

L'autonomia della banca centrale in Italia e in Europa

I problemi concernenti i rapporti fra autorità monetarie, potere esecutivo e legislativo sono al centro di un dibattito, di ordine politico-costituzionale ed economico, sia a livello nazionale, sia a livello europeo. Nel quadro comunitario l'avanzamento del processo di unione economico-monetaria, e in particolare il progetto di creazione di un Fondo Monetario Europeo, pongono il problema degli ambiti di autonomia delle autorità monetarie responsabili della gestione della moneta istituenda. In discussione è la funzione stessa della moneta.¹ A livello nazionale la necessità di risanare l'economia e di ridurre l'inflazione spiega la proposta di aumentare l'autonomia della Banca d'Italia nei confronti del Tesoro, cioè della politica monetaria nei confronti del fabbisogno finanziario dell'operatore pubblico. In tal modo in discussione viene ad essere il ruolo della Banca d'Italia nel sistema economico-politico.

I due aspetti sono interdipendenti. Sarebbe astratta un'analisi del processo di unificazione economico-monetaria che prescindesse dagli accadimenti che coinvolgono le stesse basi funzionali delle istituzioni monetarie e finanziarie dei paesi membri. Altrettanto astratta sarebbe un'analisi delle proposte di riforma a livello nazionale che prescindesse dal contesto europeo; ciò equivarrebbe a studiare un processo prescindendo dagli sbocchi, in una situazione in cui gli sbocchi stanno influenzando, in modo sempre più decisivo con il passare del tempo, il processo stesso.

Ora, per orientare l'analisi, può essere utile fare riferimento al dibattito sviluppatosi in Germania in questo dopoguerra, allorché si pose il problema di ricostruire una banca centrale. Il precedente è significativo da due punti di vista. In primo luogo, è noto come la Germania sia il paese europeo in cui massima è l'autonomia della banca

¹ In particolare si vedano: AA.VV., "Towards a European Monetary Fund", *Thema*, 1981; AA.VV., "The European Monetary Fund: Internal Planning and External Relations", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Sept. 1980.

centrale nei confronti dell'esecutivo. In secondo luogo, è pure noto come la Germania abbia una struttura federale, se pure imperfetta, per cui le alternative maturate nel paese hanno punti di contatto con le alternative oggi possibili a livello europeo.

La ricostruzione della banca centrale tedesca

In questo dopoguerra la Germania ha vissuto per due volte l'esperienza di una "rifondazione" della banca centrale.² La prima è stata nel 1948, allorché venne restituita al paese la sovranità monetaria. La seconda nel 1957, anno in cui tale sistema provvisorio ebbe termine con la organizzazione della *Bundesbank*.

Caratteristica fondamentale della riorganizzazione economica e politica della Germania nell'immediato dopoguerra è l'ampio decentramento perseguito in tutti i campi. Questa caratteristica corrisponde in parte a scelte maturate dalle forze socio-politiche tedesche, in parte alla preoccupazione nutrita dagli Alleati di evitare il rischio di una rinascita di un potente governo centralizzatore. In questo quadro si comprende come la banca centrale tedesca sia stata riorganizzata sul modello del *Federal Reserve System* americano. Il nuovo sistema, che vide la luce nel marzo 1948, consisteva in un sistema formato da undici banche centrali indipendenti e coordinate a livello centrale dalla Banca degli Stati Tedeschi (*Bank Deutscher Länder*).

Ciascuna banca statale operava con giurisdizione corrispondente ad un *Land*, regolando la disponibilità di mezzi di pagamento e di credito e sorvegliando le banche commerciali. La Banca degli Stati Tedeschi costituiva il secondo livello del sistema: ad essa spettava coordinare la politica monetaria, battere moneta, gestire le riserve in valuta. In ultima analisi, le banche statali controllavano il volume del credito nei rispettivi *Länder* regolando le riserve delle banche commerciali, manovrando il tasso di sconto ed effettuando interventi di mercato aperto; a sua volta la Banca degli Stati regolava le banche statali con modalità analoghe.

