

Tommaso Padoa-Schioppa, L'Unione monetaria europea e l'Italia (Dicembre 1992)

Source: Affari esteri. Inverno 1992, n° 93. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera. "L'Unione monetaria europea e l'Italia", auteur:Padoa-Schioppa, Tommaso , p. 325-341.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

URL: http://www.cvce.eu/obj/tommaso_padoa_schioppa_1_unione_monetaria_europea_e_1_italia_dicembre_1992-it-4d7807e9-e83c-4ae7-b540-92b8dbf0cbe8.html

Last updated: 30/06/2014

L'Unione monetaria europea e l'Italia

di Tommaso Padoa Schioppa

1. Introduzione

Il 7 febbraio 1992 a Maastricht - una città simbolica, il cui nome deriva dal latino « Traiectum ad Mosam », collocata in un punto dell'Europa in cui Olanda, Germania e Belgio sono vicinissime - i Ministri degli Esteri della Comunità europea hanno firmato il Trattato sull'Unione Europea.

Sebbene se ne parli molto, ho l'impressione che gli avvenimenti di Maastricht si siano svolti nel segno di un interesse distratto dei *mass media*, come dell'opinione pubblica. Occorre, invece, considerare che, se l'*iter* successivo alla firma sarà positivo (innanzi tutto se avrà luogo la ratifica dei Parlamenti dei dodici Paesi), in futuro si guarderà ad esso non soltanto come all'evento più importante dell'unificazione europea, dopo il periodo costituente degli anni cinquanta, ma anche come al momento in cui la cooperazione tra i Paesi europei è passata dalla fase dei trattati internazionali a quella della definizione di una costituzione europea.

Il trattato copre quasi tutte le materie in cui un'organizzazione statale, come l'abbiamo storicamente intesa e conosciuta in Europa, ha competenza. Una competenza con gradi diversi di avanzamento rispetto all'esercizio di un potere comunitario, ma che abbraccia gran parte della materia dell'azione dello stato.

Il Trattato copre due campi diversi, accomunati dalla essenzialità delle funzioni che in essi vi svolge lo stato, che a quelle funzioni fa risalire la sua stessa ragione di esistere. Moneta e sicurezza: due prerogative essenziali dello stato; per gli economisti i due beni pubblici fondamentali.

Quello che avviene in questi giorni segna, per il primo di questi due beni pubblici, il definitivo collocamento nella sfera di competenza della Comunità europea; per la difesa, ne registra l'ingresso, dopo il tentativo fallito, ai primi anni cinquanta, di costituire la Comunità europea di difesa.

Nelle considerazioni che mi accingo a svolgere tratterò dell'origine dell'unione economica e monetaria e di come si sia arrivati a Maastricht; di che cos'è l'unione economica e monetaria; infine, del significato che essa ha per l'Italia.

2. Origine: antefatto di Maastricht

Brevemente sull'origine. Chi legge oggi il Trattato di Roma del 1957 non trova quasi traccia di moneta. Il Trattato di Roma non si occupò in modo approfondito del tema monetario, anche se era incentrato su questioni economiche, avendo come obiettivo la creazione di un mercato comune. Il Trattato di Roma non affrontò la questione monetaria, non perché essa fosse considerata estranea al funzionamento del mercato comune che si voleva costruire fra i sei Paesi fondatori delle Comunità, né perché un ordine monetario fosse ritenuto inutile per l'organizzazione di quello stesso mercato, quanto piuttosto per il fatto che, negli anni cinquanta, un ordine monetario esisteva già. Era un ordine non europeo, ma mondiale. Era il sistema dei cambi fissi imperniato sul dollaro: quell'ordine era considerato talmente solido, stabile e definitivo da non far concepire nemmeno l'eventualità di un'organizzazione economica estranea ad esso.

Il Trattato di Roma, quindi, si colloca dentro il sistema dei cambi fissi allora vigente; lo presuppone; lo dà per scontato e, all'interno di quel sistema, organizza un mercato locale: il mercato comune europeo.

Gli economisti affermano che in una struttura organizzata delle relazioni economiche internazionali non è possibile realizzare contemporaneamente quattro obiettivi, ciascuno dei quali meritevole in sé. I quattro obiettivi sono: piena libertà dei commerci; piena libertà dei movimenti dei capitali; sistema di cambi fissi; autonomia nella conduzione della politica monetaria nazionale.

