

Mario Albertini

Tutti gli scritti

VII. 1976-1978

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

L'adesione dell'Italia al Sistema monetario europeo e il problema delle garanzie

Premessa

La creazione di un Sistema monetario europeo costituisce il tentativo di rispondere a due ordini di problemi, diversi ma collegati: quello della ripresa del processo integrativo, che ristagna dopo il completamento dell'unione doganale, e quello del contributo europeo per la soluzione della crisi monetaria ed economica internazionale. Va ricordato, al proposito, che il primo tentativo di creare un'Unione economica e monetaria è fallito non solo per cause esterne, ma anche per cause interne in quanto faceva riposare la transizione dalle monete nazionali a quella europea su un sistema di parità fisse senza elasticità e senza misure economiche parallele.

Il 7 aprile a Copenaghen il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo su una diagnosi, quella che individua nella fluttuazione generalizzata dei cambi una delle cause del disordine economico, e su un indirizzo, quello di realizzare in Europa una zona di stabilità monetaria come premessa per la ripresa della crescita economica della Comunità, anche e specialmente allo scopo di riassorbire la disoccupazione. Definito questo orientamento si trattava di decidere gli strumenti e le regole per conseguirlo.

Il 7 luglio a Brema il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo di massima sia sul carattere generale degli strumenti e delle regole da adottare, sia sul calendario. Come risulta dal comunicato ufficiale, l'accordo prevede: a) un sistema rigido di disciplina di cambio, ma con facoltà, per i paesi che attualmente non fanno parte del serpente, «di optare per margini di fluttuazione più ampi intorno ai tassi centrali» nella fase di avvio; b) la creazione di un fondo comune mediante il deposito in oro e in dollari del 20% delle riserve attualmente detenute da ciascun paese e di un

ammontare equivalente in valuta nazionale; c) l'utilizzo dell'unità di conto europea – ribattezzata Ecu (European currency unit) – come moneta parallela, in particolare per regolare le transazioni fra le Banche centrali; d) il principio che le economie più deboli debbano essere sostenute attraverso trasferimenti di risorse «come misura decisiva per il successo della zona di stabilità monetaria». Circa il calendario, il comunicato precisa che le linee operative del Sistema saranno definite entro il 31 ottobre dalle istanze comunitarie competenti – in specie, il Consiglio dei ministri finanziari – in modo che la decisione finale possa essere presa dal Consiglio europeo di Bruxelles del 4-5 dicembre. Lo Sme potrà così cominciare a funzionare dal 1° gennaio 1979. Entro due anni le istituzioni esistenti saranno trasformate in un Fondo monetario europeo, che rimpiazzerà l'attuale Fecom (Fondo europeo di cooperazione monetaria).

Il lavoro di messa a punto dell'accordo di Brema presenta aspetti confusi perché, come sempre, per un verso si affrontano effettivamente le difficoltà tecniche, per l'altro gli avversari del progetto cercano di sfruttare le difficoltà o addirittura le presunte impossibilità tecniche per affossarlo. Le divergenze più importanti emerse in seno al Comitato monetario riguardano la scelta dell'unità monetaria di riferimento da utilizzare per la delimitazione dei margini di fluttuazione consentiti, e l'ampiezza e le modalità di utilizzazione del Fondo comune di riserve. Va anche ricordato che, in Germania, alcune personalità, evidentemente ostili, hanno avanzato riserve di costituzionalità in merito al Fondo.

Circa tali divergenze tecniche, va tuttavia osservato che l'accordo di Brema definisce con chiarezza la natura degli strumenti e delle regole per realizzare lo Sme. Il comunicato ufficiale afferma testualmente che «l'unità monetaria europea (Ecu) rappresenterà il perno del sistema», il che implica che le parità debbono essere definite in termini di scudo. E neppure sussistono dubbi sulla decisione di costituire un Fondo che metta scudi a disposizione delle Banche centrali a seguito di un deposito di riserve e di moneta nazionale. Ciò che è da stabilire definitivamente è la quota di riserve da depositare (indicata al 20% nel comunicato finale) e soprattutto le modalità di utilizzazione degli scudi. In effetti, quanto più incondizionata è la possibilità di prelevare gli scudi creati in contropartita di depositi in moneta nazionale, tanto più il Fondo si av-

vicina ad una vera e propria Banca centrale. Le difficoltà tecniche sollevate in proposito mascherano quindi posizioni e riserve politiche. Conviene dunque ricordare che questioni analoghe, anche di ordine costituzionale, sono state sollevate in Francia in ordine al progetto di elezione europea, e sono state facilmente superate. In effetti, ciò che conta è l'esistenza, soprattutto in Francia e in Germania, di una ferma volontà di procedere lungo le linee fissate a Brema.

