SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 570-A)

RELAZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE ORLANDO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

e dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° MARZO 1977

Accettazione ed esecuzione del secondo emendamento allo Statuto del Fondo monetario internazionale e aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo medesimo

---

Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 1977

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge sottoposto al vostro esame che rende esecutive due deliberazioni del Consiglio dei Governatori del Fondo Monetario Internazionale è una prima parziale e timida risposta alla ormai lunga crisi in cui versa il sistema monetario internazionale, crisi le cui punte più acute si sono manifestate con la dichiarazione USA di inconvertibilità del dollaro del 15 agosto 1971 e con la successiva tempesta petrolifera le cui conseguenze perdurano. I negoziati si sono praticamente conclusi con l'accordo intervenuto in seno al Comitato interinale del FMI nel settembre del 1975 sul ruolo dell'oro e sulla ripartizione degli aumenti delle quote fra i paesi membri, reso possiblie a seguito dell'accordo raggiunto fra il gruppo dei 10.

Ad esso si è aggiunto il negoziato sul regime dei cambi, caratterizzato dai contrasti tra Francia e USA, anch'esso conclusosi in sede politica nel vertice dei sei Capi di Stato o di Governo tenuto a Rambouillet nel settembre 1975 (assente l'Italia).

Il Consiglio dei Governatori ha approvato il 22 marzo del 1976 l'emendamento sulla VI ripartizione delle quote e il 30 aprile 1976 il II emendamento sul regime dei tassi di cambio, sul ruolo dell'oro e dei diritti speciali di prelievo (DSP) come strumento di riserva, sui poteri, le operazioni e le procedure del Fondo.

La relazione governativa e più ancora la recente relazione della Banca d'Italia ne riassumono le caratteristiche. Vediamone le principali:

1) l'eliminazione dell'oro come denominatore comune delle parità monetarie e come unità di misura dei diritti speciali di prelievo;

2) l'abolizione del prezzo ufficiale dell'oro;

3) l'abolizione dell'obbligo per i paesi membri di effettuare pagamenti in oro per l'aumento di quote e interessi;

4) l'autorizzazione al FMI alla restituzione di un 1/6 dell'oro (25 milioni di once), in proporzione alle quote versate, ai paesi membri del Fondo alla data del 31 agosto 1975;

5) l'autorizzazione alla vendita di 1/6 dell'oro a beneficio dei paesi emergenti membri del Fondo alla stessa data, o mediante trasferimento diretto o mediante prestiti di favore;

6) la cessione del residuo *stock* mediante vendita per incrementare le risorse del FMI e uno speciale conto esborsi destinato a finanziamenti agevolati e ad investimenti (decisione da assumere con maggioranza qualificata dell'85 per cento dei voti);

7) impegno degli aderenti a cooperare con il FMI in merito alle politiche di gestione dei DSP onde rafforzare il ruolo di questi ultimi.

Dei due obbiettivi — quello di togliere all'oro le funzioni di numerario del sistema internazionale e di ridurne il ruolo come strumento di riserva, e quello di creare un sistema alternativo nei DSP — il primo è stato raggiunto, l'altro è *in itinere* (meglio sarebbe dire all'inizio del viaggio).

Ne è prova ulteriore il fatto che i principali paesi industrializzati hanno respinto la proposta del « conto di conversione » che avrebbe consentito ai paesi membri il trasferimento di oro o valute in cambio di DSP.

Altri aspetti importanti delle revisioni statutarie riguardano il regime dei cambi, i DSP, i poteri e le procedure del FMI.

1) Il risultato relativo ai tassi di cambio è di legalizzare il regime di fluttuazione, ma senza escludere come opzione di lungo periodo il ritorno a un sistema di parità (decisione anche questa da assumere con il voto qualificato, con maggioranza dell'85 per cento).

2) I DSP — regolati in precedenza sull'oro come unità di misura — sono ora espressi attraverso un metodo di valutazione basato su un paniere di valute per renderne la competitività rispetto alle valute di riserva (si è cioè legalizzata una prassi corrente).

3) L'uso dei DSP si manifesta in generale attraverso l'assunzione, prima riservata all'oro, di denominatore comune delle parità e come mezzo di pagamento dell'aumento delle quote e degli interessi passivi. I DSP potranno essere utilizzati nelle transazioni anche da enti diversi dalle Banche centrali. Viene estesa quindi la partecipazione.

4) L'accesso ai DSP è reso più aperto dalla attenuazione dell'obbligo rigido per il paese utilizzatore di finanziare squilibri di bilancia dei pagamenti. I modi e le procedure previste favoriscono il processo di aggiustamento delle bilance dei pagamenti aggiungendosi al nuovo regime di fluttuazione dei cambi in modo da attenuare il ricorso a misure protezionistiche.

