

RIVISTA BANCARIA

MINERVA BANCARIA



www.rivistabancaria.it

ISTITUTO DI CULTURA BANCARIA «FRANCESCO PARRILLO»

Gennaio-Febbraio 2011

Tariffa Regime Libero:-Poste Italiane S.p.a.-Spedizione in abbonamento Postale-70%-DCB Roma

1

RIVISTA BANCARIA

MINERVA BANCARIA

ANNO LXVII (NUOVA SERIE)

GENNAIO-FEBBRAIO 2011 N. 1

SOMMARIO

G. DI GIORGIO La nuova vigilanza finanziaria europea: limiti e opportunità » 3

Saggi

A. SURÀ Gli effetti della crisi e l'evoluzione della normativa contabile nel contesto europeo: un primo bilancio » 7

Contributi

P. F. ASSO Guido Carli economista internazionale, 1945-1960 » 31

Rubriche

L'economia della crisi trent'anni dopo (*G.N. De Vito*) » 65

Il microcredito e la crisi finanziaria internazionale (*G. Scotto di Carlo*) » 73

Bankpedia: Nuove voci pubblicate:
ARBITRO BANCARIO FINANZIARIO - ABF
(*B. Giannini*); MIFID (*M.G. Cerini*); » 81

Recensioni

Secondo rapporto UCID 2010 - 2011, *La coscienza imprenditoriale nella costruzione del bene comune*, (A. Pasetto); AA. VV., *Fondazioni e Governance delle banche*, 2010. » 91

Presidente del Comitato Scientifico: Giorgio Di Giorgio

Direttore Responsabile: Giovanni Parrillo

Comitato di redazione: Eloisa Campioni - Mario Cataldo - Domenico Curcio - Vincenzo Formisano - Pina Murè - Giovanni Scanagatta - Giovanpietro Scotto di Carlo - Franco Varetto

Direzione e redazione: Largo Luigi Antonelli, 27 - 00145 Roma - Tel. 06 59637615 - Fax 06 5415732
e.mail: redazione@rivistabancaria.it

Amministrazione: Editrice Minerva Bancaria S.r.l. - Amministratore unico: Roberto Ara - Via Silvio Pellico, 12 - 20121 Milano - tel. 02/8052146 - fax 02/867391

Spedizione in abbonamento postale - Pubblicazione bimestrale - 50% - Roma

ISSN: 1594-7556

Econ.Lit

GUIDO CARLI ECONOMISTA INTERNAZIONALE, 1945-1960

PIER FRANCESCO ASSO*

Sintesi

Guido Carli è stato un protagonista del processo di reinserimento dell'economia italiana nel nuovo ordine internazionale dopo il 1945.

In questo scritto analizzo in particolare due aspetti.

Il primo riguarda il contributo di Carli al processo di integrazione internazionale dell'economia italiana dall'interno delle autorità di politica economica nazionali, cioè come alto dirigente della nuova agenzia deputata al controllo delle transazioni in valuta e alla gestione delle riserve ufficiali, l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC). Nell'UIC, Carli svolse il delicato compito di elaborare e realizzare il nuovo corso della politica valutaria del paese e di difendere l'obiettivo, al tempo prioritario, di acquisire un livello e una composizione ottimale delle riserve ufficiali, vero e proprio requisito per poter sostenere con successo le grandi scelte internazionaliste che stavano caratterizzando la ricostruzione della nostra economia. Il secondo aspetto riguarda alcuni aspetti più generali della visione, anche teorica, che emerge dalla ricostruzione dei suoi primi e importanti impegni professionali e dall'analisi della sua intensa attività scientifica e pubblicistica. Vorrei in particolare ricostruire la valutazione che egli dette delle nuove regole su cambi, monete e scambi commerciali che erano state introdotte a partire dagli accordi di Bretton Woods e come egli interpretò i fondamentali cambiamenti che caratterizzarono il nuovo andamento delle relazioni economiche internazionali. Nel far questo cercherò di riprendere alcune riflessioni a mio avviso originali e, per certi versi, intriganti sull'economia internazionale che emergono dagli scritti presentati in questi primi volumi di Scritti e discorsi, anche per vedere se sia possibile individuare qualche collegamento fra la riflessione teorica di Carli econo-

* Università di Palermo e Fondazione RES.

Questo paper è la versione rivista di una relazione presentata al Convegno "Guido Carli. Formazione e ascesa di un protagonista della vita economica nazionale, 1936-1960", Palermo, 17 dicembre 2010. Desidero ringraziare, senza coinvolgerli, per commenti e osservazioni su una precedente stesura, i partecipanti al Convegno e, in particolare, Michele Alacevich, Sebastiano Nerozzi, Alessandro Pavarin, Claudio Picozza.

mista e il suo operato ai vertici delle istituzioni monetarie nazionali e internazionali.

GUIDO CARLI AS AN INTERNATIONAL ECONOMIST, 1945-1960 - Abstract
Guido Carli contributed significantly to the process of integration of the Italian economy in the post-war world economic order. In this paper I discuss the following two issues: first, I examine Carli's participation to the management of the country's foreign economic policy, as a Director of Italy's exchange control agency, the Ufficio Italiano dei Cambi. In this position Carli designed the new exchange rate and official reserves policy and helped to define the general conditions which favored the free trade policies of the De Gasperi Governments. The second part is devoted to the analysis of his more scientific contribution to the reform of the international monetary system. In particular I analyze Carli's critical reactions to the Bretton Woods agreements as well as his interpretation to the effective working of the international payments system under the European Payments Union and the way it influenced the reconstruction and development of the Italian economy. This paper was inspired by the publication of a series of volumes of Writings and speeches which, in my view, contain interesting elements for combining Carli's practical activities and his more theoretical views regarding the post-war evolution of international economic relations.

JEL Classification: N24, N44

Keywords: Guido Carli; Italian postwar reconstruction; European Payments Union; History of exchange controls; Bretton Woods Agreements

Parole Chiave: Guido Carli; ricostruzione economica italiana, Unione Europea dei Pagamenti, storia del controllo dei cambi, accordi di Bretton Woods

Sommario: 1. Introduzione . – 2. Guido Carli e l’Ufficio Italiano dei Cambi. – 3. Guido Carli e l’economia internazionale. – 3.1. Le critiche a Bretton Woods – 3.2. Il modello di sviluppo dell’economia italiana. – 3.3. Egoismi nazionali e processo di integrazione europea. – 4. Conclusioni. – 5. Bibliografia.

1. Introduzione

Negli anni della ricostruzione e della crescita post-bellica, Guido Carli è stato un protagonista del processo di reinserimento dell’economia italiana nel nuovo ordine internazionale. La sua lunga e prestigiosa carriera di *civil servant* al vertice delle principali istituzioni economiche nazionali per 50 anni della storia d’Italia ebbe inizio come economista internazionale, come esperto e rappresentante del nostro paese nei nuovi organismi sovranazionali su cui poggiavano tante speranze di costruire, dopo le rovine della guerra, un mondo più pacifico e un benessere diffuso. Collaboratore di Donato Menichella all’IRI negli anni trenta e legatosi a Luigi Einaudi nella clandestinità romana della primavera 1943, Carli partecipò in prima persona alle principali tappe che segnarono il lungo percorso intrapreso dalla nostra economia dalla fine della guerra alla formale dichiarazione della nuova parità centrale con il dollaro nel 1960 in ottemperanza del dettato degli accordi di Bretton Woods.

Membro della missione per negoziare il trattato di pace (agosto 1946) e della prima missione de Gasperi negli Stati Uniti (gennaio 1947), Carli fu in quegli stessi mesi protagonista del negoziato che portò all’adesione italiana al sistema di Bretton Woods, divenendo nel maggio 1947 il primo executive director italiano del Fondo Monetario Internazionale. Successivamente, nel 1950, Carli fu nominato primo presidente dell’Unione Europea dei Pagamenti, dando un contributo rilevante al processo che restaurò in maniera risolutiva la convertibilità delle principali monete europee nelle transazioni di conto corrente e la progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali. Nel corso del decennio, come banchiere e come ministro per il commercio estero, dette il suo apporto a sostenere e realizzare nuovi provvedimenti per facilitare il finanziamento delle esportazioni e la ripresa degli investimenti diretti esteri in Italia. In definitiva, insieme a pochi altri economisti di banca – quali ad esempio Paolo Baffi o Rinaldo Ossola, anch’essi indissolubilmente legati alla storia della Banca d’Italia – nei difficili anni della ricostruzione e della ripresa postbellica, Carli svolse le funzioni di ambasciatore dell’economia italiana nel mondo. Molti episodi che connotano il percorso di “Guido Carli economista in-

ternazionale” sono stati ricostruiti e presentati nei saggi introduttivi ai due volumi di *Scritti e discorsi di Guido Carli* curati da Piero Barucci (2009) e Giuseppe Di Taranto (2009). In questo scritto vorrei soffermarmi su due aspetti.

Il primo riguarda il contributo di Carli al processo di integrazione internazionale dell'economia italiana *dall'interno* delle autorità di politica economica nazionali, cioè come alto dirigente della nuova agenzia deputata al controllo delle transazioni in valuta e alla gestione delle riserve ufficiali, l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC). Presieduto per statuto dal governatore della Banca d'Italia, e diretto fino al 1958 dal vecchio direttore dell'Istituto Nazionale per i Cambi con l'Estero (INCE), Giusto Lion, Carli fu fino al 1960 un membro del Consiglio di amministrazione e del più ristretto Comitato Esecutivo dell'UIC nominato su indicazione della Banca d'Italia. Tuttavia, anche alla luce di ricerche precedenti (UIC 1995, Fazio 1996), non pare esagerato sostenere che, per tutti gli anni cinquanta, Carli fu il vero e proprio “deus ex machina” dell'UIC e, in questa veste, il principale collaboratore del governatore della Banca d'Italia, prima Luigi Einaudi e poi Donato Menichella¹. A Carli fu affidato il delicato compito di elaborare e realizzare il nuovo corso della politica valutaria del paese e di difendere l'obiettivo, al tempo prioritario, di acquisire un livello e una composizione ottimale delle riserve ufficiali, vero e proprio requisito per poter sostenere con successo le grandi scelte internazionaliste che stavano caratterizzando la ricostruzione della nostra economia. Si potrebbe aggiungere, inoltre, che nei lunghi anni che trascorse al vertice dell'UIC, Carli ricevette una prima fondamentale formazione come “central banker”, sia per la sua opera nel determinare obiettivi e strumenti della politica valutaria, sia per il crescente impegno a cui fu chiamato nello svolgere attività di istruzione e vigilanza nei confronti del sistema bancario (Asso, Biagioli e Picozza 1998; Fazio 1996). Il secondo aspetto che vorrei analizzare riguarda alcuni aspetti più generali della visione, anche teorica, che emerge dalla ricostruzione dei suoi primi e importanti impegni professionali e dall'analisi della sua intensa attività scientifica e pubblicistica. Vorrei in particolare rispondere alla seguente domanda: che tipo di economista internazionale fu Guido Carli? Quale valutazione egli dette delle nuove regole su cambi, monete e scambi commerciali che erano state introdotte a partire dagli accordi di Bretton

¹ Nelle sue memorie Carli ricorda di non aver accettato l'incarico di Direttore dell'UIC per rispetto nei confronti dei vecchi dirigenti che si trovavano ancora sotto giudizio di epurazione: “desideravo attendere che si chiudesse il giudizio. Nel frattempo sono disposto a occuparmene di fatto. Einaudi fu soddisfatto. Il giudizio si chiuse poi con una sentenza di assoluzione” (Carli 1993, 31).