Alla domanda di un giornalista in merito alle esitazioni inglesi, il Presidente francese Giscard d'Estaing ha risposto: «Prima di tutto auspicio che il Regno Unito partecipi a questo sistema. Ma se pensa di non poterlo fare, occorrerà procedere alla sua costituzione con i paesi che lo desiderano» («Le Monde», 13 luglio). Un'uguale fermezza è stata manifestata dal Cancelliere Schmidt, che ha anche sottolineato la legittimità di effettuare trasferimenti di risorse per aiutare i paesi più deboli ad entrare nello Sme.

Valutazione

Per quanto riguarda l'Italia, è senz'altro opportuno che entri nello Sme fin dall'inizio per diversi motivi: a) in quanto, come ha sottolineato giustamente il sen. Andreatta, alla fine tutti i paesi godranno di un beneficio netto; b) per non rischiare di restare fuori per sempre; c) per condizionare la transizione e il punto di arrivo; d) per disporre di un punto di riferimento europeo e di uno stimolo europeo per la ripresa italiana.

Ciò premesso, occorre valutare in concreto quale politica si tratta di fare in Europa e quale in Italia. Questi due problemi si possono esaminare insieme con l'angolo visuale delle garanzie, cioè delle condizioni da ottenere per evitare: a) che si ripetano gli errori che hanno provocato il fallimento del Piano Werner; b) che la transizione dalle monete nazionali a quella europea risulti onerosa per l'Italia (condizione che ha valore europeo – e non solo italiano – se si tiene conto della adesione della Spagna, della Grecia e del Portogallo).

Queste garanzie possono essere così suddivise: 1. garanzie monetarie in sede monetaria; 2. garanzie economiche in sede monetaria; 3. garanzie economiche settoriali; 4. garanzie economiche globali.

1. *Garanzie monetarie in sede monetaria*, per evitare ripercussioni economiche dannose di scelte monetarie sbagliate. In ordine alle opzioni lasciate aperte dal Comitato monetario, l'Italia deve esigere il rispetto delle decisioni di Brema. Bisogna dunque chiedere che i margini di fluttuazione consentiti vengano definiti rispetto allo scudo, ossia rispetto ad una moneta-paniere, e non direttamente rispetto a ciascuna moneta nazionale, come avviene nell'attuale serpente. La prima ipotesi, infatti, rende la lira meno dipendente dall'andamento delle monete forti – in particolare, il marco – perché le variazioni delle monete forti sono in tal caso, almeno in parte, compensate dalle variazioni delle monete deboli. La moneta-paniere agisce in effetti da ammortizzatore, e concede margini più ampi di flessibilità, necessari durante il periodo di transizione in cui si avrebbe a che fare con un tasso di inflazione in Italia ancora superiore alla media europea.

Bisogna altresì chiedere che il fondo comune di riserve sia immediatamente e totalmente attivato per sostenere le monete più deboli già nella fase che precede la completa realizzazione del Fondo monetario europeo, durante la quale queste monete rischiano di subire attacchi da parte della speculazione internazionale. D'altra parte, con questa garanzia i paesi deboli possono, entro certi limiti, avviare una politica di espansione senza correre il rischio che un disavanzo di bilancia dei pagamenti li costringa ad una politica di stop and go.

2. *Garanzie economiche in sede monetaria*. Si possono ottenere stabilendo in anticipo la data per la creazione della moneta europea vera e propria. Se questo punto di arrivo del processo viene chiaramente annunciato, le aspettative degli operatori interni e internazionali si orientano in questo senso, con effetti positivi sia sulla stabilità dello Sme, sia sulla ripresa degli investimenti e dell'occupazione. È questo un punto sottolineato da Corden, un esperto di problemi monetari spesso citato nelle discussioni sul tema dell'Unione monetaria (cfr. W.M. Corden, *Inflation, Exchange Rate and the World Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1977, pp. 139-156). Vale naturalmente anche l'opposto. In mancanza di un impegno esplicito per la creazione, a una scadenza prefissata, della moneta europea, le aspettative si orienterebbero inevitabilmente verso l'ipotesi di un sistema di parità fisse. In questo caso lo Sme risulterebbe più fragile, le monete deboli sarebbero maggiormente esposte alla pressione della speculazione

internazionale, non si creerebbe il clima di fiducia necessario per un'effettiva ripresa economica e si rischierebbe di ricadere nella spirale inflazione-disoccupazione, che renderebbe impossibile per l'Italia la partecipazione allo Sme e dubbia la sua permanenza in Europa.