La soluzione presentava alcuni gravi svantaggi. Essi possono essere individuati, per l'essenziale, in tre punti:

² Sulla struttura e sui problemi istituzionali della Banca centrale tedesca sono di grande interesse gli atti dei lavori del Parlamento tedesco. Da ultimo si veda: BANCA D'ITALIA, *L'autonomia della Banca centrale: opinioni a confronto*, Roma, 1978.

a) il sistema risultava lento a reagire alle modificazioni intervenute. Perché l'iniziativa assunta dalla Banca degli Stati avesse effetto, occorre che essa influenzasse le banche statali, che queste a loro volta influenzassero le banche commerciali e che queste ultime trasmettessero al mercato l'impulso;

b) l'articolazione del sistema poteva portare a tensioni distorsive. Le banche statali, ove si fossero trovate in disaccordo con la Banca degli Stati, erano in grado di neutralizzare nel *Land* gli effetti della manovra monetaria decisa dalle autorità centrali. L'esito poteva essere, in questi casi, una frammentazione del mercato dei capitali, in contrasto con la tendenziale unità del mercato nel campo commerciale e industriale;

c) l'articolazione del sistema non corrispondeva all'organizzazione centralizzata delle banche commerciali. Queste erano state smembrate in unità regionali dagli Alleati, in modo analogo a quanto era avvenuto per i principali gruppi industriali. Le banche commerciali non avevano tuttavia tardato a ricostruire unità integrate sul piano nazionale.

Per superare queste difficoltà, il sistema nel giro di un breve lasso di tempo subì un'evoluzione che lo portò ad operare, di fatto, in modo centralizzato, disattendendo lo spirito delle norme istitutive. Le banche statali si comportarono sempre più come filiali di una banca centrale, piuttosto che come banche di un sistema federale di riserva. Ma, nonostante ciò, un limite non poteva essere superato, tale da ostacolare la funzionalità del sistema: esso consisteva nella frammentazione che collocava il potere decisionale sempre più a livello centrale, mentre lasciava le responsabilità di esecuzione intatte a livello regionale. L'esito era dunque una scarsa efficienza del sistema, in luogo della progettata articolazione federale.

Queste osservazioni spiegano perché l'adozione della nuova costituzione tedesca fornì l'occasione per riorganizzare la banca centrale tedesca. Il dibattito che allora si aprì è di notevole interesse: il minor condizionamento esterno sulle scelte interne tedesche permise una migliore e più approfondita maturazione delle scelte. A conclusione di tale dibattito, il 1° agosto 1957 nasceva la *Deutsche Bundesbank*, in sostituzione della *Bank Deutscher Länder*.

Contenuto essenziale della decisione di riorganizzare il sistema bancario centrale era la necessità di garantire l'efficienza del sistema nel rispetto della struttura federale della costituzione tedesca. La ricerca

della massima efficienza del sistema sosteneva soluzioni centralizzatrici; l'opportunità di preservare una struttura decentrata motivava la difesa del sistema esistente o comunque di modelli di analoga ispirazione, modellati sul *Federal Reserve System*. Alle diverse opzioni organizzative corrispondevano diverse opzioni giuridiche: così si contrapponevano le possibilità di strutturare la banca centrale come dipartimento governativo ("Bundesoberbehörde"), come impresa pubblica ("Körperschaft des öffentlichen Rechts") o come fondo speciale governativo ("Sondervermögen des Bundes").

La *Deutsche Bundesbank* nasce come compromesso fra queste istanze contrapposte. Da un lato essa si struttura in forma centralizzata, secondo criteri di efficienza; dall'altro lato l'articolazione federale è tutelata garantendo l'autonomia della banca centrale nei confronti del governo. Dal punto di vista giuridico, alla banca centrale viene riconosciuto lo status di organo costituzionale autonomo, accanto all'esecutivo, al legislativo e al giudiziario ("Verfassungsorgan").

