaria in Europa dipende da una rapida soluzione del conflitto che oppone i « Sei » ai « non Sei ». In mancanza di un'intesa fra i due gruppi, l'attuale assetto resta estremamente precario.

ERREZERO

Note Bibliografiche

FEDERICO CAFFÈ, *Saggi critici di economia*, Roma, De Luca, 1958, pagine 136.

La scienza economica sembra oggi in tumultuosa crescita; e tuttavia non poche difficoltà si frappongono ad una soddisfacente sistemazione delle conoscenze acquisite. Con l'estendersi dell'ambito di ricerca e con l'accumularsi di un'imponente mole di letteratura su problemi vecchi e nuovi, diviene a volte arduo stabilire i necessari collegamenti fra i rami di analisi e rintracciare un comune orientamento (che pur non escluderebbe la varietà delle soluzioni) nei tanti contributi sulle singole questioni. Può così accadere che si perdano di vista i termini essenziali dei problemi e che la materia del contendere si allarghi molto al di là di quanto sarebbe necessario qualora si tentasse uno sforzo di ripensamento e di sistemazione. Vi è poi la dicotomia, metodologicamente invalida ma di fatto esistente, fra analisi teorica e ricerca empirica, che della prima può sempre smentire i risultati ma mai convalidarli in modo del tutto soddisfacente. E sono ancora causa di confusione gli equivoci rapporti, e l'incertezza sui confini d'indagine ed i limiti delle competenze, fra economia e sociologia; o l'ansia, non sempre giu-

stificata, di tradurre il conoscere in fare e di distillare immediatamente l'analisi in prescrizioni politiche. Chè l'esattezza e la verificabilità delle scienze esatte, la polivalenza della sociologia, la pratica rilevanza della decisione politica ingenerano sovente negli economisti pericolosi complessi di inferiorità e li inducono a impossibili commistioni.

La coscienza di tali difficoltà e l'esigenza di riportare alcuni problemi alla loro essenza e ad una corretta impostazione metodologica, valutando la rilevanza delle soluzioni offerte, costituiscono, a nostro avviso, il comune motivo ispiratore dei cinque saggi pur di argomento disparato — politica salariale, problemi del mercato finanziario, unificazione economica europea, settore pubblico dell'economia, teoria della distribuzione — raccolti dal Professor Caffè nel suo ultimo volume. In ogni saggio (a parte quello dedicato alla portata e ai limiti dei vari episodi di integrazione europea) vengono esposti e coordinati i principali contributi altrui sullo specifico problema; e ciò di per sé rende il volume un prezioso strumento di consultazione, grazie alla dovizia della bibliografia e all'accuratezza di informazione. Il riesame dei problemi consente una retta impostazione di essi; e dall'analisi comparata

delle diverse soluzioni si giunge ad un loro contemperamento, accettando ciò che è vivo, respingendo quanto è ormai caduco. L'obiettività, che dissuade da atteggiamenti unilaterali, e un vivo senso storico della mutevole realtà permettono un sereno giudizio critico: e se questo non è mai imposto al lettore, ma inserito con modestia nel contesto dell'esposizione, non meno chiara ed efficace ne risulta la condanna così dei voli teorici senza fondamento, come delle deviazioni sociologiche ed empiristiche.

Di questi saggi, tre soprattutto sembrano meritevoli di attenzione.

1. - « Istanze salariali e stabilità monetaria » è il titolo del primo saggio, che tratta di un problema di interesse attualissimo nelle economie capitalistiche più progredite. (In paesi afflitti, come l'Italia, da disoccupazione cronica la questione della compatibilità fra pieno impiego e stabilità monetaria si pone meno urgentemente o in forma diversa.) Il Professor Caffè parte dall'assunto che il pieno impiego, colà ove è stato raggiunto, rappresenta un *point of no return* ed una esigenza irrinunciabile: in effetti voler porre una disoccupazione di qualche rilievo come unica, e magari preferibile, alternativa all'inflazione significa affrontare gravissime conseguenze sociali e politiche, che in fin dei conti comprometterebbero definitivamente la stabilità monetaria. Ma come trovare una conciliazione fra i due fini, se è vero che il pieno impiego crea le condizioni favorevoli ad una domanda eccessiva sia di beni sia di lavoro, e quindi al manifestarsi della spirale prezzi-salarî?

Esaminati brevemente, e senza troppa fiducia, i tentativi di studiare i problemi inerenti alla fissazione dei salarî e al comportamento dei sindacati dai due opposti punti di vista — quello istituzionalistico e descrittivo e quello astratto degli schemi di monopolio bilaterale e di teoria dei giochi — l'Autore espone e commenta la recente analisi di Hicks. In proposito egli ritiene che, pur se è lecito individuare gli incentivi ad un aumento inflazionistico dei salarî nell'aumento del costo della vita, nelle differenze salariali fra diversi gruppi di prestatori d'opera e nell'aumento dei margini di profitto, poco efficaci, o per lo meno poco attuabili, sono i rimedi suggeriti per farvi fronte. Con diffidenza anche maggiore il Professor Caffè considera lo schema di *fiscal policy* suggerito da Bent Hansen, in cui alla consistenza logica viene sacrificato il realismo delle ipotesi. Le sue preferenze vanno invece ad una « politica salariale nazionale », che dovrebbe realizzarsi attraverso un contemperamento delle varie esigenze e la considerazione della richiesta di aumenti salariali nel più ampio quadro di tutta l'economia: politica che consentirebbe « un realistico mercanteggiamento delle opportune rinunce e delle adeguate contropartite » (p. 33).

