

L'ITALIA NEL MUTATO ASSETTO DEI RAPPORTI COMUNITARI E INTERNAZIONALI  
Istituto Affari Internazionali  
Banca Nazionale dell'Agricoltura  
Roma, 2/III/1984

1. "Italia e Comunita' dopo trent'anni di esperienza: opzioni tra crisi e rilancio"/ A. Giolitti
2. "I mutamenti del commercio intra ed extra comunitario e la collocazione internazionale della Comunita' Europea"/ Paolo Guerrieri
3. "Rules and institutions in the government of multicountry economies"/ Tommaso Padoa Schioppa
4. "Il sistema monetario europeo nel contesto degli equilibri economici e monetari internazionali"/ Pier Carlo Padoan

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI-ROMA
n° Inv.	9189 12.9.1989
BIBLIOTECA	

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

RAPPORTO DI A. GIOLITTI SU: "ITALIA E COMUNITA' DOPO TRENT'ANNI DI  
ESPERIENZA: OPZIONI TRA CRISI E RILANCIO"

1.- Premessa

"Trent'anni di esperienza", si legge nel tema suggerito per il rapporto generale a questo seminario: e allora sembrerebbe che la competenza spetti allo storico e non al politico, stando alle norme che delimitano le rispettive discipline. Ma non viviamo in un periodo normale. In Italia e nella Comunità il trentennio sul quale siamo invitati a riflettere è eccezionale, direi, per la coesistenza di mutamenti profondi e immobilismi pervicaci. Il politico ha molto da imparare da codesta singolare esperienza. Deve riflettere sugli sfasamenti e sui ritardi delle istituzioni e dei modelli e comportamenti politici rispetto ai mutamenti nella società e nell'economia. Da questa riflessione sembrano essere scaturite finora, in politica, due tendenze, entrambe inclini ad assecondare il mutamento: quella riformista, che si propone di guidarlo; quella, variamente denominata, che si propone di non intralciarlo, anzi di liberarlo da vincoli e impacci. In entrambi i casi, la risposta politica non sembra adeguata alla domanda che proviene dalla società e dall'economia.

Si usa ripetere che viviamo in un'epoca di transizione: ma verso quali approdi? La domanda, se la si rivolge all'Italia e alla Comunità - che sono i casi di cui qui siamo invitati a occuparci - diventa angosciata. Sono i casi di maggior contraddizione tra mutamento socio-economico e immobilismo politico e istituzionale. Poche volte nella storia una costituzione e un trattato hanno durato oltre un quarto di secolo nonostante l'obsolescenza dei

presupposti economici e sociali sui quali erano stati fondati e poche volte la risposta politica e istituzionale a tale mutamento è risultata così impacciata.

Il compito cui ora cercherò di assolvere è quello di sottoporre alla vostra riflessione e alla vostra critica alcune considerazioni e ipotesi circa gli aspetti più rilevanti di questa situazione e circa il modo come porre rimedio a una crisi politica e istituzionale di fronte alla quale si corre il rischio di rassegnarsi a quella sorta d'impotenza che Tito Livio riscontrava ai suoi tempi, quando non si potevano sopportare né i mali né i rimedi ("haec tempora, quibus nec vitia nostra nec remedia pati possumus").

## 2.- Le delusioni del mercato comune e i flagelli della crisi.

Non per caso le parole "mercato comune" sono state a lungo di uso molto più corrente che non la parola "comunità". Fini e mezzi dell'integrazione comunitaria si riassumevano, all'epoca della fondazione, nella creazione del grande mercato unificato e nella liberalizzazione degli scambi, con la sola eccezione - pur cospicua, ma che confermava la regola - della gestione regolamentata, amministrata e finanziata del settore agricolo. Lo "sviluppo armonioso", pur annoverato tra gli obiettivi del Trattato di Roma, veniva affidato alla crescita e al benessere che indefinitamente si sarebbero diffusi su quel mercato e grazie ad esso. Ma già all'inizio degli anni 70 hanno cominciato a imperversare i flagelli della crisi: disgregazione del sistema di Bretton Woods, peggioramento delle ragioni di scambio, irrigidimento del mercato del lavoro, straripamento della spesa pubblica, inflazione, disoccupazione, problema energetico. Credo che l'elenco sarebbe troppo incompleto se non menzionassi i comportamenti delle socie-

tà multinazionali (operazioni valutarie, determinazione dei prezzi, scelte di localizzazione, ecc.).

Questi flagelli si rovesciavano su economie che sebbene associate all'impresa del mercato comune presentavano ancora profonde divergenze a livello delle strutture: ne derivavano, inevitabilmente, divergenze a livello dei fenomeni finanziari e monetari. Direi che queste si sono aggravate anche per effetto del mercato comune, il quale rende più stretti i rapporti d'interdipendenza: se manca, parallelamente a questa accentuazione dell'interdipendenza, il processo d'integrazione e di armonizzazione, quei rapporti creano tensioni che in periodo d'espansione possono essere stimolanti ma in periodo di recessione aggravano gli squilibri a danno dei più deboli. Questo è accaduto e accade nella Comunità, in particolare per quanto riguarda i livelli non solo del PIL ma soprattutto della capacità di performance economica. A ciò ha contribuito anche la mancanza prima e poi l'insufficienza della politica regionale.

Non va sottovalutato il pericolo che tale situazione possa diventare politicamente inaccettabile. Parafrasando Rawls si potrebbe dire che le diseguaglianze sono accettabili solo se le maggiori aspettative dei più fortunati migliorano quelle dei meno avvantaggiati. Ma bisogna dimostrarlo.

E' chiaro che in siffatta situazione la cosiddetta solidarietà comunitaria, già alquanto estranea alla ideologia del mercato comune (tanto è vero che si è dovuto aspettare diciassette anni prima di avere un embrione di politica regionale), diventava una nozione del tutto obsoleta. A meno di ritrovarla a livello di un superiore e vitale interesse comunitario. Ma proseguiamo con ordine, senza mescolare l'analisi del passato e del presente con le speranze per il futuro.

Agli effetti perversi di tale situazione l'Italia si è trovata particolarmente esposta, per ragioni oggettive e soggettive. Oggettive, perché più che negli altri paesi è presente in Italia una miscela pericolosa formata da un grado d'interdipendenza

(e per certi aspetti addirittura di dipendenza) molto elevato e da divergenze di strutture, di performance e di comportamenti molto accentuate. Soggettive, perché per l'Italia la opzione comunitaria è stata e sembra restare una opzione essenzialmente di politica estera, mentre s'indugia a trarne le conseguenze per la politica economica, e perché la linea tattica-diplomatica adottata in quella che si può considerare la negoziazione permanente per l'integrazione ha sempre fatto più o meno esplicitamente assegnamento sulla solidarietà comunitaria verso i paesi cosiddetti "meno prosperi" e piuttosto che impegnarsi in uno sforzo per superare le divergenze e uscire dalla inferiorità ha cercato di farsela riconoscere e compensare con esoneri, deroghe, aiuti (o praticando, in caso di necessità, infrazioni).

### 3.- Alcune risposte ai nuovi problemi.

Tra le risposte, o, se si vuole, tra i primi tentativi di risposta ai problemi posti dalla crisi una particolare importanza va riconosciuta - anche per le possibilità di sviluppo futuro - alla creazione del Sistema Monetario Europeo (SME). Nonostante le insufficienze più volte lamentate, va riconosciuto allo SME il merito di aver assicurato le condizioni di ordine monetario necessarie per lo sviluppo del commercio intracomunitario, di aver contribuito a coordinare le politiche monetarie dei vari paesi (a partire dal 1978 si sono ridotti i tassi di crescita degli aggregati monetari in tutti i paesi della Comunità) e le variazioni dei tassi d'interesse, di aver collegato le variazioni nei tassi di cambio a misure di politica economica indirizzate alla convergenza e di aver subordinato quelle variazioni a decisioni collettive (non accontentandosi, cioè, di ratificare decisioni unilaterali). Che poi gli sforzi di convergenza siano insufficienti non è colpa dello SME.

Certo, occorre ora procedere alla costituzione di un sistema internazionale di clearing in ECU, all'attribuzione all'ECU dello status di valuta, alla liberalizzazione per i residenti nella Comunità delle transazioni di obbligazioni in esso denominate, alla sua estensione dall'uso finanziario a quello commerciale. Purtroppo, il passaggio alla seconda fase dello SME, previsto per il 1981, è stato rinviato sine die dal Consiglio.

Nel 1975 veniva istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale, come strumento finanziario destinato a contrastare l'aggravamento in atto degli squilibri regionali nella Comunità. Evidentemente, il fatto che lo strumento veniva creato prima che fosse definita la politica regionale comunitaria condannava lo strumento stesso a una posizione meramente sussidiaria rispetto alle politiche regionali nazionali. Solo successivamente e gradualmente (a partire da un documento approvato dalla Commissione nel giugno 1977) venivano tracciati i lineamenti di una politica regionale comunitaria, poi tradotti in un progetto di riforma del regolamento del Fondo (che però da oltre due anni è in attesa di approvazione da parte del Consiglio).

Più o meno contemporaneamente (e non per caso, ma perché si dovevano constatare alcuni effetti perversi proprio a livello regionale) cominciavano a delinearsi, da parte della Commissione, proposte di riforma della PAC, a partire dal documento dell'11 dicembre 1980 intitolato "Riflessioni sulla PAC" poi più ampiamente sviluppato nel memorandum del 23 ottobre 1981.

Inoltre vanno ricordate l'instaurazione di una disciplina rigorosa nel settore industriale più gravemente colpito dalla crisi, quello siderurgico (grazie ai poteri conferiti alla Commissione dal Trattato CECA) e l'accentuazione della vigilanza, sempre da parte della Commissione, sul rispetto delle regole di concorrenza e sulle misure nazionali di aiuti finanziari alle imprese.

Last not least, si è posto il problema di promuovere il progresso tecnologico per migliorare le condizioni di competitività della industria comunitaria nel contesto dell'accresciuta competitività internazionale. Si riconosce che non basta, a tal fine, affidarsi agli effetti del mercato comune. Osserva in proposito J. Steindl (Il controllo dell'economia, "Moneta e credito" N.142): "I problemi economici di lungo periodo (o strutturali) sono intimamente connessi con i problemi della tecnologia: ecco perché gli economisti non hanno mai avuto molto da insegnare in proposito. I mutamenti strutturali si affermano soprattutto in connessione con lo sviluppo della tecnologia. Senza dubbio questo processo si realizza grazie all'azione delle imprese; ma lo sviluppo tecnico è un processo interconnesso di apprendimento sociale, e il coordinamento tra i vari sviluppi che dipendono strettamente l'uno dall'altro non può essere l'opera dei segnali di mercato. Se non va lasciato solamente al caso, esso deve essere affidato a una politica della tecnologia, che abbia il compito di mettere a contatto e di armonizzare gli sviluppi (le innovazioni) in aree complementari e di assicurare che i nuovi prodotti frutto di tali sviluppi trovino rapidamente uno sbocco sul mercato". È evidente che per tale sbocco non sono sufficienti i singoli mercati nazionali. D'altra parte le incognite del mercato comune non rendono questo equiparabile, per le previsioni e le certezze di cui ha bisogno l'impresa, al mercato interno. Per equipararlo è necessario l'abbattimento delle barriere palesi e occulte e/o l'associazione tra imprese in joint ventures che assicurino reciprocità tra partner di nazionalità diverse. Per promuovere tali iniziative imprenditoriali spetta alle istituzioni comunitarie, e in particolare alla Commissione, non di scegliere e privilegiare alcune imprese, bensì di creare e assicurare le condizioni di quadro normativo, di indicare le priorità a livello comunitario, di fornire l'informazione, di favorire il coordinamento, di dare gli opportuni impulsi (anche mediante contributi finanziari). Esempio concreto, il progetto "Esprit".

Per l'Italia, il primo e l'ultimo dei possibili e auspicabili sviluppi dell'azione comunitaria sopra indicati (SME e innovazione tecnologica) comportano due impegni prioritari: primo, quello per un accelerato "rientro" dei più allarmanti indicatori di divergenza (inflazione, disavanzo pubblico, indebitamento, costo del lavoro) nei dintorni delle medie comunitarie; secondo, quello per la messa in opera di una strategia della competitività da sostituire alla tattica delle singole episodiche rivendicazioni avanzate in nome della peculiarità del "caso italiano".

#### 4.- Crisi delle istituzioni o della volontà politica?

Si identifica spesso il problema delle istituzioni con il problema della "volontà politica". Vorrei perciò chiarire anzitutto questo punto. Riguarda, evidentemente, il Consiglio, che è l'organo dotato del potere di esprimere una volontà idonea a decidere. Mi pongo, allora, due domande: è esatto affermare che l'incapacità di decisione del Consiglio dipende da mancaza di volontà politica? è fondata la pretesa di esigere dal Consiglio l'espressione di una sua propria volontà politica, che derivi da una sua propria identità istituzionale distinta e diversa dalla aggregazione dei rappresentanti dei governi nazionali che lo compongono?

A pensarci bene, è nella seconda domanda che si trova la risposta alla prima. Il Consiglio non è un organo sovranazionale, è una sede di mediazione, di negoziazione e quando possibile di cooperazione tra governi nazionali interamente e gelosamente sovrani. A voler usare una terminologia rousseauiana, si potrebbe dire che è un organo il quale cerca compromessi tra le volontà di tutti, non un organo capace di esprimere una volontà generale. Perché questa possa formarsi e manifestarsi, occorrerebbe la consapevolezza costante (e non eccezionale in qualche raro caso) che oltre l'interesse vitale del singolo stato

esiste il superiore interesse vitale comunitario e cioè - per usare un linguaggio più sofisticato - che l'integrazione comunitaria non è un gioco a somma zero. E' quella consapevolezza che manca, non la volontà politica, la quale non manca bensì' è diversa da come la vorremmo.

A me pare che nell'attuale assetto istituzionale non si può chiedere al Consiglio di essere diverso da quello che è. Si può e si deve invece fornirgli (e qui è chiamato in causa il ruolo della Commissione) la rappresentazione convincente, caso per caso, del superiore interesse comunitario e del "valore aggiunto" che da questo si ricava rispetto alla somma zero del compromesso tra interessi nazionali. Ma la soluzione principe - come ha ben visto il Parlamento europeo, stimolato e illuminato dalla iniziativa di Altiero Spinelli - è quella, appunto, di un nuovo assetto istituzionale. E' però una soluzione di lungo periodo; in questi mesi queste istituzioni, così come sono, devono decidere se inizia la disgregazione o procede l'integrazione.

Due importanti novità (di cui ha tenuto attentamente conto il Parlamento nel suo progetto di Unione europea) sono intervenute a modificare, almeno potenzialmente, il quadro istituzionale disegnato nei Trattati: la creazione del Consiglio europeo (al "vertice" di Parigi nel giugno 1974); l'elezione diretta del Parlamento europeo (giugno 1979). Il potenziale innovativo della seconda è evidente e si è manifestato con il citato progetto di Unione europea. Meno chiaramente percepite le conseguenze del Consiglio europeo, alle quali perciò voglio dedicare un momento di attenzione.

Nell'ottobre 1979 veniva licenziato un rapporto detto dei "Tre Saggi", che esaltava "il ruolo di guida del Consiglio europeo", chiedeva che esso stabilisse "le priorità per l'azione comunitaria nei prossimi anni", indicasse "non solo gli obiettivi ma anche le vie immediate.... e le linee generali ... per la

loro attuazione", adottasse "le disposizioni del caso per avviare nuove politiche", effettuasse "il pieno coordinamento delle politiche". Con l'aria di auspicare e consigliare per l'avvenire, i Tre Saggi non facevano altro che descrivere il presente. La conseguenza per la Commissione è pure chiaramente indicata in quel rapporto: essa collabora, suggerisce, traduce in proposte specifiche. Alla invadenza del Consiglio europeo si accompagna l'affievolimento della Commissione. Anche per l'opinione pubblica sono i Consigli europei che "fanno epoca" (Brema, Stoccarda, Atene, ecc.), non certo l'una o l'altra importante proposta della Commissione. La decadenza del ruolo della Commissione si è accentuata, inevitabilmente, con la elezione del Parlamento europeo. Dico inevitabilmente, perché tra i ruoli politici del Consiglio europeo e del Parlamento eletto tertium non datur. Rispetto a quelle due istituzioni (nella realtà il Consiglio europeo è una istituzione, anche se non lo è nei Trattati) la Commissione ha una minore legittimazione democratica. Perciò non è possibile, in un quadro democratico, considerare la Commissione una sorta di embrione di governo sovranazionale o federale. La dialettica democratica nella Comunità ha solo due protagonisti dotati di piena rappresentatività: Consiglio e Parlamento. Il Trattato di Roma aveva inventato un ruolo di protagonista per la Commissione: la sua proposta era necessaria perché il Consiglio potesse decidere. Ormai ciò tende a ridursi a un ruolo sempre più tecnico: a livello politico è il Consiglio europeo che detta priorità e linee di azione, conferisce mandati e chiede rapporti alla Commissione. Ma anche il Parlamento può esprimere indirizzi politici, eventualmente diversi da quelli del Consiglio europeo: e poiché ha anche il potere di destituire la Commissione, questa potrebbe trovarsi in tal caso in una situazione impossibile, tra le scelte del Consiglio di cui è di fatto partecipe e quelle del Parlamento cui deve adeguarsi pena la morte. È una situazione assurda, perché interlocutore autentico del Parlamento è il Consiglio, e la Commissione funge da capro espiatorio.