Woods? E quale fu la sua valutazione del loro impatto sull'economia italiana? Come interpretò i fondamentali cambiamenti che caratterizzarono il nuovo andamento delle relazioni economiche internazionali? Nel far questo cercherò di riprendere alcune riflessioni a mio avviso originali e, per certi versi, intriganti sull'economia internazionale che emergono dagli scritti presentati in questi primi volumi di *Scritti e discorsi*, anche per vedere se sia possibile individuare qualche collegamento fra la riflessione teorica di Carli economista e il suo operato ai vertici delle istituzioni monetarie nazionali e internazionali.

Dai testi riprodotti in questi volumi si vede come Carli sia stato autore di saggi molto tecnici sul funzionamento dell'economia internazionale, densi di riferimenti legislativi, orientati all'accurata presentazione del quadro empirico di riferimento soprattutto in materia di politica valutaria e di sistema dei pagamenti. Tuttavia, ho trovato molto convincente la tesi che mi sembra condivisa da Barucci e Di Taranto quando contestano, dalle loro diverse prospettive, che i contributi scientifici e pubblicistici di Guido Carli rientrino esclusivamente nella categoria dei "materiali grigi" prodotti dai cosiddetti *bank economists*; cioè in scritti esclusivamente tecnici, pratici, ispirati da problematiche contingenti e rivolti a una circolazione esclusivamente interna alle burocrazie istituzionali. Al contrario, il tecnicismo di questi scritti non offusca la capacità di Carli di evidenziare questioni di natura anche analitica da cui discendono implicazioni importanti sul funzionamento dei sistemi economici internazionali o sullo stato delle relazioni economiche internazionali. Non mancano, infatti, sulle grandi questioni dell'economia internazionale, gli interventi che riflettono una visione d'assieme, individuano problemi, indicano scelte politiche e percorsi di cambiamento seguendo, come ha osservato Di Taranto, "un approccio non dogmatico, ma storicamente condizionato" (Di Taranto 2009, LXVII). Di qui il tentativo, che cercherò di sviluppare nella seconda parte di questo scritto, di avvalorare con ulteriori contenuti la tesi avanzata da Barucci e da Di Taranto.

2. Guido Carli e l'Ufficio Italiano dei Cambi

Nel maggio del 1945, dopo undici mesi dalla sottoscrizione degli accordi di Bretton Woods, Guido Carli fu chiamato da Luigi Einaudi a definire i compiti e l'operatività dell'Ufficio Italiano dei Cambi, la nuova istituzione incaricata di gestire la politica valutaria del paese. L'UIC era stato istituito a seguito della liquidazione dell'Istituto Nazionale per i Cambi con l'Estero, a sua volta fondato da Bonaldo Stringher e Francesco Saverio Nit-

ti nel 1917. Dall'INCE, l'UIC aveva ereditato tutti gli strumenti restrittivi della libertà valutaria e commerciale che erano stati introdotti negli anni fra le due guerre e sensibilmente rafforzati dopo la crisi del '29. L'Italia, in realtà, era stato l'ultimo paese ad adottare, nel 1934, gli strumenti più discriminatori e repressivi degli scambi – dai famigerati accordi di clearing alla gestione delle licenze per importare beni dall'estero, dall'accentramento del monopolio valutario al divieto di compiere operazioni bancarie o finanziarie verso l'estero, all'obbligo di smobilizzare le attività estere e in valuta detenute dai cittadini italiani – ma come profetizzò con una certa lungimiranza il governatore della Banca d'Italia Vincenzo Azzolini, “sarebbe stato l'ultimo a uscirne” (Carli 1993, 37). E così puntualmente accadde, se si pensa che fu solo con Carli ministro del Tesoro alla fine degli anni ottanta che il paese ritornò alla piena libertà valutaria.

Sin dalla sua costituzione l'Ufficio Italiano dei Cambi intervenne estesamente ma gradualmente per modificare l'ordinamento valutario e il regime dei controlli. Per comprendere l'impegno dispiegato dall'Ufficio nella elaborazione della politica valutaria è sufficiente ricordare un dato relativo alle disposizioni che, in materia, furono approvate fra il 1947 e l'approvazione della prima legge quadro fondamentale – la legge valutaria del 25 luglio 1956, n. 786, o cosiddetta “legge Carli-Ossola” – che stabilì le linee guida del sistema valutario italiano che sarebbe restato sostanzialmente inalterato fino alla fine degli anni ottanta, quando furono varati i provvedimenti di liberalizzazione: dal 1947 al 1956 furono approvati direttamente da parte dell'UIC o di concerto con il Ministero per il Commercio con l'Estero ben 625 provvedimenti fra decreti ministeriali e circolari UIC, 544 dei quali nei soli primi quattro anni (Asso, Biagioli e Picozza 1998). Con questi provvedimenti si intervenne soprattutto sulla riorganizzazione del mercato dei cambi, sul sistema delle autorizzazioni in materia di scambi commerciali, sulla disciplina dei finanziamenti in valuta e sui meccanismi di decentramento della gestione valutaria attraverso il sistema bancario. In misura minore, la politica valutaria si indirizzò a rendere meno restrittive e più trasparenti le norme sui movimenti di capitale e sulle cosiddette transazioni invisibili.

La revisione dell'ordinamento seguì la politica dei piccoli passi, diretta non a smantellare ma ad adeguare progressivamente l'impianto degli strumenti repressivi costruito negli anni trenta, per sostenere le scelte di apertura e integrazione che la classe dirigente della giovane democrazia italiana aveva con coraggio condiviso e tracciato. Furono tre i principi fondamentali che guidarono la politica valutaria italiana negli anni della ricostruzione: primo, il gradualismo nella determinazione del tasso di cambio

ufficiale lira-dollaro e, successivamente, di un funzionante mercato valutario; secondo, la prudente ricostituzione delle riserve e la ricerca di una loro ricomposizione ottimale; terzo, il decentramento del monopolio valutario attraverso un progressivo coinvolgimento degli operatori di mercato e, in primo luogo, del sistema bancario.

Sul fronte del primo pilastro, Carli prese parte alla complessa opera di riscrittura e regolamentazione della disciplina valutaria in sintonia con i mutamenti delle condizioni interne e internazionali. Con Einaudi e con gli economisti del Fondo Monetario Internazionale, Carli condivise l'obiettivo di ricostituire un mercato valutario libero ed efficiente, che richiedeva in primo luogo l'unificazione dei diversi corsi che caratterizzavano, sui diversi mercati legali e illegali, i rapporti di cambio fra la lira e il dollaro. Nel realizzare questo percorso, Carli ebbe un ruolo di grande importanza, opponendosi alla dottrina del Fondo e alle richieste di molti paesi europei che spingevano per la stabilizzazione immediata del cambio lira-dollaro (Asso, Biagioli e Picozza 1998; Di Taranto 2000). Raggiunto questo obiettivo nel dicembre del 1947, la politica valutaria fu indirizzata a definire e sostenere nel tempo il ritorno alla convertibilità della lira nei confronti delle principali valute oggetto di negoziazione sui mercati internazionali. Per riorganizzare il mercato dei cambi occorrevano tempi lunghi e l'impiego a fini espansivi degli stessi strumenti che erano stati disegnati per scopi restrittivi, come le licenze o i tassi di cambio multipli. La ricerca di un nuovo cambio di equilibrio si coniugò dunque con una politica di sostegno alle attività produttive maggiormente orientate al commercio estero, concedendo incentivi selettivi a favore degli esportatori e adeguando il valore esterno della moneta al mutare delle condizioni interne e internazionali. Nelle parole di Carli, "liberalizzare in quel momento significava soltanto fare un salto nel caos primigenio" (Carli 1993, 31), impedendo un duraturo adattamento agli accordi di Bretton Woods (Asso, Biagioli e Picozza 1998; Asso 1997; Di Taranto 2000 e 2006).

Questa ricerca del tasso di cambio di equilibrio fra lira e dollaro andava coniugata con il principio di un altrettanto graduale decentramento del monopolio valutario a favore degli operatori con l'estero e del sistema bancario. Lo stesso sistema del 50%, con cui si concesse la libertà agli esportatori di negoziare la metà degli introiti valutari direttamente sul mercato dei cambi, contribuì ad aprire la strada all'abilitazione delle cosiddette "banche agenti" a operare come intermediari. Contemporaneamente si scelse di mantenere alta la guardia a difesa delle riserve valutarie attraverso il mantenimento dei controlli sui movimenti di capitale in piena sintonia con quanto consentito dalla carta statutaria del Fondo Monetario Internazionale.

Benché Carli non condividesse fino in fondo né i cambi multipli, né il cosiddetto sistema del 50% - principalmente perché determinavano forme di discriminazione fra diverse categorie di produttori e operatori sul mercato² - nei mesi caldi dell'estate del 1947 le direttive di politica valutaria emanate dall'UIC furono decisamente orientate a sostegno del commercio di esportazione. Dai piani alti di via Nazionale non si mancò di sottolineare la delicatezza del momento che il paese stava attraversando e la necessità che le decisioni di politica valutaria contribuissero a sostenere non soltanto l'opera di ricostruzione e stabilizzazione dell'economia italiana, ma anche la stabilità del più generale quadro politico. In un appunto scritto del luglio del 1947 alla vigilia della presentazione dei provvedimenti sulla riserva obbligatoria, Menichella definiva con chiarezza il punto di vista della banca centrale:

“ho l'impressione che tutti coloro che esaminano la nostra questione valutaria si pongono dal punto di vista degli importatori che, ripeto, sono *pochi* e comunque sono raggruppati in pochissime categorie grosse (acquisti dalle aree del dollaro e della sterlina). Nessuno invece pensa a quanta forza politica sarebbe necessaria per contrastare le lagnanze degli esportatori che sono molti ed eterogenei qualora si togliesse loro *l'illusione* di ricavare un prezzo di *mercato libero* e il prezzo fosse fissato d'autorità. La vita dei nostri governanti diverrebbe impossibile allorché *tutti* gli esportatori accusassero il governo di *sabotare* le esportazioni con cambio che non esiterebbero a definire di 'prestigio' o di 'incompetenza'. E me lo saluta qualcuno quel governo italiano che avrebbe la forza di *dichiarare* l'abbassamento del valore della lira proprio durante i periodi di effettiva svalutazione di essa, cioè in mezzo agli strilli degli impiegati, dei salariati, all'aumento della circolazione, ai rialzi delle borse valori?” (cit. in Asso 1997, pp. 135-136).