5) L'organizzazione del FMI rimane intatta, salvo la facoltà di istituire (con maggioranza qualificata dell'85 per cento) un nuovo organo intermedio tra il Consiglio di amministrazione e il Consiglio dei Governatori.

6) Le procedure sono state snellite e sono ridotte di numero le maggioranze qualificate dell'85 per cento richieste solo per decisioni di rilevanza politica. Importanti decisioni potranno assumersi con il 70 per cento dei voti.

La seconda parte del disegno di legge riguarda il VI aumento delle quote che è strettamente collegato con la revisione dello Statuto e da essa condizionata.

L'ammontare globale è stato portato a 39 miliardi di DSP con un aumento del 33,6 per cento. Rispetto alla situazione precedente risulta diminuito il peso dei paesi industrializzati, aumentato quello dei paesi aderenti all'OPEC, invariato quello dei paesi in via di sviluppo. All'aumento o alla diminuzione di quote corrisponde una modifica del potere di voto. In base alla nuova ripartizione i paesi dell'OPEC avranno una partecipazione percentuale del 9,88 per cento del totale rispetto all'attuale 4,98 per cento, mentre il gruppo dei paesi industriali cadrà dall'attuale 72,23 per cento al 67,8 per cento. L'Italia vedrà salire la propria quota da un miliardo di DSP (legge 18 dicembre 1970, n. 1059) a un miliardo e 240 milioni, ma scendere la percentuale globale di partecipazione da 3,42 per cento a 3,18 per cento, di contro ad un calo del Regno Unito dal 9,58 per cento al 7,49 per cento, degli USA dal 22,93 per cento al 21,53 per cento, della Francia dal 5,13 per cento al 4,92 per cento, mentre Germania e Giappone registrano un lieve incremento. Gli Stati Uniti mantengono il potere di veto nelle più importanti decisioni (85 per cento). Si tratta di un lento processo evolutivo verso nuovi equilibri meno dominati da ragioni nazionali e di potenza. È ragionevole sperare che questo processo continui, favorito dall'accorciamento dei tempi delle prossime revisioni di quota previsti in tre anni, con due di anticipo rispetto alla scadenza quinquennale.

Collocare in una prospettiva politica di respiro questo provvedimento mi pare necessario ad evitare che esso venga scambiato con una qualsiasi legge di ratifica o considerato un adempimento puro e semplice di interesse settoriale. Esso si colloca nel sistema originato dagli accordi di Bretton Woods e se ne discosta, ora, più per necessità che per scelta.

Noi fummo estranei allora, perchè nazione sconfitta, alla fondazione di quel sistema, ma di esso, come molti paesi del mondo, abbiamo largamente beneficiato.

Quel sistema — occorre non dimenticarlo — ha garantito all'occidente almeno venti anni di relativa stabilità monetaria e di marcato sviluppo, ma ha soprattutto esaltato il ruolo del commercio internazionale contribuendo a rimuoverne gli ostacoli.

Vorrei ricordare quanto la liberalizzazione degli scambi debba ad istituti come il GATT, efficace strumento di liberazione dalle strozzature tariffarie e commerciali, e al FMI nella sua funzione di facilitazione dei pagamenti, di regolazione e di controllo delle crisi valutarie; quanto l'introduzione del multilateralismo abbia evitato il ripiegamento su sistemi protettivi autarchici e quanto la stessa BIRS attraverso i finanziamenti di lunga scadenza abbia contribuito a promuovere lo sviluppo. Il sistema obbediva a

regole rigide e per un lungo periodo rigidamente osservate: l'oro al centro del sistema, il dollaro moneta convertibile, il regime dei cambi fissi con limiti ristrettissimi di oscillazione, le modalità rigide per il mantenimento delle parità.

Da molte parti si è inclini a sostenere che la crisi attuale sia frutto della rigidità del sistema, ma in questo come in altri sistemi la cui natura si presenta fra le più tecnicamente sofisticate, essa è sempre frutto dell'affievolirsi delle visioni e dei conseguenti impulsi politici. Così la crisi attuale è più il frutto del ritorno a neonazionalismi protettivi da un lato e della debolezza dall'altro dei sistemi regionali che avrebbero potuto costituire valide condizioni di alternativa. Dietro alla storica decisione di Nixon del 15 agosto 1971 è la crisi del rapporto Europa-Stati Uniti. Da un lato l'insorgenza isolazionista dettata dalla necessità contingente del *deficit* crescente della bilancia dei pagamenti americana, dall'altro la fragilità di una *partnership* degli Stati della CEE incapaci di rinunciare a nessuno dei vantaggi derivanti dalla protezione del dollaro e dall'attuale sistema di integrazione militare e preoccupati anzi dei costi di una politica più autonoma; per non parlare delle punte scioviniste e provocatrici dettate dal ritorno al *golden standard* promossi da De Gaulle per la Francia.