Il buon senso suggerisce che, essendo ciascuna di queste quattro condizioni in sé buona e auspicabile, non c'è motivo di non proporsi il raggiungimento di tutte e quattro insieme.

La libertà di scambiare merci e servizi è l'essenza dei traffici internazionali. È ormai radicata la convinzione che vantaggi in termini di benessere economico e ragioni di civiltà debbano far preferire l'opzione dell'economia aperta rispetto a quella di un'economia chiusa, che si illude di poter essere autosufficiente.

La libertà di movimento dei capitali è un corollario della precedente: ha un motivo intrinseco di efficienza economica perché consente al capitale e al risparmio di cercare l'investimento più redditizio, ovunque esso possa svolgersi. Sulla libertà di movimento dei capitali si è fondato il decollo economico dei Paesi, che uno dopo l'altro hanno accresciuto il proprio benessere: l'economia americana e gli Stati Uniti, in particolare, sono stati importatori di capitali per gran parte del secolo scorso e dell'inizio di questo; così è stato per il Giappone per gran parte degli anni cinquanta e sessanta; anche l'Italia è stata importatrice di capitali.

D'altra parte, chi esporta capitali ha un *surplus* da investire e trae vantaggio dall'investirlo dove il rendimento è maggiore: la libertà di movimento dei capitali, pertanto, è ugualmente auspicabile quanto la libertà di scambio.

I vantaggi di un sistema di cambi fissi sono meno immediatamente rilevabili e più difficili da spiegare. Brevemente, si può affermare che, quando l'economia di uno stato è aperta, è fortemente interdipendente con altre e fa parte di un mercato che è più ampio dei suoi confini nazionali. È quindi necessario un metro monetario unico, cioè uno necessario ai riferimenti monetari stabili allo stesso modo in cui ciò è necessario all'interno del singolo Paese.

In altri termini, se esistono relazioni di libero commercio, instaurate innanzi tutto eliminando tariffe protezionistiche, non sarebbe ragionevole lasciare poi la possibilità di manovrare il cambio come strumento indiretto di protezione e di recupero di guadagni concorrenziali simili a quelli che si possono conseguire con l'introduzione di tariffe: si vanificherebbe da una parte il risultato che si è cercato di ottenere dall'altra.

Quanto all'autonomia della politica monetaria, e della politica economica più in generale, anche questa appare auspicabile: è un connotato della sovranità dello stato.

Sebbene tutti e quattro desiderabili, questi obiettivi non sono tra loro conciliabili perché, in estrema sintesi, se vige un sistema di cambi fissi, non è possibile che ciascun Paese conduca la sua politica monetaria indipendentemente dagli altri. Se, infatti, le politiche monetarie sono tra loro incoerenti, si avranno tensioni nel sistema dei cambi; tensioni che potrebbero culminare con la rottura dello stesso sistema. Se ciò non avviene sarà perché il sistema è stato difeso artificialmente, ponendo limiti alla libertà di movimento dei capitali o, addirittura, ostacolando la libera circolazione delle merci.

D'altra parte, se il sistema salta, vengono meno i riferimenti certi per gli scambi e si dà avvio all'uso del cambio come strumento di penetrazione commerciale. Contro questa pratica saranno allora prese misure di ritorsione da parte di chi si sente danneggiato. Si metterà in moto una serie di reazioni a catena, che potrà condurre, al limite, alla dissoluzione dell'ordine economico internazionale, che in origine ci si prefiggeva di stabilire. Se, d'altronde, le politiche monetarie devono agire come se fossero una politica monetaria unica, allora non sarà realizzato l'obiettivo della completa autonomia nella gestione del controllo monetario nazionale.

Ho ritenuto opportuno soffermarmi su questo problema di coerenza economica perché la prima e fondamentale ragione, che ha condotto a riproporre l'unione monetaria, sta proprio nella necessità di superare una contraddizione insita nella costruzione comunitaria attuale. Certamente, l'ideale di un'Europa unita viene da lontano. Riposa su ragioni di ordine storico e politico, che hanno radici profonde; tali ragioni muovono e orientano il cammino di cui l'Unione monetaria è una tappa. Ma qui ora c'è un fatto molto più concreto: la necessità di risolvere una contraddizione fra quanto già realizzato - il mercato unico, la libertà di movimento dei capitali, il sistema monetario europeo - e quello che resta ancora da realizzare, cioè l'unificazione della politica monetaria.