L'autonomia della banca centrale è inoltre garantita dalle procedure stabilite per la nomina dei direttori e degli amministratori. La *Bundesbank* ha tre organi amministrativi: il consiglio centrale ("Zentralbankrat"), il direttorio ("Direktorium") e il consiglio di amministrazione delle banche centrali regionali ("Vorstand"). Il "Zentralbankrat" è composto dal presidente e dal vice-presidente della banca, dai membri del "Direktorium" e dai presidenti delle banche centrali regionali. Il "Direktorium" è composto dal presidente e dal vice-presidente della banca e da 8 membri, nominati dal Presidente della Repubblica su designazione del governo. I Presidenti delle banche centrali regionali sono nominati dal Presidente della Repubblica su designazione del *Bundesrat*, che è vincolato alle proposte delle autorità dei *Länder*.

Particolarmente importanti sono anche le modalità con cui, nel caso tedesco, vengono risolti i possibili conflitti fra banca centrale e governo. In effetti, in assenza di procedure di conciliazione, una piena indipendenza dei due poteri potrebbe condurre a gravi squilibri economici, ove le strategie perseguite risultassero contrapposte. Ferma restando l'autonomia della *Bundesbank*, la sua azione è coordinata con la politica governativa essenzialmente in due modi. Primo, è stabilito il principio che la banca centrale debba prendere atto delle politiche adottate dal governo e debba sostenerne la realizzazione. Secondo, i ministri competenti in materia economica sono autorizzati a partecipare alle riunioni del "Zentralbankrat", senza diritto di voto. In caso di disaccordo fra governo e banca centrale, il primo ha diritto di chiedere

una sospensione per due settimane delle decisioni prese dalla seconda. A sua volta, il Presidente della *Bundesbank* è invitato dal governo a partecipare alle riunioni in cui debbono essere prese decisioni rilevanti di carattere economico.

L'organizzazione dell'unione monetaria

L'insegnamento dell'esperienza storica tedesca fa perno sull'autonomia della banca centrale come condizione favorevole allo stabilimento di un'organizzazione federale dello stato. Il punto è centrale anche per quanto concerne le scelte necessarie e possibili a livello europeo: esso ha importanza fondamentale per la definizione del Fondo Monetario Europeo, la cui realizzazione è prevista come seconda fase del Sistema Monetario Europeo; un chiarimento del punto è altresì necessario per meglio comprendere i rapporti fra realizzazioni in campo monetario e avanzamento del processo di unificazione economico-politica in Europa. Per affrontare questi problemi, è opportuno anzitutto individuare le competenze in cui massimo deve essere il potere del livello europeo rispetto a quello nazionale.³

Ora, se prendiamo in considerazione le funzioni essenziali del settore pubblico nell'economia — fornitura di servizi pubblici, redistribuzione del reddito, stabilizzazione dell'economia —, risulta subito evidente che è quest'ultima che dovrebbe essere garantita in via principale dal livello europeo. Per quanto riguarda la redistribuzione del reddito e la fornitura di servizi, è una sufficiente approssimazione affermare che tali funzioni possono essere esercitate congiuntamente a livello europeo e a livello nazionale, con una ripartizione relativamente discrezionale.

La politica di stabilizzazione dovrebbe essere affidata agli organi europei in primo luogo per motivi di efficacia. A livello degli stati membri, l'efficacia della manovra fiscale e monetaria a fini anticiclici è ridotta dall'apertura dei sistemi economici; nel quadro dell'Unione economico-monetaria l'efficacia è minima perché massima è l'integrazione. In una situazione del genere, gli stati membri potrebbero varare piani di sviluppo solo nel quadro delle condizioni generali determinate a

³ P. R. ALLEN, *Organization and Administration of a Monetary Union in Europe*, Princeton, 1976.

livello europeo; in caso contrario i sacrifici necessari sarebbero elevati e scarsi i risultati. Inoltre, la politica di stabilizzazione avrebbe la massima efficacia se svolta a livello europeo, poiché è prevedibile che in un'area integrata gli andamenti ciclici investano in modo omogeneo tutti i paesi membri.