Dietro la crisi petrolifera è la usura di un rapporto con i paesi del Terzo Mondo affidato al pluralismo degli interessi contrastanti degli stati industrializzati spesso subalterni di interessi metapolitici.

L'attuale fase — dominata ancora dalla crisi petrolifera — rischia dunque di registrare l'accentuazione dei fenomeni di divario, di disuguaglianza, di deterioramento della qualità della vita nelle stesse « isole di benessere ». L'asprezza della crisi ha gravato sul sistema monetario internazionale allontanandone le prospettive di rifondazione, limitandone al massimo quelle di riforma e consentendo il ripiegamento su politiche e strumenti diretti a secondare il processo di assestamento delle politiche nazionali mediante il contenimento del ricorso alle misure protezionistiche. È già molto in una fase come questa. Perciò ritengo assai opportuno che siano rese esecutive le revisioni contenute nel disegno di legge come strumenti efficaci per concorrere a fronteggiare le necessità imposte dalla crisi, ma vi credo meno come strumenti di riforma dei meccanismi del sistema (pur prendendo atto delle importanti modificazioni intervenute) essendo questi ultimi collegati al chiarirsi e al realizzarsi di prospettive politiche assai più generali.

Occorre partire cioè dalla consapevolezza della situazione attuale che non consente di farsi eccessive illusioni:

1) il potere decisionale è praticamente invariato anche se si sono introdotte modifiche sui regimi di maggioranza (il sostanziale potere di veto, riservato alla quota USA per le decisioni di rilevanza politica, consente al dollaro di rintuzzare iniziative concorrenti);

2) la frazione di mezzi di riserva internazionale è assai modesta (costituiscono al presente solo il 5 per cento del totale) anche se un sostanziale progresso si registra — come abbiamo visto — verso l'affermazione dei DSP come unità di conto;

3) il regime di fluttuazione dei cambi favorisce l'aggancio alle monete forti.

Ciò nonostante si è messo in moto un processo di revisione che può continuare se vigorosamente sostenuto nelle sedi politiche. Ma occorre porsi obbiettivi ravvicinati. Decisioni collegiali a larga partecipazione su programmi comuni di intervento diretti a correggere, all'interno dei sistemi nazionali, quegli squilibri la cui correzione è ora prevalentemente praticata all'esterno, possono valere a tener conto della pluralità dei fattori che sottendono alle instabilità delle bilance dei pagamenti (spesso si tende alla sanatoria dei *deficit* a detrimento del fattore lavoro).

Ridurre il ruolo dell'oro in favore dei mezzi di riserva è un passo avanti, ma se non si riduce il peso delle monete nazionali, il ruolo dei DSP non si distaccherà da quello tradizionale. L'allargamento della gestione comune dei meccanismi di pagamento in-

ternazionali va dunque perseguìto insieme a una programmazione sulle quantità di riserve e sulle loro destinazioni; la realizzazione — sotto il controllo comune — ad un tempo di nuove liquidità internazionali e di finanziamenti dello sviluppo, rappresenta uno dei punti nodali e caratterizzanti la politica della autorità monetaria internazionale.

Ed infine il nuovo organo previsto dall'annesso *D* — il Consiglio — potrà assumere un ruolo primario (in ragione della sua autorità) proprio nel governo dei cambi.

L'orientamento in favore di un regime di cambi a fluttuazione amministrata fra aree monetarie omogenee richiede un'autorità che vigili e controlli i processi di aggiustamento secondo una linea simmetrica che miri ad impedire l'accumulo cronico di posizioni passive e attive ponendo obblighi a carico di paesi in *deficit* o in *surplus*. Da un lato facilitazioni di credito condizionate e dall'altro obbligo di cessione di riserve in eccesso a un fondo di manovra.

Misure tutte queste finalizzate e finalizzabili a consentire un più ampio ventaglio di partecipazioni. Esse, in uno con la più ampia partecipazione degli Stati al governo del sistema e in particolare alla gestione dei DSP — che del sistema diverrebbero l'elemento connettivo — potrebbero favorire l'auspicabile integrazione con i molti paesi oggi estranei, ma che hanno manifestato in passato (la dichiarazione cinese alla vigilia della conferenza di Nairobi) o manifestano oggi segni di attenzione e di possibile adesione.

I limiti generali a questo discorso sono ben noti: non esiste un potere sopranazionale, si deve tener conto che la regola « del niente per niente » è la suprema legge economica. Eppure vi sono casi vistosi di infrazione della « neutralità etica » nel campo finanziario e monetario.