È assai raro trovare nelle note trasmesse da Menichella ai suoi principali collaboratori un richiamo altrettanto esplicito alla necessità di intervenire a sostegno dell'azione del governo De Gasperi onde evitare che, nella scelta del nuovo regime di cambio, si ripetessero i gravi errori del passato nella determinazione della quota di stabilizzazione. Negli ambienti internazionali, la scelta di evitare il ricorso a una classica manovra di stabilizzazione del cambio fondata su una svalutazione secca e sulla creazione di un mercato

² Si veda, ad esempio, Carli 1946b, 23, dove fra l'altro si osserva che il sistema del 50% istituiva discriminazioni anche a danno di alcune categorie di pagamenti e in particolare a danno delle rimesse degli emigrati e nei confronti di paesi con i quali si erano stipulati accordi che prevedevano il regolamento dei pagamenti sulla base dei tassi ufficiali. Si trattava dunque di un sistema che deformava profondamente il funzionamento degli accordi di compensazione.

valutario unificato ricevette il plauso di alcuni fra i maggiori economisti del tempo, dal giovane Albert Hirschman a Per Jacobson, dai coniugi Friedrich e Vera Lutz a James Meade³. L'accordo valutario fra Italia e Gran Bretagna per la difesa della stabilità del cross rate sterlina-dollaro sul mercato italiano, invece, fu soggetto a critiche più dure. Nelle sue memorie, Carli rievoca la difficile opera di difesa di questo accordo di fronte alle obiezioni che, per primo, Menichella gli aveva mosso non soltanto per la profusione di risorse che la Banca avrebbe dovuto impiegare a sostegno della quotazione ufficiale della sterlina, ma anche per le operazioni speculative che esso stava alimentando⁴. In effetti, la svalutazione della sterlina colpì nuovamente, a distanza di 18 anni, la consistenza patrimoniale delle riserve italiane: “incamerammo perdite consistenti”, scrisse nelle sue memorie, e l'Ufficio intervenne per consentire il loro impiego a fini produttivistici, concedendo prestiti agevolati agli imprenditori tessili e siderurgici per importare macchinari e impianti dall'area della sterlina⁵.

Il mix fra politica monetaria (restrittiva) e politica valutaria (espansiva) ebbe successo e la ripresa del commercio di esportazione si accompagnò agli aiuti americani per rendere possibile il conseguimento del secondo pilastro della politica valutaria, ovvero la ricostituzione delle riserve che nell'agosto del 1947 si erano ridotte al livello minimo di 130 milioni di dollari. In realtà, nell'estate del 1947 i dollari nelle casse dell'Ufficio Cambi ammontavano a soli 15 milioni e le riserve erano prevalentemente composte da sterline e oro. Alla vigilia della manovra di stabilizzazione interna la situazione era dunque drammatica: utilizzando gli indicatori standard del tempo, lo stock di risorse valutarie possedute dalle autorità italiane garantiva la copertura di soli dieci giorni di importazioni. La serie delle statistiche mensili registrate dall'Ufficio mostra come la situazione cominciò a dare lievi segni di miglioramento solo a partire dalla primavera del 1948, ma fu soltanto dalla fine di quell'anno che la quota di riserve in dollari sarebbe migliorata in misura consistente (Asso, Biagioli e Picozza 1998).

³ Nel 1948, in un Report preparato per il Tesoro su “Further Methods of Improving the Balance of Payments”, James Meade si rifece all'esperienza italiana per sottolineare come la politica valutaria potesse stimolare una crescita export-led. A differenza dell'Italia, l'Inghilterra non poteva permettersi l'impiego di tassi di cambio, cioè “un sistema di tassi di cambio che discriminino a seconda della natura della merce o della fonte di approvvigionamento, o di entrambe. Il sistema italiano ne è un buon esempio. Ma questo sistema è così estraneo a ciò che gli inglesi intendono per gestione del tasso di cambio, che non ci siamo sentiti di considerarlo più a fondo”. Meade papers, London School of Economics, traduzione mia.

⁴ In contropartita dell'obbligo di difesa del cambio incrociato alla parità ufficiale della sterlina con il dollaro, gli esportatori italiani si erano visti riconoscere il diritto di convertire in dollari le sterline acquisite con i loro commerci.

⁵ Si veda il paragrafo “Inchini alla Banca d'Inghilterra” che Carli dedica a questo episodio nelle sue memorie (1993, 69 ss.). La citazione si trova a pag. 73.

A partire dal gennaio del 1949, ancor prima dunque della svalutazione della sterlina, l'Ufficio cominciò a porsi il problema della composizione ottimale delle riserve ufficiali, decidendo di trasformare in oro parte delle riserve in dollari e sterline. Questo orientamento subì un deciso rafforzamento in occasione dello scoppio della guerra di Corea e ancor di più nella seconda parte degli anni cinquanta, quando gli acquisti prudenziali di lingotti si fecero sempre più frequenti e convinti. Quando Carli giunse al vertice della Banca d'Italia lo stock delle riserve ufficiali superava ormai i 3 miliardi di dollari, di cui il 75% era detenuto in oro. Questo consolidamento della posizione patrimoniale attiva del paese nei confronti dell'estero contribuì ad alimentare, fino agli anni settanta, la crescita e la stabilità del quadro macroeconomico. Esso rese possibile proseguire sulla strada del decentramento dei controlli, consentendo al sistema bancario di assumere una posizione attiva sui mercati valutari e di detenere una tesoreria autonoma in valuta.

In effetti, il terzo pilastro della politica valutaria italiana, dopo l'unificazione del mercato dei cambi e la ricostituzione delle riserve, riguardò la graduale attenuazione dello stato di assoluto monopolio che la legge attribuiva all'UIC nell'acquisizione e nella redistribuzione delle risorse valutarie. A partire dal sistema del 50% e più ancora con altri provvedimenti adottati nei primi anni cinquanta nell'ambito dell'Unione Europea dei Pagamenti (UEP), si favorì il progressivo decentramento delle risorse in valuta presso i soggetti attivi nel mercato che, naturalmente, continuavano a operare sotto il vincolo delle istruzioni stabilite dall'UIC, mantenendo posizioni complessive di volta in volta determinate dall'organo di vigilanza⁶. Questa decisione fu voluta e realizzata da Carli, che materialmente impartì le conseguenti istruzioni agli istituti bancari. Ciò favorì una più fluida redistribuzione delle risorse valutarie verso il mercato, contribuendo ad ampliare le possibilità di intervento delle banche in tema di assunzione dei finanziamenti in valuta e promuovendo ulteriormente l'integrazione della nostra economia nel nuovo sistema monetario internazionale.

Altri passi decisivi per la creazione di un vero e proprio mercato valutario furono compiuti nel maggio 1953. Alcuni paesi dell'UEP si impegnarono

⁶ Fino alla metà degli anni '50 tutti i regolamenti in valuta erano accentrati presso le banche centrali o le loro agenzie per il controllo dei cambi. Le autorità valutarie erano tenute ad aprire conti bilaterali intestati agli altri paesi aderenti all'Unione che servivano a determinare l'ammontare della compensazione in sede EPU. Gradualmente le operazioni valutarie vennero decentrate presso le banche che potevano effettuare, direttamente con le proprie corrispondenti estere, le transazioni ordinate dagli operatori, importatori e esportatori. Le posizioni non compensate, alla fine di ogni giorno, venivano regolate con operazioni di segno opposto con gli istituti centrali, e da questi, alla fine del mese, con l'Unione (UIC 1995).

a consentire la trasferibilità delle rispettive monete attraverso negoziazioni fatte sul mercato, autorizzando le banche agenti a procedere ad arbitraggi multilaterali nelle rispettive divise con margini di oscillazione assai contenuti intorno a una griglia di parità centrali. Si diede vita in tal modo al cosiddetto “Club degli arbitraggi”, cui l’Italia aderì nell’agosto del 1955. Il Club rappresentò un ulteriore passo avanti nella direzione del multilateralismo e di una graduale ricostruzione di un mercato valutario europeo effettivamente funzionante e collegato all’andamento degli scambi commerciali⁷. Si ricostituì un mercato dei cambi nel quale le compensazioni “anziché effettuarsi sui saldi in fine di mese si compiono giorno per giorno mediante arbitraggi multilaterali” (Carli 1956, 282).

Sul piano della normativa valutaria l’adesione dell’Italia al “Club degli arbitraggi” fu resa possibile grazie all’elaborazione della cosiddetta legge “Carli-Ossola” che, approvata nel settembre 1955, prevedeva nuove disposizioni in materia di rapporti finanziari verso l’estero riguardanti gli operatori e le banche, fra cui l’abolizione dei conti valutari 50% e l’attribuzione della facoltà per le banche di negoziare valute estere. La nuova normativa autorizzava le banche a operare nei mercati a pronti e a termine, a condizione che la complessiva posizione in cambi risultasse pareggiata a fine giornata nei limiti di un massimale “pronti contro termine” imposto dalle autorità. La legge valutaria del 1955 aprì dunque un ampio raggio di possibilità operative alle banche, consentendo l’apertura di vasi comunicanti fra il mercato italiano e il mercato estero e permettendo loro di acquisire posizioni nette verso l’estero sotto il diretto controllo delle autorità valutarie.

L’obiettivo principale della regolamentazione della posizione netta era quello di trovare forme di copertura dei saldi negativi della bilancia dei pagamenti senza dover ricorrere alle riserve ufficiali o, in alternativa, di cominciare a impiegare all’estero eventuali sovrappiù. Infatti, fu proprio questo strumento a permettere alle autorità monetarie e valutarie di gestire, attraverso il canale bancario, i rapporti finanziari verso l’estero, mantenere riserve valutarie a livelli considerati coerenti con i più generali obiettivi di politica economica, controllare la creazione di liquidità interna, incrementare la tesoreria in valuta delle banche per rafforzare la loro esposizione nel finanziamento del commercio internazionale. Grazie al buon funzionamento dell’UEP si era giunti alla “progressiva eliminazio-

⁷ Tutti i paesi del Club degli Arbitraggi smantellarono gli accordi bilaterali in vigore al di fuori dell’EPU, sostituendoli con altri che consentivano di regolare gli scambi mediante l’utilizzo delle valute convertibili dei paesi del Club.

ne dei crediti interstatali come strumento di saldo dei pagamenti internazionali, alla loro sostituzione con regolamenti di valute convertibili nell'ambito stesso delle relazioni commerciali fra gli stati associati all'Unione Europea dei Pagamenti e al loro ripercuotersi nell'attenuazione della discriminazione verso l'area del dollaro" (Carli 1956, 288).

Con la fine degli anni cinquanta si venne così a configurare un sistema di controlli valutari decentrato e meno autoritario, caratterizzato dall'utilizzo delle autorizzazioni per la regolamentazione dei movimenti valutari nel nuovo regime di convertibilità esterna della nostra moneta. Con questi strumenti si inaugurò una lunga stagione di impiego del sistema bancario nell'attuazione degli obiettivi e nella trasmissione dei segnali della politica economica. Il meccanismo dei vincoli imposti alla dinamica e alla consistenza delle operazioni attive realizzate dal sistema bancario sarebbe stato ulteriormente rafforzato da Carli quando, quindici anni più tardi da governatore della Banca d'Italia, si trovò impegnato nella assai più ardua lotta contro l'erosione del valore interno ed esterno della nostra moneta. Nella riscrittura e nel completamento dell'assetto valutario italiano, minori progressi furono registrati sul versante dell'integrazione finanziaria e dei movimenti di capitale. Nella seconda metà degli anni cinquanta, anche grazie all'azione di Carli, furono introdotte nuove regole per promuovere gli investimenti diretti dall'estero, garantendo maggiori certezze sul rimpatrio dei capitali e sulla redistribuzione dei dividendi. Fu rivista la materia delle autorizzazioni e si realizzò un nuovo sistema di crediti all'esportazione, anche attraverso il coinvolgimento delle nuove banche di credito regionale a medio termine (UIC, 1995).

3. Guido Carli e l'economia internazionale

Fin dagli anni della formazione e della preparazione della tesi di laurea, Carli ebbe una particolare predilezione per le tematiche classiche dell'economia monetaria internazionale: l'analisi dei processi di integrazione; la comprensione dei meccanismi di aggiustamento degli squilibri; la riforma e la modernizzazione delle regole e delle relazioni di mercato anche attraverso una maggiore compenetrazione fra sistemi economici diversi (Barucci 2009, pp. XXIV e ss.).