La storia delle relazioni comunitarie degli ultimi quarant'anni, ma anche quella delle relazioni economiche

mondiali - per esempio, tra Stati Uniti, Europa e Giappone - potrebbe essere letta alla luce della contraddizione fra i quattro obiettivi, di cui ho detto. Si potrebbe osservare che lungo i decenni c'è stata una sequenza di alti e bassi, di avanzamenti e di regressi, quasi sempre spiegabile con la difficoltà di far coesistere in un unico sistema quattro elementi tra loro inconciliabili.

Di volta in volta, quindi, si dissolve il sistema dei cambi fissi e si interrompe il processo di liberalizzazione dei movimenti di capitali; oppure si rafforza la cooperazione monetaria e si cerca di limitare l'autonomia di ciascun Paese in questo campo. Nei momenti peggiori, c'è addirittura un ritorno al protezionismo commerciale. Ci si muove in questo quadrilatero alla ricerca di un punto di stabilità, impossibile da trovare se non si perfeziona la costruzione del sistema con una unificazione monetaria.

Nel caso particolare della Comunità, se si osservasse questo ciclo storico, si scorgerebbe il punto più basso negli anni settanta, quando, saltato il sistema dei cambi fissi fondato sul dollaro, la Comunità non aveva ancora costruito un proprio sistema monetario; si era interrotto l'avanzamento verso l'integrazione del mercato; c'erano restrizioni di ogni genere ai movimenti di capitali. In Italia, erano gli anni in cui, con la Legge n. 159, si arrivò a dare rilevanza penale alle violazioni in materia valutaria.

Questo lungo ciclo ebbe un punto di svolta alla fine degli anni settanta, quando si costituì il Sistema Monetario Europeo e si avviò una nuova fase in cui l'interazione tra i quattro elementi prima nominati entrò in un circolo virtuoso.

Il risultato di Maastricht è il punto di arrivo di circa dodici anni di risalita lungo la spirale delle relazioni tra i quattro elementi, che ho citato: prima con lo SME; poi con la riproposizione di un mercato unico senza frontiere interne e con l'anticipo, rispetto alla data prevista per il mercato unico, di una componente fondamentale di esso quale è la liberalizzazione dei movimenti di capitali, che in Italia ha segnato anche la modifica totale della legislazione valutaria.

Ciò fatto si è arrivati ai piedi del muro, alla necessità di affrontare il quarto elemento: l'autonomia della politica monetaria nazionale. È stato in quel momento che, invece di ripercorrere il pendolo, si è proseguito verso l'obiettivo, indubbiamente clamoroso, di costituire un'unione monetaria. L'obiettivo è clamoroso perché, se sarà raggiunto, l'unione monetaria sarà realizzata in anticipo rispetto alla formazione di un sistema politico e costituzionale completo.

Questo è, in breve, l'antefatto di Maastricht.

3. Che cos'è l'Unione monetaria

Circa il secondo punto - che cos'è l'unione economica e monetaria - dirò brevemente dell'unione monetaria prima, di quella economica poi. Infine, mi soffermerò sul più difficile tra i temi che il negoziato ha trattato: come procedere verso l'unione economica e monetaria; cioè, quali sono le tappe e le dinamiche per giungere al traguardo.

Che cos'è l'unione monetaria? Se si prescinde da un aspetto puramente definitorio, la risposta non è semplice, né ovvia.

Ho vissuto il dibattito che su questo tema si è sviluppato negli ultimi anni e credo di aver compreso il vero significato, anche tecnico, dell'espressione « unione monetaria » via via sempre meglio. Ciò non deve sorprendere perché in questo campo, che del resto non è il solo, la Comunità europea obbliga a un'operazione simile a quella che nell'industria si chiama di *reverse engineering*, che consiste nello smontare una macchina per comprendere l'ingegneria in essa contenuta. Pensare e costruire un'unione monetaria, da realizzare per gradi fra Paesi e sistemi diversi, significa investigare il campo stesso del lavoro del banchiere centrale in una maniera nuova, del tutto originale.