La politica di stabilizzazione deve essere decisa a livello europeo, in secondo luogo, per motivi di coerenza. Nel quadro dell'Unione monetaria, gli organi europei saranno responsabili della difesa, sul mercato dei cambi, del valore della moneta. Questo obiettivo impone che essi possano regolare la liquidità interna. Ciò conferma l'esigenza di privilegiare la responsabilità del livello europeo per quanto riguarda la politica di stabilizzazione, perché il controllo della liquidità non può essere disgiunto dal controllo degli altri interventi a funzione anticiclica, pena la possibilità che le misure adottate si elidano a vicenda.⁴

Ciò ancora nulla ci dice circa le modalità con cui gli interventi anticiclici possono essere realizzati. È possibile individuare una serie di combinazioni di misure alternative di politica monetaria e fiscale in grado di raggiungere obiettivi analoghi per quanto riguarda la stabilizzazione, ma con implicazioni affatto differenti per quanto riguarda altri aspetti. Le alternative estreme possono essere definite: da un lato una soluzione che privilegia al massimo l'utilizzazione della politica monetaria, dall'altro una soluzione opposta che privilegia al massimo l'utilizzazione della politica fiscale. L'orientamento a favore di una di queste due alternative non è solo problema economico, ma pone in discussione scelte fondamentali sia per quanto riguarda l'ordine costituzionale sia per quanto riguarda l'ordine internazionale.⁵

Se l'azione a livello europeo si orienterà a utilizzare prevalentemente la politica monetaria come strumento per influenzare l'economia, ciò equivarrà ad una scelta centralizzatrice e ad un'opzione per i cambi flessibili nelle relazioni internazionali. Se l'azione si orienterà a favore della politica fiscale, ciò sosterrà una evoluzione di tipo federale nei rapporti fra ordinamento europeo e stati membri e agevolerà il mantenimento di cambi fissi, almeno con le principali monete extra-europee (il dollaro, nell'immediato).

⁴ G. MONTANI, "Le competenze dell'esecutivo europeo in materia di moneta e finanza", in: AA.VV., *L'Unione economica e il problema della moneta europea*, Milano, 1978.

⁵ Sul punto si vedano: W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972; T. SCITOVSKY, *Economic Theory and Western European Integration*, London, 1958.

In effetti, l'autonomia delle autorità locali può essere sorretta solamente da un potere autonomo di imposizione fiscale; ma tale autonomia è destinata ad essere vanificata ove l'autorità centrale abbia la facoltà di drenare discrezionalmente risorse (redistribuirle) senza ricorrere a provvedimenti legislativi ma ricorrendo all'emissione di moneta fiduciaria. Una politica monetaria "ortodossa" è condizione favorevole (anche se non sufficiente) a garantire lo stabilimento di cambi fissi fra Europa e resto del mondo;⁶ e viceversa, lo stabilimento di cambi fissi costituisce un vincolo allo svolgimento a livello nazionale, o federale in caso di federazioni, di politiche monetarie inflazionistiche centralizzatrici. La scelta in discussione ha dunque sia un aspetto europeo, sia un aspetto internazionale. L'evoluzione dipenderà dai rapporti di potere che si affermeranno a livello europeo con il progresso del processo di integrazione, e a livello internazionale con la comparsa di un nuovo polo autonomo costituito dall'Unione europea. Al tempo stesso, il fatto di orientare l'azione verso una data soluzione, a sua volta, influenzerà i rapporti di potere intra-europei e internazionali. Il condizionamento è reciproco.

Posta in evidenza la natura della scelta, riteniamo opportuno approfondire le implicazioni soprattutto della seconda alternativa (politica monetaria ortodossa, uso attivo dello strumento fiscale) in quanto soluzione più probabile.

