

**L'ITALIA E IL NUOVO CONTESTO INTERNAZIONALE:
UN PROFILO EMERGENTE DI POLITICA ESTERA**

Relazione di Piercarlo Padoan e Paolo Guerrieri

Cooperazione e conflitto nell'Economia Internazionale

Negli ultimi quindici anni il sistema internazionale ha abbandonato la struttura di tipo egemonico che era stata stabilita da Bretton Woods per entrare in una struttura definibile a interdipendenza oligopolistica.

Questo secondo tipo di assetto è caratterizzato dalla presenza di un ristretto numero di paesi, ciascuno in grado di "porre un veto" alle scelte altrui senza essere in grado di imporre le proprie.

L'interdipendenza crescente delle relazioni economiche internazionali ha contribuito a rendere il sistema oligopolistico particolarmente propenso alla conflittualità economica oltre che politica.

La crescita dell'interdipendenza infatti non ha riguardato solo le relazioni economiche e finanziarie tra operatori del mercato, ma tra questi e i soggetti di politica economica, gli stati e le istituzioni. Ciò ha reso inevitabile che ogni mutamento nelle scelte di politica economica generasse retroazioni, sia delle forze di mercato che degli altri policy makers, spesso incontrollabili e tali da dare vita ad esiti delle scelte iniziali anche assai lontani da quelli inizialmente perseguiti.

L'instabilità delle relazioni internazionali è stata accresciuta dalla mancanza di una rete adeguata di "regole del gioco" che permettessero di trasformare l'interdipendenza "negativa" in integrazione "positiva".

Ciò ha fatto sì che il conflitto si svolgesse contemporaneamente su due piani, quello della fissazione di nuove regole del gioco e quello della effettiva scelta delle politiche da seguire da parte dei singoli giocatori. Questi due piani si sono a loro volta intrecciati e condizionati l'un l'altro così come le scelte dei policy makers si sono intrecciati con i comportamenti di mercato.

L'assetto a interdipendenza oligopolistica sviluppatosi negli anni '70 non è stato però caratterizzato unicamente dal conflitto. In più di ogni occasione gli stati nazionali hanno trovato il modo di mettere in atto "giochi cooperativi" il cui fine è quello di massimizzare il benessere comune. Le occasioni di cooperazione hanno riguardato gruppi limitati di paesi e terreni pure limitati (un esempio significativo è il Sistema Monetario Europeo in cui torneremo) in ciò rispecchiando una caratteristica peculiare dell'assetto a interdipendenza oligopolistica: è possibile -in questo assetto- che si formino accordi di cooperazione limitata (soprattutto nel caso in cui un paese relativamente più forte sul piano economico sia in grado di aggregare attorno a sé paesi più piccoli) mentre è molto più difficile che si ritorni a forme di cooperazione generalizzata, a un vero e proprio sistema internazionale come quello nato a Bretton Woods.

Una nuova egemonia?

La difficoltà dell'assetto a interdipendenza oligopolistica a trovare forme di cooperazione si è manifestata con particolare evidenza nella seconda metà degli anni '70 quando, in presenza di una posizione relativamente debole degli Stati Uniti, non fu possibile trovare un accordo tra i paesi leader dell'oligopolio internazionale per attuare una politica comune di uscita della più grave recessione economica del dopoguerra (la cosiddetta strategia delle locomotive).

Dalla fine del decennio trascorso il mutamento di direzione nelle politiche monetarie e fiscali negli Stati Uniti sembra avere ridato all'economia nordamericana il ruolo di paese centro nel sistema e al dollaro quello di unica moneta mondiale, dopo che per alcuni anni sembrava assersi affermato un regime monetario a più valute di riserva.

Ci troviamo così oggi in quello che potrebbe definirsi un "non-sistema a dollar standard" e cioè un assetto finanziario ed economico dipendente dalla politica economica di un paese senza che siano però stabilite le regole di comportamento e di funzionamento dello stesso.

Questo punto ci pare particolarmente rilevante e merita un approfondimento. Il fatto che gli Stati Uniti abbiano riacquisito una posizione di forza nel sistema economico mondiale che sembravano avere perduto non è condizione di per sé sufficiente per parlare di nuovo sistema egemonico.

Dobbiamo infatti ricordare che condizione necessaria per l'esistenza di tale sistema è la presenza di un insieme di "regole del gioco" (di politica economica e monetaria) accettate (e rispettate) dai paesi aderenti al sistema stesso. Tali regole del gioco tutt'ora non esistono.

La situazione che si è venuta sviluppando in questa prima parte del decennio andrebbe considerata, piuttosto, come una situazione di "oligopolio conflittuale" nel quale sta per ora prevalendo la posizione, economica e politica, di uno degli oligopolisti (anche se si tratta del più grande).

Che non si possa parlare di nuova egemonia è confermato da due elementi, che costituiscono allo stesso tempo due interrogativi centrali per comprendere i possibili sviluppi della situazione presente.