Per molto tempo, si è ritenuto che l'unione monetaria consistesse nell'instaurazione di un regime di cambi irrevocabilmente fissi. Questa concezione è ormai meramente nominale, poiché gli approfondimenti e i

lavori svolti nel corso degli ultimi tre anni hanno di fatto condotto all'abbandono di essa e all'affermazione di un'altra concezione, consistente nel qualificare l'unione monetaria come quel sistema nel quale ci sono una sola moneta e una sola banca centrale.

Può sembrare la stessa cosa, ma non è così. La differenza tra le due concezioni può essere colta più facilmente affidandosi al senso comune, anziché ad argomenti tecnici, da addetti ai lavori.

Gli economisti, infatti, definiscono talvolta il sistema di cambi fissi come quello in cui a tutti gli effetti c'è una moneta unica: se un franco francese vale 220 lire e si sa che manterrà questo cambio anche in futuro, è esattamente come se ci fosse un'unica moneta. Questo è vero. Però è anche vero che mantenendo fissi i cambi, e tenendo tuttavia in vita dodici centri autonomi e sovrani di elaborazione e conduzione della politica monetaria, non necessariamente il sistema opererà come se fosse governato da un unico centro.

Chi ragiona in termini di cambi fissi fonda la propria definizione di unione monetaria sulla convinzione che il cambio fisso retroagisca sulle politiche monetarie al punto da obbligare queste a essere coerenti, a operare come se fossero parti dell'unica azione di un'unica banca centrale. Ma credere che la regola del cambio fisso possa da sola sostituire l'istituzione banca centrale è illusorio; e tale si è rivelato in tutte le esperienze storiche compiute.

Il secondo motivo per cui le due definizioni di unione monetaria non sono coincidenti attiene agli usi della moneta. Per gli operatori economici è molto diverso far di conto in una sola moneta piuttosto che in una pluralità di monete. Per qualunque impresa che operi su più mercati una sola moneta vuoi dire avere una contabilità unica, una possibilità immediata di fare confronti di costo, di rendimento, di prospettive di mercato tra un'operazione condotta in un Paese e un'operazione intrapresa in un altro. Nel caso di una pluralità di monete, quand'anche irreversibilmente legate tra loro da rapporti fissi di cambio, il far di conto è invece un'operazione molto complicata e anche molto costosa per l'organizzazione contabile, per il trattamento automatico dei dati, per il sistema dei prezzi, ecc.

Bisogna aggiungere che con un sistema di cambi fissi si stabilisce soltanto il valore di ciascuna moneta rispetto a un'altra, ma non è determinato nel tempo il valore del complesso delle monete. È come aver legato fra loro le navi di un convoglio, che poi tutte insieme vanno alla deriva perché prive di governo e di rotta.

In termini più rigorosi, dato un sistema di dodici monete, un regime di cambi fissi determina il valore non di tutte e dodici, ma soltanto di undici di esse rispetto a un'altra. Sarà, poi, necessario un ancoraggio comune, un ultimo « valore » di cui tutti gli altri siano la risultante. Altrimenti, resta indeterminato il valore del complesso delle monete.

Passando dall'astrazione formale al concreto dell'azione politico-istituzionale, l'indeterminatezza si ripropone con riferimento al soggetto, cui deve essere attribuito l'esercizio della politica monetaria. L'esperienza degli ultimi anni dimostra che l'unità monetaria è stata assicurata riconoscendo, di fatto, un ruolo egemone al Paese - la Germania -, le cui condizioni economiche di fondo erano le più solide. Il sistema dei cambi fissi è insufficiente a garantire una vera unione monetaria. L'unicità della banca centrale è l'elemento realmente qualificante di una unione monetaria.

Questa linea di pensiero percorre il trattato di Maastricht, che segna così il passaggio delle vicende monetarie della Comunità dalla sfera delle relazioni internazionali a quella degli ordinamenti statali: sarà costituita la banca centrale europea che emetterà una moneta unica, l'Ecu.