L'approvazione della Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati da parte dell'Assemblea dell'ONU nella seduta del 12 dicembre 1974 (astenuta l'Italia) rappresenta un punto di riferimento nuovo che non può rimanere lettera morta in un momento come questo caratterizzato dalla ripresa del movimento per i diritti civili. Eppure fu proprio durante il negoziato che diede origine al sistema di Bretton Woods che un illuminato e lungimirante politico (più conosciuto come economista) J. M. Keynes sostenne, a capo della delegazione inglese, il finanziamento degli scambi internazionali da parte del credito attraverso la partecipazione di tutti gli Stati. L'idea cioè della partecipazione a un compromesso mondiale attraverso la mondializzazione della valuta di cambio.

Un'ultima considerazione ci viene dettata dalla teoria degli « avvicendamenti regionali » del FMI e della BIRS. Un'idea del Triffin secondo cui gli avvicendamenti permetterebbero la combinazione di una dose di regionalismo monetario con la « internazionalità » della valuta. Non c'è dubbio che questa ingegnosa proposta supponga una sottile combinazione di accettazione di trasferimenti di solidarietà non condizionati dalla legge di mercato e un tacito consenso delle maggiori potenze economiche. Ma se — come è — l'avvicendamento si dirige verso l'euromoneta, le considerazioni divengono assai amare. Qui il cammino si è arrestato, nonostante il trionfalismo della Conferenza dell'Aja (1969) che fissava al 1980 la scadenza dell'unione monetaria.

Il progetto Werner subito seguìto a quella dichiarazione non si è accostato neanche al primo degli approcci previsti. Quello Tindemans sulle aree omogenee non ha avuto — pare — migliore sorte. Ogni tanto un provvedimento valutario di qualche Stato europeo risveglia l'attenzione. Così è per la recentissima svalutazione della *peseta*, che ha evocato il progetto della moneta parallela europea con potere di acquisto costante circolante insieme alle altre monete nazionali. Ma si tratta di segnali sempre più deboli.

Le guerre del vino e dei piselli fanno più notizia. Nondimeno non bisogna mai stancarsi — per quanto le prospettive si allontanino — di credere alle possibilità di procedere, se pur con fatica, in un'area diffici-

le. Ma occorre politicizzare al massimo i problemi, allargarne il dibattito, trasferirlo dal recinto degli addetti ai lavori alle sedi politiche decisionali perchè ne siano responsabilizzate, richiedere che si allineino alle scelte verso un nuovo ordine economico internazionale con coerenza di decisioni, di comportamenti, di presenze.

L'avere divagato, dunque, su questioni di maggiore ampiezza non infirma ma rafforza l'avviso favorevole a rendere esecutivo, con l'approvazione di questo disegno di legge, le due deliberazioni del Consiglio dei Governatori del FMI.

ORLANDO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato ad accettare il secondo emendamento allo Statuto del Fondo monetario internazionale, deliberato dal Consiglio dei Governatori del Fondo medesimo con la Risoluzione n. 31/4 del 30 aprile 1976, contenuto nell'allegato A alla presente legge.

Il Ministro del tesoro è incaricato della esecuzione della presente legge e dei rapporti da mantenere con l'Amministrazione del Fondo monetario internazionale, conseguenti all'emendamento di cui al precedente comma.

Il Ministro del tesoro riferirà annualmente al Parlamento in merito all'andamento dei rapporti tra l'Italia e il Fondo monetario internazionale in sede di nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data allo emendamento indicato nell'articolo precedente, a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità dell'articolo 17 dello Statuto del Fondo monetario internazionale, ratificato con legge 23 marzo 1947, numero 132.

Art. 3.

In attuazione della Risoluzione n. 31/2 del 22 marzo 1976 del Consiglio dei Governatori del Fondo monetario internazionale, il Governo della Repubblica è autorizzato a provvedere all'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo stesso, da 1.000 milioni a 1.240 milioni di diritti speciali di prelievo.

Art. 4.

Per i versamenti relativi all'aumento della quota di cui all'articolo precedente, il Ministro del tesoro è autorizzato ad avvalersi dell'Ufficio italiano dei cambi e della Banca d'Italia, con facoltà di concedere a detti Istituti le garanzie per ogni eventuale rischio connesso con i versamenti da essi effettuati o che venissero effettuati, a valere sulle loro disponibilità, a nome e per conto dello Stato.

Art. 5.

Alla regolazione dei rapporti derivanti dalla esecuzione della presente legge fra il Tesoro, l'Ufficio italiano dei cambi e la Banca d'Italia si provvederà mediante convenzione da stipularsi dal Ministro del tesoro con detti Istituti.

Art. 6.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle variazioni di bilancio eventualmente occorrenti per l'applicazione della presente legge.

Art. 7.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.