In primo luogo la amministrazione repubblicana di Washington si è sempre rifiutata di ricercare assieme agli altri principali paesi le forme e i contenuti di un nuovo sistema di "regole del gioco", un nuovo sistema dei pagamenti internazionali. Nelle dichiarazioni ufficiali così come nelle scelte effettive è stata esaltata la "magia del mercato" e riaffermata l'idea che se un'economia nazionale di trova in squilibrio sono i responsabili della politica economica di quella nazione, e i cittadini loro sottoposti, che devono addossarsi il carico dell'aggiustamento.

Alle ripetute richieste, soprattutto da parte europea, di concordare una strategia comune, ad esempio in materia di controllo dei mercati valutari, le autorità nordamericane hanno opposto un "benevole disinteressamento"

rimproverando agli alleati di non essere soddisfatti nè quando il dollaro è calante, come avveniva negli anni '70, nè quando il dollaro, è in ascesa come si è verificato negli anni '80.

Sarebbe facile rispondere a questa posizione che ciò di cui l'economia internazionale ha bisogno è soprattutto un dollaro stabile, ma questo a sua volta richiederebbe l'esistenza di un sistema dei pagamenti internazionali un insieme di regole che, appunto, non esiste.

Questo ci porta allora a formulare una prima domanda. Fino a che punto, gli Stati Uniti potranno continuare a perseguire una linea di condotta di politica economica basata sul nazionalismo, fino a quando cioè potranno evitare di utilizzare la loro posizione di preminenza per promuovere nuove forme di cooperazione economica internazionale?

L'economia americana: una ripresa strutturale...

Il secondo elemento che impedisce di definire l'attuale assetto come sistema egemonico riguarda le diverse valutazioni, in parte contrastanti, che si possono dare della posizione dell'economia statunitense nel sistema internazionale.

Come è noto l'eccezionale ripresa dell'economia americana di questi ultimi anni si associa, dal punto di vista macroeconomico, a un mix di politica fiscale espansiva e di politica monetaria restrittiva.

Ciò ha, a sua volta, generato una struttura della bilancia dei pagamenti americana caratterizzata da un cospicuo deficit commerciale finanziato da entrate di capitale. Il permanere di questa struttura dei flussi ha dato vita a una modificazione della distribuzione degli stocks internazionali tale per cui l'economia americana rischia rapidamente di diventare, per la prima volta dall'inizio del secolo, un debitore netto nei confronti del resto del mondo.

Questa tendenza può o meno suscitare timori sul futuro andamento del dollaro, a seconda della valutazione che viene data della consistenza della ripresa economica statunitense. Al riguardo, si hanno analisi e interpretazioni contrastanti.

Alcune sono decisamente ottimistiche sulle prospettive dell'economia americana. La ripresa in corso avrebbe ormai assunto tutte le caratteristiche di una esposizione strutturale, segnando l'avvio di un lungo periodo di crescita stabile e sostenuta dell'accumulazione in grado di legittimare il ruolo svolto dagli Stati Uniti di polo trainante dell'intero sistema economico internazionale. La maggiore spinta è fornita dal rinnovato dinamismo dell'industria americana. Rinvigorito dal mutato clima economico favorevole all'iniziativa e al rischio imprenditoriale, che le politiche dell'amministrazione Reagan hanno contribuito a creare, il tessuto connettivo del sistema produttivo americano imprese medio-piccole e comparto dei servizi sta attraversando una fase di rigenerazione caratterizzata da estesi processi di riconversione e ristrutturazione produttive, all'insegna delle nuove tecnologie. Al vasto rinnovamento tecnologico si unisce la capacità di creare nuove opportunità di lavoro, come è dimostrato dal fatto che sia la produttività che l'occupazione hanno registrato, soprattutto nell'ultimo anno, sensibili incrementi. E' questa una conferma della ritrovata vitalità

dell'economia americana e prova, soprattutto, che essa è in grado di trovare soluzioni anche ai nuovi problemi posti da una società post-industriale.

Alla luce di questo quadro positivo, teso ad affermare la solidità strutturale della fase di espansione dell'economia statunitense, il persistente rafforzamento del dollaro e la posizione finanziaria degli USA non costituiscono motivi di particolare apprensione. L'attuale forza del dollaro nasce come si è detto da un afflusso di capitali provenienti dal resto del mondo, che solo in parte può essere spiegato dal potere di attrazione esercitato dagli elevati tassi di interesse sugli Stati Uniti. I fatti determinanti sarebbero in realtà altri, intimamente connessi alla stabilità e sicurezza delle opportunità di profitto offerte dal nuovo corso dell'economia americana, rispetto alle incerte prospettive che dominano la fase congiunturale attraversata dagli altri paesi più avanzati, le economie europee in particolare. Per questo appare poco credibile ed è comunque altamente improbabile una brusca inversione di tendenza sull'afflusso di capitali verso gli Stati Uniti, tale da provocare una rapida discesa del dollaro con effetti imprevedibile sulla stabilità dell'intero sistema finanziario internazionale. I fattori strutturali che sostengono l'espansione americana inducono a prevedere, viceversa, che il resto del mondo continui ad investire nei mercati statunitensi, sostenendo il corso del dollaro o comunque garantendone un atterraggio morbido su livelli più equilibrati, di poco inferiori alle quotazioni attuali, in parallelo al consolidarsi della ripresa economica nelle altre aree dell'Occidente. Il diffondersi della crescita nel resto del mondo consentirà, allo stesso tempo, senza apportare radicali modifiche alla linea di politica economica fin qui seguita dall'amministrazione repubblicana, una progressiva riduzione del deficit della bilancia commerciale americana, che ha raggiunto in quest'ultimo anno inusitate dimensioni. Solo un terzo del passivo commerciale viene infatti imputato alla rivalutazione del dollaro, mentre la quota più rilevante è attribuita ai differenziali di crescita oggi esistenti tra gli Stati Uniti e il resto del mondo.