Le premesse su cui si fonda l'istanza per questa politica salariale nazionale sono, ci sembra, validissime. Trattasi infatti di non fermarsi agli aspetti estrinseci del fenomeno inflazionistico e di non cercare di isolare una sola variabile (i salarî) come fattore indipendente di inflazione, là dove invece le variabili sono molteplici e agiscono in un complesso sistema di interdipen-

denze. In proposito è forse suscettibile di interessanti sviluppi dal punto di vista teorico una recente formulazione del *modus operandi* di una spirale profitti-salarî (Kaldor): il tasso di incremento dei profitti è espresso in funzione, oltre che della variazione nella quota di reddito investita, del tasso di incremento dei salarî nel periodo precedente; e il tasso di incremento dei salarî è espresso in funzione delle variazioni nel costo della vita e del tasso di incremento dei profitti nel periodo precedente. Di tutte queste variabili, e di altre (p.e. le *wage differentials*) che concorrono ad erodere il potere d'acquisto della moneta, tiene conto la politica caldeggiata dal Professor Caffè. Tuttavia si sarebbe forse desiderato che nel saggio i dettagli di tale politica ricevessero una maggiore specificazione, poichè non facile appare tradurre l'impostazione generale in concrete misure di politica economica; e che si esaminassero le possibilità e i limiti di applicazione dei varî pensabili strumenti: negoziazioni simultanee con sindacati operai ed imprenditori, contemperamento degli interessi spesso contrastanti dei varî sindacati, prolungamento del periodo di validità degli accordi fra sindacati e datori di lavoro, e, inoltre, sostituzione di indiscriminate restrizioni creditizie con una politica che tenga conto della priorità degli investimenti ed eventuale ricorso allo strumento fiscale attraverso l'istituzione di una tassa sulla spesa, che consentirebbe un controllo diretto della domanda.

2. - Il secondo saggio del volume (« Problemi odierni del mercato finanziario ») è dedicato ad un paziente

esame del materiale d'inchiesta e delle conclusioni della commissione Fulbright sui problemi del mercato finanziario americano e in particolare sulle cause dell'ascesa dei corsi azionari verificatasi fra il 1953 e il 1955. Dopo la grossa scottatura del '29, negli Stati Uniti si è sensibilissimi ad ogni sintomo che possa far pensare ad un ripetersi di quegli eventi: donde le preoccupazioni per il perdurante *boom* azionario, che hanno costituito lo stimolo a promuovere l'indagine sui *factors affecting the stock market* e a raccogliere una messe di dati e le testimonianze di operatori professionali, economisti, autorità monetarie e personalità politiche. È evidente peraltro che l'indagine può ispirare osservazioni di portata più generale del contingente fine di politica economica: e a queste dedica appunto la sua attenzione il Professor Caffè, che ha compiuto la meritoria opera di riassumere chiaramente, a beneficio di lettori meno pazienti di lui, il rapporto della commissione e le oltre mille pagine di *Hearings*.

Una prima conclusione tratta dall'Autore è negativa, ed investe la rilevanza conoscitiva dell'indagine empirica: questa, ancora una volta, pur recando preziosi contributi alla comprensione della realtà nelle sue infinite sfaccettature, non riesce a darci quella conoscenza generale dei fenomeni — in questo caso del funzionamento del mercato finanziario — che si vorrebbe ottenere. Nè, vorremmo aggiungere riguardo al caso del mercato finanziario, v'è da stupirsi. Si tratta di un aspetto dell'attività economica in cui il fattore psicologico ha importanza preminente come componente essenziale del moti-

vo speculativo: quest'ultimo è forse possibile disciplinare con adeguati provvedimenti; ma è difficile definire un modello di esso per mezzo di ricerche empiriche o di razionalizzazioni teoriche, salvo a non limitarsi alle pittoresche pagine di Keynes o a non tentare ulteriori variazioni sul tema preferenza per la liquidità, che non possono certo portare molto lontano.

Entro questi limiti, peraltro, possono trarsi dall'indagine molte utili indicazioni: ad esempio circa la restrizione nell'offerta di titoli azionari, determinata dal controllo dei dirigenti delle imprese sulle nuove emissioni e dalle caratteristiche della politica di finanziamento seguita da imprese in condizioni di oligopolio. È un argomento, questo, che meriterebbe di essere approfondito: e non tanto negli studi di microeconomia e di economia aziendale, quanto in relazione ai problemi dello sviluppo, e all'influenza che ha sul corso di questo il mutare delle forme di finanziamento. Altri insegnamenti potrebbero ricavarsi — e nel saggio tale esigenza è più di una volta adombrata — da un esame dei risultati dell'inchiesta alla luce dei problemi, economici e politici, del mercato finanziario italiano, ove un'indagine del genere di quella americana sarebbe stata in non poche occasioni necessaria.