Per uscire da siffatto imbroglio istituzionale, è inutile la retorica su un ruolo politico della Commissione, che non ha investitura democratica pari a quella del Parlamento e del Consiglio. Bisogna scegliere se la Commissione deve gravitare intorno al primo o al secondo. La seconda ipotesi riduce la Commissione a segreteria tecnica. La prima sembra più conforme alla esigenza di equilibrio di poteri, in un quadro che già in partenza è sbilanciato a favore del Consiglio. Gli indirizzi espressi dal Parlamento forniranno alla Commissione una base ampia e solida per l'esercizio della sua funzione di proposta, che potrà così acquistare peso politico e non ridursi a contributo tecnico. Ma perché un corretto rapporto dialettico tra Consiglio da una parte e Parlamento e Commissione dall'altra possa istituirsi e funzionare, occorre essenzialmente che il Parlamento anticipi il Consiglio nella enunciazione degli indirizzi politici: solo così la Commissione potrà sostenere di fronte al Consiglio, in termini di precise proposte, le scelte del Parlamento. Certo bisognerà prima o poi provvedere a tradurre in modifiche dei Trattati la nuova realtà creata dalla presenza, non prevista dai Trattati, del Consiglio europeo che - piaccia o non piaccia - è il vero motore (anche quando è spento) e il vero sovrano della Comunità. Conviene fare di necessità virtù: ha mostrato di ben comprenderlo il Parlamento europeo, con il suo progetto di Unione europea.

Infine, vorrei non nascondere che si può anche coltivare, almeno per il breve termine e per sfuggire alla paralisi prolungata, un'ipotesi di soluzione, per così dire, riduttiva: limitare il compito delle istituzioni comunitarie al completamento e alla salvaguardia del quadro normativo (specie per quanto riguarda il mercato comune, la PAC, lo SME, la concorrenza, l'armonizzazione legislativa) e alla gestione degli strumenti finanziari esistenti, lasciando il resto alla cooperazione intergovernativa. Ma allora mi sembra meno rinunciataria e più dinamica la promozione e la realizzazione, in modo pragmatico, di nuove iniziative e l'apertura all'azione

comunitaria di nuovi "spazi" (sociale, tecnologico, industriale) sulla base di aree di consenso non necessariamente unanime ma anche limitato, almeno inizialmente, a pochi promotori o pionieri, nel quadro della normativa e delle istituzioni comunitarie, secondo il metodo che è stato chiamato della "geometria variabile" o della "differenziazione". Ritorno' nelle conclusioni su queste ipotesi di "uscita dalla crisi".

#### 5.- Crisi della politica economica o del governo dell'economia?

Di solito, si confondono l'una con l'altra. Eppure, non sono sinonimi. Conviene distinguerle e collegarle - per coglierne la cumulativa gravità - come si distinguono e si collegano il pensiero e l'azione. Quando parliamo di politica economica mettiamo l'accento su problemi di chiarezza e coerenza a livello della concezione, o della cosiddetta strategia; per governo dell'economia intendiamo soprattutto capacità di messa in opera della strategia, e perciò tempestività e coordinamento delle decisioni, efficacia nella esecuzione.

Le scelte di politica economica implicano giudizi di valore assai ardui e complessi, come ci ricorda J. Hicks (Essays in World Economics, Oxford, 1959): "E' possibile, con misure di politica, accrescere la ricchezza, ma diminuire la libertà; è possibile, altresì, che l'accrescimento delle conoscenze tecniche, pur portando in qualche modo a un aumento della ricchezza o della potenzialità per accrescerla ... diminuisca le opportunità di libertà... Vi sono dunque valori che devono essere raffrontati con altri valori. La libertà e la giustizia che si prestano a essere conseguite non sono le stesse in tutte le società, in tutti i tempi e in tutti i luoghi ... Tuttavia, pur riconoscendo tali limitazioni, possiamo esser convinti che questi fini sono più alti di quelli rappresentati in un indice di produzione".

Credo che l'aspetto più grave e profondo della crisi che ci affligge, in Italia e nella Comunità, consiste proprio nel disorientamento riguardo alla gerarchia dei valori. Ma vedo che

sto andando fuori tema, o almeno fuori dei limiti in cui voglio contenerlo. Ci torno indicando un aspetto della crisi della politica economica che mi sembra rilevante, per l'importanza assunta dai modelli econometrici e l'uso incessante d'indicatori quantitativi (di cui pure abbondano, com'è giusto, le informazioni periodicamente fornite dalla Comunità). La sempre più scarsa attendibilità delle previsioni è anch'essa un aspetto della crisi della politica economica, e non facilita il governo dell'economia. "The Economist" recentemente ricordava con un certo sarcasmo che quando il governo Thatcher presentò il bilancio 1981, 364 economisti accademici dichiararono che "present policies will deepen the depression"; si sa che cosa si leggeva negli indicatori pochi mesi dopo. Ma in quello stesso articolo, poche righe più in là, si annunciava che se si raggiungeva il 3% di crescita del PIL, "unemployment will fall a bit": dove non si sa se apprezzare di più la prudenza e vaghezza della previsione o la supercilious indifferenza con cui viene sfiorato il problema della disoccupazione. E qui si tocca un punto di grande sensibilità sociale e politica: l'incapacità della politica economica di essere credibile riguardo alla dinamica dell'occupazione è un gravissimo ostacolo che blocca qualsiasi tentativo di politica dei redditi o di "patto sociale" (tanto più quando si aggiunge, come fa The Economist, che la colpa è di "too high real wages").

Non c'è da stupirsi che, in tali condizioni, i documenti previsionali e programmatici forniti dalla Commissione della Comunità siano molto prudenti. Quanto ai messaggi che la stessa indirizza ai governi - in genere, per esortarli alla "convergenza" - la concezione di politica economica cui sembrano ispirarsi è alquanto eclettica e prevalentemente improntata a saggezza convenzionale: il che è comprensibile, date le diverse coloriture dottrinali di coloro che quei messaggi devono ricevere e possibilmente ascoltare. Del resto, eclettico è anche il ventaglio delle principali politiche comunitarie: per esempio, accento liberista nella politica di unificazione del mercato, protezionismo e dirigismo nella PAC, tendenza programmatica nella politica regionale.

In conclusione si potrebbe dire - parafrasando il titolo di un recente interessante scritto di Fiorella e Tommaso Padoa-Schioppa - che la politica economica soffre oggi di una non corretta consapevolezza e accettazione dei suoi limiti e cio' contribuisce a determinare il suo attuale stato di crisi, ossia d'incertezza, d'incoerenza e percio' di frustrazione.

Per quanto riguarda il governo dell'economia direi anzitutto che nelle attuali condizioni di sempre più stretta e fitta interdipendenza è indispensabile, per la sua efficacia, l'esercizio di tale funzione, per alcuni aspetti, anche a livello internazionale. Cio' è riconosciuto e accettato, entro certi limiti, per il governo della moneta. A questo proposito trovo divertente e non del tutto impertinente ricordare l'accorata invocazione di Roy Harrod a Keynes: "Oh Maynard, Maynard, stai attento a quello che dici. Tu pensi che, se l'oro è scalzato dalla sua posizione sovrana, qualcuno come te, o forse qualcuno dei tuoi discepoli, avrà il governo del sistema monetario mondiale. Cio' che tu non sembri avvertire è che il potere non sarà nelle mani di quel particolare tipo di persone, ma delle banche centrali. E molti direttori di esse sono di idee molto più ristrette di Montague Norman. Potremmo giungere alla conclusione che l'oro è stato un padrone molto più liberale di quanto potranno mai esserlo le banche centrali" (Verso una nuova politica economica, Firenze, 1969, p.94).

Lo SME non sembra essere un padrone troppo severo; ed è certamente, a mio avviso, per le ragioni che ho poc'anzi indicato, la funzione più importante di governo dell'economia a livello comunitario, accanto alla PAC. Questa conquista di sovranazionalità limitata si è potuta ottenere e si riesce a esercitarla perché il livello sovranazionale in campo monetario assicura al governo dell'economia le prerogative indispensabili al suo esercizio e non acquisibili (almeno nella stessa misura) a livello nazionale, e cioè: un input d'informazione regolare, completa, tempestiva; una mappa continuamente aggiornata delle interdipendenze tra i vari mercati; la precisa identificazione del fine

d'interesse comune che esso ha il compito istituzionale di perseguire. La conquista di nuovi spazi (di cui oggi spesso si parla) per l'azione delle istituzioni comunitarie rimane wishful thinking se non si realizzano codeste condizioni di governo dell'economia.

E' desiderabile tale conquista di nuovo territorio sul quale esercitare il governo comunitario dell'economia? Io credo di si', essenzialmente per il motivo seguente. Uno dei fattori che determinano la gravità e la durata della crisi economica, specie in un paese come l'Italia, è certamente il grado di rischio e incertezza che spaventa gli imprenditori. Alla incertezza contribuisce la volubilità degli indirizzi e delle scelte, e quindi la frammentarietà ediscontinuità dell'azione nel governo dell'economia a livello nazionale, dato che questo è sempre più pressato da esigenze politiche di breve termine (elezioni) e sempre meno capace di perseguire un interesse generale anziché mediare tra gl'interessi di tutti. Tale volubilità è maggiore (e più dannosa) in tempi di crisi, quando più forte è la tentazione di eludere difficoltà e impopolarità facendo credere (e magari credendo sinceramente), al primo effimero segnale di un indicatore meno pessimista, che il peggio è passato: "come fe' il merlo per poca bonaccia", dice Dante. Perciò proprio in tempi di crisi è utile che sulle scelte fondamentali di governo dell'economia possano almeno influire istituzioni rappresentative e democratiche si', ma meno fluttuanti, e perciò dotate di un certo grado di "esogeneità", ossia di autonomia funzionale. Siamo così ricondotti ai termini del problema istituzionale sopra esaminati, poiché la cooperazione tra stati si traduce in autonomia funzionale dell'istituzione sovranazionale quando l'istituzione in quanto tale prende le decisioni, senza dover risalire per ogni caso alle fonti nazionali della volontà politica per la ricerca di un accordo tra le parti.

Per un paese come l'Italia, dove gli orientamenti del governo dell'economia sono molto oscillanti, dato l'alto grado di volubilità, incoerenza e intempestività delle decisioni, quella

funzione stabilizzatrice che potrebbero esercitare le istituzioni comunitarie sarebbe particolarmente benefica. A una condizione, però: che la legislazione comunitaria venga applicata e che alla sua elaborazione partecipi lo Stato italiano. L'Italia detiene da sempre il record del numero di direttive comunitarie non applicate. Ciò è dovuto a motivi di carattere costituzionale (necessità di leggi delega ad hoc) e a negligenza burocratico-amministrativa. Ma il vizio principale si trova all'origine, e cioè nel fatto che l'elaborazione della normativa comunitaria viene seguita a livello di singole e separate burocrazie ministeriali (prevalentemente quella degli esteri) e non a livello politico dagli organi politici, cosicché governo e parlamento non esercitano alcuna influenza nel corso del processo formativo del diritto comunitario. Un disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 luglio 1982 istituiva, finalmente, l'obbligo del governo di comunicare al Parlamento direttive e raccomandazioni comunitarie allo stato di proposte, perché le commissioni parlamentari esprimessero osservazioni prima dell'adozione in sede comunitaria, e di fornire analogha informazione alle regioni, e prevedeva una delega triennale al governo per l'attuazione di direttive concernenti materie coperte da riserva di legge. Con lo scioglimento del Parlamento quel disegno di legge decadde e non risulta che sia stato ripresentato.

#### 6.- I nodi da sciogliere subito.

Al pettine del Consiglio europeo di Bruxelles (19-20 marzo) vengono tutti i nodi non sciolti ad Atene e che, se ancora si aggravigliano, strozzeranno il Consiglio europeo di Parigi (25-26 giugno). Sono i nodi finanziari che bloccano il funzionamento della Comunità: il "contenzioso", come lo ha chiamato François Mitterrand. Ecco l'elenco, in ordine di dipendenza del successivo dal precedente (ma l'interdipendenza è globale): spesa agricola; disciplina della definizione e della gestione del bilancio; limite ai saldi finanziari passivi, a cominciare da quello del Regno Unito; aumento delle risorse proprie. Come si vede, un "pacchetto"

tutto finanziario. E questo è un guaio (per la Comunità e per l'Italia). Infatti l'ormai acquisita priorità del problema finanziario visto anzitutto come problema di adeguamento della spesa all'entrata e poi, eventualmente, di aumento dell'entrata, porta a queste conseguenze (come si è già visto ad Atene):

- a) il criterio-guida del negoziato, per ciascun paese, è quello di un calcolo costi-benefici che ciascuno cerca di volgere a proprio vantaggio minimizzando i costi finanziari a proprio carico piuttosto che massimizzando i benefici derivanti dal "valore aggiunto" comunitario;
- b) data la scarsa comprimibilità della spesa agricola (per gli interessi che vi si oppongono) i fondi strutturali sono i più esposti alla operazione di riduzione della spesa;
- c) la solidarietà diventa funzione della efficienza, cioè si realizza prioritariamente tra i più efficienti, al fine della competitività, e non verso i più deboli al fine della eguaglianza;
- d) infine, se il problema prioritario è quanto si spende e come si spende, ne consegue che più voce in capitolo avranno i paesi principali pagatori, vale a dire che la soluzione dipende in primo luogo dai tre maggiori (Germania, Francia, Regno Unito).

In tali condizioni la soluzione globale sarà ricercata mediante una combinazione di decisioni e misure tendenti ad assicurare:

- a) massimo rigore di bilancio, e perciò limitazione dei poteri del Parlamento europeo a livello di decisioni di spesa e controllo di efficienza a livello di gestione;
- b) contenimento della spesa agricola, che avrà come premessa il suo consolidamento;
- c) meccanismi correttivi dei saldi passivi;
- d) aumento limitato e controllato delle risorse proprie;
- e) possibilità di aperture di credito (eventualmente fuori bilancio, mediante "agenzie"?) per joint ventures "tecnologiche" affidate alle imprese.

L'Italia si trova pericolosamente esposta dal lato della spesa agricola e dell'utilizzo dei fondi.

Sulla posizione dell'Italia riguardo alla PAC e nella PAC bisognerebbe svolgere un lungo e complesso ragionamento critico e autocritico che non ha spazio in questa sede. Mi limiterò a osservare che da anni ormai i gruppi di pressione agricoli e i governi che gli danno corda sbagliano mira: non è con richieste di aumento di prezzi e di aiuti che si difendono gli interessi e i redditi degli agricoltori italiani, bensì con una paziente e tenace opera di riequilibrio nella struttura e nella organizzazione della PAC che ne corregga il vizio di origine. Del quale vizio è responsabile anche l'Italia, che durante gli anni 60, nell'Europa dei Sei (dove l'Italia era uno dei tre grandi e perciò aveva peso politico rilevante), partecipò a una costruzione della PAC in cui l'intervento a favore dei prodotti tipici italiani prendeva la forma dell'aiuto alla produzione o alla trasformazione, mentre ai prodotti continentali (principalmente cereali e latte) si assicurava la ben più solida garanzia risultante da un'organizzazione di mercato basata su alti prezzi interni, sul rigoroso rispetto della preferenza comunitaria, sul ritiro più o meno automatico dal mercato (dove le eccedenze) e su un'efficace difesa alla frontiera. Inoltre l'Italia finanzia, a carico dei propri consumatori (e perciò senza che ciò appaia nel bilancio comunitario), gli alti prezzi dei prodotti che importa quasi esclusivamente dagli altri paesi CEE a causa della preferenza comunitaria. Il governo italiano dovrebbe ora approfittare del discorso aperto sulla spesa agricola per calcare la tigre della riforma della PAC al fine di correggere quel vizio d'origine. Ma purtroppo esiste, e forse prevale, un rischio di segno opposto: che l'attenzione tutta concentrata sulla spesa giochi in favore della tendenza a non modificare l'organizzazione di mercato e a risparmiare invece sugli aiuti.

Il problema dei fondi strutturali puo' essere sintetizzato nelle seguenti cifre. Nel periodo 1975-83 (cioè a partire dall'anno di nascita del Fondo regionale) a favore dell'Italia sono stati destinati (e cioè, in termini di bilancio, sono stati impegnati), sui tre fondi (sociale, regionale, agricolo per le strutture), 8.750 miliardi di lire, pari a quasi il 33 per cento del totale CEE; nello stesso periodo l'Italia ne ha utilizzati (cioè, in termini di bilancio, ha tradotto gl'impegni in pagamenti) 4 mila, vale a dire meno della metà, mentre la media comunitaria del volume dei pagamenti rispetto agli impegni supera, negli ultimi quattro anni, il 60 per cento. Anche qui, come per la PAC, il ragionamento critico e autocritico sarebbe troppo lungo per farlo in questa sede. Mi limitero' a osservare che il problema non è soltanto di quantità ma anche di qualità dei progetti beneficiari di quei finanziamenti e che il ritardo a tradurre gl'impegni in pagamenti non dipende tanto dal ritmo di esecuzione dei progetti quanto piuttosto da norme e comportamenti della pubblica amministrazione. Anche qui l'Italia deve affrontare un problema urgente di governo dell'economia, poiché, come abbiamo visto, nella Comunità di oggi e di domani bisogna far valere l'efficienza e non serve far appello alla solidarietà.

#### 7.- Verso quale Comunità?

Non mi par dubbio che le linee lungo le quali si vanno cercando le soluzioni ai problemi finanziari attuali condizioneranno, in misura forse determinante, il futuro della Comunità, almeno nel medio periodo. Fino a che punto tale condizionamento sarà in effetti determinante, dipenderà naturalmente dalla capacità innovativa e creativa delle volontà politiche e delle istituzioni che guideranno tale sviluppo. Certo assai diverse, e ben più esaltanti, sono le prospettive che il Parlamento europeo ha chiaramente indicato e fermamente voluto, con fervore e solennità, quando il 15 febbraio scorso ha votato a larga maggioranza il progetto di Trattato per l'Unione europea. Ma questo potrà tradursi in realtà

e produrre i suoi effetti nel lungo periodo: quando - per rifare il verso a Keynes - potremmo essere tutti morti, e cioè - fuor di metafora - quando potremmo aver già imbocato, con le nostre prossime decisioni o non-decisioni, la via della disintegrazione.