Nelle analisi più ottimistiche, (dunque), il corso attuale dell'economia americana appare solido e al riparo da minacce incombenti, e soprattutto in grado di poter sostenere il ritorno degli Stati Uniti al ruolo di paesi guida dell'intero sistema economico internazionale.

... o una ripresa ciclica tradizionale?

A questo scenario positivo se ne può tuttavia contrapporre un altro, in larga misura di segno opposto, che deriva da una diversa valutazione degli andamenti interni dell'economia americana.

A questo secondo gruppo appartengono quelle analisi che pur condividendo la realtà di una ripresa vigorosa e per ora priva di spinte inflazionistiche, non la attribuiscono a modificazioni strutturali nel funzionamento dell'economia americana ma ad un insieme di fattori eterogenei, di origine interna ed esterna. La forte espansione interna, soprattutto, non viene considerata come il frutto di un ritrovato dinamismo di "fattori di offerta", ma viene spiegata più semplicemente, in accordo agli schemi keynesiani più ortodossi, come effetto dei forti aumenti di domanda che sono stati generati da una politica di 'deficit

spending', applicata in dosi massicce. Oltre alle luci bisogna considerare tuttavia le zone d'ombra disseminate all'interno e all'esterno dell'economia americana dal processo di espansione, per i modi con cui si è concretizzato.

L'interazione perversa tra una politica fiscale espansiva e una politica monetaria non accomodante, nel mantenere elevati tassi di interesse, ha portato oltre ai crescenti disavanzi commerciali e a persistenti rafforzamenti del dollaro, una situazione altamente instabile e gravida di pericoli per il futuro. In particolare la forte sopravvalutazione del dollaro non ha solo implicazioni sfavorevoli di natura finanziaria, quali la crescita vertiginosa dell'indebitamento estero dell'economia americana, ma va producendo di effetti negativi su vasti settori del comparto manifatturiero americano, da quelli "export-oriented" a quelli "import-competing". Va in effetti considerato che il sensibile aumento del grado di apertura e la maggiore integrazione commerciale internazionale dell'economia americana, verificatesi nel corso dell'ultimo decennio, hanno accentuato la pressione della concorrenza estera sul mercato interno americano.

Si valuta che due milioni e mezzo di posti di lavoro, la maggior parte appartenenti al comparto manifatturiero, sono stati persi in questi ultimi tre anni a causa della netta diminuzione della competitività internazionale delle imprese americane. Gli svantaggi in termini di costi e prezzi relativi, che per la sopravvalutazione del dollaro devono sopportare le imprese americane, stanno determinando ad un tempo l'abbandono di linee di produzione nei settori più esposti alla concorrenza internazionale e un'accentuazione dei processi di decentramento delle produzioni verso i paesi terzi, in linea con quanto era già avvenuto nell'ultimo prolungato periodo di rivalutazione del dollaro tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70. Questi andamenti negativi sono in parte non compensati da un lato da processi di ristrutturazione e miglioramenti di efficienza nei comparti meno esposti alla concorrenza internazionale e dall'altro dallo sviluppo dei settori a più rapido avvicendamento tecnologico. La creazione di nuovi posti di lavoro è avvenuta soprattutto nei primi, e in particolare nei servizi destinati al consumo finale, caratterizzati da livelli salariali relativamente inferiori alla media. Se queste tendenze rispondono al vero, l'eccezionale crescita del deficit commerciale e dell'indebitamento sarebbe allora la ripresa di un preoccupante, pur se graduale, deterioramento della posizione commerciale e finanziaria internazionale degli Stati Uniti.

Alle difficoltà del settore industriale vanno poi aggiunti i preoccupanti segnali di fragilità provenienti dal sistema finanziario. Negli ultimi mesi più di una grande banca, esposta sia verso i grandi paesi debitori dell'America Latina che verso gli stessi mercati americani (in particolare del settore agricolo), ha incontrato difficoltà che in alcuni casi sono sfociate nel fallimento. Solo l'intervento di prestatore di ultima istanza dalla Federal Reserve ha evitato che la fragilità finanziaria crescente (che costituisce un tipico prodotto di processi di crescita tumultuosa di questa economia, si può dire in tutto questo secolo) si tramutasse in una bancarotta più o meno generalizzata.