Consideriamo la base di potere interna di tale alternativa. A nessuno sfugge che in una prospettiva a breve-medio termine è prevedibile che i poteri locali europei (gli Stati membri) manterranno una elevata influenza sull'attività dei poteri centrali. È facilmente ipotizzabile che gli stati europei, nell'unione monetaria europea, tenderanno (e riusciranno) a opporsi ad un forte accentramento di potere da parte delle autorità europee. Il fatto che la stabilità monetaria sia una condizione per l'affermazione dell'autonomia delle entità territoriali locali fa sì che questi poteri presumibilmente si schiereranno a favore di una politica monetaria europea ortodossa e dei cambi fissi. In questo quadro, una gestione equilibrata della moneta dipende (è garantita) dall'articolazione federale del potere e non dall'azione di un attore isolato. Essa cioè scaturisce dal controllo democratico esercitato "ai" vari livelli (europeo, nazionale, regionale) sul governo dell'economia, e

⁶ W. CORDEN, *Exchange Rate and World Economy*, Oxford, 1977.

“sui” vari livelli (europeo, nazionale, regionale) in quanto tali per quanto riguarda la ripartizione del potere fra di essi.

Consideriamo ora la base di potere internazionale della suddetta alternativa. Lo stabilimento di cambi fissi è condizione favorevole all'integrazione e cooperazione internazionale. La base di potere internazionale di una politica monetaria europea ortodossa è costituita in primo luogo dalla convergenza di interessi fra i paesi industrializzati, in secondo luogo dalla convergenza di interessi fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo. È realistico ipotizzare che la nascita di un polo autonomo europeo contribuisca a modificare profondamente lo scenario internazionale in un senso favorevole alla cooperazione, in quanto eliminerebbe un fattore di tensione e disordine costituito dall'incapacità dell'Europa divisa di assumere le responsabilità che le competono.⁷

Va sottolineato che nella misura in cui i fattori di ordine interno e di ordine internazionale svolgono una influenza di carattere omogeneo, rafforzano a vicenda la propria capacità di orientare l'azione. Ciò incrementa il grado di probabilità imputabile all'affermarsi di queste tendenze.⁸

Queste osservazioni, se da un lato definiscono la probabilità di un'evoluzione, dall'altro lato già ne colgono alcuni contenuti. Il fatto di basare i rapporti, nell'unione monetaria, fra livello europeo e stati membri su soluzioni che privilegiano come strumento di intervento le misure fiscali rispetto a quelle monetarie implica la possibilità di realizzare un disegno che potremmo definire “programmazione virtuosa”. In un sistema del genere potrebbero convivere le virtù della stabilità monetaria, l'esigenza ormai imprescindibile di programmare democraticamente l'economia e l'obiettivo di garantire la massima autonomia ai vari livelli di potere sulla base di un'articolazione federale.

Il progresso che in tal modo si otterrebbe nella capacità di governo dell'economia è misurato dal confronto con le soluzioni inadeguate con cui in passato è stato perseguito l'obiettivo. Realizzare questo confronto significa riconsiderare, sulla base dell'avanzamento dell'analisi raggiunto, l'interrogativo iniziale circa l'autonomia dell'istituto di emissione.

⁷ R. TRIFFIN, “The Future of the International Monetary System”, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, March 1980. Si veda inoltre: T. DE VRIES, *On the Meaning and Future of the European Monetary System*, Princeton, 1980.

⁸ Ci sia consentito rinviare a: D. VELO, “La moneta europea e il nuovo ordine monetario internazionale”, in: *Thema*, 1978.