Non credo, dunque, che ci troviamo oggi di fronte all'alternativa, drastica e drammatica, tra "nuovo patto d'unione o dissoluzione", come dichiara il manifesto - che io pure ho firmato - per il progetto parlamentare di Unione europea. Credo che abbiamo cominciato a scivolare su una china pericolosa, che non conduce verso l'integrazione; temo che ad aggravare il pericolo potranno contribuire le priorità derivanti dai passaggi quasi obbligati in cui ci cacciano gli ineludibili problemi finanziari e di bilancio. Tali priorità, già in atto o in fieri, sono, in sostanza, le seguenti: mercato unificato, con settore agricolo ben regolamentato e amministrato, recintato da una rigorosa preferenza comunitaria, con prezzi garantiti e perciò con interventi che assicurino comunque la collocazione del prodotto anche se eccedentario; un bilancio ispirato al criterio dell'equilibrio costi-benefici per ciascuno Stato membro; competitività tecnologica e industriale; SME; disciplina della concorrenza e degli aiuti.

Se queste sono le esigenze prioritarie, restano necessariamente in secondo piano, con tendenza a dileguarsi, i problemi redistributivi e gli obiettivi di equilibrio e di equità (sviluppo "armonioso"). A tale proposito è significativo che sia stata prospettata - sia pure per scongiurarla - la minaccia di un'amputazione dei fondi strutturali per far fronte a necessità di bilancio.

E' verosimile, allora, un'ipotesi di graduale dissolvimento dell'attuale Comunità in un'area di libero scambio con settore agricolo protetto e garantito e di cooperazione politica affidata

a rapporti intergovernativi istituzionalizzati in forma di "consigli europei" o simili. Sarebbe, certamente, un'associazione di diseguali, di locomotive e rimorchi. Perciò, anche in questa dannata ipotesi, i problemi per l'Italia non cambiano: per stare tra le prime e non tra i secondi, occorre anzitutto ridurre e infine eliminare le divergenze, a cominciare - giova ripeterlo - dall'inflazione e dal disavanzo pubblico, problemi - non facciamoci illusioni - che non sono affatto avviati a soluzione se li consideriamo in riferimento ai nostri partner comunitari. Come ricordava il governatore Ciampi alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato nel gennaio scorso, "l'inflazione è diminuita, ma resta a un livello del 13 per cento, più che triplo di quello medio degli altri maggiori paesi industriali. E' lo stesso valore che raggiungemmo nel 1979, e sotto al quale non fummo capaci di scendere. E' stato affrontato il problema del risanamento delle finanze pubbliche, ma il disavanzo continua a rappresentare una quota del prodotto interno lordo non conosciuta da nessun altro paese sviluppato e tale da generare un volume di attività finanziarie che pone gravi limiti a una impostazione di politica monetaria più rispondente alle esigenze dello sviluppo economico in un contesto di soddisfacente equilibrio interno ed esterno. La strada del riallineamento alle condizioni economiche generali prevalenti nei paesi con i quali maggiori sono i rapporti economici resta lunga e difficile." Non credo che la situazione sia sostanzialmente cambiata dopo i recenti provvedimenti.

Attenzione, dunque: anche se si affievolisce l'integrazione comunitaria l'interdipendenza resta; si dissolve la solidarietà ma non si allentano i vincoli. Avremo comunque bisogno, oltre che di rigore finanziario, di efficienza nella utilizzazione delle dimensioni (il mercato comune) e degli strumenti comunitari, e

soprattutto di capacità d'iniziativa industriale, dove la competitività dipende sempre più da fattori di management che non da fattori di prezzo, come giustamente avvertono Paolo Guerrieri e Giacomo Luciani in un saggio stimolato dallo IAI (L'Italia e il nuovo ordine economico internazionale, Milano 1979), di cui vale la pena citare questo passo: "La distinzione più rilevante non sembra .... tanto quella fra alta e bassa tecnologia, quanto quella fra forte o debole capacità imprenditoriale. L'economia che ha una forte capacità imprenditoriale non troverà difficoltà nel rinnovare, imitare o mantenere la tecnologia tradizionale, a seconda di quale di queste strategie alternative abbia più senso dal punto di vista commerciale e finanziario. Al contrario, una economia in cui la capacità imprenditoriale sia debole, cioè vi siano poche imprese di dimensioni adeguate e veramente competitive a livello internazionale, può anche essere tecnologicamente all'avanguardia e al tempo stesso essere in difficoltà." (p.123).

D'altra parte, i vincoli comunitari, per un paese come l'Italia, sono una garanzia di stabilità, come osservavo poc'anzi, contro rischi d'incostanza e incoerenza nella condotta della politica economica, e la disciplina del mercato comune è una remora a interventi protezionistici e a possibili surenchères di aiuti nazionali di cui saremmo le prime vittime.

In conclusione, mi pare che la gamma delle opzioni possibili tra crisi e rilancio della integrazione economica comunitaria rimane in sostanza - pur con un rafforzamento delle ipotesi più negative - quella che già sei anni fa Gianni Bonvicini e Joseph Sassoon prevedevano nel saggio conclusivo del volume Governare l'economia europea (pubblicato dalla Fondazione Agnelli in collaborazione con lo IAI, Torino 1978): disgregazione; integrazione squilibrata; integrazione equilibrata. Rimando a quel testo per la configurazione esatta dei tre casi. Ma vorrei aggiungere una quarta alternativa, riprendendo l'accento fatto alla fine del paragrafo 4. Mentre la formula delle "due velocità" corrisponde sostanzial-

mente all'ipotesi della "integrazione squilibrata", il metodo della "differenziazione", che io ho già avuto occasione di suggerire, tende a realizzare, con gradualità e flessibilità, l'integrazione equilibrata. In breve, posso esporlo come segue.

A causa di divergenze strutturali, può risultare inferiore, in uno stato membro, la capacità sia di sottostare a tutti i vincoli sia di usufruire di tutti i benefici di una politica comunitaria basata su norme uniformemente valide per tutti: in tal caso, per sfuggire al dilemma "tutti o nessuno" sarà opportuno introdurre differenziazioni nelle modalità di applicazione di tale politica a seconda delle diverse situazioni strutturali, consentire deroghe, variare e graduare tempi e modi di applicazione. Ove invece la divergenza sia di volontà politica, è concepibile che un impegno comune sia assunto soltanto da un gruppo (abbastanza consistente) di stati: così si è creato lo SME e così è accaduto a proposito delle sanzioni contro l'Argentina e di alcune misure nei confronti dell'Unione Sovietica; così potrebbe accadere ove s'intraprendesse (finalmente) uno sforzo concreto di coordinamento, preludio a politiche comuni, nel campo dei rapporti Est-Ovest, dei problemi Nord-Sud, della difesa (e invece, rebus sic stantibus, è accaduto che reticenze e resistenze di alcuni hanno vanificato la pur cautissima iniziativa Genscher-Colombo).

Questi ultimi esempi riportano in primo piano il tema dell'unione politica. E così dev'essere. Al punto in cui siamo, senza un forte impulso politico l'integrazione economica s'inceppa. La crisi eccita gli egoismi nazionali e ancor di più quelli dei gruppi di pressione di cui i governi nazionali sono spesso succubi; il superiore interesse comune dello sviluppo armonioso è diventato meno visibile e meno credibile; viceversa, in un mondo dove la pace è sempre più minacciata risulta sempre più evidente e urgente la necessità dell'unione delle democrazie europee intorno ai problemi e agli obiettivi della comune difesa e del comune ruolo per una politica di pace. Lo ha ben visto François Mitterrand,

quando nel suo discorso a L'Aia il 7 febbraio ha dichiarato:  
"Ho la profonda convinzione che il contenzioso non sarà regolato e non ci sarà un nuovo slancio se l'Europa trascura o teme di perseguire un progetto politico. E' qui che il mio interrogativo riguardo alla difesa comune acquista il suo pieno significato: come si può immaginare un potere militare - e quale potere! - indipendente da un potere politico?". Sovranità e indipendenza sono illusorie senza capacità autonoma di difesa; e questa, nel mondo di oggi e di domani, può esistere soltanto a livello europeo. Il riconoscimento della interdipendenza e la rinuncia a qualche porzione di sovranità per realizzare l'integrazione economica sono condizioni necessarie per la conquista e l'esercizio di una reale sovranità politica.

La Comunità europea ormai non può essere soltanto economica. Dal mercato comune alla comunità economica alla unione politica: questa è la lunga strada dalla quale stiamo deviando e che invece dobbiamo continuare a percorrere. Questa strada comporta necessariamente la tappa dell'ampliamento della Comunità alla Spagna e al Portogallo. Come potrebbero difficoltà economiche non insormontabili impedire la partecipazione di questi due paesi democratici alla unione politica dell'Europa? Su tali difficoltà non mi trattengo in questo rapporto, già troppo lungo. Lo spazio che qui occupa il tema dell'ampliamento è inversamente proporzionale alla sua importanza politica. Per il futuro della Comunità esso è fondamentale. Se lo subordinassimo alla soluzione di problemi economici, anzi alla salvaguardia d'interessi o di privilegi acquisiti (prevalentemente agricoli), meriteremmo il rimprovero che Tocqueville rivolgeva a quei cittadini degli stati democratici i quali "credono di obbedire alla dottrina dell'interesse, ma ne hanno un'idea assai grossolana e, per meglio vigilare su quelli che chiamano i loro affari, ne trascurano il più importante, che consiste nel restare padroni di se stessi". Perciò abbiamo bisogno dell'Europa unita: solo questa ci assicura, in un mondo d'interdipendenze, la nostra indipendenza, la libertà di decidere del nostro destino; la via che conduce alla disgregazione dell'Europa è la via alla servitù.

"I MUTAMENTI DEL COMMERCIO INTRA ED EXTRA  
COMUNITARIO E LA COLLOCAZIONE INTERNAZIONALE  
DELLA COMUNITA' EUROPEA

di Paolo Guerrieri

Nel 1984 la fase di ripresa ciclica, in corso nelle maggiori economie industrializzate, dovrebbe trovare ulteriore alimento ed è destinata a consolidarsi. I profili di crescita dei singoli paesi continueranno tuttavia, come già avvenuto lo scorso anno, a seguire dinamiche fortemente differenziate. In particolare per l'area comunitaria nel suo insieme e per i diversi paesi membri si prevede un rafforzamento della fase ascendente, ma con ritmi di crescita estremamente contenuti e, comunque, nettamente inferiori a quelli degli Stati Uniti e del Giappone. Questo differenziale di crescita, sfavorevole ai paesi europei, non rappresenta certamente un fatto nuovo, ma è al contrario la conferma di una tendenza negativa, che è in atto già da molti anni. Basti ricordare che tra la seconda metà degli anni '70 e i primi anni '80 il tasso reale di crescita dell'area europea è risultato in media inferiore di circa il 40% a quello registrato dall'economia statunitense. Un andamento opposto si era verificato nel decennio precedente, con uno scarto della stessa entità ma in questo caso a favore dei paesi europei. E' dunque difficile imputare solo a fattori strettamente congiunturali i ritardi accumulati dalle economie europee in questi ultimi anni, e in particolare nella ripresa in corso. Dietro il divario, oggi esistente, tra l'Europa e le altre aree più avanzate si celano in realtà un insieme di fattori più propriamente strutturali, derivanti dagli andamenti macroeconomici e dalle trasformazioni dell'assetto produttivo, che hanno in diverso modo caratterizzato l'evoluzione dei maggiori paesi a partire dalla prima crisi petrolifera. In questa nota si cercherà di mettere in luce alcuni di questi fattori, ripercorrendo a grandi linee le due fasi, dalle

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

caratteristiche profondamente diverse, attraversate dal processo di integrazione comunitaria in questi ultimi due decenni.

*La fase  
della  
crescita  
economica.*

XI. La fase di avvio e di sviluppo del processo di integrazione comunitaria, che arriva alla fine degli anni '60, rappresenta una sorta di "età dell'oro" della Comunità. La liberalizzazione degli scambi e la creazione di un vasto e composito mercato determinano, attraverso gli "effetti dinamici" connessi ad un'area integrata, una serie di condizioni favorevoli allo sviluppo di tutti i paesi membri. La crescita senza precedenti della produzione industriale dei paesi Cee che si verifica in quegli anni è alimentata, in particolare, dalla elevata dinamica della domanda e del commercio internazionale, nonché dalla disponibilità di risorse energetiche e di lavoro pressoché illimitate e a basso costo. La crescita tirata dalle esportazioni (export-led growth) è un meccanismo in grado di garantire a tutti i paesi membri un'espansione interna ad un tempo stabile e accelerata. La compatibilità tra gli obiettivi delle strategie neomercantilistiche dei paesi europei, in quanto dirette all'ottenimento di surplus esterni, è assicurata dalla posizione egemone ricoperta dagli USA nel sistema economico internazionale, che consente all'economia americana di svolgere il ruolo di primo paese, che sostiene e finanzia la crescita della domanda effettiva internazionale. In questa fase, sono soprattutto gli scambi commerciali all'interno della Comunità a crescere rapidamente, in misura molto più elevata dell'interscambio con i paesi terzi. Il continuo allargamento degli scambi infracomunitari sottolinea le caratteristiche endogene autopropulsive della crescita dell'area comunitaria, che è accompagnata da una forte espansione dei mercati interni dei paesi membri. L'incremento delle esportazioni mette in moto, all'interno di ciascun paese, una spirale positiva che attraverso l'operare del moltiplicatore della spesa autonoma conduce all'aumento del reddito, dei consumi privati e quindi degli investimenti, garantendo il funzionamento del sistema comunitario su livelli

di attività sempre crescenti. L'espansione non incontra problemi dal lato dell'offerta, per la relativa abbondanza di risorse primarie e di forza lavoro, quest'ultima favorita dai flussi migratori interni ed esterni alla Comunità, ma soprattutto per la scarsa rilevanza del vincolo di bilancia dei pagamenti per i singoli paesi. Il contesto espansivo rende, infatti, estremamente efficaci le politiche di aggiustamento degli squilibri esterni, che vengono attuate di volta in volta nei diversi paesi. La crescita è dunque 'demand oriented', ma resta dipendente dall'esterno (disavanzo crescente della bilancia dei pagamenti USA) per ciò che concerne la 'realizzazione' dei surplus dei paesi comunitari.

Anche il 'gap tecnologico' che divide i paesi europei dagli Stati Uniti si trasforma in un fattore di rafforzamento dello sviluppo comunitario. I paesi europei imitatori si trovano in una certa misura avvantaggiati nei confronti del paese leader, potendo usufruire di una serie di vantaggi relativi, quale una più elevata elasticità di offerta delle innovazioni, un più rapido processo di diffusione interna delle tecnologie importate, dei costi legati all'introduzione "ex novo" di tecniche più avanzate di produzione che risultano inferiori a quelli da sostenere nel paese leader per il rimpiazzo delle tecnologie esistenti. Il peso crescente del commercio estero, e in particolare di quello infracomunitario, nello sviluppo interno accentua fortemente i legami di interdipendenza tra le strutture produttive dei paesi comunitari e determina un notevole incremento del loro grado di apertura. Allo stesso tempo la crescita dell'interscambio intra-Cee spinge verso una graduale e spontanea convergenza delle strutture di produzione e di domanda delle economie comunitarie, che ha come polo di attrazione il più avanzato 'mix produttivo' dell'industria manifatturiera tedesca. Una conferma, al riguardo, proviene dai mutamenti nella struttura del commercio estero della comunità, che mostra una relativa armonizzazione nella composizione delle esportazioni e delle importazioni dei paesi membri, con un forte aumento degli scambi intraindustriali o intrasettoriali. Anche le evoluzioni delle

specializzazioni produttive rivelano segni di riavvicinamento, con un rafforzamento della competitività di alcuni paesi nei settori in cui partivano più sfavoriti e con un'attenuazione dei vantaggi di altri paesi nelle industrie in cui godevano di una supremazia iniziale. Date le forti differenze tuttavia nelle condizioni di partenza, anche alla fine degli anni '60 permangono notevoli disparità nelle strutture del commercio estero dei paesi comunitari, sia a livello di grandi comparti industriali sia all'interno dei singoli settori manifatturieri.

Nella spiegazione di questa fase di sviluppo estremamente favorevole si è spesso attribuito, nella letteratura, un ruolo preminente al processo di liberalizzazione degli scambi e alla conseguente creazione di un'unione doganale, quali fattori determinanti l'incremento e la più efficiente allocazione delle risorse comunitarie. Si è meno riflettuto sull'influenza altrettanto importante che ha esercitato la particolare configurazione dei rapporti internazionali in quel periodo sul dispiegarsi di un'interazione positiva nell'area comunitaria, tra sviluppo interno e crescente liberalizzazione degli scambi. Nel sistema egemonico che caratterizza le relazioni internazionali nel corso degli anni '60, l'area comunitaria si è trovata ad occupare una posizione di estremo favore nei rapporti commerciali con le altre aree e paesi, contrassegnata ad un tempo da un potere 'di fatto' monopolistico sul proprio mercato interno e da una relativa supremazia sui mercati dei paesi terzi in un'ampia fascia di produzioni, sia nel campo dei beni di investimento che in quello dei beni di consumo durevole. Le ragioni sono certamente numerose. Gli USA avevano accusato in quegli anni una secca diminuzione della competitività delle loro merci e, di conseguenza, una netta perdita di terreno sul mercato mondiale. Fenomeni entrambi che avevano spinto le imprese americane a cercare più negli investimenti all'estero, che in un rilancio delle esportazioni, la strada per un recupero degli spazi produttivi perduti. Il Giappone dopo una fase di sviluppo incentrato sulla riconquista del mercato interno, attraverso una strategia di sostituzione delle importazioni sotto l'egida del

più classico dei protezionismi, era appena agli inizi di quel processo di penetrazione dei mercati esteri destinato ad esplodere negli anni '70. Al contempo, le esportazioni giapponesi erano in prevalenza dirette verso il mercato americano. Del tutto marginale era infine sul mercato internazionale dei manufatti il ruolo dei paesi in via di sviluppo, da un lato, e dei paesi dell'est europeo dall'altro. Gli uni per le elevate barriere protezionistiche che i paesi più avanzati mantenevano a difesa dei loro mercati, gli altri per il carattere ancora 'autocentrato' e a basso grado di apertura verso i mercati occidentali del loro modello di sviluppo. In un quadro internazionale così caratterizzato, le produzioni comunitarie hanno finito per usufruire di una sorta di "protezione de facto" delle loro merci rispetto a quelle degli altri paesi concorrenti. La crescente interdipendenza commerciale, che si sviluppa all'interno della Comunità e tra questa e le altre aree, si trasforma in questo modo in un meccanismo che è fonte di vantaggi cumulativi, di cui usufruiscono tutti o quasi tutti i paesi membri.