Di fronte a queste considerazioni più che alla ritrovata stabilità e al rinnovato vigore dell'economia americana si potrebbe affermare che la crescita della quotazione del dollaro è dovuta essenzialmente a un effetto di "euforia" dei mercati internazionali, in parte alimentata dagli elevati tassi di

interesse americani. Una situazione non certo rassicurante, dal momento che la domanda di dollari che ne sorregge il valore è destinata ad invertirsi rapidamente qualora la capacità degli Stati Uniti di accumulare debiti nei confronti del resto del mondo venga giudicata superiore ad una soglia critica. Un'eventualità quest'ultima che a meno di modifiche, anche profonde nella politica economica degli Stati Uniti non può essere esclusa a priori. In questo caso, l'assenza di un sistema di cooperazione monetaria finanziaria internazionale potrebbe trasformare la discesa del dollaro in un meccanismo di deflazione cumulativa con un conseguenze e caratteristiche imprevedibili sull'intero assetto delle relazioni monetarie internazionali. La caduta del dollaro sarebbe, assai probabilmente, più violenta e rapida di quella che si verificò nel 77-78 e si verificherebbe in un contesto di fragilità finanziaria assai maggiore.

Sulle caratteristiche del corso attuale dell'economia americana il dibattito in America ed in Europa verte dunque giudizi contrastanti, che lasciano aperta la questione di quanto fondata sia l'affermazione di una ritrovata leadership economica, tecnologica e politica degli Stati Uniti.

L'instabilità economica e finanziaria internazionale

Al futuro della posizione finanziaria degli Stati Uniti e del dollaro si legano, per ragioni diverse, i due assi delle relazioni economiche internazionali che più di altri necessitano un ripensamento e un salto di qualità: quella tra Nord e Sud e quella tra Stati Uniti ed Europa.

Nell'agosto 1982 la dichiarazione di insolvenza da parte del Messico seguita pochi mesi dopo da una analoga posizione del Brasile, ha dato ufficialmente inizio a quella che oramai è nota come la crisi finanziaria degli anni '80.

Si è trattato del momento finale di un processo che porta a quello che viene definito una situazione di "insolvenza tecnica, a partire dalla quale ha inizio una fase spesso frenetica, di negoziazione il cui scopo è quello di evitare che della insolvenza tecnica si passi a una situazione di insolvenza effettiva. Quest'ultima costituisce, è bene ricordarlo, il frutto di una scelta, la scelta da parte dei soggetti coinvolti nella gestione della crisi di far fallire il debitore e sopportarne i costi.

Le vicende della crisi finanziaria internazionale sono particolarmente significative ed esemplificative del rapporto che si stabilisce tra forze di mercato, istituzioni, e politiche nazionali in un contesto di interdipendenza oligopolitistica e di assenza di regole del gioco.

La concentrazione del debito in un ristretto gruppo di paesi è il frutto di un fenomeno di illusione collettiva che solo il mercato nelle fasi di euforia è in grado di generare. L'illusione dei debitori che le condizioni di credito facile, di bassi tassi di interesse e di dollaro debole degli anni '70 permanessero sufficientemente a lungo per permettere di portare a termine felicemente programmi di sviluppo spesso ambiziosi ma comunque sempre finanziati esternamente.

L'illusione delle banche private, restie ad accettare qualunque forma di regolazione da parte della autorità monetarie, che la crescita delle

esportazioni dei paesi debitori durasse sufficientemente a lungo per servire il debito e garantire così profitti fin troppo facili.

Questa doppia illusione ha portato i paesi a indebitarsi con notevole disinvoltura e le banche a farsi concorrenza per accaparrarsi quote di un mercato che sembrava privo di rischi.

Questa doppia illusione è crollata quando l'economia dominante con una condotta che assai difficilmente si potrebbe definire "egemonica" ha mutato drasticamente rotta, mettendo in difficoltà il sistema dell'indebitamento su tre fronti contemporanei, quello dei tassi di interesse cresciuti a dismisura in termini reali, quello del peggioramento delle ragioni di scambio reali e finanziarie a seguito della rivalutazione del dollaro, quello della caduta delle esportazioni a seguito della recessione internazionale.

L'esplorazione della crisi ha messo in grande evidenza i pericoli che derivano alla stabilità delle relazioni internazionali dalla interazione tra forze di mercato e nazionalismo economico, ma ha anche ridato un ruolo centrale alle istituzioni, che hanno impedito che la crisi assumesse dimensioni incontrollabili.

Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale avevano visto, nel passato decennio, notevolmente ridurre il loro peso e la loro influenza. I paesi preferivano ricorrere alle risorse abbondantemente ottenibili sui mercati privati piuttosto che sottostare alla condizionalità del FMI.

Quando la crisi è esplosa il Fondo ha ricoperto un ruolo cruciale di mediazione tra paesi indebitati e banche private. Il suo intervento si è basato sulla imposizione di piani di aggiustamento assai severi che però hanno raggiunto lo scopo di arrestare il precipitare della crisi fornendo al mercato mondiale del credito, almeno nel breve termine, un "fattore produttivo" indispensabile per il suo funzionamento: la fiducia.