3. - L'ultimo saggio del volume contiene una rassegna critica di recenti teorie sulla distribuzione: trattasi forse del saggio di maggior rilievo, sia per l'importanza dell'argomento, sia per la completezza della trattazione, sia per i meriti dell'impostazione in essa se-

gnita, di cui si diceva in generale all'inizio di questa nota.

Dopo un richiamo ai classici ed una analisi della dicotomia milliana fra produzione e distribuzione, l'Autore tratta brevemente delle teorie marginalistiche, che quella dicotomia cercarono di superare. Ma la completezza formale di tali teorie celava limiti e contraddizioni, che presto apparvero insuperabili e che le qualificazioni successivamente introdotte non riuscirono ad eliminare. La rivoluzione keynesiana aprì nuovi orizzonti anche alla teoria della distribuzione: in questa il Kaldor, il Boulding, lo Schneider tentano oggi l'impiego di strumenti keynesiani, seguendo un'impostazione su basi macroeconomiche, in esplicito contrasto con le teorie marginaliste, di ispirazione essenzialmente microeconomica. Altri autori, invece, hanno perseguito una conciliazione fra vecchio e nuovo (Weintraub), ritenendo ed utilizzando nella loro analisi il concetto di produttività marginale. Tutte queste dottrine, pur varie fra loro per impostazioni e per strumenti, rimangono sempre nell'ambito dell'analisi economica. Ma più recentemente si è voluto dubitare che potesse dirsi alcunchè di rilevante sul problema ricorrendo semplicemente a categorie economiche (Marchal e Lecaillon): troppi fattori istituzionali e sociologici, si è osservato, intervengono a determinare la distribuzione del reddito fra le varie classi; è perciò necessario prescindere da ogni conclusione ricavata deduttivamente da proposizioni puramente teoriche, e rifarsi piuttosto alla realtà e all'esperienza, al fine di determinare le categorie dei partecipanti al processo distributivo, di integrare nella teoria

economica i fattori sociologici e di « tener conto delle modificazioni cui istituzioni e comportamenti sono soggetti nel tempo ». Una via intermedia, e in definitiva più ortodossa, segue invece in proposito il Tinbergen: questi, pur riconoscendo quanto nella teoria della distribuzione non è di pertinenza esclusiva dell'economia, e pur rendendo espliciti i suoi giudizi di valore nella considerazione dei problemi di benessere, mantiene la sua ricerca su basi economiche e tenta una interpretazione statistica dei redditi individuali.

Queste le dottrine passate in rassegna nel saggio in esame. In sede di valutazione critica di esse, il giudizio del Professor Caffè è essenzialmente negativo nei confronti così delle vecchie e nuove teorie marginaliste come dell'impostazione del Marchal — empiristica la seconda quanto erano astratte le prime. Le contraddizioni implicite nelle dottrine marginaliste, egli ritiene, sono tali e tante, da inficiare ogni conclusione che si voglia trarre da esse: sì che conviene metterle da parte, piuttosto che tentarne ulteriori qualificazioni ed adattamenti. Poco successo hanno i tentativi di conciliare il marginalismo con la realtà: nel modello del Weintraub rimane una irrealistica astrazione, e ad essa si aggiunge l'inconveniente di una eccessiva complessità. Quanto al tentativo sociologico del Marchal, l'Autore osserva che l'impostazione metodologica di esso ricade in vecchi errori, che ormai si vorrebbero definitivamente superati — quelli derivanti da una illecita contrapposizione fra induzione e deduzione e fra analisi teorica e ricerca empirica. Su questi giudizi non si può che concor-

dare. Riguardo alle teorie marginaliste può aggiungersi che esse sono doppiamente pericolose: sia in quanto le aporie in esse contenute le rendono invalide da un punto di vista conoscitivo; sia perchè da esse troppo facilmente possono venir tratte inferenze di politica economica (p.e. circa gli effetti di variazioni salariali e le relazioni fra salari ed occupazione), che sono infondate, soprattutto da un punto di vista dinamico. Sugli sbandamenti sociologici, poi, v'è solo da dire che essi danno luogo a tipizzazioni e razionalizzazioni *ex post*, che, non più utili, non sono certo meno astratte della più astratta teoria.