Questi anni, estremamente favorevoli allo sviluppo dei paesi Cee, hanno avuto profonda influenza sulle soluzioni date in concreto alla costruzione ed al consolidamento dell'unificazione europea. L'idea portante è stata quella di favorire una "integrazione negativa" di stampo liberista, imperniata sulla sola soppressione delle barriere commerciali, relegando in secondo piano la distribuzione dei costi e dei benefici derivanti dal processo integrativo. Venivano così del tutto trascurati gli aspetti distributivi dell'integrazione, legati ai notevoli divari economici esistenti tra le diverse aree della comunità. Si riteneva infatti che l'intensificazione degli scambi commerciali e più in generale le forze del libero mercato fossero sufficienti, da un lato, a garantire una distribuzione "virtuosa" dei costi-benefici dell'unificazione e, dall'altro, a ridurre nel tempo le forti disomogeneità tra i paesi membri. La fase di crescita accelerata che ha segnato l'avvio dell'integrazione europea ha in qualche

modo legittimato tale impostazione. Il forte sviluppo dell'area comunitaria ha contribuito ad attenuare le conseguenze più negative degli squilibri, esaltando al contempo i vantaggi dinamici del processo integrativo, attraverso un continuo allargamento delle quote di mercato dei singoli paesi. Il conseguimento di tali vantaggi è avvenuto tuttavia in ambiti strattamente nazionali, date le forti resistenze manifestate da ciascun paese comunitario nei confronti di una più intensa "europeizzazione" degli apparati produttivi interni. Così allo sviluppo dell'interscambio non ha fatto seguito una denazionalizzazione della struttura industriale e imprenditoriale. Allo stesso tempo, all'interno del comparto manifatturiero, non si sono verificate specializzazioni produttive settoriali delle industrie europee, e del tutto marginali, sia per numero che per dimensioni, sono risultati i raccorpamenti e le fusioni tra le imprese. In questo quadro, forti difficoltà hanno incontrato i tentativi di elaborare una organica politica comunitaria nel campo monetario, industriale e commerciale. Si è arrivati a definire una politica agricola comune, ma nulla venne fatto sul piano del coordinamento delle politiche economiche e industriali dei singoli paesi membri, come fortemente condizionate da orientamenti nazionalistici rimasero le politiche commerciali verso i paesi terzi.

*La perdita di  
competitività  
della struttura  
comunitaria*

2. Questa fase estremamente favorevole dell'integrazione comunitaria si chiude all'inizio degli anni '70. Le nuove condizioni che si vengono a creare nel sistema internazionale mettono ben presto a nudo la fragilità e le contraddizioni insite nelle coordinate di fondo che avevano caratterizzato in passato il processo integrativo, riportando con forza in primo piano i problemi distributivi esistenti all'interno della Comunità. E' a cavallo tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, che si verifica un primo marcato rallentamento della crescita di alcuni importanti comparti industriali, che avevano rappresentato in passato i settori trainanti lo sviluppo dei paesi europei. Tale rallentamento è dovuto a cause di natura macroeconomica - vengono meno le

condizioni avevano assicurato a livello internazionale la crescita della domanda effettuando gli Stati Uniti non sono più in grado di svolgere stabilmente il ruolo di "paese" - e a cause di natura più propriamente strutturale (saturazione della domanda di beni di consumo durevole, terziarie delle economie comunitarie, diffusione di nuove tecnologie). All'inizio degli anni settanta intervengono altresì nel sistema internazionale profondi mutamenti, di natura reale e morfologica che possono riassumere nel passaggio della struttura delle relazioni economiche internazionali da un assetto di tipo "egemonico" di tipo "oligopolistico".

Il conflitto oligopolistico tra le maggiori aree e all'interno di ciascuna di esse ha come terreno privilegiato di scontro il commercio internazionale e gli sbocchi di mercato ad esso collegati. L'insorgere della crisi petrolifera non ha approfondito, da un lato, i problemi macroeconomici ed internazionali emersi in precedenza accentuando le incompatibilità tra le politiche dei maggiori paesi industrializzati, e dall'altro lato, quelli strutturando un ulteriore declino dei settori trainanti. Le soluzioni adottatesi comunitarie per fronteggiare le nuove sfide internazionali influenzano l'evoluzione dell'area comunitaria nella seconda metà degli anni '70, conferendole aspetti del tutto estranei al passato. Da un lato si verifica un netto ridimensionamento della dinamica della crescita dell'attività produttiva e degli scambi comunitari, con un rallentamento del processo di accumulazione che investe pressoché tutti i paesi membri. Dall'altro, il processo di adattamento alle nuove realtà incontrate, crescenti, con marcate differenze tra i singoli paesi, che ad un tempo hanno i divari all'interno della Comunità, arrestano la tendenza alla convergenza delle strutture produttive.

Al ritmo della crescita, in termini non solo assai soprattutto relative ad altre aree e in primo luogo Stati Uniti e Giappone, risultano in misura determinante

le politiche economiche dei paesi comunitari, caratterizzate da un vigoroso rilancio delle strategie neomercantilistiche e nazionalistiche. L'obiettivo comune dei singoli paesi è quello di riversare all'esterno, attraverso l'aumento delle esportazioni nette, l'onore di alimentare e sostenere l'attività economica interna. L'impostazione e il 'mix' delle politiche adottate per raggiungere tali scopi differiscono, certamente, da paese a paese, a seconda della struttura economica e del potere di mercati di ognuno di essi. Alcuni paesi, e in primo luogo la Germania, favoriti dal grado più avanzato di specializzazione internazionale delle loro industrie manifatturiere, utilizzano politiche restrittive della domanda interna per consolidare gli avanzi di bilancia dei pagamenti e compensare gli effetti su questi ultimi delle rivalutazioni delle loro monete. Altri paesi, e tra questi è l'Italia, fanno ricorso a politiche deflazionistiche e a ripetute svalutazioni, per rallentare la morsa del vincolo esterno e creare maggiori spazi alle loro esportazioni. Ciò che accomuna le politiche dei paesi a valuta forte e quelle dei paesi a valuta debole è tuttavia un marcato orientamento deflazionistico, accentuato altresì dalle spinte inflazionistiche provenienti dall'esterno. La generalizzazione su scala comunitaria di tali politiche non poteva portare che ad un rallentamento della domanda e della crescita complessiva della Comunità, per l'interdipendenza che lega gli andamenti interni dei singoli paesi membri, determinata dalla forte incidenza del commercio intracomunitario sul reddito interno di ognuno di essi. Attraverso gli scambi commerciali si dispiega, infatti, nell'area comunitaria un processo moltiplicativo della produzione e del reddito che è in parte analogo a quello operante all'interno di ciascuna economia. Come quest'ultimo, agisce sia nel senso di trasmettere e amplificare impulsi espansivi, sia in direzione opposta, diffondendo e intensificando decelerazioni dell'attività produttiva interna ai singoli paesi. Ed è soprattutto in questa ultima direzione che il moltiplicatore del commercio internazionale ha operato a partire dalla seconda metà degli anni '70, rendendo molto stretti i legami tra gli

andamenti interni delle economie comunitarie. I rapporti di mutua dipendenza tra i paesi comunitari sono altresì caratterizzati da un'articolazione gerarchica interna, che assegna alla Germania una posizione dominante, di paese leader in grado di condizionare con le proprie scelte, reali e monetarie, le politiche degli altri partners. Ne deriva che la crescita dell'insieme degli altri paesi comunitari ha come condizione necessaria (anche se non sufficiente) l'espansione della Germania. Così la scelta di fondo da parte dell'economia tedesca di un regime di crescita interna a basso regime ha impedito alle altre economie europee politiche di rilancio controcorrente, per gli effetti disastrosi determinati da tali politiche sui conti con l'estero del paese "deviante".

In estrema sintesi, dunque, l'interazione tra le politiche comunitarie, tra loro caratterizzate da una complementarità perversa, e l'elevata interdipendenza ha determinato un relativo ristagno della domanda effettiva all'interno della Comunità, con effetti negativi sull'attività produttiva non compensati dagli stimoli provenienti dall'esterno dell'area comunitaria. La situazione della seconda metà degli anni '70 è un classico esempio al riguardo, come lo è la fase attraversata attualmente dai paesi comunitari.

Andamenti alternativi erano e sono certamente possibili. Di fronte alle instabilità crescenti del quadro internazionale, il governo della interdipendenza comunitaria, in forme meno penalizzanti i processi di crescita, avrebbe richiesto una concertazione e un coordinamento a livello comunitario delle politiche macroeconomiche dei singoli paesi. In particolare ciò era necessario riguardo ai problemi del finanziamento e dell'aggiustamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti, così da integrare i meccanismi spontanei di mercato, rivelatisi lenti e inefficaci. Ma, come è noto, è mancata qualunque iniziativa in tal senso. La Comunità è stata sempre più incapace di formulare una politica economica comune. Ciascuna economia si è così trovata a fronteggiare in modo del tutto autonomo e il più delle volte in contrapposizione agli altri 'partners' i nuovi problemi interni ed esterni, ridando vigore all'operare di forze disgregative all'interno della Comunità.

Il rallentamento della crescita ha fortemente ridotto in questo modo i vantaggi dinamici legati all'integrazione, riportando in primo piano gli aspetti distributivi. Gli effetti dei mutamenti intervenuti nel quadro internazionale hanno infatti investito in maniera disomogenea le economie dei paesi membri, sottolineandone le caratteristiche nazionali. A queste diversità si sono aggiunte quelle delle opzioni politiche, dal momento che il comune indirizzo delle politiche macroeconomiche ha avuto, come si è detto, applicazione molto diversa nei paesi comunitari, determinando risultati eterogenei in relazione alle caratteristiche strutturali e al peso internazionale di ciascuna economia. Allo sviluppo del periodo post-bellico, che aveva consentito un relativo avvicinamento, si è così sostituito in questa seconda fase una netta differenziazione delle strategie di crescita, dando luogo a quell'andamento divergente dell'economie europee che l'esperienza di questi anni ha dimostrato essere un fatto tutt'altro che di breve periodo. L'evoluzione del quadro macroeconomico sintetizza in definitiva le crescenti difficoltà di aggiustamento al mutato contesto internazionale sperimentate nel corso dell'ultimo decennio dai paesi comunitari, che hanno registrato un netto rallentamento della loro crescita complessiva rispetto alle altre aree e paesi più avanzati.

*La concorrenza  
internazionale  
e le prospettive  
della Comunità*

3. Una puntuale conferma di questo arretramento relativo delle posizioni comunitarie è offerta dall'evoluzione degli scambi commerciali, interni ed esterni alla Comunità, in questo ultimo decennio e dai mutamenti nella collocazione delle industrie dei paesi comunitari sui mercati internazionali. Il commercio internazionale, in passato area di dominio e motore di sviluppo dei paesi europei, diviene terreno di aspri confronti sia tra i paesi comunitari ma anche e soprattutto tra questi e i paesi terzi. In questi anni cambia profondamente la distribuzione internazionale dei vantaggi comparati, rivelando il suo carattere di fenomeno a carattere prevalentemente dinamico, soprattutto nell'area degli scambi di beni manufatti. L'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi, anche dietro la spinta del

mutamenti dei prezzi relativi indotti dalle nuove ragioni di scambio tra materie prime energetiche e manufatti, subisce una forte accelerazione e si estende ad un'ampia gamma di settori, con una diffusione del processo tecnico in "senso orizzontale". Allo stesso tempo la nuova domanda dei Pvs, appartenenti al gruppo dei Nic e dei paesi OPEC, imprime sensibili mutamenti alla dinamica relativa dei settori nella crescita delle esportazioni mondiali. In relazione alla nuova dinamica della domanda mondiale, i maggiori paesi si sono trovati in posizione più o meno favorevole a seconda della struttura delle loro esportazioni e importazioni, ma soprattutto alle modifiche ad essa apportate in questi anni.

La nuova configurazione della concorrenza internazionale e le nuove opportunità dell'innovazione tecnologica hanno richiesto anche alle economie europee adattamenti di grande entità e un processo di continua trasformazione. Le sono state risposte che date dall'industria comunitaria in questi anni non si possono certamente definire positive e tanto meno all'altezza delle sfide esistenti. L'apparato produttivo europeo ha stentato a rinnovarsi e questa scarsa flessibilità, nella struttura industriale e nell'impiego delle risorse, è riflessa dalla perdita di posizioni accusate dalla Comunità, tanto sul mercato interno quanto sui mercati esterni. Così nel corso dell'ultimo decennio la Cee ha perso quote di mercato all'esportazione e sul proprio mercato interno sia in comparti industriali tradizionali sia in settori e prodotti nuovi. Il confronto dei risultati conseguiti dalle esportazioni dei paesi Cee, degli Stati Uniti e del Giappone mostra infatti come i mutamenti più significativi non concernano tanto le variazioni delle quote complessive di mercato, che hanno registrato spostamenti relativi di ampiezza limitata, quanto la composizione settoriale di tali variazioni, che denota importanti elementi di differenziazione nei processi di riconversione e ristrutturazione delle tre aree. Un tipico esempio è quanto avvenuto nelle industrie della meccanica e dei mezzi di trasporto. L'area comunitaria ha registrato notevoli perdite di quote di mercato in quasi tutti i settori delle macchine

Industriali. A trarne vantaggio è soprattutto il Giappone, che registra una progressione in certi casi impressionante della sua quota. Nella stessa direzione, anche se di intensità minore, sono gli spostamenti di quote di mercato nella meccanica elettrica. In alcuni sottosectori, quali la componentistica elettrica e l'elettronica di consumo, le posizioni comunitarie hanno risentito anche dei forti progressi registrati sui mercati dei paesi industrializzati dai nuovi paesi emergenti. Nel settore degli autoveicoli, in cui giocano un ruolo determinante fattori di competitività basati su economie di scala di impianto e di organizzazione, i risultati ottenuti dalle esportazioni comunitarie sono stati particolarmente deludenti. Anche in questo caso è per certi versi eccezionale l'avanzamento dell'industria giapponese. Ma soprattutto nel gruppo delle cosiddette industrie ad alta tecnologia - caratterizzate da elevati tassi di innovazione tecnologica di prodotto e di processo, con elevata incidenza della ricerca di laboratorio e con produzioni destinate ad usi intermedi e di investimento - le performances dell'industria comunitaria si rivelano particolarmente negative. In settori quali la componentistica elettronica, l'informatica e "l'office automation", le telecomunicazioni, la strumentazione ottica e scientifica, nessun paese comunitario è riuscito a sfidare, salvo in alcuni particolari e limitati segmenti produttivi, la forza consolidata dell'industria americana a quella crescente dei produttori giapponesi. Considerato il contributo di questi settori all'evoluzione delle tecniche produttive e organizzative in una vasta gamma di attività economiche - la caratteristica peculiare delle innovazioni che in essi si sviluppano è quella di diffondersi orizzontalmente ad altri settori produttivi, anche a quelli più tradizionali - è evidente che la loro importanza trascende l'apporto specifico diretto, peraltro in continuo aumento, che essi offrono alla produzione e alla bilancia commerciale dei singoli paesi. La persistente debolezza dei paesi europei in queste produzioni è un indice significativo del forte ritardo accumulato nell'ultimo periodo nei confronti degli Stati Uniti e del Giappone. Se consideriamo i tempi lunghi necessari ad avviare nuove iniziative in questi settori, tale divario è destinato a diventare ancora più visibile nel prossimo futuro.

Dal confronto dei risultati conseguiti dall'industria comunitaria rispetto a quelle dei suoi principali concorrenti emerge un'altro dato interessante, relativo alle caratteristiche per categoria di destinazione economica dei beni scambiati. Alla buona tenuta della Cee e in alcuni casi ai miglioramenti registrati nei comparti che includono beni di consumo, ha fatto riscontro una flessione, in alcuni casi molto netta, nei settori dei beni di investimento, mentre più articolati sono stati i risultati conseguiti nelle produzioni intermedie. Così nel periodo '73-82 la Cee ha accusato una significativa diminuzione dell'"indice di specializzazione" all'esportazione per i prodotti che costituiscono beni di investimento. Tali tendenze trovano conferma anche negli andamenti delle specializzazioni all'importazione, con un notevole aumento della dipendenza dalle importazioni di beni di investimento dei paesi comunitari. A questo riguardo un confronto significativo è quello tra Cee e Giappone, circa l'evoluzione dei tassi di copertura delle importazioni di beni di investimento da parte delle esportazioni. Se estendiamo il periodo di comparazione al 1963, si può rilevare per la comunità una secca diminuzione del tasso di copertura, che scende da un valore di 3,3 nel '63 a 2 nel 1981, mentre il Giappone registra un andamento opposto, con un netto rafforzamento della sua posizione (il tasso passa da 2,1 nel '63 a 9,6 nell'81). Considerata l'influenza determinante che la produzione di beni di investimento esercita sulle trasformazioni delle strutture produttive di tutti i paesi, la crescente dipendenza dei paesi comunitari rappresenta un dato particolarmente negativo, a conferma delle caratteristiche strutturali delle difficoltà incontrate sui mercati mondiali dalle industrie dei paesi europei.