L'autonomia della banca centrale

Il problema dell'autonomia della banca centrale sorge con la nascita stessa di questa ultima, avvenuta per rispondere a nuovi bisogni portati dalla rivoluzione industriale. Fino a quell'epoca il finanziamento degli scambi aveva potuto essere garantito dalla moneta metallica, perché, in un'economia fondata sull'agricoltura e l'artigianato, limitato era il volume delle transazioni. In un sistema del genere, la stabilità della quantità di metallo in circolazione, mentre sopperiva ai fabbisogni degli operatori economici, al tempo stesso assicurava la stabilità del valore della moneta. La moneta era per definizione stessa autonoma (in misura rilevante) rispetto alle autorità pubbliche, perché la funzione di queste si riduceva al controllo del contenuto aureo (argenteo) delle monete; il potere d'acquisto della moneta dipendeva dal valore del suo contenuto intrinseco, cioè da un dato determinato da forze economiche su scala mondiale e non influenzabile dalle singole autorità statali.

L'espansione portata dalla rivoluzione industriale ha imposto l'adozione della moneta fiduciaria, mutando radicalmente il potere e la responsabilità delle autorità pubbliche. Il sistema fondato sulla moneta fiduciaria e sul credito è instabile perché si basa sulla fiducia e dipende dal comportamento degli organismi preposti alla creazione di liquidità; esso pertanto deve essere regolato. Il potere di creare moneta fiduciaria dà, a chi lo possiede, la possibilità di drenare risorse reali dall'economia in cambio di carta moneta, cioè di fatto un potere di spesa finanziato con strumenti monetari (il diritto di signoraggio) invece che fiscali (le imposte) o finanziari (il debito pubblico); questo potere deve pertanto essere controllato. In un sistema a moneta legale, il potere d'acquisto della moneta dipende dalla gestione fattane dall'autorità pubblica, che in tal modo ha il potere di accomunare il destino economico della sfera economica pubblica e privata, cioè di influenzare in modo potente tutta l'economia.⁹

La nascita delle banche centrali si pone in questo quadro. Esse sono sorte per gestire questo nuovo potere pubblico. E nel momento stesso in cui hanno iniziato la loro attività, si sono trovate a mediare fra l'obiettivo della stabilità monetaria e il tentativo delle autorità pubbliche di utilizzare il nuovo potere finanziario. L'autonomia delle banche

⁹ J. HICKS, *Critical Essays in Monetary Theory*, Oxford, 1967.

centrali è stata concepita come tentativo di organizzare un potere in grado di limitare i rischi di abuso, da parte dell'esecutivo, della possibilità di creare moneta fiduciaria. In tal modo si è concretizzata una autolimitazione, da parte dell'esecutivo, del proprio potere in campo monetario.

Così posto il problema, derivano alcune indicazioni. Da un lato si comprende come la difesa dell'autonomia delle banche centrali in alcune circostanze abbia potuto assumere connotati di politica conservatrice. Di fronte alla nascita del potere pubblico in campo economico, sono stati compiuti tentativi di neutralizzarlo in luogo di controllarlo democraticamente. L'incapacità dei poteri pubblici di gestire efficacemente il potere monetario ha sostenuto posizioni volte a esautorare i legittimi depositari del potere pubblico a favore di strutture tecnocratiche. Dall'altro lato, si comprende come la difesa dell'autonomia delle banche centrali abbia potuto essere anche l'espressione di un legittimo desiderio di garantire la stabilità e di privilegiare lo strumento fiscale come mezzo di governo dell'economia.¹⁰

Il fatto è che l'autonomia della banca centrale nei confronti dell'esecutivo, di per sé, non vale a qualificare il governo dell'economia. Banca centrale ed esecutivo sono due istituzioni che accanto ad altre costituiscono l'assetto statale e con altre garantiscono il governo dell'economia. La posizione della banca centrale va considerata in questo quadro più generale. In particolare risulta come l'autonomia della banca centrale abbia valenze del tutto differenti in presenza di un'articolazione federale del potere fiscale. Nel quadro comunitario, l'autonomia delle autorità monetarie europee è un disegno evolutivo tanto più ove si accompagni alla attribuzione, al livello europeo, di un potere autonomo significativo di natura fiscale.¹¹

¹⁰ Su questi problemi si vedano in particolare: M.H. COCK, *Central Banking*, London, 1939; C.H. KISCH-W. ELKIN, *Central Banks*, London, 1928.