Con maggior favore il Professor Caffè riguarda le teorie di ispirazione keynesiana: ma, pur riconoscendo la validità delle esigenze che le ispirano (introdurre l'effetto distributivo nella macroeconomia) egli sembra lasciare in sospenso un giudizio definitivo. E in effetti non altro può fare l'osservatore allo stato attuale della ricerca, assai embrionale e non sempre chiaro. Vorremmo dire, tuttavia, che un motivo di diffidenza verso dottrine come quella del Kaldor nasce da ciò: che l'uso del moltiplicatore per determinare il livello dei prezzi, e quindi per collegare le quote distributive al livello degli investimenti, rischia di essere inficiato dalla stessa assunzione fondamentale di piena occupazione. Infatti in condizioni di piena occupazione, con un reddito dato, la decisione di effettuare un investimento addizionale si risolve nel tentativo da parte degli investitori di assicurarsi una maggiore quota dell'offerta totale: e la misura in cui ciò determina un aumento di prezzi dipende dall'entità e dal tipo

di reazioni da parte degli altri componenti la collettività. Questi dubbi riguardano l'impiego di un particolare strumento analitico. Ma certamente molto ci si può attendere da uno studio più approfondito dei problemi della distribuzione su basi macroeconomiche; tali problemi, in particolare, dovrebbero essere connessi con la tematica dello sviluppo (si da considerare specificamente la distribuzione degli incrementi di reddito) ed essere correlati con l'analisi dei movimenti e la composizione della domanda effettiva, e quindi con la struttura tecnologica delle industrie e con i riflessi di questa sull'occupazione.

LUIGI SPAVENTA

*
**

ARRIGO SERPIERI, *L'azienda agraria*, Edizioni Agricole, Bologna, 1958, pp. 407 + VI.

1. - Proposito del Serpieri in questa nuova opera, che arricchisce il già ampio contributo da lui dato alla letteratura economica italiana, è di analizzare l'azienda agraria nella sua struttura interna e la interrelazione fra la varietà delle scelte dell'imprenditore e la varietà degli ordinamenti aziendali che ne derivano. La linea di attacco seguita è assai complessa; l'analisi del Serpieri viene infatti effettuata nell'intento di inquadrare l'ambiente agrario italiano nella sua multiforme varietà; di sottolineare l'ampia differenziazione dei tipi di imprenditori — e per conseguenza dei tipi di aziende — che operano nella nostra agricoltura. Il

Serpieri vuole tener conto, entro uno schema logico e coerente, dei molteplici elementi oggettivi e soggettivi che hanno condizionato e continuano a condizionare la struttura delle aziende agrarie italiane. Il che implica prendere in considerazione, per lo meno sullo sfondo dell'analisi, da un lato le condizioni naturali del suolo nella sua più lata accezione, l'ampiezza della dotazione dei fattori capitale, lavoro e terra, le dimensioni del mercato, il livello dei prezzi; dall'altro gli elementi tradizionali e consuetudinari, che più o meno influenzano l'operato degli imprenditori, e le svariate forme in cui si manifesta l'intervento dello Stato all'interno dell'azienda.

2. - *L'azienda agraria* è composta di cinque capitoli. Nei primi quattro l'esame è condotto da un punto di vista statico; nel quinto si passa all'analisi dinamica.

Nel primo capitolo l'A. si sofferma sul carattere di larga convenzione dell'analisi dell'ordinamento aziendale, che va specialmente tenuto presente quando ci si riferisce all'agricoltura. Viene supposto così che l'imprenditore non sia in grado di modificare le condizioni di mercato, e che perciò egli « adatti ai prezzi » la scelta della combinazione produttiva (mentre l'ipotesi che il mercato agricolo continui ad avere una struttura di tipo concorrenziale, anche quando quello industriale manifesta già forti tendenze di tipo oligopolistico, non può oggi essere assunta, almeno per i grandi paesi capitalistici, con la medesima sicurezza che in passato). Partendo da questi dati esterni per lui immodificabili, l'imprenditore ha dinanzi a sé tre gruppi di scelte:

decidere la destinazione produttiva del terreno; decidere l'impiego dei mezzi di produzione; decidere il modo di esercizio dell'azienda. Queste scelte possono venire isolate solo da un punto di vista convenzionale e a fini analitici, laddove costituiscono una unità di decisioni e di elementi tecnico-obiettivi, volti al raggiungimento del massimo reddito fondiario. Nei primi due capitoli dell'opera, l'A. tratta particolareggiatamente delle varie combinazioni di mezzi che possono derivare dalle scelte imprenditoriali, fatte in vista di ciò che appare conveniente all'imprenditore. Ma, afferma il Serpieri (pag. 93), « si può obiettare che la convenienza individuale diverge dalla convenienza per la Nazione. Non può essere conveniente per la Nazione che da ciascun ettaro di terreno si ricavi il più alto prodotto netto indipendentemente dalla più o meno elevata quantità di servizi produttivi in esso impiegati: o il più alto prodotto lordo vendibile, indipendentemente, oltre che da detta quantità, anche dalla più o meno elevata quantità di capitali tecnici acquistati ». L'osservazione è interessante, poichè dietro di essa il lettore intravede grosse questioni tuttora dibattute nella dottrina e nella politica agraria italiana; il Serpieri appare tenersi in una posizione di equidistanza dalle posizioni estreme, cioè sia dal punto di vista dei fattori di produzione impiegati in eccesso, sia dagli impieghi insufficienti di fattori di produzione rispetto all'altezza del reddito fondiario.