In conclusione l'evoluzione degli scambi commerciali della Comunità mostra come l'industria comunitaria abbia accusato una relativa perdita di terreno, sia sul mercato interno che su quelli delle aree esterne. Ma è soprattutto all'interno dell'area comunitaria che si registrano nell'ultimo decennio le variazioni più significative, con un sensibile incremento

della penetrazione delle esportazioni dei paesi terzi, che è andata intensificandosi negli ultimi anni. La diminuzione di competitività delle produzioni comunitarie ha interessato in questo caso un'ampia gamma di produzioni, che vanno dai beni di consumo tradizionali più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti, a beni strumentali e di investimento in cui predominante è la sfida commerciale dei paesi più avanzati. Certamente in alcuni casi i maggiori spazi, conquistati sul mercato comunitario dalle produzioni dei paesi terzi, sono in larga parte giustificati dai mutamenti in atto nella divisione internazionale del lavoro e nella redistribuzione internazionale dei vantaggi comparati. Per altri comparti, tuttavia, che rappresentano supporti indispensabili allo sviluppo industriale di economie avanzate (industrie ad elevata tecnologia), il deterioramento relativo delle posizioni della Cee rivela un ritardo tecnologico e un'inadeguata riconversione delle industrie comunitarie rispetto agli altri paesi concorrenti (USA e Giappone). Si tratta, almeno finora, solo di una serie di sintomi di indebolimento della posizione internazionale dell'industria europea. Ma la minaccia incombente è che questi sintomi possano rapidamente trasformarsi, nei prossimi anni, in un lento ma inarrestabile declino competitivo dei nostri paesi.

**iai** istituto affari internazionali  
88, viale mazzini • 00196 roma  
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

Tommaso Padoa Schioppa

RULES AND INSTITUTIONS IN THE GOVERNMENT OF MULTICOUNTRY ECONOMIES

Documento di base per il seminario di studi IAI/BNA:

"L'Italia nel mutato assetto dei rapporti  
comunitari e internazionali".

Roma, 2 marzo 1984

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Preliminary

RULES AND INSTITUTIONS IN THE GOVERNMENT OF MULTICOUNTRY ECONOMIES

by

Tommaso PADOA SCHIOPPA

I.	<u>INTRODUCTION</u>	
	1. Multicountry economies at a crossroads	p. 1
II.	<u>RULES</u>	
	2. Opposite trends nationally and internationally	p. 6
	3. Why more discretion is needed	p. 9
III.	<u>INSTITUTIONS</u>	
	4. Institutions and cooperation	p. 12
	5. Why institutions should be strengthened	p. 15
IV.	<u>EXAMPLES</u>	
	6. Exchange rates among large currencies	p. 20
	7. European monetary cooperation	p. 24
V.	<u>CONCLUSIONS</u>	p. 29

Chapter prepared for the book  
"The Political Economy of International Money" (ed. L. Tsoukalis)  
to be published by  
The Royal Institute of International Affairs (Chatam House)

July 1982

## RULES AND INSTITUTIONS IN THE GOVERNMENT OF MULTICOUNTRY ECONOMIES (\*)

### I. INTRODUCTION

#### 1. Multicountry economies at a crossroads

If we abstract from the presence of actual governments and states, and define an economy as "a set of economic agents who are engaged in various forms of exchange and interdependencies among themselves, and share a certain number of common interests", it is clear that many economies are "multicountry", in the sense that their geographic area falls under the jurisdiction of more than one sovereign state (1).

---

(\*) The author was Director General for Economic and Financial Affairs in the Commission of the European Communities until March 1983 and is at present with the Banca d'Italia. F. Saccomanni, A. Steinherr and L. Tsoukalis have contributed with helpful comments. The views expressed involve the sole responsibility of the author.

(1) The world itself is a multicountry economy, as common interests are embodied in the existence of world trade and of world-wide financial relationships. "Tighter" multicountry economies can be identified at lower levels, by considering dimensions of common interest such as geographical proximity, similarity of political and economic institutions, complementarity in natural endowments, common history etc. Canada and the United States, Luxembourg and Belgium, OPEC, Scandinavia are thus more integrated multicountry economies than the world, or the American, or the European continent. Largely non-integrated areas may gradually give rise to an "economy" following political and institutional events, as happened for Sicily

The rules, arrangements, and institutions for multicountry economic cooperation that were created in the '40s and '50s at both the world and regional level have developed the movement across borders of raw materials, manufactured goods, capital and labour to a degree never reached before, thus enormously contributing to the increase in welfare and the preservation of peace in the last decades. They have brought the process of integration to such an advanced stage that in our days not only economic well being, but also economic disturbances and potential crises are often international by nature.

Also in the '30s, the system of fixed exchange rates acted as a powerful transmission mechanism of crisis from one country to another, and when it collapsed competitive devaluations and trade restrictions aggravated the world depression. Yet, at the root, the problem was one of domestic economic management while international economic integration was still virtually negligible. In the '70s and

---

and Piedmont after the unification of Italy. Alternatively, an economy may exist and function, albeit in a precarious way, without the benefit of political institutions, as happened for Alsace-Lorraine-Saar-Luxembourg-Wallonia. Indeed, the relationship between economic and political-institutional integration is a two way relationship. International arrangements and rules (IMF, GATT, etc.) may initially only reflect the existence of multicountry economies, but they help in providing additional coherence, integration and common interests. The example of a multicountry economy which has developed its organization almost to the point of giving rise to a fully-fledged institutional system is the European Community.

'80s, on the contrary, an important part of the problem is not just reflected in the international economy, it is indeed rooted in it. This is the case for natural resources, borrowing and lending, exchange rates, trade and even for unemployment.

This evolution has profound consequences for the conduct of economic policy. As long as the policy-maker concentrates on the national economy, a growing share of his problems appears to escape control because it is determined by exogenous events: changes in oil prices, world interest rates, imported inflation, payments crises, etc. However, what is given at a national level becomes a variable in the wider context, and if the focus shifts all the way to the world economy, very little is exogenous.

In a rational decision-making process the international repercussions of national decisions should not be neglected. First, the instrument-target approach of Meade and Tinbergen shows that it is necessary to have at least as many independent instruments as policy targets to ensure that the latter are met. Since, however, what appears to be an independent instrument in a national setting may cease to be such in an international context, coordination is necessary. Second, the impact of a national instrument may in some cases be stronger on a partner country than on the domestic economy. The only way to match domestic instruments with foreign objectives, again is cooperation. Third, as was shown by Cooper (1969), uncoordinated policies even when eventually capable of achieving their targets, may entail longer adjustments and sometimes oscillatory paths. Coordination can help in shortening the adjustment period and dampen oscillations. In short, a

multicountry economy can hardly operate in an efficient manner if the range of action of policy does not encompass the sovereign nations of which such an economy is made up. In fact no government can keep the economic promises for which it has been elected in the absence of a favourable international environment, i.e. unless compatible and, if possible, complementary promises have been made by other governments in other countries, and there is willingness to play a cooperative game.

The trouble is that international economic cooperation to day is not only more necessary, it is also more difficult because, with growing interdependence, the existing "instruments" for economic cooperation have become increasingly inadequate to avoid, and to solve international conflicts. In the monetary area, there was universal acceptance of fixed rates and of the dollar as the international currency; both have been abandoned, and nothing has really taken their place. In the commercial field, the geographic area which would be significant for GATT has grown wider than the geographic sphere of influence of that institution, which is, in addition, almost powerless to deal with cases of trade conflicts. In the area of macro-policies even the weak infrastructure represented by the common acceptance of the (Keynesian) paradigm as a basis for cooperative efforts has been lost and not replaced, so that today not only policy objectives, but also doctrines and ideologies tend to conflict. In a fourth important area, that of capital movements, a fully fledged, largely uncontrolled, international financial system has superseded segmented national markets.

Multicountry economies have thus reached a state of contradiction: on the one side, national sovereignty is formally

undisputable and indisputed, and it is even "aggravated" by the deeper involvement of both governments and public opinions in economic matters; on the other side, national sovereignty is increasingly eroded by growing economic interdependence. Such a contradiction can not, and will not, last for very long. Either the necessary improvements and adjustments will be made in the system of international economic cooperation, or there will be a severe deterioration of commercial and financial relations. Of course neither the strengthening nor the disintegration of the existing system of multicountry cooperation need occur in a dramatic way. Historic dates such as May 9, 1950 or August 15, 1971 are rather the exception than the rule.

The search for the paths along which international economic relationships could evolve towards a better order usually takes one of the two following approaches. Either specific problems are singled out, such as sovereign debt or exchange rates, in order to identify technical solutions. Or an effort is made to devise comprehensive new arrangements (a "new Bretton Woods", global negotiations etc.). Neither of these approaches is followed here. Instead, we will analyse the methods of international cooperation and focus the attention on two limited and yet general issues that are rarely discussed explicitly, and that are nevertheless at the heart of the problem of international cooperation both in the partial and in the systematic approach: the role to be played by rules, and the importance to be attached to the evolution of institutions. The experience of the writer of these pages is that, more often than is said or thought, failures in international cooperation depend not so much on conflicts of interests, but on conceptions and

misconceptions concerning the two key policy "ingredients" of rules and institutions.

## II. RULES

### 2. Opposite trends nationally and internationally

It may be useful to start by commenting briefly on the concepts of rules and discretion.

In a fundamental sense, whenever a choice has to be made between conflicting objectives, judgment and discretion are necessary. From this point of view all policies are discretionary and what is called a preference for rules simply reflects a belief that conflicts between objectives are apparent but not real (e.g. that there is no trade-off between inflation and unemployment) and that, even when such conflicts do exist, frequent twists in preferences have greater costs, in terms of uncertainty and risks of mistakes, than benefits in terms of superior achievement of final objectives. In a more operational sense, a rules-approach is one in which the responsible agency (the central bank, the budgetary authority, etc.) acts to stay on a predetermined path of so-called intermediate targets, giving to these a sort of priority over final policy objectives.

In no way can it be said that a rule has a stronger legal basis than discretion. For not only rules are often selfimposed but, more importantly, discretion exercised within the law is as lawful as the mere execution of a stringent norm. On the other hand, it is obvious that a rules-approach is only meaningful if the interpretation of the

rule is straightforward, as the grey area where interpretation is needed is in practice left to discretion.

In the last fifteen years the place of rules in economic policy has undergone an evolution which seems at first sight surprising.

In domestic policies the view has gained ground that the area of discretion had grown too wide and that more rules were needed. In monetary matters, this change has taken the form of at least partial abandonment of fine tuning and adoption of commitments to quantitative targets. Another example was the creation in 1981 of the Gold Commission in the United States, with the purpose of examining the possibility of reintroducing a gold standard to stabilize inflation and exchange rates. In budgetary matters, the drift away from discretion has emerged in a revival, as a constitutional requirement, of the classical prescription of balancing the budget. Legislation along such lines has been proposed, for example in the United States and Italy. In both these areas of policy, replacement of discretionary power by rules is deemed necessary to limit both realised and potential mismanagement by the executive power.

In the international sphere both opinions and facts have, on the contrary, moved from rules to discretion. This is one of the most significant aspects of the abandonment of fixed exchange rates in 1973.

In the early '70s, under the joint influence of theoretical thinking and difficulties in macroeconomic management, policy-makers came to consider flexible exchange rates as a way to free domestic choices from international constraints. Since it was recognized from the start that pure floating represented an academic abstraction and that some management would always be necessary, a cooperative effort was

undertaken to establish the rules of a new international monetary system. In the Committee of Twenty, however, it soon became apparent that no simple set of rules could be defined for a system somewhere in between the extremes of freely flexible and of fixed exchange rates. Eventually, the only feasible solution was to forego the establishment of rules and to ask the IMF to carry out surveillance of each country's policies and their impact on exchange markets. Earlier attempts at defining statistical indicators and precise rules to govern intervention in exchange markets had to be abandoned. As stated in the 1980 Annual Report of the IMF: "Surveillance must be judgmental".

Several explanations can be suggested for the paradox of these opposing trends in the "rules versus discretion" issue.

First, while in the national sphere the need may be felt to shelter policy decisions from the pressures of political constituencies and a reduction in discretion can be seen as a means to this end, in the international sphere such a need does not arise or at least is not apparent. Thus, it could be argued that the reduced involvement of national interest groups in the international sphere is both an advantage and a disadvantage: it facilitates efficient and rational decision-making in the pursuit of global welfare, but it may be felt as an element of weakness in the process of democratic control.

Second, in the early '70s, there were almost opposite situations in the domestic and in the international spheres respectively: much discretion in the former, many rules in the latter. It was natural, and perhaps appropriate, to interpret the increasing problems of the time as the joint result of misuse of domestic discretion and

excessive rigidity of international rules.

Finally, the complexity reached by the international economy, the decline of a dominant power accompanied by a much increased number of actors and a fully-integrated international capital market all contributed to the demise of the fixed-parity system. These same factors also made it exceedingly difficult, both technically and politically, to formulate a new alternative rule. Ad hoc arrangements and largely discretionary interpretation of loose policy prescriptions came to be regarded as the road to wisdom.

Beyond these special circumstances, there is the more general fact that the Government function is perceived in very different ways in a national and in a international framework. In the former, a shift from discretion to rule appears as a way to less Government; in the latter as a way to more of it.

### 3. Why more discretion is needed

Various arguments suggest that in our days the government of multicountry economies requires a widening of the room for discretionary decisions and a more efficient method of taking such decisions, in some instances replacing rules, but more generally as a complement to rules.

The first consideration refers to the crucial area of exchange rates. It is widely agreed that neither fixed nor perfectly floating rates are viable solutions for the years to come. Unfortunately these two regimes happen to be the only simple and unambiguous rules that can be conceived. What lies between them is an interplay between private, profit-oriented agents and public, policy-oriented institu-

tions, with discretionary management as the critical factor. The essential point is that in an interdependent world, floating must be managed jointly and discretion has therefore to be joint discretion. There is no practical possibility of framing and disciplining managed floating in such a way that, by complying with a certain number of simple rules, careful and judgmental consideration of the interest of the partners on a case-by-case basis becomes unnecessary.

A second, related point concerns the coordination of macroeconomic policies. In its days of glory, the rule of fixed rates was largely sufficient, with the help of a stable, dominant and scarcely open U.S. economy, to enforce an acceptable degree of de facto policy coordination. In a policentric world of managed floating, the process is much more complex and requires the discussion of a wide range of instruments and policies, one that includes the balance of payments, interest rates, and budgetary and incomes policies. Each of these variables has a place in the deliberation of national policy makers; each has direct or indirect influence on other countries. In a multicountry economy they form a matrix much too complex to be governed by a simple rule. Setting priorities, weighing the relative importance of different variables, making intertemporal choices, and deciding which countries should act, are problems that only judgment can solve.

The increased probability of unexpected events and disturbances of world-wide magnitude requiring a prompt policy reaction is a third reason. Here economic actions are often instruments of foreign policy, when they are not substitutes for military intervention: oil embargos, assets freezes, economic sanctions, etc. In a world that is politically and strategically more divided than it is economically, this

is perhaps inevitable. And since the opposing camps are themselves conglomerates of sovereign countries, often without clearly established internal leadership (the Arab League, NATO countries, non-aligned countries, etc.), the possibility of taking discretionary decisions at a national level does not automatically produce consistent action by any group of countries.

A fourth and last consideration is that in certain areas an integral part of a policy may consist in leaving economic agents in the uncertainty whether public authorities will intervene or not. A major example, one that international conditions today and in the foreseeable future render particularly important, concerns the function of lender of last resort. There must be one, but its interventions should not be taken for granted; that is, they must be discretionary.

In conclusion, a movement from rules to discretion in the government of multicountry economies is in many ways necessary, because it corresponds to the nature of the problems which have to be dealt with in the present situation. Seen from this point of view, developments that have taken place in more recent years point in the right direction. But greater reliance on discretion does not mean that the government function in a multicountry economy has to be weakened or softened. On the contrary, it means that it has to be made stronger, more effective and more adaptable to complex and unforeseen situations. In this sense, there are good reasons to question whether the evolution that we have witnessed has really entailed a sharpening of multicountry government actions or, on the contrary, a loosening of the already too loose arrangements we had. This leads to the problem of institutions.

### III. INSTITUTIONS

#### 4. Institutions and cooperation

The Concise Oxford Dictionary defines an institution as follows: "established law, custom, or practice; organisation for promotion of some public object; buildings used by this". This suggests the possibility of a great variety of organisational forms, the solemnity of a comprehensive and written constitution being not indispensable. To be sure, the "promotion of the public object" can occur in an efficient and systematic way through uncodified cooperation, and this "practice" may become sufficiently "established" to deserve the name of institution. In the international sphere, such an informal approach was the pre-1914 gold standard; an example of a formal institution, based on an international treaty, is the Bretton Woods system. It is the difference between these two approaches to monetary organization that Keynes was implicitly stressing at the end of the Bretton Woods conference, in his amused remarks about the American habit of always negotiating with the help of an army of lawyers.

True, institutions are instruments of organised cooperation; and well established cooperation can be seen as a kind of institution. However, such common elements, should not generate misunderstandings. Indeed, it is essential to be fully aware of the sharp borderline between an "institutional" and an "ad hoc" approach to cooperation.

Ad hoc cooperation is a method by which partners meet, discuss, and, if they agree, act together. If they do not agree, they

will skillfully draft a press communiqué to present to the public opinion the sense of a joint commitment to general values and goals, and then return to their capitals to conduct, within the limits of their national autonomy and strength, mutually inconsistent and possibly conflicting policies. The history of the last ten years, provides numerous examples for both these possible outcomes, perhaps more numerous for the latter than for the former (2).

Institutionalized cooperation starts where the ad hoc approach ends. It ensures that decisions and actions will be taken at the system level even if the parties fail to agree. In other words, it

---

(2) Kenneth Dam (1976) has strongly argued in favour of what he calls the cooperative approach based on an analysis of the reform of the international monetary system after the disintegration of the Bretton Woods system. He points out that the divergence of interests and of views between the United States and the major European countries was too pronounced for agreement on a new set of rules of general and durable applicability. He argues that, in addition, the complexity of the negotiation was such that the constitution-drafting-approach would have taken much too long. In his view "cooperation" was not simply the only feasible approach but also one with a degree of flexibility absent in the constitution-drafting-approach. Dam concludes by theorizing "Group of Five" type of meetings as the appropriate post-Bretton Woods "system". To clarify the terminology: Dam's "cooperation" is our "ad hoc cooperation"; and his "constitution-drafting approach" is our "rule". "Discretion plus institutions" is not considered.