La conoscenza dell'economia internazionale, ed è questa un'altra impressione che si ricava dai recenti volumi di *Scritti e discorsi* (Barucci 2009 e Di Taranto 2009), fu da Carli ritenuta uno strumento indispensabile anche per poter mettere meglio a fuoco i problemi economici nazionali e migliorare la comprensione e il funzionamento effettivo di merca-

ti e istituzioni. Infatti, la sua analisi dell'economia italiana, delle sue trasformazioni, delle sue problematiche irrisolte, si sviluppa spesso attraverso un continuo confronto fra l'andamento dell'economia internazionale e quello dell'economia italiana, dove la prima finisce per determinare non soltanto il quadro di insieme, il contesto generale, ma anche i vincoli, i condizionamenti, le opportunità che delimitano la seconda.

È cosa ben conosciuta, e comunque al di là dei limiti di questo scritto, che questa particolare attenzione per l'economia internazionale, insieme alle esperienze da lui condotte presso il FMI, l'UIC e l'UEP costituirono un fattore molto importante nella sua formazione di banchiere centrale. In continuità con questo percorso, Carli promosse da governatore della Banca d'Italia un significativo processo di internazionalizzazione dell'operato della banca, sia per il peso che l'economia internazionale cominciò ad assumere nelle analisi relative all'andamento dell'economia italiana, sia per il progressivo processo di integrazione del Servizio studi con i principali centri di ricerca internazionali. Questo processo di apertura ebbe effetti importanti nell'acquisizione di nuove competenze, nell'orientare la costruzione della politica monetaria, nella comprensione dei legami che intercorrono fra economia reale ed economia finanziaria. In un commento di un funzionario della Fed alla prima relazione firmata dal governatore Carli nel maggio 1961 si osservava che “dopo una rassegna sull'economia internazionale e della scena finanziaria, la Relazione presenta, in una misura che nessun'altra banca centrale ha finora tentato di uguagliare, una discussione dettagliata di 320 pagine di ogni singolo aspetto dell'economia del paese” (cit. da Fodor 2004, 208)⁸.

È noto che la maturazione di Carli come banchiere centrale avvenne sul campo: egli non condivise con Baffi, La Malfa o lo stesso Mattioli le esperienze formative degli uffici studi delle banche o delle redazioni delle principali riviste economiche del tempo. E tuttavia, sin dagli esordi nelle istituzioni economiche internazionali, egli fu apprezzato anche come economista capace di analisi acute e originali. Come ha scritto uno dei suoi collaboratori e in seguito fra i maggiori protagonisti nelle vicende dell'UEP, Jacob Kaplan, la figura di Carli ai vertici della nuova istituzione europea emerse come quella di “a skilled economist with finely honed analytical powers” (Kaplan and Schleiminger 1989, 186). In questo paragrafo mi vorrei soffermare su tre aspetti che confermano, a mio avviso, gli “analytical

⁸ Il merito di avere una visione che andasse al di là del particolare gli fu spesso riconosciuto. Come osservò Pietro Nenni in un appunto pubblicato sul suo diario nel 1964, “purtroppo [Carli] era il solo ad avere una visione di insieme della situazione. Ogni altro giudizio è frammentario e si riferisce a un dato, a un episodio”.

powers” di Guido Carli e caratterizzano l’analisi che egli sviluppò sul nuovo ordine economico internazionale e sui riflessi che avrebbe potuto produrre sul modello di sviluppo dell’economia italiana negli anni della ricostruzione e della crescita postbellica. Proveremo a interrogarci su che tipo di economista internazionale fu Guido Carli, e in che modo egli affrontò il dialogo e il confronto con le maggiori costruzioni teoriche del suo tempo o con i principali cambiamenti paradigmatici che stavano interessando i nuovi approcci alle relazioni economiche internazionali.

3.1. Le critiche a Bretton Woods

Sin dagli studi che lo portarono alla elaborazione della tesi di laurea sotto la supervisione dell’economista patavino Marco Fanno, Carli dette prova di saper affrontare con originalità alcuni problemi centrali inerenti alla stabilità di un sistema monetario internazionale ancorato a uno standard di riferimento. In particolare, nella sua tesi, Carli aveva approfondito l’importanza del credito nel sostenere (o ostacolare) i processi di aggiustamento, nello smussare (o ampliare) le oscillazioni cicliche, nel consolidare (o indebolire) la fiducia nella tenuta del sistema. L’importanza degli impulsi trasmessi dal sistema bancario alle imprese che alimentavano i flussi commerciali internazionali aveva convinto Carli che la stabilità dei sistemi dipendesse dall’esistenza di efficaci processi di convergenza macroeconomica e dalla capacità di rafforzarli attraverso lo scambio e la cooperazione. Forme di regolazione predeterminate ex ante, invece, avevano ai suoi occhi molto minori speranze di successo e di sopravvivenza.

Convergenza e cooperazione resteranno a lungo due parole chiave nel sistema dei valori professati e praticati da Carli a garanzia dell’effettiva efficacia e durata dei processi di integrazione. Nella sua tesi di laurea egli insisterà con forza sull’importanza dei movimenti sincronici dei tassi d’inflazione e sul conseguente coordinamento delle politiche monetarie, anche per evitare che l’adesione a un comune meccanismo di definizione dei tassi di cambio producesse effetti indesiderati sul versante del movimento internazionale dei capitali. La fiducia nell’effettiva capacità di cooperare a livello internazionale era un altro elemento da cui dipendeva la stabilità dei sistemi monetari internazionali. Una conferma di ciò si era avuta negli anni trenta, quando gli effetti della recessione erano stati aggravati dalla crisi di fiducia indotta dai fallimenti bancari, dagli eccessi della finanza e dalla costituzione di posizioni debitorie oltremodo squilibrate.

Anche a seguito della maturazione di queste convinzioni, Carli condivise l’approccio di Einaudi in merito alla posizione italiana nei confronti delle nuove istituzioni economiche internazionali sin dal momento della ratifi-

ca parlamentare degli accordi di Bretton Woods (marzo 1947): le regole che erano state poste a fondamento del nuovo sistema monetario internazionale dovevano essere considerate come il punto di arrivo, e non di partenza, lungo la strada che il paese avrebbe dovuto percorrere per ritornare, dopo la dittatura, l'autarchia e la guerra, nel consesso delle nazioni occidentali. In linea con questo approccio gradualistico, meccanismi e vincoli stabiliti sul regime dei tassi di cambio, sul finanziamento degli squilibri esterni e sulla sorveglianza esterna andavano adattati e introdotti gradualmente e compatibilmente con il rafforzamento della nostra economia.

Carli era consapevole del fatto che il sistema di Bretton Woods fosse condizionato da un difetto fondamentale e difficilmente rimediabile, ovvero l'asimmetria negli oneri di aggiustamento che creava una frattura netta fra paesi strutturalmente in disavanzo e paesi in surplus. In molti suoi scritti antecedenti all'esperienza dell'EPU, Carli intervenne in sintonia con quanto sostenuto da molti economisti keynesiani suoi contemporanei per sottolineare l'importanza di comportamenti simmetrici e coerenti che le economie nazionali dovevano perseguire nel fronteggiare gli squilibri esterni. L'esperienza all'Ufficio Italiano dei Cambi gli aveva confermato che, fra le ragioni del fallimento o della deludente prova dei primi accordi di pagamento intra-europei subito dopo la fine della guerra, si doveva annoverare la circostanza che la contrapposizione tra paesi creditori netti e debitori netti tendeva a permanere invariata nel tempo.

Un secondo elemento di grande fragilità nell'architettura complessiva degli accordi riguardava la rigidità nei meccanismi di aggiustamento e l'efficacia dei controlli. Già nel 1948, Carli aveva avuto modo di sottolineare come il sistema si stesse caratterizzando come eccessivamente rigido, soprattutto nel meccanismo di determinazione delle parità centrali (Carli 1948a). Di fronte all'inasprirsi delle polemiche fra sostenitori dei cambi rigidi e sostenitori dei cambi flessibili, su cui torneremo più avanti, Carli si schierò a sostegno di un approccio intermedio, fondato su parità fisse ma periodicamente aggiustabili. In particolare, come sottolineò, andava senz'altro presa in considerazione la "possibilità della revisione degli articoli stessi o quanto meno una più realistica loro interpretazione, per adeguarli al mutare di una realtà economica, che nessuno avrebbe potuto prevedere all'epoca alla quale gli statuti furono redatti" (Carli 1948a, 52). Occorreva dunque seguire una politica più realistica nella definizione dei tassi di cambio in modo da evitare che il sistema delle parità – piuttosto che essere fattore di stabilità – finisse per diventare un elemento di rigidità "che contribuisce a limitare il volume degli scambi internazionali" (Carli 1948b, 69).

Sul fronte dei movimenti dei capitali, Carli si richiamò costantemente agli articoli dello Statuto del Fondo per sostenere la tesi che le condizioni generali non fossero “mature per liberalizzare i movimenti dei capitali” (Carli 1959a, 259). Le argomentazioni a sostegno di questa tesi riprendevano considerazioni che in larga parte erano state avanzate dal testo classico di Marco Fanno sui movimenti anomali e che Carli conosceva bene. Sin dal 1948, Carli sottolineò che i principi guida del nuovo ordine economico internazionale erano quelli stabiliti dall’art. 1 degli accordi che si richiamavano alla necessità di promuovere “l’armonico sviluppo del commercio e mantenere alti i livelli di occupazione”. La liberalizzazione dei mercati finanziari non necessariamente avrebbe consentito di raggiungere questi due obiettivi, contribuendo, al contrario, a minare l’armonia e la stabilità delle relazioni economiche internazionali (Carli 1948a).

Per quanto riguardava la potenziale carica di instabilità proveniente dal versante dei movimenti di capitale, Carli era consapevole che un regime a cambi rigidamente fissi potesse essere compromesso dalle diverse condizioni di repressione finanziaria che parti importanti del sistema bancario internazionale stavano chiedendo di allentare. Egli si dichiarò sempre contrario alla completa liberalizzazione dei movimenti di capitale che “in luogo di operare da correttivi della Bilancia dei pagamenti correnti potrebbero agire in direzione opposta aggravando eventuali squilibri”. Il non consentire la libertà nei movimenti di capitale, aggiunse, “provoca la conseguenza che sono impossibili gli arbitraggi monetari” (Carli 1949b, 130). In particolare, il ritorno immediato alla convertibilità esterna avrebbe reso più fragile il sistema e incentivato la ripresa di movimenti di capitale a breve termine, non necessariamente legati alla ripresa del commercio internazionale o al finanziamento degli squilibri⁹. Infine, il sistema di Bretton Woods gli appariva fundamentalmente inadeguato per promuovere una ripresa degli scambi, in quanto sostanzialmente incapace di affrontare con la dovuta efficacia il problema del *dollar shortage* e di porre rimedio alla crisi della sterlina, resa ancora più acuta dal clamoroso insuccesso di un troppo precoce ritorno alla convertibilità esterna che le era stata richiesta proprio dai negozianti americani.