3. - Sempre nel campo dei rapporti fra scelte dell'imprenditore e combinazioni aziendali che ne risultano, acqui-

sta rilevanza l'esame, effettuato nel terzo capitolo dei nessi fra l'organizzazione produttiva aziendale e i prezzi (sia dei prodotti agricoli, che dei mezzi di produzione e del lavoro umano impiegato). La trattazione del Serpieri è su questo punto particolarmente acuta. Egli infatti prende in considerazione, come rilevanti ai fini dell'organizzazione aziendale, non i prezzi assoluti, ma quelli relativi, cioè i rapporti fra i prezzi. Una combinazione di fattori produttivi collegata ad una certa combinazione culturale può venire modificata, qualora i rapporti fra i singoli prezzi dei fattori produttivi, o dei prodotti agricoli, dovessero venire alterati rispetto alla posizione antecedente. Ma già in tal modo il lettore è portato ad inquadrare le varie combinazioni dei rapporti relativi fra i prezzi entro il contesto dinamico — quale esso è in realtà — dei « dati » della produzione, del mercato e della struttura. Cosicché, mentre ragionando staticamente sembrerebbe corretto affermare che un aumento dei salari agricoli tende a rendere più conveniente l'ordinamento che impiega minore quantità di lavoro per ettaro, e quindi a favorire gli ordinamenti culturali meno attivi in confronto dei più attivi, nella realtà dell'agricoltura — come avverte il Serpieri (pag. 192) — « le conseguenze sono più complesse e meno facilmente identificabili ». È infatti noto come, storicamente, un aumento dei salari agricoli si è risolto più volte in un incentivo all'aumento della produzione e al maggior impiego di mezzi moderni di produzione, portando avanti parallelamente e il progresso delle colture e l'occupazione, o quanto meno rendendo quest'ultima meno oscillante.

4. - Ai fini della comprensione generale dell'opera, importanti sono le pagine che l'A. dedica al problema degli interessi extra-mercantili che influenzano le scelte dell'imprenditore, e quindi le combinazioni produttive di mezzi nelle quali si esplica la vita aziendale.

Osserva il Serpieri che se si parte dall'ipotesi di predominanza dell'interesse mercantile nella scelta, e quindi nella convenienza, dei vari tipi di ordinamento aziendale, allora in certi casi può darsi che nessuno di essi convenga, sia per cause fisiche (legate, per es., alla conformazione del suolo, ecc.), sia perchè il reddito fondiario diventa negativo. Ma, sottolinea il Serpieri (pag. 198), « l'enorme varietà degli ordinamenti che ci offre l'agricoltura di ogni paese — e particolarmente dell'Italia — non risulta solo dall'adattamento di essi alle varie condizioni, per così dire, obiettive che abbiamo fin qui passato in rassegna, ma anche alle non meno varie condizioni soggettive, relative alla persona dell'imprenditore ». Si introduce in tal modo un nuovo criterio di analisi che allarga il campo visuale dell'indagatore, permette l'abbandono di certo rigido determinismo e spinge ad adeguare gli strumenti concettuali dell'analisi alla realtà multiforme che si intende esaminare. Infatti (pag. 200) « ... è difficile prevedere in qual senso, con quale intensità agiscano... i fattori mercantili ed extramercantili..., quale possa presumibilmente essere il risultato concreto del loro simultaneo agire e interferire. Questa è una grave difficoltà anche per quegli interventi statali che tendono appunto a realizzare certi in-

dirizzi produttivi piuttosto che altri. Ci troviamo perciò in presenza di uno di quei campi più adatti a quegli studi induttivi, e che consentono di raffinare i risultati della comune osservazione dei fatti ». Tali considerazioni consentono di riferirsi non ad un astratto tipo di imprenditore, ma a quello che l'A. definisce « l'imprenditore concreto », le cui scelte originano da una varietà di motivazioni che vanno oltre l'ortodossa razionalità economica, e al quale possono far capo una gamma vastissima di forme aziendali.

5. - Stabilito che l'imprenditore concreto è mosso da una mescolanza di interessi mercantili ed extramercantili, l'A. esamina nel quarto capitolo come egli decida la combinazione produttiva tenendo conto dei rapporti da un lato con la proprietà fondiaria, dall'altro con la mano d'opera. L'A. effettua l'esame sulla base della nota ripartizione fra imprese capitalistiche, imprese lavoratrici e capitalistico-lavoratrici, e infine imprese parziarie.

Dato che i presupposti metodologici del Serpieri vengono applicati con particolare evidenza al tipo dell'impresa capitalistica, ci soffermeremo solo su tale caso.