4. L'unione economica

Il Trattato di Maastricht ha per oggetto anche l'unione economica. Questa è già in larga misura realizzata, o in corso di realizzazione, per effetto del Trattato di Roma e delle sue successive modifiche.

Con l'attuazione del progetto di mercato unico l'unione economica potrebbe sembrare addirittura compiuta o in procinto di esserlo. Tuttavia, l'aver rilanciato, nel 1988, il progetto dell'unione monetaria ha aperto un

lungo dibattito sulle interazioni tra unione monetaria e unione economica; un dibattito che, in particolare, si è concentrato sulle condizioni affinché la seconda consenta alla prima di funzionare nel modo che è stato appena illustrato.

Nel corso del dibattito argomentazioni tecniche si sono intrecciate con motivazioni politiche, con inclinazioni e preferenze intellettuali diverse, dalle quali è scaturita una gamma di posizioni. Ai punti estremi di questa gamma ci sono due convinzioni: un'unione economica completa è propedeutica all'unione monetaria; l'unione monetaria è essa stessa fattore propulsivo dell'unione economica.

Si è formato un consenso sulla tesi che l'unione economica non si esaurisce con il mercato unico, con l'abbattimento di tutte le barriere tariffarie, regolamentari, fiscali. La compiuta realizzazione dell'unione economica postula che le politiche nazionali di bilancio siano soggette, in qualche misura, a un governo comune.

A questa conclusione si è giunti attraverso una discussione che ha registrato una ampia articolazione di posizioni: dalla posizione di chi ritiene necessario mantenere una piena libertà di manovra nella gestione del bilancio pubblico, che compenserebbe la ridotta autonomia della politica monetaria, alla posizione di chi ritiene che politiche del bilancio del tutto libere possano a lungo andare compromettere la stessa stabilità monetaria.

A sostegno dell'una e dell'altra posizione si invocano precedenti storici e l'esempio di ordinamenti vigenti. Tra i primi, si ricorda che la costituzione del Regno d'Italia con l'adozione di un sistema a moneta unica richiese un meccanismo - che peraltro si realizzò soltanto dopo vari decenni - di trasferimenti a carico del bilancio statale per compensare le regioni meno prospere del Paese. Tra i secondi, ci si richiama alla circostanza che nei sistemi federali conosciuti le politiche di bilancio degli stati membri sono generalmente svincolate da ogni disciplina federale.

Una disciplina comunitaria della politica di bilancio può essere considerata necessaria, innanzi tutto, per motivi di stabilità macro-economica, al fine di evitare effetti contagiosi da parte dei Paesi in condizioni finanziarie pubbliche non ordinate. Può essere auspicata anche per motivi di redistribuzione delle risorse tra aree, che hanno diversi livelli di benessere; può essere invocata, infine, per non caricare di troppi compiti la politica monetaria, nella quale altrimenti si esaurirebbe, o quasi, la politica economica della Comunità.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, se si operasse una scelta in favore di una competenza comunitaria in materia di bilancio, occorrerebbe stabilire come questa competenza debba essere esercitata; cioè se tale esercizio debba limitarsi a fissare gli indirizzi delle singole politiche di bilancio o se piuttosto la Comunità non debba condurre una sua politica di bilancio. In tal caso, il bilancio comunitario dovrebbe acquistare dimensioni tali da poter operare come uno degli strumenti di intervento nell'economia.

La dimensione attuale del bilancio comunitario è molto esigua rispetto a quella dei bilanci nazionali: è nel rapporto di circa 1/50. La spesa pubblica, che passa attraverso il bilancio comunitario, è dell'ordine dell'1 per cento del prodotto lordo della Comunità. Questa dimensione è destinata, però, ad aumentare a mano a mano che nuove competenze - quali, ad esempio, la sicurezza e la difesa - entreranno nella sfera comunitaria.

Il Trattato fa proprio l'orientamento di considerare necessaria, ai fini dell'unione monetaria l'imposizione di una certa disciplina nelle politiche di bilancio nazionali per contenere i disavanzi statali e il debito pubblico entro limiti prestabiliti.