L’analisi di Carli sui movimenti di capitale era integrata da due proposte. La prima poggiava sulla distinzione fra investimenti di portafoglio e investi-

⁹ Citando le indagini ufficiali dell’OCSE, Carli osservava come venisse smentito “un convincimento largamente diffuso, secondo il quale i redditi derivanti dagli investimenti in paesi poco dotati di capitale, sarebbero più elevati di quelli che si verificano nei paesi più dotati, cosicché qualora non esistessero impedimenti opposti da parte dei governi ... si sposterebbero dai paesi più ricchi verso quelli poveri”. Tuttavia, nei paesi arretrati “non esistono le condizioni necessarie per creare la convenienza privatistica per investimenti di capitale straniero” (Carli 1950, 163).

menti diretti e richiamava l'opportunità di sostenere con maggiore incisività la liberalizzazione dei secondi mantenendo invece controlli vigili sui primi: se era possibile prevedere progressi nella legislazione sugli investimenti cominciando da quelli diretti, non sembrava opportuno "concedere per i residenti la completa libertà ai movimenti di capitale" (Carli 1959a, 259)¹⁰. L'esigenza di introdurre criteri di reciprocità nelle legislazioni nazionali doveva accompagnarsi al mantenimento dei controlli e a un cauto gradualismo nelle concessioni da parte delle autorità valutarie. Infine, l'integrazione finanziaria raramente si combinava con il perseguimento degli obiettivi più generali fissati dalla politica economica e, di conseguenza, avrebbe potuto produrre effetti imprevedibili sulla stabilità politica: "io non faccio politica e mi propongo di non farne", osservava Carli in una Conferenza tenuta di fronte all'Associazione industriali di Piacenza, "ma domando a me stesso quale sarebbe la posizione morale di quel governo il quale dichiarasse di consentire liberamente che gli italiani investissero all'estero una parte della ricchezza che essi hanno accumulato col proprio lavoro prima di essere riusciti a impiegarla in patria per sopperire a queste fondamentali esigenze" (Carli 1959a, 261). Fra quest'ultime, Carli ricordava non soltanto la presenza di disoccupazione o di sottoccupazione, ma la mancata soluzione di vere e proprie piaghe sociali quali l'analfabetismo o la carenza dei servizi pubblici minimi essenziali, dall'assistenza sanitaria alla realizzazione di grandi opere stradali di collegamento.

La seconda proposta riprendeva una discussione allora in corso all'interno dell'Ufficio Italiano dei Cambi in merito alle problematiche patrimoniali nella gestione delle riserve, e prevedeva un loro impiego a fini più propriamente legati al finanziamento di investimenti produttivi. Già alla fine degli anni quaranta, Carli era stato l'artefice di una decisione di utilizzare le riserve accumulate in sterline concedendo prestiti agevolati alle imprese, prevalentemente tessili, che li utilizzarono per acquistare impianti e macchinari. Nuovamente, alla fine degli anni cinquanta, Carli avanzò la proposta di destinare una parte delle riserve ufficiali a fini anticiclici, in modo da stabilizzare il processo di accumulazione del capitale, contrastare le aspettative inflazionistiche ed evitare le conseguenze di una inattesa flessione della domanda interna, che egli prevedeva e su cui tanto si sarebbe impegnato negli anni sessanta (Carli 1959a).

¹⁰ In un precedente intervento, Carli aveva sostenuto che i finanziamenti internazionali "destinati a promuovere lo sviluppo economico dovrebbero essere concessi sulla base di programmi di carattere generale che desero la garanzia di un alto grado di coordinazione fra le singole iniziative" (Carli 1950, 168). Erano altresì necessarie maggiori garanzie per gli investitori esteri, di non discriminazione, di assicurazione di indennizzi in caso di nazionalizzazione, di garanzie per il trasferimento delle somme investite.

È noto che l'istituzione dell'Unione Europea dei Pagamenti dette un contributo fondamentale al superamento di alcuni di questi vincoli imposti dal sistema di Bretton Woods e che condizionavano negativamente il processo di ricostruzione, di sviluppo e di integrazione delle economie europee. Infatti, la rigidità di Bretton Woods fu presto sostituita dalla notevole elasticità che l'UEP introdusse nei criteri di finanziamento e di aggiustamento degli squilibri e nella redistribuzione degli oneri fra paesi in deficit e paesi in surplus. La fortunata esperienza dell'UEP indusse il primo storico ufficiale del FMI a riconoscere che per tutti gli anni cinquanta, dopo il disastroso esperimento di ritorno alla convertibilità della sterlina, "the focal point of important monetary decisions was that organization [the European Payments Union] rather than the Fund" (Horsefield 1969, vol. II).

Va ricordato che quando Carli venne nominato primo presidente dell'UEP erano ancora in vigore 400 accordi bilaterali di pagamento e di clearing. Essi furono assorbiti dalla nuova istituzione che avviò, sotto la sua direzione, un ingegnoso sistema di compensazione multilaterale, fondato su un sistema di reciproche aperture di credito e sull'impegno delle banche centrali a riacquistare senza limiti le rispettive monete. L'introduzione dei primi meccanismi di compensazione multilaterale e la flessibilità dimostrata nel prevedere strumenti di aggiustamento degli squilibri rafforzarono la collaborazione e la fiducia, rendendo possibili innovazioni dal punto di vista tecnico e istituzionale che superarono i limiti osservati nel funzionamento, o meglio, nel mancato decollo del sistema di Bretton Woods.

L'UEP contribuì significativamente al rafforzamento della collaborazione intra-europea nella gestione degli squilibri e delle prime crisi di bilancia dei pagamenti, evitando che le nuove tensioni politiche e militari dei primi anni cinquanta fornissero il pretesto per un ritorno alle guerre commerciali degli anni trenta. Il suo successo nel realizzare, seppure su scala ridotta, il primo vero ritorno al multilateralismo, contagiò immediatamente i flussi commerciali, rafforzando la tendenza alla liberalizzazione degli scambi. Inoltre, grazie al buon funzionamento dell'UEP, governi e banche centrali tornarono a utilizzare gli strumenti classici della politica monetaria e della politica fiscale a fini di controllo e di stabilizzazione e quindi a smantellare, almeno in parte, gli strumenti repressivi e discriminatori che erano stati ereditati dagli anni trenta.

La capacità di economizzare, attraverso l'UEP, l'uso dei dollari nel crescente volume delle transazioni intra-europee con conseguente risparmio di riserve favorì ulteriormente l'abolizione delle restrizioni quantitative e

delle barriere non tariffarie. Nel corso della sua presidenza, Carli si impegnò a fondo nel raggiungimento di questo obiettivo che egli giudicò indispensabile per non rischiare una troppo precoce fine di questa esperienza o una sua trasformazione “in una caricatura” (cit. da Kaplan and Schleiminger 1989, 186). Già nel 1955, circa l’85% del commercio intra-Europeo era stato liberalizzato e dopo pochi anni si era ormai assai prossimi allo stato ideale di completa liberalizzazione dei mercati reali. Se a metà del 1953 l’OCSE registrava come l’Italia fosse il paese che aveva maggiormente liberalizzato gli scambi, nel 1958 il ministro del commercio estero italiano, Guido Carli, decise unilateralmente l’eliminazione delle restrizioni quantitative anche sulle importazioni dall’area del dollaro.

L’efficacia dell’azione dell’UEP emergeva anche sul fronte del principio di condizionalità. Carli si era sempre espresso a favore di questo principio, sin dai primi momenti delle trattative sui cambi multipli che ebbero luogo fra l’Italia e il FMI (Asso, Biagioli e Picozza 1998): le istituzioni internazionali non dovevano concedere prestiti senza contropartita, e le autorità nazionali dovevano imparare ad accettare limitazioni alla propria sovranità monetaria e valutaria. La condizionalità dell’UEP si caratterizzava per l’impiego di “soft constraints”, che si preoccupavano non soltanto del mantenimento dell’equilibrio generale ma anche della continuità degli scambi e dei pagamenti. Evitare di imporre vincoli troppo restrittivi, comportava che gli squilibri potessero essere affrontati positivamente attraverso il proseguimento della crescita e il mantenimento di una significativa apertura dei settori produttivi¹¹.

In merito al regime dei cambi introdotto con gli accordi di Bretton Woods, sin dai suoi primi scritti Carli difese il sistema a cambi fissi alla condizione che il sistema delle parità centrali non evolvesse verso una situazione di cambi rigidi quanto verso un sistema di cambi fissi ma “flessibilmente adattabili” (Carli 1948b, 72). L’opposizione nei confronti di sistemi caratterizzati da gradi più accentuati di flessibilità pura si richiamava all’esperienza degli anni trenta, quando le svalutazioni competitive avevano generato e rafforzato le politiche di discriminazioni sul piano commerciale (Carli 1948a).

Secondo Carli i cambi fissi rappresentavano un requisito indispensabile per l’affermazione e il mantenimento del multilateralismo ed egli si schierò a difesa del regime introdotto a Bretton Woods contro l’offensiva portata avanti, sin dai primi anni cinquanta, da Milton Friedman e dall’Universi-

¹¹ Tuttavia occorre notare che il prestito EPU alla Germania fu condizionato da riforma bilancio e provvedimenti politica economica sul credito, cambio e imposte.

tà di Chicago. Numerose erano le ragioni addotte da Carli a difesa dei cambi fissi. In primo luogo, l'abbandono di ogni ancoraggio a una griglia di parità avrebbe alimentato oltremodo la crescita di movimenti di capitale non destinati a finanziare gli squilibri. L'ingente massa di flussi finanziari avrebbe alimentato fenomeni di "overshooting", con variazioni nei cambi superiori a quelle strettamente necessarie per garantire situazioni di equilibrio negli scambi e nella parità dei poteri di acquisto. Inoltre, per poter essere gestiti in maniera coordinata e cooperativa, i cambi flessibili richiedevano una grande disponibilità di riserve ufficiali che invece, negli anni cinquanta, rappresentavano una variabile obiettivo piuttosto che uno strumento di intervento da parte delle autorità monetarie. Infine, l'esperienza storica mostrava come i cambi flessibili si accompagnassero spesso a un aumento delle restrizioni quantitative che le autorità erano costrette a imporre direttamente sugli scambi commerciali o indirettamente sulle disponibilità valutarie, provocando drastiche riduzioni di benessere. I cambi flessibili finivano, dunque, per imporre vincoli più stringenti agli obiettivi generali della politica economica. Già nel 1949 Carli aveva scritto che una maggiore flessibilità nei cambi di per sé "non risolverebbe alcun problema, se con essa non si associasse l'accettazione di un maggior grado di austerità" (1949a, 108), mentre tre anni più tardi riaffermò che "nessuna politica finanziaria rigorosa sarebbe [stata] in grado di prevenire tutto questo" (Carli 1952, 198).

Carli ritornò più volte su questi temi nei primi anni di governatorato intervenendo sulla rivista *Banking*, per sostenere le tesi portate avanti dal presidente dell'American Financial Association, Robert Roosa in una vivace polemica contro il presidente dell'American Economic Association, Milton Friedman, che da tempo stava alimentando una campagna trasversale per il ritorno ai cambi flessibili. Secondo Carli le tesi dell'economista di Chicago erano la tipica manifestazione di pensiero proveniente da un economista "without operational responsibilities", che si permetteva il lusso di indicare l'abbandono di "some cardinal points in today's economic order" senza considerare l'impatto devastante che ne sarebbe derivato sulla struttura degli scambi commerciali e sulle decisioni di investimento (cit. in Leeson 2003, 60). La proposta di Friedman andava dunque respinta, non perché Carli attribuisse un valore solenne e inviolabile all'esistente struttura delle parità, ma per i rischi di instabilità e di ritorno al passato che la scelta di abolirla avrebbe comportato.