For the depth and quality of his analysis Dam is the outstanding example of the common failure to distinguish between the two issues of "rules versus discretion" and "ad hoc versus institutionalized cooperation". The result is that a single line of reasoning is used to reach what seems to us a desirable conclusion on the first issue and an undesirable conclusion on the second.

guarantees not that the right decisions will be taken, but that decisions will be taken at the right level: in our case, this means the level of the multicountry economy, as defined above, whose contribution to the "public good" is sought.

The distinction between institutionalized and ad hoc cooperation is particularly important in the international sphere, where failure to agree on a common course of action means unilateral, uncoordinated, and probably conflicting actions by the individual parties. The danger of confusion is specially great today, that the practice of international consultations (in Committees, Councils, Conferences, Summits, etc.) has been largely "institutionalized", giving to the public the impression that a form of international government does exist.

It is worth noting that the institutional approach is superior not only to unsuccessful but also to successful ad hoc cooperation, because it is more permanent and more certain in character. The institutional approach is defined by the rules on which it is based, e.g. allowing decisions to be taken by majority rather than by the unanimity which so often hampers the effectiveness of cooperation. With cooperation the existence of a public good has to be recognized anew every time, so that realization of it is difficult. With an institution this existence is assumed.

To be effective, an international institution requires the transfer of some power from the national to the international level. This, however, does not mean that nations have to surrender control of the area of competence concerned. They will continue to exercise this

control at a different level, that is within the multicountry institutions. It does not imply either that control is a zero-sum game, so that what is gained at one level is lost at another. On the contrary, if the principle of establishing government at the lowest possible level is observed, the very purpose of an international institution is to regain control over phenomena which, due to increasing interdependence, would otherwise escape what is deemed to be a necessary government function.

#### 5. Why institutions should be strengthened

The simple reason why, at the present stage of the evolution of multicountry economies, a satisfactory performance of the minimum functions of government requires a strengthening of institutions, is that the alternative method, i.e. ad hoc cooperation, is bound to fail in too high a proportion of cases. This is due to many causes.

In the first place, as has been argued above, the areas involving a genuine common interest of the multicountry economy which require discretionary acts of policy rather than the mechanical application of a rule, have become wider. Even at their best, cooperative methods are in general too slow to produce the necessary decisions at the right time. Notwithstanding the good intentions of the partners, the process of defining a course of collective action rarely meets the deadlines set by the pace of economic reality. As a consequence, action is taken at the lower, suboptimal level of the nation state, thus creating welfare losses and unnecessary frictions. In recent months, for example, the difficulty of launching important

economic negotiations among large countries has been explained by saying: "Nothing can be started for the moment: 1983 is the year of the missiles". Cooperation fails because the machine of high level diplomacy in nation-states is congested.

Furthermore, cooperative methods rarely work at their best. Their performance lies in the hands of two professions, officials and politicians, who are submitted to the very severe constraints of local constituencies even when they personally have a highly cosmopolitan spirit and a genuine willingness to cooperate. The electorate, particularly in periods of recession is generally more favourable to selfish inward-looking measures than either Ministers or officials. Officials at the top are mostly engaged on the domestic front and sometimes regard activity on the international side as a waste of time, and consider those who are in charge of it as too prone to make compromises and grant concessions.

The educational process of officials involved in international negotiation requires time. Indeed, the success of a cooperative approach very much depends on the personal relationships between those who are involved in the process and on their familiarity with the values and tradition of this particular "branch of government". Today, however, political instability has so accelerated the turn-over of governments and high ranking officials, that the training process often fails even to maintain the existing degree of know-how and willingness to cooperate. The result is an erosion of the capital of international good will that is necessary to efficient ad hoc cooperation.

Compromises in the ad hoc cooperative framework are becoming more difficult also because the number of negotiating parties grows with

the number of nation-states and the wider participation in the international bodies. It has been said that the Bretton Woods conference was a meeting of "one and a half" countries; the IMF gathers now close to 150 nations. The difficulty of large group negotiation is compounded by the increasing spread of interest positions among countries, particularly during periods of economic recession. Economic summit meetings among the heads of governments of the seven major countries illustrate the difficulty of reaching decisions even among a small number of countries. When such decisions are announced their interpretation immediately becomes controversial and their acceptance by excluded countries remains a problem.

Also, the information base for decision-making is becoming so complex and controversial that cooperation is increasingly suffering from a well-known dilemma: those who have authority and vision to judge and decide, do not sufficiently master the details of the problem, while those who "studied the dossier" often have a too weak and narrow perception of the need and urgency to reach an agreement. This is particularly so when economic problems are strongly connected. The recent years show examples both of how it is virtually impossible to arrive at a synthesis of the issues in meetings where specialists assemble and of summits where heads of States willing to compromise get lost in the details.

Finally, what policy makers have increasingly to face are international problems at the intersection of different areas rather than problems pertaining to one area alone: trade and exchange rates, exchange rate and financing, financing and aid, etc. Yet, both ad hoc cooperation and the existing map of international institutions are

highly specialized and offer very few possibilities of negotiating "packages" involving different areas. The Summits of the seven industrial countries are a notable exception, with the interdepartmental cooperation they promote nationally as well as internationally. Unfortunately, however, they suffer from other evils: congestion of problems relative to the time available for solving them, lack of a "central" independent body entitled to speak for the common interest, absence of essential partners like LDC's or OPEC, preference for publicity to substance.

Even if the above seem rather compelling arguments, it is nevertheless worth considering the popular objections to the main contention that international institutions should be strengthened. Though phrased in many ways, they all boil down to questioning either the need for or the possibility of building stronger institutions.

As to need, the argument is usually formulated by saying that if every country keeps his own house in order, international order will automatically follow. In a weaker form, the priority of domestic order is advocated. In either form, these objections ignore not only interdependence, but the fact that "order", far from being a single valued variable, is the very object of political choice in a democratic society. The flaw in the "house in order" argument is that it presents a necessary condition as a sufficient one. Its practical strength lies in the fact that it is generally used by large and strong economies to justify a certain disregard for the consequences that their policies may have on other countries.

As to possibility, it is of course an open question whether it is realistic to pursue the objective of strengthening international

institutions in a period in which so many wise men have relegated supranationalism to the attic of postwar dreams. One should not forget, however, that institutions also change without requiring dramatic moves nor even new legislation. In many instances institutions are simply reshaped by the changing nature of the problems confronting them. Some claim that a recent example of such a change is the new role played by the BIS in arranging bridging operations for debtor countries in liquidity difficulties. Since such systemic changes can take place independently of each nation's will, it would certainly be preferable to control them rationally rather than accept to be driven by events. Nor should it be feared that changing an institution takes too much time. Even if that were the case, it would be better to advance late than never. But, more importantly, this is not the case. What takes time is negotiation on details. Historical experience shows that systemic changes are negotiated quickly because what makes them possible are special political, or crisis, circumstances which usually do not remain for long. The Bretton Woods Conference lasted a few weeks. The EMS was made in about six months. On the contrary, an EC negotiation to harmonize technical norms on rear reflectors of automobiles may take years.

One final word is perhaps in order to counter what is a common criticism raised as regards the performance of existing international institutions, namely that they are not, after all, so much better nor so much more efficient than the gatherings of nation-state leaders practicing ad hoc cooperation. The answer to that criticism is simply that it is true. Indeed present day institutions, in as much as they are not really given the charters, the powers and the instruments to follow a genuine institutional approach are bound to fall back into

the ad hoc pattern and to act as an additional partner in an exercise of ad hoc cooperation. Thus, the ultimate sense of the prescription to strengthen international institutions is that of setting in motion a process whereby these are given the means to play their proper, institutional role.

#### IV. EXAMPLES

The questions examined above are particularly relevant in the field of international money and finance for several reasons. Money and financial intermediation are areas where governments and public authorities have always played an important role and interdependence, particularly in exchange rates, is there by definition. Also, in the last two decades the process of internationalization has been particularly rapid in financial matters. Moreover, the evolution of financial markets, institutions, and instruments has been extremely rapid and has posed new problems to the role of governments. Finally, the dissociation between savings and investments has come so much to involve countries as well as individual economic agents that the process of financial intermediation has become genuinely international.

##### 6. Exchange rates among large currencies

Exchange rate relationships among large currencies in the last twenty years are perhaps the outstanding example of the difficult search for the right balance between rules and discretion on the one side, and between the cooperative and the institutional approach on the

other side.

In the pre-1971 system, the borderline between rules and discretion was drawn in such a way as to leave a large role to the rule of fixed rates and a small one to the discretion of changes in parities, a discretion that tended to be exercised at the national rather than the international level. The consequence was that rules have tended first to be too rigidly followed and then to be broken. In that regime real exchange rates moved far from plausible equilibrium levels because of insufficient, rather than excessive, mobility of nominal exchange rates. When par-values were changed, as happened for the pound sterling, the Deutsche mark, and the French franc, they tended to move too late. More importantly, those changes were essentially the result of unilateral decisions taken by the countries concerned, with the IMF providing little more than a formal ratification.

The Bretton Woods system would have functioned more efficiently, and perhaps would have not collapsed, if parity changes had been more timely and multilateral in nature. Ideally, multilateralism and the central institutions should have exerted greater pressure to enforce changes in parity, and in the price of gold, on countries which were reluctant to undertake them. But the system had been created out of the experience of the '30s, in which exchange rate mobility had been abused, and it had an implicit bias in favour of fixed rates. The area of discretion was embodied in the rather loose concept of "fundamental disequilibrium". Thus, the combination of a weak institutional framework and the stigma associated with the condition of fundamental disequilibrium, particularly for deficit, high inflation countries produced the

excessive rigidity that eventually led to the breakdown of the system.

August 1971 was followed by the attempt to establish new parities and to reform the international monetary system. Both failed on the critical front on which the pre-1971 system had also failed, that is the establishment of an efficient mix of rules and discretion on the one side, and of ad hoc and institutional cooperation on the other.

As to the Smithsonian parities, they came under increasing pressure, and when the pressure became unbearable the outcome was a regime of floating rates rather than a realignment.

As to the reform of the international monetary system, the long and difficult work of the Committee of Twenty produced a regime which can be seen as the "negative" of the pre-1971 situation: discretion and rule have, so to speak, inverted their roles. In the post-1973 situation the variability of exchange rates has become the multilateral rule, while "discipline" has become the object of unilateral discretion. In other words, the lesson drawn from the period up to 1973 has been that the multicountry economy should not aim at any form of declared, negotiated, and defended parities. Rather, it had to accept "realistically" the impossibility of returning to a par-value system and try to avoid exchange rate manipulation for trade purposes by the members of the system. The avoidance of such dangers was entrusted formally to IMF surveillance, and in practice to what came to be called the Library Group and later the Group of Five.

Ten years of experience with these arrangements have convinced both economists and policy-makers that the new "order" is not satisfactory. Inflation, protectionist pressures, uncertainties and inefficiencies in the allocative process are among the consequences of

the long and profound cycles in real exchange rates that have been experienced in recent years. Between minimum and maximum levels real exchange rates have moved by 60 per cent for the British pound, 40 per cent for the dollar and the yen and 20 per cent for the DM. One could almost say that the pre-1971 and the post-1973 systems have paradoxically produced the same consequence of protracted misalignments of real exchange rates. This paradox ceases to be one if it is recognized that, seen from the points of view of the "rules versus discretion" and of the "institutional versus ad hoc cooperation" approach, they largely belong to the same category. They both fail to offer a satisfactory solution to the problem of multilateral discretionality. One could almost go as far as to say that if this central problem had been fully resolved, the functioning of the two systems would have produced essentially the same results. In one case discretion would be used to reduce exchange rate rigidities associated with a fixed parity system; in the other, it would have been used to reduce excessive movements associated with a floating system.

Historical events can be read in several ways, not necessarily mutually exclusive. The reading suggested here for the experience of the last fifteen years of monetary cooperation is not that the Bretton Woods rule has at some point become inappropriate and that the Committee of Twenty later failed to invent a new, more appropriate one. The movement from rule to discretion was unavoidable, and it could have taken place even under the old Articles of Agreement of the IMF. Similarly, the new, looser rule incorporated in the amended Articles of Agreement was, again, probably appropriate insofar as it recognized, at the normative level, the need for greater discretion. In both cases what

was missing is the exercise of the required discretion, and this was due, in both cases, to a fundamental weakness of the institution which should have practiced this discretionality. This does not mean that the decisions taken would have always been the right ones, just as policy decisions taken at the national level are not always the right ones. Nor does it mean that the institution had necessarily to be a formal one, working on the basis of formal legislation.

The outcome of the 1973-'76 reform negotiations is not the technical failure of the Committee of Twenty in devising a new rule. It is the political failure of the major countries in devising efficient institutions. The talents and powers of the great men of the '70s were deployed to manage skillfully an unviable system, rather than to create a better system. And one cannot help feeling a sense of lost opportunities both in seeing the state of cooperation among large world currencies today and in reading the reassessment of the past and the proposals for the future that are now offered by those men. The wisdom of the saying "do not bequeath ideals, bequeath institutions" has been lost in a crucial time.

## 7. European monetary cooperation

The evolution of European monetary cooperation over the same period has followed a somewhat different pattern and is, on the whole, more like a success story.

Compared to the world system, the European system presents perhaps more differences than analogies. Most of these differences turned out to have a favourable influence on the process of monetary cooperation. Firstly, Community institutions are equipped to take deci-

sions, and to introduce important institutional innovations, by means of procedures which are much simpler than those required at the world level. For example, the "snake", the European Monetary Cooperation Fund, and the EMS were all created by a decision taken at the level of Community Ministers and central bank Governors, without any process of parliamentary ratification. This is due to the large legislative powers that the Treaty of Rome grants to the Community institutions and to the Council of Ministers in particular. Moreover, there is no country in the Community where the Parliament limits the negotiating ability of the executive as much as the Congress does with the Administration in the United States.

Secondly, economic integration between Community countries is both wider and deeper than economic integration worldwide. The interdependence between monetary, trade, financial and macroeconomic cooperation is much more evident. Policy conflicts and inconsistencies emerge and develop their negative consequences faster in the tight Community system than in the rather loose international context. Thus, the Community has perceived the dangers that its trade relationships were running because of the lack of a commonly agreed monetary order some years before this same danger became evident at the world level.

Thirdly, the problem of leadership manifests itself in rather different terms at the Community and at the world level. In the latter, after a long period of almost unquestioned domination, the United States have reached a position in which they do not have the power to impose their solution to problems, but they have enough power to prevent solutions they dislike. In Europe there is greater balance,

so that the need for compromise is fully recognized.

If these three elements tend to give the Community a certain advantage over the world system, a fourth one, more specific to the monetary field, tends to be a source of complications. This is the fact that European monetary integration around one of the member currencies is far more difficult than an equivalent aggregation around the dollar. The Deutsche mark, which could be regarded as the natural candidate, dominates the European monetary scene much less than the dollar does in the world context. Moreover, the German authorities have long been reluctant to let their currency play a major international role. And other large European countries would be unwilling to accept a DM-based system.

For Europe, as for the world, the problem of monetary cooperation is essentially one involving the leading currencies of the area. Small countries, which are in general relatively more open, tend to peg to leading currencies anyway. Indeed, more than fifty countries are currently pegging their currencies formally to a major currency; two-thirds of them are pegged to the dollar.

In the period up to 1978 European countries, taken as a group, pursued two inconsistent paths: full independence in macroeconomic policies, and the creation of a system of stable intra-Community exchange rates. The first path prevailed over the second. While Germany and some small countries like Austria, the Netherlands, Belgium, and Switzerland, were successful in keeping inflation under control, France, the United Kingdom and Italy experienced long periods of double digit inflation (reaching for these last two countries levels of more than 20

per cent), made periodic attempts to stabilize prices, and never succeeded in participating in an exchange rate system for more than relatively short periods. Moreover, an exchange rate "system" was probably conceived too much in a "Bretton Woods way" to be realistic. The idea of a rigid rule was implicitly dominant. That of an institution capable of discretionary decisions did not emerge.

From March 1976 to March 1979 the snake became a system of small currencies pegged to the DM. The snake had thus failed to link together the major European currencies, but played an essential role in preparing for the EMS. Not only did it show that a regional system of declared and defended parities could function even in the post-Bretton Woods era, but, more importantly, it provided a first test of the special blend of rules and multilateral discretion that was later, and in more difficult circumstances, going to characterize the EMS.

The EMS is too recent history to require more than a brief mention. The analogy of its provisions with the Bretton Woods arrangements, and the wide divergence of inflation rates in Europe, explain the scepticism with which the EMS was hailed in some quarters. And had it been known in 1978 that the following years were going to be troubled by a second oil shock, a dollar shock, the longest recession of the postwar period, continuous trade frictions and a debt crisis, not only the scepticism would have been much greater, but perhaps the founding fathers would not have had the courage to undertake what was considered a bold initiative even with the expectation of a more stable environment.

The EMS has succeeded in supporting intra-Community trade with a sufficient degree of monetary order, in reducing exchange rate

variability, and in exerting a reasonable, though not decisive, pressure on national governments to orient macro-policies towards monetary stability and coordination. In all the EMS countries growth rates in monetary aggregates were lower in 1978-1982 than in 1974-78. Moreover, since the inception of the EMS there has been a significant increase in the correlation between interest rate movements of the participating countries. In the EMS central rate decisions have become truly collective decisions, rather than multilateral ratifications of unilateral decisions: the system has achieved here something that Bretton Woods probably never achieved. Moreover, it has become increasingly the case that parity changes are accompanied by important changes in other aspects of economic policy. Realignment have not been unduly delayed, and when they were delayed, this was basically justified by the need to reach the point in which the domestic situation in a country made it politically possible to accompany a realignment with a meaningful policy change.

The EMS has obtained these results by combining rules and discretion, by distributing decision-making powers between the national and the supranational level, and by linking trade, macroeconomic and monetary considerations in a way that can be, ex post, recognized as more balanced and more efficient than perhaps any of the other experiences in multicountry economies over the last fifteen years.