Nell'imprenditore capitalista l'interesse mercantile tocca la massima intensità rispetto agli altri tipi di imprenditori agrari, e se ciò da una parte comporta un forte stimolo all'intensificazione delle colture (come dimostra l'esperienza storica), dall'altra può dar luogo al pericolo di uno sfruttamento non regolato del terreno in dipendenza del particolare regime degli affitti; come pure di un impiego della mano

d'opera troppo largamente basato su rapporti di lavoro precari, non stabili. Il Serpieri si sofferma in modo particolareggiato su questi problemi e mette in evidenza come questi due ultimi fenomeni continuino ad essere fra i più gravi e discussi nell'attuale ordinamento dell'agricoltura italiana. L'A. rivendica all'affitto capitalistico una maggiore libertà d'azione per il periodo dell'affittanza, dato che esso armonizza le esigenze del proprietario e dell'affittuario in un sistema di colture miglioratrici del fondo, senza che il complesso di oneri contrattuali che confluisce nella rendita fondiaria debba scoraggiare l'operato dell'imprenditore. Inoltre il Serpieri propugna la estensione dell'impiego dei lavoratori fissi, come garanzia di un migliore rendimento del lavoro e di minore periodicità dell'occupazione; problema questo la cui importanza oltrepassa i ristretti confini aziendali. È pure da notare, a questo proposito, l'importanza che l'A. assegna ai contratti collettivi di lavoro, come strumento per migliorare le condizioni dei lavoratori.

6. - Il quinto e ultimo capitolo imposta l'analisi dinamica e si occupa delle trasformazioni cui è soggetta l'azienda nel tempo.

L'elemento principale che contribuisce alla trasformazione dell'azienda è dato dalle « opere fondiarie » (miglioramenti agrari e fondiari, bonifiche) alle quali sono evidentemente collegati interessi pubblici. L'opera fondiaria comporta un peso particolare dell'elemento tempo, e cioè dell'intervallo fra l'esecuzione delle opere fondiarie stesse

e il loro risultato in termini di produzione; comporta anche un elemento di previsione, e quindi l'alea, sulle trasformazioni più convenienti per giungere ad un nuovo ordinamento aziendale. Secondo il Serpieri, tenendo conto del tempo e delle alea connesse al costo delle trasformazioni fondiarie, risulta che quanto più intenso è l'interesse mercantile rispetto a quello extramercantile tanto più tende a decrescere l'attività volta ai miglioramenti fondiari. L'alea si fa sentire tanto più fortemente quanto più hanno peso per l'imprenditore le variazioni dei prezzi, i vincoli giuridici, ecc.; ed esige per conseguenza un grado di « elasticità » dell'ordinamento aziendale, che renda possibile rapidi passaggi da un tipo ad un altro di combinazione produttiva. In tal caso, l'imprenditore non ha un interesse prevalente a profonde trasformazioni dell'azienda (quali sono quelle legate alle opere fondiarie), ma tende piuttosto a concentrare le modificazioni nel momento dell'esercizio aziendale. Se queste sono le spinte obiettive al comportamento dell'imprenditore, l'intervento pubblico può costituire un efficace correttivo. L'A. passa così a trattare delle trasformazioni produttive effettuate nell'ambito degli indirizzi pubblici, che normalmente abbracciano un « comprensorio » (di bonifica, di miglioramento fondiario, di Riforma). Particolarmente veloce risulta la trasformazione delle aziende via via che — una volta prossime al compimento le principali opere pubbliche nel comprensorio — si dà luogo agli investimenti privati nelle aziende, previsti dal programma statale. Il Serpieri traccia in tal modo

uno schema dietro il quale si intravede facilmente il funzionamento di uno dei vari comprensori di bonifica o di Riforma operanti nella nostra agricoltura, e dove le scelte degli imprenditori, e i relativi ordinamenti aziendali, sono largamente vincolati da disposizioni di carattere pubblico. In tal caso — si domanda l'A. — viene forse a mancare qualsiasi possibilità di riferire l'azienda, qual'essa risulta al termine del processo di trasformazione, alla convenienza dell'imprenditore per le trasformazioni stesse? Il punto di discriminazione sta per il Serpieri nella velocità di trasformazione e nel tener conto degli interessi extramercantili. Più veloce è la trasformazione e più elevato sarà il suo costo; perciò l'imprenditore può non giudicare convenienti gli obblighi che gli impone il programma pubblico. D'altro lato più veloce è la trasformazione e più rapidi saranno gli effetti di un profondo rivolgimento economico-sociale, nel qual caso i fini pubblici prevarranno su quelli privati. L'equilibrio, rileva l'A. (pag. 369), « ... non può risultare che dallo studio concreto dei singoli casi » anche se, a suo avviso, « la vasta esperienza italiana delle bonifiche emiliane, venete, toscane parla piuttosto nel senso di una graduale, relativamente lenta, trasformazione ». Il Serpieri manifesta infatti la sua preferenza per quelle forme di trasformazione della combinazione produttiva in cui l'azienda, sia pure sotto la spinta dell'indirizzo economico statale che ne dinamizza l'ordinamento, si sviluppa essenzialmente come risultato della scelta imprenditoriale fondata su criteri privatistici, dove non può mai mancare