La logica di intervento del FMI si è basata però su due principi ispiratori, curiosamente contraddittori: il primo principio è stato quello del "caso per caso", ogni paese è stato considerato un fenomeno unico, un esempio di eccesso di indebitamento determinato da politiche nazionali errate, il secondo principio è stato quello di applicare a tutti i paesi la medesima ricetta per curare la crisi: deflazione monetaria, restrizione fiscale, svalutazione, un mix, di politiche orientate a massimizzare il trasferimento di risorse verso l'esterno. La soluzione del Fondo, in altri termini è andata in senso contrario a una effettiva ricerca di cooperazione.

Nel momento in cui si impone una deflazione generalizzata ai debitori, infatti si affida la soluzione all'andamento del "mercato mondiale", cioè in buona sostanza, alla scelta dell'economia dominante.

Queste considerazioni spingono a porre in dubbio che la risposta alla crisi del debito abbia allontanato definitivamente il periodo di collasso del sistema finanziario internazionale.

Questi dubbi sono rafforzati se si rammenta il persistere di tassi di interesse assai elevati e di segnali di difficoltà anche grave nel sistema bancario statunitense che, come si diceva, hanno richiesto pesanti interventi della Fed come prestatore di ultima istanza.

Solo se i tassi di interesse statunitense si ridurranno sensibilmente e la domanda mondiale tornerà a crescere in misura sostenuta si potrà prevedere una ripresa del meccanismo di crescita, ma rimane aperta una questione.

Fino a che punto il finanziamento dell'economia internazionale potrà basarsi unicamente sul rapporto, non regolato, tra mercati finanziari privati e politiche nazionali? Quale ruolo si deve assegnare alle istituzioni affinché questo rapporto non degeneri rapidamente in nuove forme di instabilità?

Il ruolo dell'Europa

L'alto punto nodale cui si accennava è costituito dai rapporti economici e monetari tra Usa ed Europa ai quali sono legati strettamente i rapporti monetari all'interno dell'Europa stessa.

Edificato negli anni di maggiore instabilità dell'assetto a interdipendenza oligopolistica il Sistema Monetario Europeo, che sta per compiere il sesto anno di vita, rappresenta il più significativo esempio di cooperazione economica limitata dalla fine del sistema di Bretton Woods.

La sua storia si può dividere in tre periodi. La fase delle "tensioni esterne", che è durata fino alla prima parte del 1982 e che è stata caratterizzata da una nutrita serie di riallineamenti la cui causa va individuata nell'instabile andamento del tasso di cambio del dollaro nei confronti della moneta leader degli accordi, il marco tedesco. La seconda fase, che si può definire delle "tensioni interne" è caratterizzata da due riallineamenti di cui l'ultimo, nel marzo 1983, coinvolge tutte le monete partecipanti e si conclude dopo negoziati assai faticosi che sembravano dovere portare a una uscita della Francia dagli accordi. La causa dei conflitti va ricercata nel tentativo di questa economia di perseguire politiche espansive "in un solo paese" mentre la Germania manteneva una tendenza opposta.

L'ultima fase, che dura tutt'ora, è caratterizzata da una stabilità che si basa sulla assenza tanto di tensioni interne che di tensioni esterne.

Queste primi sei anni hanno messo in luce l'esistenza di una "piramide valutaria" Dollaro-marco-Sme che sembra regolare l'intero funzionamento degli accordi. Questa piramide ha diverse implicazioni che, possono costituire, alla lunga, un ostacolo al futuro sviluppo dello SME.

In primo luogo il rapporto privilegiato tra marco e dollaro sui mercati internazionali comporta che il tasso di cambio tra queste due valute rappresenti la variabile chiave di regolazione delle relazioni monetarie all'interno degli stessi accordi. Come si è visto quando il marco si rafforza sul dollaro le altre monete dello SME, in particolare quelle più deboli, tendono a svalutarsi nei confronti della moneta tedesca conducendo prima o poi alla necessità di riallineamenti. Da questo punto di vista una eventuale in versione di tendenza nel corso del dollaro potrebbe avere, soprattutto se improvvisa e violenta, conseguenze divergenti sulla tenuta degli accordi europei.

In secondo luogo la piramide valutaria implica una gerarchia nella conduzione delle politiche, economiche e monetarie. La politica monetaria tedesca stabilisce i propri obiettivi (essenzialmente il controllo dell'inflazione) tenendo conto dell'andamento del cambio marco/dollaro, ne segue che, poichè il dollaro continua a svolgere il ruolo di n-sima valuta del sistema internazionale (nel senso che su di esso si scaricano le tensioni delle politiche economiche e monetarie del paese dominante) il marco svolge, all'interno degli accordi il ruolo di "n-sima valuta al contrario" (nel senso che all'andamento di questa si devono adeguare le restanti monete dello SME).

L'adeguamento all'andamento del marco implica, per gli altri paesi dello SME, l'adeguamento delle rispettive politiche economiche e monetarie. A seguito di questa gerarchia nelle scelte di politica economica l'adesione allo SME comporta un costo addizionale rispetto a quello tradizionalmente associato agli accordi di cambio (perdita di autonomia monetaria) rappresentato dal fatto che la politica monetaria dell'area valutaria nei confronti del resto del mondo è di fatto decisa dal paese leader degli accordi.