¹¹ A. MAJOCCHI, "Dallo SME all'Unione economico-monetaria: il ruolo della politica fiscale", in: AA.VV., *Il sistema monetario europeo e le prospettive della politica fiscale*, Milano, 1981.

La riforma della Banca d'Italia

Dall'analisi svolta possono essere tratte indicazioni per orientare il giudizio circa le proposte, recentemente e autorevolmente formulate, di riformare la Banca d'Italia nel senso di una maggiore autonomia nei confronti dell'esecutivo. Le indicazioni fondamentali sono due:

1) Una simile evoluzione corrisponde alle condizioni che tenderanno a prevalere con la nascita del Fondo Monetario Europeo. In questa prospettiva gli interventi possono essere concepiti come prerequisito per agevolare l'adesione al sistema, e quindi come condizione perché il paese possa trarre tutti i benefici possibili dal progresso del Sistema Monetario Europeo.

2) Una simile evoluzione si colloca nel quadro di un piano economico (di risanamento economico) volto a realizzare condizioni di "programmazione virtuosa" a livello nazionale, cioè di ripresa di controllo democratico sull'economia. Le considerazioni sviluppate sui rapporti fra moneta e fiscalità valgono a chiarire il punto.¹²

In questo quadro è legittimo interrogarsi circa la rilevanza, rispetto agli altri interventi possibili/necessari, della riforma volta ad accrescere l'autonomia della Banca d'Italia nei confronti del Tesoro. Ciò corrisponde ad interrogarsi circa la rilevanza di un approccio monetario/finanziario (la riforma monetaria, in ultima analisi) al risanamento economico.

A questo fine, alcune osservazioni sembrano lecite:

1) l'aspetto monetario è del massimo rilievo perché la moneta è oggi fattore di disordine (interno nella forma di inflazione, internazionale nella forma di oscillazione dei cambi), così come può essere invece fattore cruciale di governo. Per quanto più direttamente concerne il processo di risanamento economico del nostro paese, va detto che le scelte in campo monetario costituiscono punti di accumulazione di una gamma molto ampia di scelte alternative, tracciando una discriminazione fra le decisioni influenti sul risanamento economico stesso. Le misure

¹² R. MASERA, *Disavanzo pubblico e vincolo di bilancio*, Milano, 1979.

di ordine monetario non costituiscono, in questa concezione, un sostituto della gamma degli interventi necessari, ma costituiscono invece un'occasione per l'adozione di questi stessi interventi.

2) Per avere efficacia, una riforma della Banca d'Italia, che miri ad accrescerne l'autonomia funzionale, non può essere congegnata secondo un piano di realizzazione graduale. In una situazione di elevata inflazione e a fronte di un debito pubblico di dimensioni oltremodo rilevanti e in fase di ulteriore continua espansione, un approccio gradualistico è destinato ad essere travolto.

Natura del problema è la necessità di una inversione di tendenza. La riforma della Banca d'Italia può essere progettata solo congiuntamente ad altre misure, in modo da realizzare un intervento di portata radicale. Dal punto di vista monetario ciò pone in discussione un consolidamento del debito pubblico e la drastica riduzione del processo inflazionistico. Questi due ultimi aspetti sono profondamente interdipendenti. Va ricordato che l'uscita da crisi inflazionistiche virulente è nella generalità dei casi avvenuta mediante il cambio della moneta; il cambio di moneta oggi in discussione è la sostituzione dell'ECU alla lira. Se si considera che la vera moneta è costituita oggi in Italia dai B.O.T., soprattutto dopo la diffusione avvenuta fra larghe fasce di piccoli risparmiatori, si coglie come il cambio della moneta coincida in ampia misura con la conversione e il consolidamento del debito pubblico in titoli espressi in ECU. Questa manovra è prospettata nella legge finanziaria approvata recentemente dal Parlamento; essa era già stata evocata dal "documento Pandolfi". La conversione e il consolidamento del debito pubblico in ECU, oltre ai vantaggi più evidenti, agevolerebbe in modo diretto il tentativo di accrescere l'autonomia dell'istituto di emissione. In effetti, l'indicizzazione al cambio del debito pubblico toglierebbe alle autorità la possibilità di svalutare il debito pubblico stesso, cioè ridurrebbe la possibilità di finanziare la spesa pubblica con la tassa inflazione. In gioco, dunque, è anche la restituzione di ambiti di autonomia alla politica monetaria, rispetto alle esigenze del Tesoro, per mezzo di un "vincolo" europeo.