Va detto che i cambi fissi non rappresentavano, per Carli, soltanto una manifestazione della riconquistata stabilità finanziaria o una regola su cui si fondava il rinnovato spirito di collaborazione fra banche centrali, né

tantomeno un simbolo del prestigio nazionale. In alcuni suoi interventi degli anni cinquanta, Carli accennò ai benefici che l'economia italiana avrebbe potuto trarre da un sistema di cambi fissi e, soprattutto, delle complicazioni che avrebbe potuto subire da una sua traumatica interruzione. La rimozione del vincolo del cambio, infatti, avrebbe alimentato pericolosi giochi di scambio fra i veri protagonisti della vita economica nazionale, l'impresa e il mondo del lavoro, che si sarebbero risolti in una continua rinegoziazione degli incentivi e degli stimoli alla produzione che la svalutazione del cambio avrebbe reso possibile. Soprattutto, il ricorso alla svalutazione avrebbe rinviato sine die qualsiasi processo destinato a risolvere le inefficienze e a far crescere i valori fondamentali di un'economia di mercato.

Questa osservazione, che ritroviamo ad esempio in un articolo scritto durante la sua presidenza dell'UEP (Carli 1952), ci introduce a una riflessione più ampia su un altro tema cruciale della produzione scientifica di Carli negli anni cinquanta: e cioè la sua analisi del modello di sviluppo dell'economia italiana all'interno del sistema economico internazionale.

3.2. Il modello di sviluppo dell'economia italiana

La conoscenza dell'evoluzione e delle caratteristiche dei mercati e dei sistemi economici internazionali rappresentava, per Carli, un importante requisito per comprendere e intervenire sul modello di sviluppo dell'economia italiana. L'analisi dei processi di integrazione serviva non soltanto a chiarire i legami commerciali che il nuovo modello di divisione internazionale del lavoro avrebbe potuto alimentare, ma anche a identificare strategie e meccanismi virtuosi per la più generale modernizzazione del nostro sistema economico.

L'eccezionale crescita delle nostre esportazioni per tutti gli anni cinquanta, rafforzata anche dalle prospettive aperte dalla crescente integrazione europea, con un incremento medio annuo del 15% a prezzi costanti e del 26% verso l'area del MEC, rappresentò una sorpresa per molti osservatori contemporanei. Nel giro di pochi anni si realizzò un drastico mutamento nella composizione delle nostre vendite all'estero con un forte aumento nei prodotti tecnologicamente più avanzati: il peso dei due tradizionali settori dell'agricolo-alimentare e del tessile-abbigliamento si ridusse dal 53 al 26%, mentre il settore meccanico crebbe specularmente dal 27 al 49%, e i settori della chimica e delle industrie del legno, carta e gomma sperimentarono significativi incrementi (Roccas 2004): "Nessuno", confessò Carli nelle sue memorie, "aveva compreso le potenzialità della nostra economia, neppure noi che eravamo fortemente favorevoli a quel bagno nell'acqua gelata che era il mercato aperto" (Carli 1993, 165).

Si potrebbe cominciare con il chiedersi se, in questo ambito, Carli abbia offerto una sua particolare interpretazione del miracolo economico. È possibile leggere nei suoi scritti una analisi delle determinanti della crescita? È possibile cogliere l'importanza relativa che egli attribuisce di volta in volta alla componente esterna della domanda, agli investimenti pubblici o privati, o alla crescita di particolari segmenti delle industrie leggere o pesanti?

Come ha osservato Barucci, nei suoi scritti degli anni cinquanta non emergono giudizi nitidi o spiegazioni articolate sulle cause della crescita, e Carli sembra vivere “con profonda insoddisfazione gli anni del miracolo economico” (Barucci 2009, LII). E' una insoddisfazione che egli manterrà intatta come Governatore della Banca d'Italia, ponendo soprattutto l'accento sulle degenerazioni piuttosto che sui successi che caratterizzarono il modello di sviluppo dell'economia italiana e sottolineando a più riprese l'incapacità di superare vecchi difetti e problematiche anche sul piano di una congenita e radicata arretratezza nella “cultura economica” e nella capacità di modificare la Costituzione materiale del paese¹².

A partire dagli anni della ricostruzione, Carli identificò nel commercio estero un fattore di stimolo alla crescita economica. Il peso crescente della componente esterna della nostra economia e l'esposizione alla concorrenza internazionale contribuivano alla trasformazione del sistema aumentando l'efficienza e la propensione al cambiamento. Erano molteplici, secondo Carli, le ragioni per favorire, anche attraverso processi e provvedimenti unilaterali, l'inserimento dell'economia italiana in un più ampio contesto di rinnovati rapporti e relazioni internazionali.

In primo luogo, Carli sottolineò l'importanza per l'economia italiana del commercio estero come strumento per superare il classico problema del “vincolo esterno”: la capacità di esportare rivestiva una funzione essenziale per garantire la crescita di un'economia povera di materie prime, di risorse naturali e di altri prodotti essenziali di base. Nel dopoguerra, la ricerca di flussi crescenti di esportazioni rappresentava dunque un mezzo indispensabile per garantire la sopravvivenza e lo sviluppo del paese, frenato in primo luogo da problemi di copertura dei disavanzi commerciali e dalla struttura rigida della domanda di beni di importazione che non potevano essere sostituiti con produzione interna. Il vincolo esterno, secondo Carli, agiva anche per rafforzare la scelta a favore di un'economia di mercato

¹² Si veda anche il volume a cura di G. Guarino (2009). È questo un tema che ricorre continuamente nella sua autobiografia: “quella classe politica ha una responsabilità gravissima, perché ha assistito a uno sviluppo poderoso del Paese senza guidarlo verso un ordinamento più maturo, cosa che sarebbe stata facile in quegli anni” (Carli 1993, 331).

in cui la politica economica si limitava a svolgere una funzione di indirizzo e di definizione delle regole. Già in alcuni scritti pubblicati su *Moneta e credito* fra il 1947 e il 1948, ma anche nella sua stessa attività operativa presso il Fondo Monetario Internazionale, Carli si dimostrò ben consapevole di quanto fosse importante per l'economia italiana e soprattutto per la politica italiana operare sotto i vincoli esterni imposti di volta in volta dalle istituzioni internazionali, dagli amministratori del piano Marshall, dalle regole comuni sottoscritte in sede europea¹³.

Oltre alla visione delle esportazioni centrata sul vincolo estero, Carli introdusse una seconda riflessione che sembra risentire maggiormente delle influenze della nuova macroeconomia Keynesiana. Si tratta del ruolo che egli attribuiva alle esportazioni come strumento di crescita e, soprattutto, di stabilizzazione anticiclica. Infatti la penetrazione e la diversificazione dei mercati di sbocco avrebbero non soltanto permesso la crescita del reddito ma anche consentito di assorbire con maggiore tranquillità i costi prodotti dagli shock esterni e dalle fluttuazioni cicliche. In questo ambito, occorre che la politica economica facesse la sua parte, al limite anche "forzando" i flussi commerciali verso mercati nuovi o comunque verso quelli tradizionalmente meno soggetti all'instabilità ciclica rispetto ai naturali mercati di sbocco delle nostre produzioni.

L'apertura del mercato americano era dunque essenziale soprattutto per le nuove industrie meccaniche e per quelle che si stavano specializzando nella produzione di beni di consumo durevole per le famiglie. Allo stesso tempo, però, l'esclusivo rafforzamento dei legami commerciali con le aree maggiormente industrializzate dell'occidente rendevano la nostra economia più sensibile alla trasmissione di situazioni di crisi e di recessione, come Carli denunciò esplicitamente in alcuni interventi della seconda metà degli anni cinquanta. Diventava quindi di fondamentale importanza che l'Italia andasse alla ricerca di "mercati di sbocco in qualunque direzione indistintamente", insistendo in particolare nella ricerca di rapporti commerciali con economie il cui ciclo economico fosse meno sincronizzato con quello delle maggiori economie europee. Se dunque appariva del tutto naturale "considerare gli stati inclusi nella Comunità Economica Europea come un mercato di grande importanza, dobbiamo non dimenticare che quelli non inclusi sono un mercato di non minore importanza"

¹³ Nelle sue memorie Carli ricorda come l'equilibrio della bilancia dei pagamenti sia stato considerato obiettivo e limite fondamentali allo sviluppo economico del paese: "il rispetto del vincolo esterno della bilancia dei pagamenti, perseguito attraverso uno sviluppo privilegiato della domanda estera, soddisfatta con esportazioni alle quali era demandato il compito di trainare tutta l'economia. Era il 'modello di sviluppo' che l'élite liberale alla quale appartenevo aveva scelto fin dalla fine degli anni '40" (Carli 1993, 266-267).

(Carli 1958, 198). Il commercio verso est poteva rappresentare una via per superare eventuali flessioni nella domanda americana: “il collegamento della nostra economia con le economie socialiste attraverso accordi commerciali di ampiezza maggiore di quelli esistenti” consentiva di raggiungere obiettivi di stabilizzazione anticiclica. Infatti, seppure le economie socialiste non fossero immuni da oscillazioni congiunturali, “la periodicità con la quale esse hanno luogo non coincide con quella delle oscillazioni congiunturali dell’economia dell’Occidente; quindi il collegamento adempie ad una funzione stabilizzatrice del ciclo economico” (Carli 1958).

L’importanza attribuita da Carli al commercio estero come fattore di stabilizzazione e di consolidamento della crescita si fondava anche sulla consapevolezza – in lui presente – di un fenomeno nuovo che cominciò a caratterizzare la composizione e la struttura degli scambi internazionali. Mi riferisco alla forte crescita del “commercio orizzontale” che si sviluppava all’interno degli stessi settori e che, per quanto riguarda l’Italia, si verificò a spese di un radicale ridimensionamento dei due tradizionali settori portanti delle nostre esportazioni, e cioè l’agroalimentare e il tessile. Nel momento in cui, a partire dai primi anni cinquanta, si consolidò una fase di crescita solida e diffusa, i principali paesi europei cominciarono a scambiarsi beni provenienti prevalentemente dagli stessi settori produttivi: la meccanica, la chimica, la gomma, il legno. Si trattava di un fenomeno che già negli anni trenta gli economisti più avveduti avevano cominciato a registrare anche attraverso la costruzione di nuovi strumenti di rilevazione statistica (l’indice di Hirschman) e che metteva in crisi le teorie classiche del commercio internazionale fondate sui flussi inter-industriali e sulle differenze nella dotazione di fattori produttivi.

La prima precoce riflessione di Carli sulla crescente importanza del commercio orizzontale risale al 1948. L’incremento del commercio orizzontale dovuto all’eliminazione dei dazi poteva portare, secondo Carli, alla fine del modello classico di specializzazione internazionale fondato sui rapporti inter-industriali ma anche a un processo di delocalizzazione delle attività produttive laddove risultavano maggiori le possibilità di conseguire economie di scala. Occorreva seguire con grande attenzione questo fenomeno, perché lo sviluppo di relazioni economiche fra settori affini di paesi diversi poteva innescare un processo di concentrazione geografica a tutto vantaggio del centro e a danno dei paesi o delle aree più periferiche. Questa “intensificazione degli scambi di prodotti industriali” avrebbe inevitabilmente provocato “spostamenti di attività economiche da un luogo all’altro che potrebbero essere la causa di un aggravamento delle condizioni delle aree depresse” (Carli 1948d, 92).