Il beneficio che l'adesione allo SME ha comportato si può riassumere nel mantenimento di una stabilità monetaria valutaria elevata in un periodo contrassegnato da una nutrita serie di shocks nelle relazioni internazionali (le ricordiamo: la seconda crisi petrolifera, il drastico mutamento nella politica monetaria degli Stati Uniti, il rafforzamento del dollaro, il tentativo della Francia di perseguire politiche espansive "indipendenti", il cumularsi della crisi del debito e i ricorrenti timori di crisi finanziaria generalizzata).

E' ragionevole ritenere che la valutazione dei costi e benefici di partecipazione allo SME sia diversa per i singoli paesi. Schematizzando potremmo distinguere tra paesi "lealisti" e paesi "indisciplinati" nei confronti della politica monetaria tedesca. Per i primi (che comprendono essenzialmente i paesi appartenenti all'area del marco) si può sostenere che la adesione allo SME ne giustifica la cosiddetta "Strong Currency Option" (SCO) in base alla quale un paese relativamente piccolo accetta di agganciare la propria moneta (e la propria politica monetaria) a quella di un paese più grande (un leader dell'oligopolio internazionale) con il quale si hanno rapporti commerciali e politici preferenziali oltre che finanziari.

Per questi paesi il beneficio principale è costituito dalla stabilità monetaria che l'aggancio alla valuta forte offre.

In un contesto di interdipendenza oligopolistica, SCO e oligopolio si rinforzano a vicenda in quanto l'instabilità dell'oligopolio accresce la domanda di stabilità monetaria da parte dei paesi più piccoli mentre la formazione di un'area valutaria accentua il potere contrattuale dei paesi leader nei confronti dell'estero.

La SCO può però non bastare per i paesi "indisciplinati" come la Francia e l'Italia (e a fortiori non vale per i paesi "ex egemoni" come la Gran Bretagna). Per questi paesi l'adesione a un'area valutaria caratterizzata da una politica tendenzialmente restrittiva del paese dominante può costituire un

vincolo troppo stretto quando questo impone limiti alla competitività o alla crescita forzando una rivalutazione reale del tasso di cambio (il caso dell'Italia) o alla crescita se questa viene perseguita "indipendentemente" (il caso della Francia).

E' la presenza di queste tensioni implicite nello SME che rischiano di far esplodere gli accordi se in occasione della inversione di tendenza del dollaro, (se e quando questa si verificherà) la piramide valutaria dovesse nuovamente scattare facendo rivalutare il marco.

E' opportuno ricordare che lo SME venne concepito e realizzato come area di stabilità monetaria quando il dollaro si stava fortemente svalutando nei confronti delle principali valute e dell'oro. Una nuova caduta del dollaro accentuerebbe, con ogni possibilità la instabilità nei mercati internazionali. In questo caso si potrebbe finalmente concretizzare l'occasione di far compiere allo SME quel salto di qualità (che pure era stato previsto al momento della sua costituzione) nella direzione di una vera e propria unione monetaria. Questo salto di qualità, che verrebbe a costituire un significativo esempio di cooperazione limitata, appare strettamente legato al ruolo dell'Ecu.

Come è noto l'Ecu ha conosciuto negli ultimi anni, un notevole successo sui mercati privati come denominatore di attività finanziarie, fino a raggiungere alla fine del 1983, la terza posizione dopo dollaro e marco. Questo sviluppo "di mercato" si è scontrato contro ostacoli di tipo istituzione rappresentati, dalla assenza di un autentico sistema di clearing e, soprattutto, dalla resistenza della Germania a riconoscere lo status di moneta all'Ecu perché contrario alla legislazione tedesca contro gli strumenti indicizzati.

I due aspetti sono collegati in quanto un sistema di clearing dovrebbe poter evolvere verso la costituzione di una vera e propria banca centrale operante in ECU, con funzioni di prestatore di ultima istanza, e quindi in grado di gestire una politica monetaria sovranazionale, con conseguente cessione di sovranità da parte delle banche centrali nazionali, compresa quella del paese dominante.

Non è da escludere che le attuali difficoltà e resistenze istituzionali potrebbero essere superate se alle spinte di mercato favorevoli all'Ecu, provenienti essenzialmente dai paesi più deboli degli accordi, si aggiungessero quelle - destabilizzanti - provenienti dal resto del mondo. Certo le forze di mercato da sole non basterebbero. Occorrerebbe uno sforzo di cooperazione a livello politico.

Quali sono le possibilità che i governi europei compiano questo passo, in una situazione di crisi profonda delle istituzioni comunitarie? Quali sono, d'altra parte, le alternative a questo salto di qualità se non quelle di un indebolimento, sia pur gradule, della capacità di attrazione della Strong Currency Option rappresentata dal marco?

Le Relazioni Commerciali

Un terzo punto di grande rilevanza è costituito dall'evoluzione delle relazioni commerciali internazionali, sia con riferimento ai rapporti tra Europa e Stati Uniti che più in generale a quelli tra area dei paesi industrializzati ed area

dei paesi in via di sviluppo. Il dato da cui partire è rappresentato dai profondi mutamenti intervenuti nella struttura degli scambi commerciali nell'ultimo decennio.