Tra le diverse argomentazioni addotte *pro e contro* la disciplina comunitaria in materia di bilancio, è prevalsa quella favorevole a un certo grado di disciplina volta a scongiurare il pericolo del contagio da parte dei Paesi con finanze pubbliche in disordine; contagio che impedirebbe all'unione monetaria di funzionare al meglio.

5. I problemi della transizione

Dopo aver chiarito e dato un contenuto alle nozioni di unione monetaria e unione economica - entrambe intese come punto di arrivo - occorre stabilire come operare nella fase della cosiddetta transizione.

Questa fase presenta difficoltà, che sono di ordine tecnico, o politico, o di entrambi gli ordini.

Le difficoltà di ordine strettamente tecnico attengono al carattere di unicità e indivisibilità del governo della moneta; carattere che sembrerebbe non ammettere alcuna gradualità, alcuna fase intermedia, in cui il governo monetario sia in parte affidato agli organi comunitari e in parte alle autorità nazionali. Il governo della moneta, si dice, esige unità di comando. Fino all'approdo finale alla politica monetaria unica nessun trasferimento di competenze dovrebbe, dunque, avvenire.

Questo ragionamento, ineccepibile sul piano teorico, solleva dal punto di vista politico alcune riserve, poiché la rinuncia alla sovranità monetaria è di difficile accettazione. Appare irrealistico prevedere che avvenga di colpo. La scelta della gradualità appare, pertanto, come la più ragionevole e opportuna.

La scelta del gradualismo è anche quella che consente di superare le non poche difficoltà di carattere organizzativo. Non è facile, infatti, passare istantaneamente alla situazione in cui il governo della moneta è esercitato a livello comunitario. La preparazione, per quanto rapida, richiede mesi, forse anni. Per ricordare soltanto gli interventi più importanti, occorre organizzare il sistema operativo della politica monetaria, e quello statistico, ed è necessario impartire alle banche disposizioni uniformi.

6. L'Unione monetaria e l'Italia

Passo ora all'ultimo punto della mia esposizione: il significato dell'unione economica e monetaria per l'Italia.

Preliminarmente, è opportuna una precisazione che soltanto apparentemente ha natura semantica. Occorre, cioè, distinguere tra le due espressioni: *stare* nell'unione economica e monetaria ed entrare nell'unione economica e monetaria.

Stare nell'unione economica e monetaria significa far parte di un sistema, in cui lo strumento del cambio è sottratto alla disponibilità della politica monetaria. *Entrare* nell'unione economica e monetaria significa realizzare le condizioni, che nel gergo degli economisti si chiamano di convergenza; cioè le condizioni che consentono quell'ingresso.

Quanto alla prima espressione, a essa si accompagnano - e non soltanto in Italia - molti interrogativi circa l'onerosità dello stare in un'unione economica e monetaria per i Paesi più predisposti all'inflazione, i quali si precludono l'uso del tasso di cambio per annullare gli effetti sulla competitività del rialzo dei prezzi; e per quelli in ritardo nello sviluppo economico, i quali rinunciano allo stesso strumento per promuovere le loro esportazioni.

Si tratta di interrogativi con un fondamento soltanto apparente, che traggono origine da proposizioni errate. Sono quesiti sollevati non soltanto in Italia. In questo momento, anzi, nel nostro Paese c'è una elevata consapevolezza che essi muovono da proposizioni fallaci. Queste tesi sono più diffuse in Paesi, come la Grecia e la Spagna, che affrontano ora i problemi di adattamento che l'Italia affrontò nei decenni passati.

Per quanto riguarda l'Italia, occorre innanzi tutto precisare che essa non è un Paese predisposto più di altri all'inflazione. Ai miei amici tedeschi sono solito ricordare che l'evidenza statistica del tasso medio di inflazione del secolo vede ancora in testa la Germania, anche se va ricordato che essa ha raggiunto questo poco invidiabile primato in seguito alle vicende di due brevi momenti della sua storia: all'inizio degli anni venti e nell'immediato dopoguerra.

La storia dell'inflazione italiana non è peggiore di quella di altri Paesi: della Francia per esempio, oltre che della Germania. È peggiore negli ultimi vent'anni, non nell'intero periodo del dopoguerra: negli anni cinquanta e sessanta la stabilità monetaria dell'Italia è stata molto soddisfacente.