L'adozione di politiche dirette a diversificare i canali esterni di collegamento con gli altri sistemi economici veniva rivendicata da Carli come una possibile alternativa a una classica politica keynesiana anticongiunturale di sostegno della domanda aggregata attraverso l'aumento della spesa pubblica. Secondo Carli, l'esperienza degli Stati Uniti dimostrava che, tutto sommato, gli effetti moltiplicativi della spesa per lavori pubblici risultavano modesti. Al contrario gli stimoli del commercio estero, soprattutto se ampliati attraverso un ruolo attivo dell'offerta di credito destinata a sostenere il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane, "recavano con immediatezza il loro effetto nell'interno dell'officina che produce e che esporta" (Carli 1959b, 323)¹⁴.

Che cosa possiamo concludere in merito all'analisi di Carli sulle determinanti della crescita economica? Molti autorevoli interpreti hanno espresso dubbi sulla validità della spiegazione di un modello di crescita esclusivamente "export led" per l'Italia, con il commercio estero a svolgere la funzione di motore del miracolo economico (Ciocca, Filosa e Rey 1973; Ciocca 1987; Nardozi 2004). Questi autori hanno sostenuto che lo sviluppo sia stato determinato da origini interne e da processi estesi di accumulazione del capitale piuttosto che dal traino offerto dalla domanda esterna (in proposito: Stern 1967). La rilettura degli scritti di Carli non ci consente di far emergere una predilezione per una tesi piuttosto che per un'altra. O meglio, non mi pare che Carli ritenesse utile esaurire la questione delle determinanti della crescita nei termini netti impliciti in questa alternativa. Nel modello di sviluppo dell'economia italiana i due fenomeni – l'accumulazione del capitale e la domanda estera – svolgevano semmai una funzione complementare e si alimentavano reciprocamente. Ci fu, in altri termini, una relazione biunivoca fra l'integrazione internazionale e l'accumulazione del capitale, come avevano già sostenuto i grandi autori della scuola classica inglese. L'aumento degli scambi generava effetti favorevoli sul processo di accumulazione, attraverso il trasferimento di tecnologia, le economie di apprendimento, gli stimoli dovuti a una maggiore apertura alla concorrenza e al cambiamento, il rafforzamento delle aspettative ottimistiche dovuto anche ai già citati effetti di stabilizzazione della domanda. La libertà degli scambi, aveva scritto Carli nel 1946, era un requisito per au-

¹⁴ Di fondamentale importanza era il ruolo del credito per destinare risorse verso investimenti industriali orientati alla penetrazione di nuovi mercati. In questo senso Carli operò per realizzare un processo di regionalizzazione del sistema Beneduce, sostenendo già nel 1945 l'opportunità di costituire sedi periferiche delle banche di sviluppo per seguire da vicino le imprese e in particolare il loro processo di internazionalizzazione. Successivamente, con la nascita degli istituti di Mediocredito, Carli operò per coniugare il credito speciale con il credito all'esportazione.

mentare l'efficienza produttiva e assorbire gli stimoli della concorrenza internazionale: "soltanto in questo modo ci potrà essere consentito di conservare attività e di crearne di nuove, suscettibili di dare occupazione alle forze di lavoro delle quali disponiamo" (Carli 1946a, 222). Inoltre, la stabilità monetaria e l'aumento nel livello di integrazione richiedevano un minor dispiego di risorse per accumulare "scorte cuscinetto" di materie prime strategiche che l'UIC era stato costretto a praticare nei primi anni cinquanta per prevenire improvvise strozzature nell'offerta o impennate nei prezzi alimentate dalle tensioni internazionali. Nel 1950, sotto la guida di Carli, era stato infatti avviato un programma per la costituzione delle cosiddette "scorte di Stato" realizzato dal Tesoro e finanziato dall'UIC per l'ammontare considerevole di 240 milioni di dollari¹⁵. L'abbattimento delle aspettative inflazionistiche, reso possibile dalla stabilità monetaria e dal rafforzamento dello stock di riserve ufficiali, aveva presto favorito l'interruzione di questo processo di acquisti di stato, liberando risorse a favore di investimenti pubblici e per acquisti di impianti. Come scrisse Carli alla fine degli anni cinquanta, "essendo cessata l'attesa di variazioni di prezzi, attribuibili a fenomeni di carattere monetario, è venuto meno l'interesse a proteggersi contro di essa aumentando gli investimenti in stocks" (Carli 1959c, 514).

Se l'integrazione era dunque strettamente legata all'investimento, l'accumulazione del capitale era, per Carli, un requisito fondamentale per realizzare incrementi nella produttività dei fattori necessari alla realizzazione di economie sui costi e miglioramenti qualitativi dei beni oggetto di scambio commerciale. Non era possibile isolare l'impatto dell'uno o dell'altro sull'andamento macroeconomico e, in generale, la politica economica doveva sostenere sia l'integrazione che l'investimento.

Vi è, infine, un altro aspetto che spesso emerge negli scritti di Carli: la capacità di adattarsi e di superare il vincolo esterno creava effetti importanti sulle aspettative degli imprenditori che operano sui mercati internazionali, e sulla loro propensione a proseguire nel circuito virtuoso degli investimenti (Carli 1959a). Il commercio estero, infatti, promuoveva un *asset* di cui gli imprenditori italiani erano relativamente privi – e cioè la formazione di una "cultura del mercato", che stimolava dinamismo, capacità di recepire la sfida del cambiamento e nuovi investimenti. L'apertura dell'economia italiana aveva quindi effetti importanti sull'offerta e sulla riduzione del livello di instabi-

¹⁵ In corrispondenza di queste operazioni di finanziamento il Ministero del Tesoro fu autorizzato a emettere una speciale categoria di Buoni del Tesoro. Gli acquisti si indirizzarono prevalentemente verso prodotti alimentari (grano), prodotti metalliferi (rame, stagno), gomma e juta.

lità ciclica che tradizionalmente caratterizzava la funzione degli investimenti. Sotto questo profilo, andava rivista la scelta di fare del Mezzogiorno un'area destinata esclusivamente a esportare prodotti di base verso il nord del paese. Si rischiava di produrre una drastica riduzione delle vocazioni artigianali che altrove stavano alimentando il tessuto delle industrie leggere, determinando un ulteriore peggioramento del dualismo territoriale.

Carli era contrario a perseguire un modello di sviluppo fondato sulla industrializzazione di settori ad alta intensità di capitale e redditività differita nel tempo che rischiava di non portare allo sviluppo delle esportazioni e, invece, a promuovere costosi processi di sostituzione delle importazioni. Si potrebbe dire che egli si sforzò di definire le potenzialità di un modello di crescita "export led" aggiustato, che richiedeva un flusso continuo di investimenti soprattutto nei settori caratterizzati da forti legami con il commercio internazionale e maggiormente in grado di intercettare nuovi mercati. Al tempo stesso era convinto che investimenti nei lavori pubblici, nell'edilizia, nelle industrie pesanti avrebbero dato un contributo tutto sommato modesto alla crescita di lungo periodo e sarebbero stati caratterizzati da effetti moltiplicativi piuttosto contenuti e destinati ad ampliare il divario fra nord e sud del paese.

Naturalmente, Carli fu sempre consapevole del fatto che il vincolo imposto dalla bilancia dei pagamenti rappresentasse un sostituto molto imperfetto della promozione di un'economia di mercato orientata alla concorrenza. E gli insuccessi che si ebbero negli anni del miracolo sui diversi fronti della riforma societaria, della normativa antitrust, della mancanza di adeguamento di regole e istituzioni che rafforzassero gli scarsi enzimi della concorrenza rappresentano un motivo dominante delle sue memorie autobiografiche ma anche delle *Considerazioni finali* che di lì a poco avrebbe annualmente offerto al Paese.

3.3. *Egoismi nazionali e processo di integrazione europea*

L'esperienza maturata presso l'Unione Europea dei Pagamenti rafforzò la preoccupazione di Carli che il processo di integrazione europea potesse cadere vittima degli egoismi nazionali. In questa ottica egli attribuì importanza alla capacità di attrarre la Gran Bretagna in un sistema più integrato e coordinato di scambi commerciali. Tuttavia, il pericolo per una precoce disgregazione del progetto europeo fu soprattutto identificato nella crescente forza dell'economia tedesca (Carli 1953).

Già nei suoi primi scritti degli anni trenta, Carli aveva dedicato particolare attenzione allo studio dell'economia tedesca e delle caratteristiche tecniche ed organizzative su cui si fondava la forza del suo apparato industriale. Era

presente in lui, come ricorda Barucci nel suo saggio introduttivo, una grande ammirazione per l'efficienza produttiva tedesca e per quel particolare modello di pianificazione tecnocratica che, al tempo stesso, non impediva di valorizzare energie e competenze provenienti dall'economia privata.

Negli anni della ricostruzione, Carli intuì il ruolo centrale che la Germania avrebbe assunto nel promuovere – o nel rallentare – il processo di integrazione europeo. Era dunque necessario che la Germania acquisisse una autentica capacità di leadership internazionale che passasse anche attraverso una vera e propria condivisione di doveri, oneri e responsabilità, evitando il ricorso all'uso di strumenti della politica economica per acquisire esclusivamente vantaggi nazionali. Già nel 1948, Carli aveva osservato che la Germania avrebbe avuto una funzione insostituibile nel riequilibrare il sistema degli scambi europei: “il destino dell'Europa è in gran parte congiunto con quello della Germania e questo dipende in primo luogo dai compromessi cui sarà possibile giungere sul piano della politica internazionale ... le soluzioni prima che nel campo dell'economia dovranno essere trovate in quello della politica” (Carli 1948c, 142-143).

Al contrario, con il passare degli anni, la politica tedesca appariva sempre più orientata alla conquista dei mercati di sbocco per alimentare la componente esterna della propria economia e sostenere la crescita anche attraverso canali di finanziamento degli squilibri estranei al funzionamento dell'EPU. Gli strumenti di questa politica commerciale aggressiva richiamavano una sinistra somiglianza con quelli utilizzati da Hjalmar Schacht e da Hermann Göring negli anni trenta, prevedendo la concessione di crediti bilaterali a favore dei paesi dell'Europa centro-orientale e la sottoscrizione di accordi di collaborazione sul piano militare. Su entrambi i fronti, Carli osservava che la Germania adottava una politica “che mal si concilia con quella di integrazione europea” (Carli 1953, 225 e ss.): la classe politica tedesca non aveva esitato a definire “tragici errori” quegli organismi, come l'EPU, che stavano concorrendo a ristabilire importanti standard di cooperazione economica, mentre si impegnava a fondo per “ratificare trattati rivolti a stabilire la cooperazione militare”. Alla luce di queste contraddizioni occorreva che si intervenisse a tutela dei primi atti concreti rivolti al rafforzamento dell'integrazione europea: “su di essi proietta una luce di cattivo auspicio la politica che sotto molti profili ricorda quella della Germania guglielmina: conquista dei mercati attraverso metodi contrari a quelli dei principi della concorrenza ...; progressiva esclusione dai mercati dei concorrenti meno agguerriti; crescente resistenza da parte di questi ultimi; crescente ricorso ad espedienti contrari ai principi della concorrenza per estendere le ‘sfere di influenza’” (Carli 1953, 228-229).