3. *Garanzie economiche settoriali.* Si tratta del finanziamento da parte della Comunità di progetti per la soluzione di specifici problemi italiani, cioè di trasferimenti di risorse non solo con la politica globale della Comunità, ma anche con interventi ad hoc. Va sottolineato il fatto che essi rivestirebbero un grande valore psicologico e di testimonianza di una effettiva solidarietà europea. Proprio per queste ragioni sono da preferirsi interventi che, oltre ad un effetto positivo sulla bilancia dei pagamenti, incidano in misura sensibile sul livello di occupazione. Sembra rispondere a caratteristiche di questo genere il «progetto ambiente», cui si accenna nel documento Pandolfi (§ 73).

4. *Garanzie economiche globali.* La creazione dello Sme richiede la convergenza delle politiche nazionali. Si tratta dunque di vedere a quali condizioni questa convergenza è possibile e non onerosa per i paesi deboli. In questione è il rafforzamento e l'adeguamento delle politiche comuni, e quindi in primo luogo la dimensione della spesa pubblica europea. Il problema è stato affrontato recentemente, nell'ambito della Comunità, da un gruppo di studio presieduto da MacDougall. Il Rapporto della Commissione MacDougall (cfr. *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities, Brussels, April 1977) prende in esame, a titolo teorico, tre casi: quello di una Federazione europea con una spesa pubblica pari a quella delle federazioni esistenti, quello di una Federazione europea con una spesa pubblica minore, e quello di un «pre-federation integration period». Il primo caso non è in questione ed è considerato solo a scopi comparativi. Nel secondo caso la spesa è in relazione ad un'attività che si concentri sul «raggiungimento dell'eguaglianza della produttività, degli standard di vita nell'area della Comunità, e il controllo delle fluttuazioni cicliche» sulla base dell'ipotesi che ciò basti per sostenere l'unione monetaria in una federazione nella quale la politica sociale sia anche e soprattutto nelle mani degli Stati membri. Nel terzo caso la spesa è in relazione ad un processo durante il quale si sta costruendo la struttura della Comunità, anche grazie alla elezione

diretta del Parlamento europeo. Il terzo caso corrisponde dunque a quello da esaminare: la convergenza delle politiche nazionali nella fase che può essere detta di «preunione». Il secondo caso corrisponde invece a quello dell'unione monetaria già realizzata nel quadro della Comunità europea.

I costi, secondo il Rapporto, sono i seguenti. Nel secondo caso (unione monetaria già realizzata) l'ordine di grandezza della spesa pubblica europea corrisponde al 5-7% del prodotto interno lordo (7,5-10% includendo la difesa). Nel terzo caso («preunione»), al 2-2,5%. Con questa spesa il Rapporto ritiene infatti che sia possibile ottenere una correzione di circa il 10% della diseguaglianza dei redditi, una correzione pari al 65% della «fiscal capacity» dei paesi più poveri rispetto alla media europea, una politica regionale significativa e schemi di intervento per impedire che la convergenza tra i paesi membri venga resa impossibile da problemi ciclici acuti. È importante osservare che per una spesa di questa entità basterebbero le forme di finanziamento attuali (la Comunità spende già lo 0,7%, circa l'1% potrebbe essere coperto col trasferimento di spese nazionali, quindi la spesa effettiva supplementare si riduce in realtà all'1%).

Sulla base di questa analisi si può dunque affermare che una spesa pubblica europea del 2-2,5% è sufficiente per rendere la transizione non onerosa per le economie più deboli. Ne segue che questa è la garanzia economica di carattere globale che l'Italia deve cercare di ottenere sia a breve, impegnandosi sin da ora nelle istanze comunitarie, sia a più lungo termine, orientando in questo senso l'elezione europea e l'azione del primo Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini.

Documento redatto da Mario Albertini e Alberto Majocchi, diffuso nel settembre 1978. In «Il Federalista», XX (1978), n. 3 e in «Comuni d'Europa», ottobre 1978.