il riferimento all'eguaglianza di produttività, al margine, dei fattori della produzione. Da questa situazione derivano le perplessità che l'A. manifesta nei riguardi dell'appoderamento conseguente alla Riforma fondiaria, dove a suo avviso un'eccessiva intensificazione della « maglia poderale » può, nell'intento di insediare il maggior numero possibile di famiglie coloniche, ricreare presto nuova disoccupazione, abbassando nel contempo il livello del reddito fondiario altrimenti (e cioè con un diverso tipo di « maglia ») realizzabile. Il Serpieri, in ogni caso, anche su questo punto, ove la discussione ha uno specifico riferimento alla recente politica agraria italiana, non abbandona mai il presupposto della presenza ineliminabile dell'interesse pubblico.

7. - In conclusione, il centro d'interesse specifico intorno a cui ruota l'analisi del Serpieri è la struttura e il funzionamento dell'azienda; sicchè l'A. non poteva da questo angolo visuale, risalire direttamente ad affrontare i grossi e noti problemi dell'agricoltura italiana. Tali problemi vengono tuttavia sentiti di riflesso in tutto il corso dell'opera, ed è lasciato alla sensibilità e alla capacità del lettore di individuarli e di reciprocamente collegarli. Ciò sembra dare talora al volume un carattere manualistico, per quanto tale disposizione della materia appaia in fin dei conti di vantaggio per la chiarezza logica della trattazione, che risulta di grande utilità agli studiosi e agli esperti di problemi agricoli.

DARIO TOSI

**

GIANNINO PARRAVICINI, *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia 1860-1890*, Torino, ILTE, 1958.

Il volume del prof. Parravicini è il primo della seconda serie di monografie curate dall'*Archivio economico dell'unificazione italiana*. Più vasto nella mole, non si differenzia quanto ad impostazione, almeno in alcune delle sue parti, dalle altre pubblicazioni della medesima collana che hanno sinora visto la luce. Fornire una documentazione sintetica e nello stesso tempo completa è il fine anche della nuova opera che abbraccia i primi trenta anni della nostra vita unitaria. Sua fonte principale sono gli atti ufficiali e parlamentari, e le memorie e gli scritti degli uomini che della finanza furono i principali protagonisti.

L'opera si compone di due distinte parti e di una appendice statistica. L'appendice offre la serie dei conti consuntivi delle entrate dello stato, sistemati secondo i moderni criteri della contabilità pubblica, e quella dei versamenti o delle riscossioni effettuati nell'anno finanziario per tipo di tributo e per circoscrizione fiscale corrispondente al territorio degli ex-stati. Soprattutto la prima sezione dell'appendice risulterà di grande utilità a quanti conoscano le difficoltà di consultazione delle fonti ufficiali, i cui criteri metodologici, spesso mutevoli, non sempre rispondono ad accettabili giustificazioni teoriche.

La seconda parte del volume è una concisa cronistoria del sistema tributario italiano nei primi trent'anni della

sua esistenza, compiuta con l'analisi della struttura dei singoli tributi e del loro modificarsi in relazione alle istanze sociali ed economiche dell'ambiente.

L'analisi di queste ultime è il soggetto proprio della prima parte. La prospettiva si rovescia: il contrasto tra forze e gruppi viene posto in primo piano, come determinante del sistema fiscale e del suo modificarsi.

Il fine della documentazione, strettamente rispettato nell'appendice statistica e nella seconda parte, si amplia così in uno sforzo di ricostruzione che va al di là della semplice silloge descrittiva per suggerire valutazioni critiche dello strumento fiscale proposto o attuato e del suo risultato ipotizzato, conseguito o mancato. Non che ciò sia fatto apertamente; almeno apparentemente il carattere di documentazione è mantenuto dall'A. ricorrendo all'espedito di far parlare, attraverso la citazione di discorsi o memorie, gli uomini politici che ebbero a pronunciarsi su problemi e programmi. Ad esempio, il giudizio negativo che ancor oggi non si può non dare sul sistema fiscale creato dalla « destra » viene espresso citando il Luzzatti.

Leggendo le prime duecento pagine del volume, si ha chiara la visione che la politica fiscale della « destra » ha una sola spiegazione: il raggiungimento del pareggio. Nei quindici anni che essa fu al potere coloro che — come lo Scialoja — si proposero altri intenti (ad esempio, la razionalizzazione del sistema tributario) non ebbero fortuna. Il periodo è dominato dalle personalità del Sella e del Minghetti; nonostante la diversa loro mentalità, la loro azione si differenziò più nel metodo che

nel fine. A furia di decimi e di mezzi decimi, di indiscriminate revisioni di tariffe e di sempre nuovi tributi essi riuscirono a più che raddoppiare le entrate tributarie. Al Sella va anche e soprattutto il merito di aver saputo far pagare alla collettività attraverso le emissioni di carta moneta quanto non era possibile rastrellare con mezzi fiscali, ordinari o straordinari. Questa cosciente inflazione, se ebbe effetti redistributivi indesiderabili, contribuì ad evitarne altri, forse di più vasta portata. Il continuo indebitamento dello stato, in un periodo di scarso accrescimento del reddito nazionale, avrebbe provocato a lungo andare una grave redistribuzione a favore dei «rentiers». Inoltre, date le condizioni di crisi in cui dal '70 in poi si dibattè l'economia italiana ed europea, tali emissioni di carta moneta contribuirono a far flettere i nostri prezzi meno che altrove ed a mantenere la domanda effettiva ad un livello più alto di quello cui sarebbe caduta senza la spesa pubblica allo scoperto.