3) La riforma della Banca d'Italia può essere progettata solo a condizione di progettare un totale recupero della capacità governativa di controllare l'economia nella sua unità. Le misure da adottare a fianco delle misure monetarie già descritte possono essere configurate in modo

diverso. Fatto essenziale è che esse siano strutturate in modo da incidere sui comportamenti di tutti gli operatori e realizzare un impegno/consenso quanto più ampio possibile ad affermare l'interesse generale. In gioco deve cioè essere la transizione da una politica economica che realizza il consenso soltanto intorno al momento assistenziale, ad una politica economica di unità nazionale definita come convergenza dei partiti democratici sui provvedimenti concreti indispensabili.¹³

Osservazioni conclusive

Le osservazioni svolte indicano come l'Italia sia oggi di fronte ad una svolta. Il dibattito circa l'autonomia della Banca d'Italia si inquadra nel più generale dibattito su tale svolta. Il crocevia è fra la rassegnazione a convivere con l'inflazione o la volontà di liberarsi delle difficoltà attuali orientandosi verso modelli di sviluppo industriale avanzato, effettuando una decisa scelta europea.¹⁴

L'opzione, come si è visto, ha sia un aspetto nazionale, sia un aspetto europeo. In conclusione, va sottolineata l'interdipendenza fra i due livelli del problema.¹⁵ La coscienza della interdipendenza fra opzioni nazionali ed europee può portare a due strategie alternative per fronteggiare la crisi italiana, cioè per risolvere i problemi che stanno alla base della proposta, qui considerata, di maggior autonomia per la Banca d'Italia.

Una prima strategia può fondarsi sull'aspettativa che lo SME evolva verso forme istituzionali e quindi acquisti maggiore capacità di condizionamento delle scelte nazionali. Questa alternativa rinvia all'avanzamento del processo di integrazione il compito del risanamento nazionale, concepito come vincolo imposto dall'esterno, se pure sorretto anche dal consenso interno. Questa alternativa, corrispondentemente, rinvia alla creazione del Fondo Monetario Europeo il problema di una possibile riforma delle istituzioni monetarie a livello nazionale, che assumerebbe valore di "effetto a cascata".

¹³ AA.VV., *L'economia italiana di fronte ad un crocevia*, Milano, 1981.

¹⁴ N. ANDREATTA, "Le conseguenze economiche dello SME per l'Europa e per l'Italia", in: *Thema*, 1978.

¹⁵ T. PADOA SCHIOPPA, *La CEE di fronte all'Euro-scudo*, relazione al convegno "Un mercato finanziario in Euroscudi", Trieste, 1981.

In questa forma estrema è tuttavia da dubitare che l'Europa possa supplire all'iniziativa nazionale, anche perché è difficile prevedere che l'Unione monetaria proceda in mancanza di comportamenti conformi da parte dei singoli Stati. Ciò porta a concepire il problema del risanamento, e quindi anche della maggior autonomia della Banca d'Italia, come prerequisito dell'integrazione monetaria: è questa la seconda strategia possibile. Le osservazioni qui svolte sembrano indicare sia la necessità, sia la praticabilità di questa soluzione, ove le precisate condizioni vengano garantite.

ALFONSO JOZZO - DARIO VELO