Of course the fundamental incompatibility between unrestrained national sovereignty in fiscal and monetary policy and de facto capital mobility and supranationalism in trade and exchange rates remains. From this point of view the EMS has not fundamentally corrected the precarious nature of the government of a multicountry economy. This

also suggests that it is not realistic to blame the EMS for the still insufficient degree of economic convergence among Community countries. But the fact remains that the EMS has been quite successful in coupling discretion with institutionalized cooperation in a world in which discretion tends to go with unilateralism and cooperation tends to be sought by way of rules.

#### V. CONCLUSIONS

For more than twenty years multicountry economies, as measured by world trade and international financial intermediation, have grown at about twice the speed of national economies, as measured by GDP and "domestic" financial assets.

This extraordinary dynamism has enabled multicountry economies to grow out of the systemic problems arising from the coexistence of sovereign powers. It has reduced conflicts. It has enlarged vested interest in the maintenance of open trade. It has fully developed not only the potential of the arrangements and institutions created in the 1940s and in the 1950s, but also the opportunities offered by a certain lack of arrangements and institutions. It has concealed the shortcomings and the lacunae of the instruments available for the government of multicountry economies.

The wide divergence between these two speeds of growth can not but be a transitory phenomenon, one that lasts the time necessary to fill the gaps due to pre-existing trade and financial barriers. As long as it is underway, the process of removing barriers which has been initiated at some point in the past continues to play the role of an act

of government, replacing in some way active management of the multicountry economy. When this function is exhausted and the multicountry economy's growth rate tends to slow down to that of national economies, it becomes clear that while national economies often have an excess of government, multicountry economies have too little of it.

In difficult times, when risks, uncertainties, and conflicts are experienced in trade and financial relationships, the same economic agents which benefitted so much from the removal of barriers and from international economic integration, themselves turn to "governmental" powers for support and protection. Today, governmental powers are only national. With the exception of the European Communities, there is no multicountry economic power to which an individual economic agent can address itself directly. The almost inevitable consequence is that government interventions in support of the economy tend to have a protectionist character and to erode the capital of international cooperation and goodwill. Here is where the process of multicountry economic integration could reverse: in the 1930s it took only four years for world trade to shrink from three to one million gold dollars.

This paper suggests that an important condition to avoid the danger of disintegration is to accept the movement from rules to discretion that has characterized the evolution of international economic relationships in the last decade, but to firmly establish the exercise of discretion at the level of the multicountry economy concerned, rather than letting it fall to the lower level of national economies.

As an official, the author of these reflections is acutely

aware of the enormous, almost unsormountable difficulty of progressing in the direction suggested here. Caution, realism, awareness of the narrow limits of what is concretely possible, are indispensable instruments of any successful action. However, they do not replace the sense of what is the necessary direction. This paper was concerned with the latter.

Brussels, Roma

July 1983

REFERENCES

- CAMPS, Miriam, Collective Management, New York: McGraw Hill, 1980's Project, Council on Foreign Relations, 1981
- COOPER, Richard N., The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, New York: McGraw Hill, 1968
- COOPER, Richard N., "Macroeconomic Policy Adjustment in Interdependent Economies", The Quarterly Journal of Economics, Feb. 1969, 1 - 24
- DAM, Kenneth W., "The Role of Rules in the International Monetary System", Law and Economics Center Monograph, Miami, 1976
- DAM, Kenneth W., The Rules of the Game, Chicago, 1982
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, Annual Report 1980, Washington, 1980

\*IL SISTEMA MONETARIO EUROPEO NEL CONTESTO DEGLI  
EQUILIBRI ECONOMICI E MONETARI INTERNAZIONALI\*

di Pier Carlo Padoan

Le trasformazioni del sistema finanziario  
internazionale.

Nel passaggio dagli anni '60 agli anni '70 le relazioni monetarie internazionali hanno conosciuto profondi sconvolgimenti. La generale instabilità che le caratterizza da oltre un decennio a questa parte rappresenta un mutamento radicale di comportamento rispetto a quanto avveniva in quello precedente, durante il periodo a cui spesso si fa riferimento come "era di Bretton Woods".

Lo stesso perdurare dell'instabilità suggerisce che questa ha radici, profonde, in problemi tutt'altro che risolti o, per porre la questione in altri termini, che le cause che hanno condotto alla fine dell'era di Bretton Woods, non sono state rimosse nè nel senso di un, assai improbabile, ritorno a quell'assetto delle relazioni monetarie nè in quello, certo assai difficile, della edificazione di una nuova organizzazione dei pagamenti internazionali.

La fine del sistema di Bretton Woods ha invece messo in atto "meccanismi di reazione" da parte dei soggetti operanti nell'arena internazionale, tanto privati che ufficiali, tanto a livello di singolo paese che a livello multinazionale, i quali hanno cercato di rispondere al venir meno di un quadro di riferimento consolidato approfittando al meglio della nuova situazione e così dando luogo a ulteriori modificazioni del modo di essere delle relazioni monetarie in un quadro di crescente interdipendenza.

Dalla osservazione delle vicende dell'ultimo decennio è emerso che le relazioni monetarie internazionali, tanto nei momenti della stabilità che in quelli della instabilità, non possono

QUESTA PUBBLICAZIONE È DI PROPRIETÀ  
DELL'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

essere analizzate che considerando il sistema internazionale come un qualcosa di unitario e non come semplice sommatoria delle relazioni tra paesi. Ciò non vuol dire, d'altra parte, che il comportamento delle singole economie sia irrilevante. Al contrario esso diventa più determinante quando negli anni della crisi, l'ottica nazionale e nazionalistica, e per molti versi quindi conflittuale, sembra prevalere su quella sovranazionale e della cooperazione.

La teoria economica non ha ancora fornito una trattazione soddisfacente dell'evoluzione del sistema economico e monetario internazionale in grado di coprire tutti gli aspetti rilevanti della questione.

Esistono però svariati contributi che costituiscono gli elementi per un abbozzo di quadro interpretativo generale. Questi contributi sono assai numerosi e coprono campi diversi, dalla finanza internazionale alla teoria delle organizzazioni monetarie, alle spiegazioni dell'inflazione internazionale, e tentano di considerare lo stato delle relazioni monetarie internazionali da differenti punti di vista.

Di seguito ne prenderemo in considerazione alcuni, senza pretesa di completezza e senza lo scopo di farne una rassegna, nel tentativo di delineare un quadro di riferimento entro cui collocare la analisi dei temi in discussione.

Un primo aspetto riguarda la struttura stessa del sistema monetario internazionale, la quale è passata da un assetto di tipo "egemonico" a un assetto di tipo "oligopolistico-negoziale".

Il primo assetto, identificabile con il sistema di Bretton Woods, prevede l'esistenza di un'economia "egemone", in grado di condizionare con il suo comportamento quello dell'intero sistema. Le restanti economie accettano le scelte del paese egemone perché da queste traggono vantaggi.

Il secondo assetto, più vicino alla situazione verificatasi negli anni '70, a partire dalla crisi del sistema di Bretton Woods, è

caratterizzato dalla presenza di più di una economia in grado di influenzare, con il suo comportamento, quello del sistema internazionale. Come nell'oligopolio tra imprese però, nessuna economia è in grado di imporre unilateralmente le proprie scelte alle restanti. Ne segue che un sistema del genere sarà caratterizzato da una situazione di stabilità se sarà raggiunto un accordo tra i soggetti per quel che riguarda le "regole del gioco" da applicare alle relazioni internazionali. Se invece un simile accordo non viene raggiunto il sistema oligopolistico sarà caratterizzato dalla situazione di conflittualità tipica di questa forma di mercato.

Gli anni '70 hanno visto l'emergere, accanto agli Stati Uniti, di altri paesi in grado di influenzare, grazie al loro peso economico e finanziario, i comportamenti dei mercati internazionali, ma non è evidentemente corretto affermare che tutti i paesi hanno assunto il ruolo di "oligopolisti". Nell'attuale situazione dunque il sistema internazionale presenta, accanto a caratteristiche di tipo oligopolistico, anche situazioni di dominio (o meglio di dipendenza) che fanno assumere alle relazioni internazionali una articolata struttura gerarchica.

Un secondo elemento, strettamente collegato al primo, riguarda la crescita dell'interdipendenza.

La storia delle relazioni internazionali di questo dopoguerra è caratterizzata da una crescita continua dell'interdipendenza e certamente non solo per quel che riguarda gli aspetti monetari.

In questa sede è sufficiente mettere l'accento su un aspetto di questo fenomeno, che peraltro è cruciale ai fini del tema qui trattato, e cioè il ruolo delle politiche economiche e monetarie nazionali in un sistema altamente interdipendente. Che questo aspetto sia cruciale è evidente se si riflette che uno dei pilastri su cui poggia un sistema monetario internazionale sono le "regole del gioco" a cui si devono (o si dovrebbero) attenere i responsabili di politica economica e monetaria dei paesi aderenti.

Negli anni dell'era di Bretton Woods era possibile suddividere le singole economie nazionali in due gruppi. Le "grandi economie semichiuse" che, con le proprie scelte, influenzavano il comportamento del sistema internazionale senza subirne a loro volta gli influssi. A questo gruppo appartenevano, naturalmente, soltanto gli USA. Vi erano poi "le piccole economie aperte" che, simmetricamente, subivano più o meno passivamente quanto avveniva nel sistema internazionale senza poterlo influenzare. Una tipica implicazione di questa idea, assai diffusa ad esempio nelle analisi monetarie dell'inflazione internazionale e dell'approccio monetario alla bilancia dei pagamenti è quella della esogenità, per ciascun paese, dei prezzi e dei tassi di inflazione mondiali e della inevitabilità dell'allineamento a questi dei tassi di inflazione mondiali, data la variazione del tasso di cambio.

A questi due gruppi, necessariamente schematici nella loro classificazione, si deve aggiungere un terzo, affermatosi negli anni successivi, quello dei paesi a "interdipendenza intermedia". Come l'espressione suggerisce il grado di integrazione e il peso di questi paesi nell'economia internazionale è tale che il loro comportamento e le loro scelte di politica economica sono in grado di influenzare, in qualche misura, il sistema internazionale, oltre ad esserne a loro volta influenzati.

La crescita dell'interdipendenza, l'emergere dei paesi a interdipendenza intermedia, e l'affermazione di un sistema oligopolistico sono fenomeni strettamente collegati. I paesi con capacità oligopolistica hanno infatti le caratteristiche tipiche dei paesi a interdipendenza intermedia. In conclusione una delle caratteristiche principali di un sistema oligopolistico quale quello affermatosi negli anni '70 è la crescente interdipendenza delle scelte di politica economica.

E' evidente che è assai più complesso definire - per un simile sistema - regole del gioco di politica economica che siano compatibili con una evoluzione stabile delle relazioni internazionali

di quanto non fosse - ad esempio - per un sistema di tipo egemonico.

L'affermazione di un sistema di interdipendenza oligopolistica ha portato notevoli mutamenti al modo di essere delle relazioni monetarie internazionali rispetto alla situazione dell'era di Bretton Woods.

Il primo e più evidente è, naturalmente, l'abbandono di un sistema a cambi fissi di tipo "adjustable peg" e la affermazione di un sistema a fluttuazione manovrata, cosa ben diversa dai cambi perfettamente flessibili.

Va ricordato a questo proposito che la fluttuazione delle monete ha interessato principalmente, se non esclusivamente, i principali paesi industrializzati, mentre la gran parte dei paesi sottosviluppati ha cercato di mantenere la propria valuta agganciata a una delle monete principali (o a un paniere delle stesse). Di conseguenza piuttosto che di flessibilità generalizzata si dovrebbe parlare, considerando il sistema internazionale nel suo complesso, di fluttuazione tra aree valutarie.

Le ragioni che spingono un paese piccolo ad agganciare la propria valuta a quella di un paese "forte" riflettono le relazioni di dipendenza del primo nei confronti del secondo in base a quella che è stata chiamata la "strong currency option". In base a questo principio un paese dipendente ottiene dalla fluttuazione congiunta con il paese leader benefici che sono aggiuntivi rispetto a quelli tradizionalmente suggeriti (ad esempio dalla teoria delle Aree Valutarie Ottime). Lo stesso principio suggerisce inoltre che la forza di attrazione di una valuta forte sarà tanto maggiore quanto minore è la dimensione dell'economia dipendente.

In definitiva la affermazione che la situazione attuale si configura come una fluttuazione tra aree valutarie piuttosto che di pura e semplice flessibilità è giustificata se si tiene congiuntamente conto dell'emergere di paesi "oligopolistici" e della validità della "strong currency option". I due fenomeni, infatti,

finiscono, per alimentarsi a vicenda: quanto più i paesi oligopolistici accrescono il loro peso contrattuale nei confronti degli altri paesi leader tanto maggiore è il numero dei paesi piccoli che fluttuano congiuntamente con loro, mentre questi ultimi trovano nella "strong currency option" una difesa più efficace della instabilità generata dal sistema oligopolistico.

Parallelamente al passaggio verso una più accentuata fluttuazione dei campi si è avviata una trasformazione degli strumenti di riserva internazionale. A seguito della crisi del sistema di Bretton Woods abbiamo assistito prima alla demonetizzazione dell'oro e successivamente, con la crisi del dollaro del 1977-78, a un suo ritorno come protagonista della scena internazionale. La crisi del dollaro sembrava avere anche rilanciato il ruolo, tutt'ora assai limitato, dei Diritti Speciali di Prelievo. Come si ricorderà nel 1978-79 molto si discuteva della istituzione presso il FMI di un "Conto Sostituzione" di dollari in DPS di cui avrebbero potuto beneficiare le autorità monetarie desiderose di liberarsi della - allora svalutata - moneta americana. Il rafforzamento di quest'ultima sembra aver accantonato, almeno per il momento, una simile eventualità.

Ma l'elemento più rilevante sotto questo punto di vista, se non altro perché sembra rivestire caratteristiche di irreversibilità, è costituito dalla affermazione, come strumenti di riserva, di altre valute nazionali accanto al dollaro. Questo fenomeno riguarda il marco, lo yen, e in minor misura il franco svizzero e il franco francese, mentre la sterlina sembra avere, almeno in parte, ripreso questo ruolo.

Il rafforzamento del dollaro negli ultimi due-tre anni sembra avere in parte arrestato questa tendenza (come quella del rafforzamento dell'oligopolio) ma sarebbe scorretto assumere, puramente e semplicemente, un ritorno tanto a un dollar-standard che a una nuova egemonia americana. Questo punto, d'altronde, costituisce l'elemento più controverso dell'intero quadro delle relazioni monetarie internazionali.

Un terzo elemento, che si è particolarmente affermato dopo la crisi del petrolio riguarda il progressivo passaggio da un sistema basato essenzialmente sull'aggiustamento delle bilance dei pagamenti a un sistema in cui è crescente il ricorso al finanziamento degli squilibri. Tale passaggio è stato reso possibile in gran parte dalla eccezionale espansione dei mercati finanziari internazionali privati. Quest'ultimo fenomeno rappresenta l'esempio forse più clamoroso della capacità delle forze di mercato di proporre "soluzioni" ai problemi posti dalla crisi del sistema di Bretton Woods ma rappresenta anche la conferma, per i nuovi problemi che esso pone a un ordinato assetto delle relazioni internazionali, che non è dal semplice operare delle forze di mercato che ci si può aspettare un superamento della attuale fase di impasse in cui si trova il sistema monetario.

Tutti gli elementi a cui si è accennato confermano la affermazione di un sistema a interdipendenza oligopolistica. La fluttuazione dei cambi riguarda, come si è detto, essenzialmente, le monete dei paesi "leader" dell'oligopolio internazionale; o, almeno, sono gli andamenti dei cambi fra queste monete che segnano il ritmo delle vicende monetarie internazionali. Sono sempre tra queste monete che vanno poi cercate le nuove valute di riserva che si sono affiancate al dollaro.

E' stata l'espansione dei mercati finanziari privati, infine, che più di ogni atto amministrativo o politico ha accresciuto l'interdipendenza tra economie, e sono state le banche private operanti sui mercati internazionali a permettere la diffusione accanto all'eurodollaro, dell'euromarco, dell'eurofranco e così via.

Ma probabilmente il singolo elemento che più di ogni altro segna la differenza tra il periodo di Bretton Woods e quello successivo è l'esplosione dell'inflazione internazionale. E' infatti nella continua, ma differenziata, crescita dei prezzi che si scaricano, negli anni '70, le tensioni reali e monetarie del sistema internazionale: è l'inflazione, più di ogni altro fenomeno, che

rappresenta il modo di essere della crisi del sistema delle relazioni internazionali.

Dell'inflazione, interna e internazionale, esistono svariate interpretazioni. Molto successo in ambiti accademici e ufficiali ha conosciuto la teoria monetaria dell'inflazione internazionale, secondo la quale il sistema internazionale deve essere considerato come una grande economia chiusa e il tasso di inflazione mondiale dipendente del tasso di espansione della liquidità internazionale, siano essi di fonte nazionale (moneta dei paesi di riserva) o di fonte sovranazionale.

In cambi flessibili, d'altra parte, ciascun paese può scegliere il tasso di crescita della quantità di moneta nazionale accettando la svalutazione o la rivalutazione in base al differenziale di inflazione.

A nostro avviso una interpretazione più utile dell'inflazione internazionale può essere la seguente. Essa si basa sull'idea, recentemente avanzata, che l'inflazione osservata sia il frutto di una domanda e di una offerta di inflazione. La domanda di inflazione proviene da tutti quei soggetti (imprese, lavoratori, produttori di materie prime, fornitori di servizi in generale) in grado di fissare i prezzi dei beni e servizi da loro forniti; in una situazione di sostanziale rigidità verso il basso dei prezzi i tentativi dei diversi soggetti di alterare a proprio favore i prezzi relativi si tradurranno in una spinta verso l'alto del livello generale dei prezzi. Queste spinte avranno maggiore o minore successo in base all'ammontare di finanziamento, cioè di espansione di liquidità, disponibile, ammontare che costituisce l'offerta di inflazione.