In secondo luogo, l'inflazione è un male che va in ogni caso combattuto. Rendendo i prezzi stabili, o il più possibile stabili, non si rinuncia a nessun beneficio in termini di sviluppo economico.

Ancora meno vero è che un Paese con un ritardo di sviluppo economico debba usare, per recuperare questo ritardo, lo strumento del cambio. L'esperienza storica offre numerosi esempi di considerevoli recuperi: la Germania a cavallo tra l'Otto e il Novecento, gli Stati Uniti all'inizio del secolo, il Giappone e l'Italia negli anni cinquanta. Nessuna di queste esperienze suggerisce che quei processi si siano realizzati grazie al deprezzamento del valore esterno della moneta.

La svalutazione del cambio è piuttosto la conseguenza di squilibri economici di altro tipo: non di arretratezza nello sviluppo, ma di comportamenti non corretti in materia di costi, di prezzi, di bilancio pubblico.

Occorre, piuttosto, comprendere che, per stare nell'unione economica e monetaria, mancando la flessibilità del cambio, è indispensabile che il sistema economico accresca altri elementi di flessibilità: che il sistema dei costi sia più elastico; che la mobilità degli investimenti sia maggiore; che l'impiego e il costo della manodopera possano variare; che la struttura dei tassi di interesse si muova con più facilità; che la spesa pubblica e il bilancio dello Stato abbiano maggiore elasticità.

Ragionando in termini di concorrenza, se si rinuncia al cambio come strumento per aumentare la competitività dei prodotti nazionali, occorre agire dal lato dei costi o da quello della combinazione tra costo e qualità del prodotto.

È errata anche la proposizione che considera la leva del cambio il sostituto dei fattori reali di competitività. L'indisponibilità dello strumento del cambio rende soltanto più evidente la necessità che gli elementi di flessibilità del sistema economico, gli unici in grado di agire in modo non illusorio sulla competitività, si accrescano.

La seconda espressione - entrare nell'unione economica e monetaria - è densa di significato per l'Italia, il Paese al quale più spesso si riferisce la parola convergenza. Con questa parola si intende il processo di avvicinamento dei Paesi alla stabilità dei prezzi e all'equilibrio della finanza pubblica; processo considerato indispensabile per poter entrare nell'unione monetaria.

Sulla necessità di far convergere le condizioni delle singole economie per partecipare ai diversi stadi dell'unione economica e monetaria c'è un generale consenso; ciascuno sa che il giudizio sulla convergenza sarà un giudizio collettivo.

La convergenza assume per l'Italia un'importanza particolare; e, al tempo stesso, l'Italia ha una parte di rilievo ai fini del processo di convergenza. L'Italia, infatti, è un Paese di grandi dimensioni nella Comunità. I suoi squilibri economici possono ripercuotersi sugli altri *partners* molto di più di quanto non accadrebbe per un Paese di piccole dimensioni. Fra i Paesi grandi, l'Italia è oggi senz'altro quello con le condizioni economiche più divergenti; quello in cui gli indici dell'inflazione, del disavanzo e del debito pubblico si presentano maggiormente devianti.

L'Italia è anche un Paese che sta al cuore della storia comunitaria e la sua partecipazione piena al processo di costruzione dell'Europa ha un profondo significato, superiore a quello che possono avere la partecipazione o l'astensione di altri Paesi, che non hanno fondato la Comunità; che non hanno dato alla sua costruzione l'apporto di adesione e di effettivo spirito europeo, che l'Italia ha dato in oltre quarant'anni. Altri Paesi, pure di grandissime tradizioni come il Regno Unito, sono meno centrali in quella particolare vicenda, che è la formazione della Comunità Economica Europea.

Per queste ragioni, la convergenza è un problema cruciale per l'Italia, e non soltanto per essa. Chi di noi partecipa al processo di costruzione dell'edificio europeo spesso ha colto, negli incontri con i nostri *partners*, la percezione di quanto fosse importante il ruolo dell'Italia. La preoccupazione che i colleghi di altri Paesi manifestano per la divergenza delle condizioni dell'economia italiana è una preoccupazione genuina. La loro

preoccupazione riguarda i due elementi in cui più grave si manifesta lo scarto dell'Italia: l'inflazione e lo stato della finanza pubblica.