Nel sistema di Bretton Woods l'assetto degli scambi commerciali era imperniato su di un insieme definito di regole e comportamenti, ispirati al rispetto di tre principi fondamentali: la non discriminazione nelle concessioni commerciali (clausola della nazione più favorita); la liberalizzazione degli scambi, attraverso un processo graduale di riduzione delle barriere tariffarie; il multilateralismo nella soluzione dei conflitti e delle vertenze commerciali. La forte crescita del commercio internazionale nei primi due decenni post-bellici avviene nel segno della graduale attuazione di questi principi di fondo. Il ruolo degli Stati Uniti, al pari di quanto avviene in campo monetario, è quello di garantire il funzionamento e i meccanismi di regolazioni di tale sistema, anche tollerando, in una prima fase, discriminazioni e deroghe di cui sopportano i costi. Il processo di liberalizzazione investe prevalentemente l'area degli scambi di manufatti e si svolge in un clima di crescente cooperazione internazionale, che ha nel GATT la sua sede istituzionale.

Nel corso degli anni '70 l'affermarsi da un lato, di un assetto di interdipendenza oligopolistica nelle relazioni internazionali e dall'altro, i pesanti aggiustamenti imposti a tutti i maggiori paesi dalle mutate condizioni dell'economia mondiale, portano a profonde modifiche nell'organizzazione delle relazioni commerciali.

I principi che avevano guidato nel dopoguerra l'apertura di mercati internazionale vengono gradualmente accantonati, in alcuni casi attraverso la proposta di formali emendamenti, in altri attraverso la concessione di deroghe ed eccezioni, ma, più spesso attraverso aperte violazioni.

Il proliferare delle nuove forme di protezionismo, attraverso l'utilizzo di sempre più numerosi e raffinati strumenti non tariffari, porta ad un moltiplicarsi degli interventi dei governi nazionali nella definizione dei problemi commerciali, favorendo le relazioni contrattate bilateralmente a danno dei rapporti a carattere multilaterale.

Il principio di non discriminazione negli accordi viene così sistematicamente disatteso. Come nel caso delle limitazioni quantitative delle importazioni, applicate frequentemente in questi anni attraverso i cosiddetti "voluntary agreements", che divengono uno strumento largamente utilizzato da tutti i maggiori paesi per differire ed attenuare i costi interni degli aggiustamenti imposti dall'intensificarsi della concorrenza internazionale.

Alla base degli accordi che avevano dato vita al Gatt vi era l'assunzione che compito dei governi fosse quello di fissare le regole generali degli scambi, lasciando al mercato compito di determinare gli andamenti. Un'ipotesi che è oggi lontana dalla realtà, visto che i governi sono sempre più impegnati a negoziare direttamente le vertenze commerciali, e finiscono per interagire, in molti casi determinare il comportamento del mercato.

Il rafforzamento di queste tendenze nella prima metà degli anni '80 segue così il passaggio da una struttura di rapporti commerciali dominata, nell'era di Bretton Woods da automatismi all'interno di un insieme definito di regole e

comportamenti, all'attuale assetto, caratterizzato da un processo di negoziazione quasi permanente, in cui sia le regole del gioco che le scelte dei singoli attori sono oggetto di continue trattative.

Come si ricordava in apertura di queste note, non sarebbe tuttavia corretto affermare che la presente situazione delle relazioni commerciali sia dominata unicamente dal conflitto, da uno scontro aperto e generalizzato, a cui contrapporre il clima di cooperazione che aveva prevalso nei primi due decenni post-bellici. Innanzitutto nonostante i diffusi timori che qualche anno fa avevano spinto molti osservatori ad evocare lo spettro della guerra commerciale degli anni '30, l'affermarsi di un regime di "commercio organizzato" non ha portato ad una inversione di tendenza nell'andamento del volume degli scambi. Nell'area dei manufatti, gli scambi commerciali hanno registrato in questi anni di crisi una dinamica di crescita certamente più contenuta, ma comunque superiore a quella della produzione industriale. Il grado di apertura delle peggiori economie è così ulteriormente aumentato, accrescendo l'interdipendenza commerciale tra i paesi più industrializzati. Allo stesso tempo il moltiplicarsi delle dispute e delle vertenze commerciali non ha impedito in questi anni, da un lato, la firma degli accordi del Tokyo Round e dall'altro lo sviluppo di nuove forme di cooperazione commerciale, anche se non più generalizzate come in passato ma limitate a gruppi ristretti di paesi e finalizzate alla soluzione di problematiche specifiche.

L'evoluzione delle relazioni commerciali presenta, dunque, rispetto al passato aspetti in parte nuovi e in parte diversi, che si possono sintetizzare in una crescita ad un tempo delle misure protezionistiche e degli orientamenti favorevoli al mantenimento di un sistema commerciale aperto. La combinazione di queste forze contrastanti che si è determinata in questi ultimi anni, è tuttavia il frutto di un equilibrio precario, altamente instabile, all'interno di un confronto oligopolistico tra i maggiori paesi sempre più dominato dall'assenza di regole definite.