L'offerta di inflazione dipende, naturalmente, dal comportamento dei centri di creazione di liquidità sia pubblici che privati (e a livello internazionale il ruolo di questi ultimi, come si è detto, è cruciale).

Ora, a differenza di quanto sostengono i monetaristi, il comportamento dei responsabili di

creazione della liquidità (e dunque le fonti di offerta di inflazione), non è indipendente da quello dei soggetti di domanda di inflazione.

Ciò è evidente per i mercati finanziari privati se è vero che il processo di creazione di liquidità internazionale è il frutto congiunto della domanda e dell'offerta di mezzi di pagamento (ed è portato all'estremo se si accetta l'idea, spesso avanzata a proposito degli anni '70 che la liquidità internazionale sia stata interamente "demand-determined"). Ma ciò è vero anche per le autorità monetarie se si riflette sul fatto che le scelte di queste ultime sono effettuate tenendo conto dei costi che una mancata creazione di liquidità comporterebbe in termini, ad esempio, di crescita e di occupazione.

Se questa analisi dell'inflazione è accettabile possiamo notare come essa sia omogenea alle trasformazioni del sistema internazionale ricordate in precedenza. L'emergere di un sistema a interdipendenza oligopolistica e la contemporanea assenza di un quadro, generalmente accettato, di "regole del gioco" ha certamente accentuato la conflittualità internazionale. Questa conflittualità si è manifestata anche, e forse soprattutto, in un conflitto sulle ragioni di scambio internazionali e dunque ha accelerato la domanda di inflazione. Contemporaneamente la espansione dei mercati finanziari privati, nello spostare l'enfasi dai meccanismi di aggiustamento ai meccanismi di finanziamento degli squilibri dei pagamenti, ha anche notevolmente accresciuto l'offerta di inflazione in parte svincolandola dalle politiche monetarie nazionali.

In un simile quadro appare con più chiarezza il ruolo della flessibilità manovrata dei cambi negli anni '70. Da una parte l'iniziale abbandono dei cambi fissi ha permesso al sistema internazionale di godere di una maggiore elasticità di fronte all'incalzare della crisi, dall'altra la flessibilità manovrata ha fornito alle singole economie nazionali uno strumento, più o meno esplicitamente utilizzato, per alterare a proprio favore le ragioni di scambio. Tale strumento è stato utilizzato diversamente

dalle singole economie in base alla loro posizione nella scala gerarchica internazionale e con diversi risultati. Non è possibile, in questa sede, discutere approfonditamente delle principali esperienze in materia. Qui vogliamo rilevare alcune implicazioni di questo legame tra inflazione, fluttuazione dei cambi e conflitti nel sistema internazionale.

In primo luogo inflazione e fluttuazione dei cambi, in quanto rappresentano tuttora (malgrado i recenti successi nel contenimento della prima) il modo di essere del sistema internazionale, sono anche il segno della permanenza di una elevata conflittualità internazionale. Ne segue che l'obiettivo della stabilità monetaria internazionale non è perseguibile limitando l'attenzione ai problemi interni di ciascuna economia, come ad esempio la ricetta monetarista (mettere sotto controllo la propria offerta di moneta) suggerirebbe. La stabilità richiede anche e soprattutto il superamento dei conflitti internazionali e dunque richiede l'accordo, cioè la cooperazione, tra i paesi interessati al processo di integrazione.

In secondo luogo la stabilità e la cooperazione monetaria sono necessarie per dare soluzione al problema, noto come questione dell' $n$ -simo paese, che sta alla base del buon funzionamento di qualunque sistema monetario internazionale. La formulazione di questo problema può essere espressa come segue. Dati i paesi presenti nel sistema internazionale in cambi fissi soltanto  $n-1$  potranno determinare autonomamente il proprio saldo di bilancia dei pagamenti, in cambi flessibili solo  $n-1$  i tassi di cambio. La questione dell' $n$ -simo paese ci ricorda semplicemente che deve esserci una compatibilità (quanto meno ex-post) tra i comportamenti delle singole economie, per cui se  $n-1$  paesi perseguono scelte tra loro indipendenti la compatibilità tra questi comportamenti sarà necessariamente assicurata dal comportamento dell' $n$ -simo. Tanto per fare un esempio, se  $n-1$  paesi perseguono attivi di bilancia di pagamenti la bilancia dell' $n$ -simo dovrà necessariamente trovarsi in passivo.

I modi in cui la questione dell' $n$ -simo paese

viene risolta variano al variare della struttura del sistema internazionale. In un sistema monetario di tipo egemonico è il paese egemone che permette, comportandosi da n-simo paese, la compatibilità delle scelte di ciascuno con l'equilibrio complessivo. In un sistema oligopolistico e in assenza di cooperazione nessun paese accetta, ex-ante, di fungere da n-simo paese, ne segue che questo ruolo sarà ricoperto ex-post, da quel paese (e non sarà necessariamente sempre lo stesso) che finirà per subire le scelte altrui.

Ma la questione dell' n-simo paese può anche essere considerata da un diverso punto di vista. Se ammettiamo che per ottenere la stabilità monetaria e puntare, ad esempio, alla costituzione di un'area valutaria è necessario che una grandezza cruciale di ciascuna economia, che può essere il tasso di crescita o il tasso di inflazione, converga verso un valore comune sorge il problema della scelta di questo valore comune. In un sistema egemonico questa grandezza comune può essere (e di solito è) quella scelta del paese egemone, cioè dell' n-simo paese, il quale può scegliere il proprio tasso di crescita e/o il tasso di inflazione se si disinteressa della propria bilancia dei pagamenti e/o del proprio tasso di cambio. In un sistema oligopolistico, invece, la scelta del tasso di crescita e/o del tasso di inflazione comune è assai più complesso e richiede un accordo, richiede cioè la scelta di un gioco cooperativo tra i partecipanti. In caso contrario, in caso cioè di scelta di gioco non-cooperativo, il tasso di crescita e/o di inflazione comune sarà quello risultante, ex-post, dall'esito del conflitto tra le diverse economie.

Ritorniamo così alla questione delle radici del conflitto: l'instabilità monetaria internazionale è in gran parte frutto del conflitto, tuttora insanato, sulle ragioni di scambio. Ma questo conflitto, ha radici che non si possono limitare a fenomeni di carattere unicamente monetario.

## Il Sistema Monetario Europeo e il dollaro.

In questi anni di elevata instabilità si fa strada, tanto a livello ufficiale che scientifico, l'idea che le fluttuazioni dei cambi, lungi dal costituire quella panacea propiziata dai teorici del libero mercato, hanno accentuato invece di superare la ingovernabilità nelle relazioni monetarie.

Questo è chiaro soprattutto in Europa dove alla fine del decennio prendono consistenza le prospettive di edificazione dello SME.

Una spinta alla edificazione dello SME viene fornita dalla crisi del dollaro, che nel 1978 si svaluta fortemente nei confronti delle principali valute e dell'oro.

La ragione principale della svalutazione del dollaro va ricercata, accanto alla recrudescenza inflazionistica interna agli Usa, nel peggioramento della bilancia dei pagamenti innescata, a sua volta, dalla solitaria espansione propugnata dalla amministrazione Carter dopo il fallimento della cosiddetta "strategia delle locomotive".

Come si ricorderà questa strategia si basava sull'idea che, allo scopo di condurre le economie dei paesi industrializzati fuori dalla profonda depressione in cui erano precipitate a seguito delle reazioni alla prima crisi del petrolio, reazioni da addebitarsi in gran parte a un "accesso di aggiustamento" da parte delle politiche economiche dei paesi importatori, i paesi forti, e cioè oltre agli Usa la Germania e il Giappone, che presentavano situazioni migliori di bilancia di pagamenti, dovessero effettuare politiche espansive che avrebbero trainato, con la diffusione dei loro effetti, le restanti economie verso livelli di attività più elevati. Il Giappone e la Germania, adducendo ragioni diverse, rifiutarono di svolgere il ruolo di propulsori di crescita, controponendo la "teoria del convoglio", secondo la quale ciascun paese doveva farsi carico della propria espansione, ciascun paese insomma doveva rimettere ordine in casa propria.

L'episodio delle "locomotive" è una dimostrazione chiara del mutamento di regime intervenuto nel sistema internazionale. La natura oligopolistica di quest'ultimo è confermata tanto dall'esistenza di più di un paese in grado di condizionare, nel bene e nel male, il comportamento del sistema nel suo complesso, che della estrema difficoltà incontrata dai paesi leader nel trovare una strategia comune.

La debolezza del dollaro viene contrastata dalla stessa amministrazione Carter in due riprese, alla fine del 1978 e alla fine del 1979, con una serie di misure volte a contenere l'inflazione interna e la svalutazione esterna. Nello stesso periodo la Bundesbank interviene ripetutamente per evitare un eccessivo apprezzamento del marco nei confronti della moneta americana sostenendo quest'ultima sui mercati internazionali.

Se la "strategia delle locomotive" aveva confermato per Usa e Germania il ruolo di leader del sistema dal punto di vista del commerciale e reale, la gestione della crisi del dollaro lo conferma dal punto di vista monetario e finanziario.

Lo SME nasce dunque sotto la spinta della necessità di un ritorno a una maggiore stabilità monetaria dopo la turbolenza seguita dalla crisi del petrolio e permette di riprendere il discorso, che la stessa aveva bruscamente interrotto, della creazione di un'area valutaria in Europa.

Ma accanto a motivazioni di carattere generale la costituzione dello SME rappresenta anche un compromesso scaturito dalle scelte politiche tanto dei paesi europei che da quelle degli Usa, se è vero che lo SME fu voluto, da Germania e Francia, anche per contrastare le nuove scelte, giudicate aggressive, di politica economica e monetaria di Washington. Che lo SME già dal suo nascere portasse con sé conflitti non risolti lo dimostrano, del resto, le posizioni diversamente eccentriche di Italia e Gran Bretagna, cioè di quei paesi che erano usciti dalla crisi del sistema di Bretton Woods come i più deboli.

Dalla osservazione dei fatti dei primi anni di vita dello SME possiamo trarre le seguenti considerazioni. In primo luogo va notato che i fenomeni salienti della vita dello SME sono stati spesso influenzati da eventi esterni agli accordi stessi e in particolare hanno trovato origine nell'instabile movimento del dollaro sui mercati internazionali. In altre parole è subito emerso che aveva poco senso preoccuparsi della stabilità interna dello SME se se ne ignoravano i rapporti con le vicende monetarie internazionali.

In secondo luogo le relazioni SME-resto nel mondo sono state scandite dall'andamento delle relazioni monetarie tra due paesi, Germania e Stati Uniti. E' stato l'andamento del tasso di cambio marco/dollaro che ha condotto alle variazioni della parità tra il marco e le altre monete dello SME. Queste vicende, ecco il terzo punto, hanno messo in maggiore evidenza, la natura oligopolistica-gerarchica delle relazioni monetarie (ed economiche) internazionali. Qui è sufficiente evidenziare i seguenti legami gerarchici.

La posizione dominante degli USA, e quindi del dollaro, nei confronti del resto del mondo è diversificata. Certamente, è assai più rilevante per l'andamento delle relazioni monetarie internazionali il rapporto di cambio della moneta americana con quella tedesca di quanto non sia, ad esempio, quello con la lira.

Questo vuol dire che, sia pure a costo di qualche schematizzazione, possiamo individuare nei rapporti che legano lo SME al resto del sistema almeno due livelli gerarchici; oltre al rapporto tra USA ed Europa ne esiste un secondo, all'interno dello SME, che pone la Germania in posizione dominante rispetto agli altri paesi. La posizione dominante della Germania deriva dal ruolo ricoperto dall'economia tedesca nella Comunità. Quest'ultima, come è noto, si presenta, per quel che riguarda l'interscambio commerciale, come una grande economia relativamente chiusa verso l'esterno e particolarmente aperta verso l'interno. All'interno della Comunità la posizione dell'economia tedesca è peculiare in quanto, a

causa della struttura qualitativa degli scambi, un'espansione generata in Germania è in grado di "trainare" le restanti economie mentre il contrario non è vero, se non in minima parte, per le altre economie della CEE. Tra le economie dello SME è poi utile aggiungere una ulteriore ripartizione tra quelle "lealiste" nei confronti della Germania, e cioè i paesi del vecchio serpente che fanno parte dello SME (Belgio, Olanda, Danimarca) e quelle "non lealiste" (Francia, Gran Bretagna, Italia).

Ma questo ci conduce a sottolineare, un quarto elemento: l'esistenza di gerarchie, non ha assicurato negli ultimi anni l'osservanza delle regole del gioco necessarie al governo delle relazioni monetarie (la cui instabilità si intreccia con quella, sopra ricordata, determinata dalle relazioni finanziarie), anzi ne ha in alcuni casi reso più problematico il rispetto. Ciò è stato particolarmente rilevante quando si considera che l'andamento delle ragioni di scambio è in gran parte dipendente, negli anni di fluttuazione manovrata, dalla politica valutaria che un paese è in grado e/o vuole condurre. Ciò ci porta al quinto punto che è il seguente. Malgrado l'esistenza di gerarchie imponga limiti via via crescenti ai paesi che si trovano sui gradini inferiori della scala, rimangono in atto obiettivi conflittuali all'interno degli accordi tanto sulla politica da seguire nei confronti dell'esterno che sulla politica da seguire per la stabilità interna degli accordi stessi. In alcune particolari occasioni infatti si è assistito a un comportamento divergente da parte delle autorità monetarie nella politica seguita nei confronti del dollaro.

Ciò malgrado, e questo è il sesto punto, gli anni dello SME hanno portato a un aumento della convergenza delle politiche monetarie dei paesi membri, comunque queste ultime vengano considerate.

Questa convergenza però si è verificata sull'andamento delle grandezze monetarie scelte dalla Bundesbank, scelte che sono in gran parte effettuate tenendo conto del comportamento delle autorità monetarie Usa.

La natura gerarchica delle relazioni tra i paesi dello SME conduce a privilegiare, da parte dei vari paesi, diverse politiche delle ragioni di scambio. Questa diversità è riassunta, con qualche semplificazione, nella divisione tra paesi con propensione alla svalutazione e paesi con propensione alla rivalutazione.

Queste diverse propensioni, come è ovvio, costituiscono un impedimento alla possibilità di mantenere cambi (più o meno) fissi tra i paesi membri o, comunque, di accentuare il processo di convergenza monetaria.

Queste diverse propensioni, a loro volta, trovano la loro origine nelle diverse situazioni strutturali di ciascuna economia.

Dal marzo 1979 al marzo 1983 lo SME ha conosciuto ben sette riallineamenti, che salgono a otto se si considera che le parità di partenza furono "scelte" dalle autorità monetarie dei paesi aderenti grazie a un sapiente pilotaggio dei tassi di cambio. E' inevitabile sottolineare come, fino ad ora, un sistema nato con l'ambizione di costituire un'area di cambi più o meno fissi abbia assunto, con frequenza crescente nei mesi di maggiore forza del dollaro, sempre più l'aspetto di un sistema di "crawling peg".

Secondo alcune posizioni questo comportamento dello SME andrebbe valutato positivamente in quanto avrebbe fortemente contribuito ad accrescere la stabilità monetaria in Europa, imponendo una maggiore disciplina alle autorità monetarie dei paesi membri, mentre le crescenti variazioni di parità andrebbero interpretate come la dimostrazione della elasticità di un sistema che, comunque è ancora da considerarsi nella fase sperimentale.

L'esperienza dei primi anni di vita dello SME dovrebbe mostrare come effettivamente una disciplina si sia manifestata ma come essa sia condizionata dalla struttura gerarchica delle relazioni monetarie, mentre l'episodio del riallineamento del giugno 1982 e ancora più quello del marzo 1983, ha confermato il forte bias deflazionistico che, allo stato attuale,

caratterizza le scelte della economia dominante dello SME.

In occasione delle variazioni del giugno 1982 la svalutazione del franco francese e della lira e la rivalutazione di marco e fiorino furono da molti considerati come la dimostrazione dell'impossibilità, per un paese "intermedio" di perseguire allo stesso tempo una politica economica autonoma e mantenere il rispetto dei vincoli monetari con i paesi più forti dell'oligopolio internazionale.

Il riallineamento, faticoso, del marzo 1983, che ha interessato tutte le monete dello SME sembra poi aver approfondito la bipartizione tra le monete dell'area del marco e quelle dei paesi deboli (che però hanno in comune solo la loro debolezza) e sembra confermare l'idea, sopra suggerita, che il Sistema Monetario Europeo non può basare la sua solidità sulla "strong currency option" (cioè sulla forza di attrazione del marco) in quanto se questa è efficace nei confronti delle (piccole) economie dell'area del marco lo è assai meno per le economie intermedie come la Francia e l'Italia.

Per quel che riguarda la frequente variazione della parità ci si dovrebbe chiedere se essa, piuttosto che indicare i necessari costi di aggiustamento, non rifletta i molteplici squilibri tra le economie aderenti che si scaricano sul tasso di cambio e che tutt'ora sono presenti. E' vero che i costi di costituzione di un'area valutaria, esprimibili in termini di minore autonomia delle politiche nazionali, sono immediati mentre i benefici sono riscontrabili solo nel più lungo periodo. E' vero anche che questi ultimi sono riconducibili essenzialmente alla maggiore stabilità e la minore incertezza che i cambi (più o meno) fissi procurano agli operatori. Le aspettative che le frequenti variazioni di cambio inducono in questi ultimi sono, in generale, che queste variazioni finiranno per verificarsi ex-post ogni volta che le circostanze le renderanno necessarie e che, in definitiva, queste circostanze potranno essere anche artificialmente create.

D'altra parte, poiché nell'ambito degli accordi SME non esistono meccanismi automatici che stabiliscono l'ammontare dei riallineamenti quando questi si rendano necessari, questo ammontare viene lasciato alla contrattazione politica ed economica tra i paesi membri. Di conseguenza in occasione dei riallineamenti finisce per concentrarsi tutta la conflittualità (sulle ragioni di cambio ma anche su tutte le altre "aree di contenzioso" presenti tra i paesi della Comunità Europea) che era stata sopita nel periodo tra un riallineamento e l'altro.