La « sinistra » salì al potere avendo nel proprio programma la riforma del sistema tributario e la perequazione del carico fiscale. La « destra » aveva raggiunto il pareggio, ma non aveva conseguito una posizione di durevole equilibrio, così anelastico era il sistema fiscale da essa creato. Ma, con la « sinistra », il timore di ripiombare il bilancio nel disavanzo contribuì non poco a consolidare quegli elementi di rigidità che dovevano diventare strutturali. Di fatto, nel primo periodo del governo delle finanze da parte del Depretis e del Magliani, le riforme fiscali che erano state il motto di ogni

battaglia elettorale della « sinistra » si ridussero a pochi ritocchi amministrativi. È soltanto col Seismit-Doda, l'unica personalità che tentò di tradurre in pratica il programma fiscale della « sinistra », che il problema dell'abolizione dell'impopolare tassa sul macinato viene impostato; e chi consideri il dissidio che ne derivò tra le due Camere si renderà conto di quanto la paura del disavanzo abbia contribuito a tarpare le ali ad ogni progetto di riforma fiscale.

Le condizioni disagiate in cui versava l'agricoltura e le pressioni del partito agrario dettarono al Depretis e al Magliani gli sgravi delle imposte sul sale e sui fondi rustici; ma ormai le spese per esigenze straordinarie e quelle richieste dalla prima avventura coloniale avevano spinto nuovamente il bilancio verso il disavanzo. Si assistè, così, dapprima al tentativo di mascherare contabilmente questa situazione, poi al suo riconoscimento implicito attraverso un generale, disorganico inasprimento dell'imposizione; e si finì per accogliere perfino le richieste di alcuni ceti economici che erano state dapprima sdegnosamente respinte — fra l'altro, il dazio sul grano per difendere gli agricoltori dalla concorrenza dei paesi d'oltreoceano. Ormai il clima economico è mutato; il protezionismo non è solo invocato dalla nascente industria ma anche dall'agricoltura, il ramo di attività di gran lunga il più importante a quei tempi; e il protezionismo è il nuovo corso dato al nostro commercio con l'estero.

La « sinistra », che era andata al potere per riformare e perequare, non attuò il suo programma che in misura li-

mitatissima e, dopo aver posto in essere una politica che ne era la perfetta antitesi, finì col disconoscere apertamente per bocca del Crispi quelli che erano stati i propri ideali di giustizia tributaria per oltre vent'anni.

Ad ogni modo, se è vero che la « sinistra » commise errori di non piccolo momento (si pensi all'abolizione del corso forzoso, attuata in una congiuntura sfavorevole), è d'altra parte vero che la sua libertà d'azione fu gravemente ostacolata da quella stessa struttura che la « destra » aveva creato.

Il valore di una ricostruzione storica non consiste soltanto nella nuova luce che getta su fatti o episodi del passato, ma soprattutto nella possibilità di farci ripensare in una prospettiva di lungo periodo problemi che ancor oggi ci appassionano. Il lavoro del Parravicini offre numerose occasioni del genere. Qualche esempio. I rapporti tra finanza statale e finanza locale hanno sempre dimostrato le stesse caratteristiche: lo stato tentò anche in quel primo periodo della nostra storia di sottrarre agli enti locali fonti di reddito o di addossar loro compiti senza fornire i

mezzi necessari; e molte delle soluzioni prospettate ai tempi nostri sono vecchie di quasi un secolo. I problemi dell'imposizione personale o reale del reddito sono anch'essi vetusti. Quantunque sin dagli albori della nostra unità nazionale lo Scialoja avesse indicato la via per un'organica sistemazione dell'imposizione diretta, essa è tutt'oggi in condizioni insoddisfacenti nonostante le avvenute riforme più o meno recenti. Anche qui bisogna riconoscere che l'eredità del passato condiziona in maniera più sensibile di quanto si sia soliti credere la nostra possibilità di determinare il presente.

È soltanto da una attenta analisi del perchè una certa situazione si è creata e perpetuata che ogni innovazione deve prendere l'avvio. Pertanto la lettura del volume del Parravicini non solo sarà di sicuro ausilio a chi si interessi alla storia sotto l'aspetto politico ed economico, ma si raccomanda anche a chi, avendo interessi più concreti e attuali, voglia trarre gli elementi necessari per una esatta visione di molti problemi odierni.

MARIO SARGINELLI