Il rischio di una degenerazione dei conflitti commerciali resta dunque molto elevato nell'attuale assetto dei rapporti commerciali. Il fatto che tutti i maggiori paesi concordino nel riconoscere che è interesse comune promuovere un "sistema commerciale aperto", non è di per sé sufficiente a garantire lo sviluppo di accordi per realizzare tale interesse. Le relazioni commerciali possono in effetti essere paragonate, nella maggior parte dei casi ad un gioco a somma positiva, in cui le motivazioni dei paesi partecipanti hanno carattere misto, dal momento che sono ispirati sia da fattori cooperativi, derivanti dall'esistenza di un beneficio netto comune, che da fattori conflittuali, legati agli interessi divergenti di ciascun paese nella distribuzione del beneficio complessivo. Il prevalere dei primi sui secondi o viceversa influenza l'entità del guadagno complessivo che è possibile raggiungere. Il problema è dunque quello delle strade che si possano seguire per promuovere nuove forme di cooperazione commerciale e governare i conflitti esistenti.

~~Una via che appare difficilmente percorribile, nell'attuale assetto all'interdipendenza oligopolistica del sistema internazionale, è quella, proposta da alcuni, di tornare all'applicazione dei principi ispiratori del Gatt, promuovendo una nuova sessione negoziale (Reagan Round) per arrivare ad un accordo generalizzato, che includa il settore dei servizi, in grado di fissare regole e comportamenti estendibili a tutti i paesi membri. Ma la~~

questione è se esistono approcci alternativi da adottare che possono tener conto delle modifiche intervenute nella struttura e nell'organizzazione delle relazioni commerciali e siano, di conseguenza, in grado di fissare vincoli istituzionali "più credibili" alle condotte dei singoli paesi, riattivando il processo di liberalizzazione degli scambi.

La posizione dell'Italia

Non è immediatamente chiaro come collocare la posizione dell'Italia all'interno dello schema di interdipendenza oligopolistica. Da una parte il nostro paese non soddisfa, - se non in minima parte - per quel che riguarda le scelte economiche, le condizioni di "poter impedire le scelte altrui". Dall'altra l'Italia fa parte del gruppo dei "sette grandi" e partecipa ai relativi vertici e inoltre fa parte del Sistema Monetario Europeo. Proprio in ambito europeo il nostro paese sembra però poter avere maggiori possibilità di incidere nell'evoluzione dell'economia politica internazionale.

Se consideriamo il problema dello SME come problema di scelta politica dei singoli paesi osserviamo come, per l'Italia, la Strong Currency Option rappresentata dal marco non possa bastare e come anzi, alla lunga, il costo opportunità tra stabilità monetaria e mancata crescita possa non più giustificare l'appartenenza agli accordi.

Ma qui sta il punto. L'Italia ha davanti a sé un ruolo di potenziale promotore di sviluppo degli accordi monetari europei nella direzione di un loro rafforzamento e di un salto di qualità. Quest'ultimo sembra legato in gran parte allo sviluppo del ruolo dell'Ecu anche in considerazione del contributo importante che gli istituti bancari italiani stanno dando allo sviluppo di questo mercato.

Forse ciò che frena un maggior impegno della politica economica estera italiana è una sorta di "complesso di colpa" nei confronti dei più disciplinati partners europei. Fino a quando - si sostiene - il nostro differenziale di inflazione non sarà abbattuto non potremo ottenere quella credibilità necessaria per poterci fare portatori di progetti che vadano nella direzione di un maggiore unità economica europea.

Questo ragionamento, assai diffuso, rischia però di cadere in un circolo vizioso. La possibilità di migliorare l'equilibrio finanziario della nostra economia è legato, in gran parte alla possibilità di stabilire accordi tra le parti sociali e il governo, cioè i soggetti che mettono in atto e rendono credibili le scelte di politica economica. Queste scelte sono a loro volta dipendenti dal quadro internazionale. Nella misura in quest'ultimo si assume come dato e immutabile le possibilità di scelta sono limitate e spesso inesistenti (nel senso che non esistono alternative credibili alle scelte già fatte).

Una azione volta a modificare, sia pure gradualmente, queste scelte può rendere disponibili opzioni oggi considerate non realistiche. In altri termini politica economica domestica e politica economica internazionale si condizionano a vicenda.

Un secondo punto riguarda le scelte di politica commerciale. In un clima -sopra ricordato di protezionismo montante e di diffusione di forme di commercio organizzato- il nostro paese mantiene fede in larga misura alla sua "vocazione libero scambista".

Questa vocazione è stata però sempre più spesso messa in discussione anche all'interno del nostro paese , quanto meno a livello di dibattito politico-accademico.

Fino a che punto è possibile tentare di modificare, da parte italiana il quadro economico esterno, almeno a livello europeo, allo scopo di migliorare la gamma di scelte disponibili sul piano interno?

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10496

19 GIU. 1991

BIBLIOTECA