Anche a seguito delle pressioni tedesche dirette a interrompere prematuramente l'esperienza dell'Unione Europea dei Pagamenti, le critiche di Carli assunsero dunque toni più pronunciati, accusando la Germania di politiche scarsamente collaborative e orientate a conquistare posizioni strutturalmente in attivo nei propri conti con l'estero: "in luogo di una azione concertata rivolta a mantener sostenuta la produzione in tutti i paesi, la politica dei maggiori paesi industrializzati europei, e in particolare della Germania, appare orientata verso la conquista dei mercati di sbocco, allo scopo di riversare in essi quegli incrementi di produzione che non riescono a collocare sui mercati interni". Su pressione tedesca e britannica si stava realizzando "un'azione consapevole contro la cooperazione monetaria europea" e l'abolizione dell'UEP, che questi due paesi auspicavano, avrebbe ulteriormente allargato una frattura fra il blocco continentale e il resto d'Europa anche perché vi era il rischio che il successo della nascente unione doganale venisse a dipendere eccessivamente dalla capacità di traino del mercato americano. Andava dunque vista con qualche preoccupazione una possibile ripresa del neo-mercantilismo che passava anche attraverso la contraddizione fra "la opposizione degli ambienti governativi germanici" verso la concessione di crediti all'estero a fini di copertura di disavanzi temporanei e l'estendersi delle misure da esse adottate "per forzare la penetrazione delle merci tedesche in paesi che non dispongono di mezzi di pagamento" (Carli 1953, 226-227).

Come i recenti volumi di *Scritti e discorsi* mostrano, Carli dedicò ampio spazio nel mettere in luce le contraddizioni che caratterizzavano la politica economica internazionale portata avanti dal governo tedesco, sottolineando una implicazione non secondaria che avrebbe rischiato di dominare a lungo l'agenda della nuova comunità europea: pur di mantenere questa supremazia industriale, la Germania avrebbe aderito alle richieste provenienti dalla Francia e da altri paesi di mantenere elevato il livello di protezionismo agricolo, a detrimento dei rapporti di scambio con i paesi extra europei a economia prevalentemente agricola. Inoltre, la Germania continuava a concedere crediti esteri per far assorbire la propria capacità produttiva, mentre si opponeva alla continuazione dell'EPU che veniva accusata di scarsa condizionalità: "obbligando i paesi creditori alla concessione di crediti", l'EPU era responsabile di svolgere una funzione di diseducazione dei paesi debitori "avvezzandoli a vivere oltre i limiti delle proprie risorse". Ma in realtà, concludeva Carli (1953), "la politica tedesca non era molto diversa", se non per il fatto che veniva portata avanti "su basi strettamente bilaterali".

Al contrario, la cooperazione fra le principali economie europee era indi-

spensabile anche per rafforzare un altro requisito fondamentale dei processi di integrazione: l'aumento del grado di convergenza a livello macroeconomico e istituzionale. In questo senso, secondo Carli, appariva necessario definire una politica comune "mantenendo in armonia le politiche economiche e finanziarie interne dei partecipanti". Non era infatti immaginabile dar vita a un processo di integrazione sul piano commerciale senza aver pensato a forme di convergenza sul piano dell'economia reale, della tassazione, dei differenziali inflazionistici. In particolare, occorre dare priorità a forme di armonizzazione fiscale: "è necessario un adattamento del nostro sistema fiscale a quelle che sono le esigenze di un'economia che debba entrare in concorrenza con economie dove il sistema fiscale ha una diversa impostazione" (Carli 1959a, 262).

4. Conclusioni

È stato spesso osservato che per la realizzazione delle grandi scelte del dopoguerra – la scelta democratica, la scelta atlantica, la scelta dell'integrazione economica – sia stato determinante il ruolo della classe dirigente, che seppe forzare la mano a resistenze che provenivano dall'interno della società italiana e da molti influenti rappresentanti del mondo della produzione. Guido Carli fu un protagonista di primo piano del processo di costruzione delle condizioni che resero possibile far accettare la liberalizzazione degli scambi, la collaborazione internazionale, e l'inserimento dell'economia italiana nel nuovo ordine internazionale.

Che tipo di economista internazionale fu Guido Carli?

Fu, in primo luogo, un economista che operò nelle istituzioni per definire regole e meccanismi idonei al superamento delle forme di discriminazione e di repressione degli scambi che erano state introdotte negli anni trenta. Un economista che vide come attraverso l'integrazione economica si potesse mettere in moto un processo di cambiamento e di trasformazione dei sistemi economici nazionali, che favorisse non soltanto la crescita della ricchezza ma anche l'introduzione di relazioni maggiormente orientate al mercato e alla concorrenza. Fu un economista che attribuì grande importanza alla crescita dei flussi commerciali e degli investimenti che risultavano indispensabili per migliorare la qualità dei prodotti e partecipare alle grandi sfide poste dall'integrazione internazionale. Ma che, al tempo stesso, individuò nella cooperazione internazionale un elemento altrettanto indispensabile per cementare la crescita economica su basi solide e durature.

Gianni Toniolo ha scritto che gli anni cinquanta sono stati uno fra i periodi più fecondi nella storia della cooperazione economica internazionale

(Toniolo 2005). In altre occasioni, ha osservato Toniolo, la cooperazione internazionale può forse essere stata più intensa, ma i risultati raggiunti negli anni cinquanta sono stati sorprendenti se si pensa a quali erano le condizioni di partenza. Essa ha rappresentato un ingrediente importante e per molti aspetti sottovalutato, del clamoroso successo economico dell'Europa post-bellica. Guido Carli è stato un protagonista assoluto di questa storia. L'analisi dei suoi scritti economici del tempo ci mostra come egli seppe cogliere aspetti cruciali del processo di integrazione europea e delle relazioni economiche e politiche all'interno dell'area, tematizzando problemi e analisi che ancora oggi sono di stringente attualità.

Bibliografia

Asso, P.F. (1997), *La politica del cambio negli anni della ricostruzione: aspetti internazionali della linea Einaudi*, *Il pensiero economico italiano*, V, 2.

Asso, P.F., Biagioli A. e C. Picozza (1998), "Ordinamento valutario, politica del cambio e gestione delle riserve, 1945-1960", in *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta*, a cura di Franco Cotula, Bari, Laterza.

Barucci, P. (a cura di) (2009), *Guido Carli dalla formazione a servitore dello stato*, Torino, Bollati Boringhieri.

Carli, G. (1946a), "La libertà degli scambi", *L'Opinione*, 24 marzo, ora in P. Barucci (a cura di), cap. 4, pp. 221 e ss.

Carli, G. (1946b), "La disciplina degli scambi con l'estero e dei cambi nelle esperienze recenti", *Critica economica*, n. 3, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 2, pp. 17 e ss.

Carli, G. (1948a), "Annotazioni in margine all'ERP", *Critica economica*, n. 1, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 5, pp. 48 e ss.

Carli, G. (1948b), "Commercio intereuropeo, parità monetarie, Fondo Monetario Internazionale", *Rivista di politica economica*, n. 2, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 7, pp. 64 e ss.

Carli, G. (1948c), "Aspetti italiani dell'applicazione dell'ERP", *Moneta e credito*, giugno.

Carli, G. (1948d), "Unioni doganali europee e politica monetaria", *Rivista di politica economica*, n. 5, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 8, p. 74 e ss.

Carli, G. (1949a), "Monete in crisi", *Bancaria*, n. 6, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 11, pp. 102 e ss.

Carli, G. (1949b), “Gli accordi per i pagamenti intereuropei e la costituzione dell’UEP”, *Moneta e credito*, n. 10, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 13, pp. 123 e ss.

Carli, G. (1950), “Alcune considerazioni sui movimenti internazionali dei capitali”, *Bancaria*, n. 2, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 15, pp. 160 e ss.

Carli, G. (1952), “Pro e contro la convertibilità”, *Bancaria*, n. 9, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 17, pp. 191 e ss.

Carli, G. (1953), “Luci ed ombre della politica europeistica”, *La Comunità Internazionale*, n. 4, ora in P. Barucci (a cura di), cap. 4, pp. 224 e ss.

Carli, G. (1956), “L’evoluzione della legislazione italiana in materia di controllo degli scambi internazionali e di disciplina del commercio dei cambi”, *Il Risparmio*, n. 6, ora in G. Di Taranto (a cura di), cap. 22, pp. 278 e ss.

Carli, G. (1958), “Gli sviluppi del commercio estero italiano in una intervista del ministro Carli”, in *Mondo economico*, 29 marzo 1958.

Carli, G. (1959a), “Problemi di attualità connessi al mercato europeo”, Conferenza tenuta all’Associazione industriali di Piacenza, 22 giugno, ora in P. Barucci (a cura di), cap. 4, pp. 248 e ss.

Carli, G., (1959b), “Intervento del dott. Guido Carli”, Sezione italiana della Camera di commercio internazionale, III seduta generale dell’assemblea – convegno, Roma, 31 gennaio 1959, in Banca d’Italia, *Scritti e Conferenze (1957-1959)*, agosto 1970, p. 321.

Carli, G. (1959c), “Luci ed ombre della collaborazione economica europea”, in Banca d’Italia, *Scritti e Conferenze (1957-1959)*, Oslo, 19 ottobre 1959.

Carli, G. (1993). *Cinquant’anni di vita italiana*, in collaborazione con Paolo Peluffo, Roma-Bari, Laterza.

Ciocca P. (1987), *L’instabilità dell’economia. Prospettive di analisi storica*, Torino, Einaudi.

Ciocca P., R. Filosa e G. Rey (1973), “Integrazione e sviluppo dell’economia italiana nell’ultimo ventennio: un riesame critico”, in Banca d’Italia, *Contributi alla ricerca economica*, vol. 3.

Di Taranto, G. (2000), “Italy and the International Monetary Fund. The beginning”, *Review of Economic Conditions in Italy*, n. 2.

Di Taranto, G. (2006), “Italy and the International Monetary Fund. From multiple exchange rate system to convertibility”, *The Journal of European Economic History*, n. 2.

Di Taranto, G. (a cura di) (2009), *Guido Carli e le istituzioni economiche internazionali*, Torino, Bollati Boringhieri.

Fazio, A. (1996), “Intervento di presentazione”, in Ufficio Italiano dei Cambi, Atti del convegno “*Integrazione internazionale e mercato dei cambi in Italia*”, Bari-Roma, Laterza, 127 e ss.

Fodor, G. (2004), “Le grandi scelte del dopoguerra”, in P. Ciocca e G. Toniolo (a cura di), *Storia economica d'Italia. 3. Industrie, mercati, istituzioni*, Roma-Bari, Laterza.

Guarino, G. (2009), *La figura e l'opera di Guido Carli. Tomo 1. Riflessioni sul governatorato Carli*, Torino, Bollati Boringhieri.

Horsefield, J.K. (1969), *The International Monetary Fund, 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Washington, D.C., Oxford University Press.

Kaplan, J.J. and G. Schleiminger (1989), *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford, Oxford University Press.

Leeson, R. (2003), *Ideology and the International Economy. The Decline and Fall of Bretton Woods*, New York, Palgrave-MacMillan.

Nardozi, G. (2004), “Il ‘miracolo economico’”, in P. Ciocca e G. Toniolo (a cura di), *Storia economica d'Italia. 3. Industrie, mercati, istituzioni*, Roma-Bari, Laterza.

Roccas, M. (2004), “Le esportazioni nell'economia italiana”, in P. Ciocca e G. Toniolo (a cura di), *Storia economica d'Italia. 3. Industrie, mercati, istituzioni*, Roma-Bari, Laterza.

Stern, R. (1967), *Foreign Trade and Economic Growth in Italy*, New York, Praeger.

Toniolo, G. (2005), *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Ufficio Italiano dei Cambi (1995), *Cinquant'anni di storia*, Roma-Bari, Laterza.