L'Italia è consapevole del problema. Per questo ha essa stessa avviato la procedura comunitaria per accompagnare la correzione delle divergenze. Nel 1991, uno degli sviluppi fondamentali della politica economica italiana è stato proprio l'aver aperto con la Comunità la procedura con cui concordare il proprio programma di politica economica. È un fatto nuovo.

Per altre politiche (agricola, di aiuti all'industria, di legislazione economica e finanziaria) questa procedura funziona da tempo. Per la politica economica nel suo complesso, in particolare per quella di bilancio, ciò non era mai accaduto. Si anticipa, così, quell'aspetto dell'Unione economica e monetaria, che consiste nell'applicare alle politiche di bilancio una disciplina comunitaria.

Vorrei sottolineare due considerazioni sulle correzioni che l'Italia deve compiere ai fini della convergenza. Il nostro Paese dovrebbe farle anche se non ci fosse l'unione economica e monetaria. Gli sforzi che esse richiedono non sono immani. È importante avere presenti tutte e due queste affermazioni.

Il rientro dell'inflazione e il riequilibrio dei conti pubblici non sono il biglietto d'ingresso per l'Europa o il prezzo che si paga per farne parte: una finanza pubblica in ordine e una moneta stabile avvantaggiano prima di tutto il Paese che tali condizioni presenta.

Inoltre, l'Italia non sta compiendo oggi la scelta di partecipare all'economia europea. La decisione è stata presa quarant'anni fa. La struttura dell'economia italiana è tale che essa non potrebbe operare se non in un contesto economico aperto.

Quarant'anni fa la struttura economica dell'Italia era prevalentemente agricola; la base industriale era molto ridotta; l'economia aveva un grado di apertura limitato. È oggi impensabile e irrealistico che un'economia che non produce più la quantità di derrate necessarie alla propria sussistenza, ma che in larga parte le importa, che ha una capacità di produzione industriale largamente eccedente la sua capacità di consumo interno e che perciò vive in larga parte sull'esportazione possa fare passi a ritroso lungo la strada che ha sin qui percorso nell'apertura degli scambi.

L'integrazione internazionale dell'Italia è da tempo avvenuta. Oggi non si tratta di accettarla o meno; si tratta di realizzare le condizioni migliori per operare in questa situazione.

La seconda considerazione riguarda la portata degli aggiustamenti che l'Italia deve compiere. Essi sono importanti e urgenti, ma non costituiscono un compito immane.

In questa materia, espressioni come « sacrificio » possono essere legittimamente usate soltanto con riferimento alle trasformazioni economiche, che sta compiendo la metà orientale dell'Europa; trasformazioni economiche di proporzioni gigantesche, che esigono sacrifici economici di pari misura.

Alcuni dei Paesi dell'Est europeo hanno registrato riduzioni del tenore di vita anche superiori al 20 per cento nel breve volgere di uno, due anni. Niente che sia minimamente comparabile è richiesto per riequilibrare un'economia prospera come quella italiana. L'Italia fa parte di quel ristretto numero di Paesi al mondo, in cui i livelli di benessere sono i più alti che l'umanità abbia mai avuto. Non sono quei livelli a essere messi in discussione in un processo di convergenza.

Se guardiamo le cifre, l'inflazione italiana deve scendere dall'attuale 6,5 per cento al livello del 3 per cento. Nel 1980 essa era superiore al 20 per cento.

Per la finanza pubblica, dove la correzione si misura normalmente in termini di punti percentuali del prodotto interno lordo, si tratta di operare correzioni per qualche punto percentuale. Sono correzioni non molto superiori a quelle già apportate negli ultimi anni; correzioni, tuttavia, insufficienti, che hanno avuto l'inconveniente di essersi largamente fondate su misure temporanee, intempestive, e quindi bisognose di

ulteriori sforzi.

Il compito che spetta all'Italia è un compito necessario in sé, che il processo di unificazione europea rende ancora più urgente. È un compito che il Paese deve affrontare rapidamente, che può assolvere senza sforzi eccezionali. Esso non compromette i risultati raggiunti negli ultimi quarant'anni. Semmai consolida quei traguardi; e li rende più duraturi.

Tommaso Padoa Schioppa