

L'autonomia della Banca Centrale

VERSO UNA NUOVA COSTITUZIONE IN ITALIA E IN EUROPA

a cura di
Dario Velo



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

L'AUTONOMIA DELLA BANCA CENTRALE
VERSO UNA NUOVA COSTITUZIONE IN ITALIA E IN EUROPA

a cura di
Dario Velo



Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ RISERVATA

© 1995 Cacucci Editore

© 1995 Cacucci Editore - Bari
Ai sensi della legge sui diritti d'autore e del codice civile.
È vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso
con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico, per mezzo di
fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.



INDICE

GIAN PIETRO FONTANA RAVA	
Introduzione	pag. 7
DARIO VELO	
La riforma della Banque de France e le prospettive di riforma della Banca d'Italia	» 9
SILVIO BERETTA	
L'autonomia della Banca Centrale: riflessioni in prospettiva europea	» 25
GIANMARIA GALIMBERTI	
Una riforma costituzionale federale per mantenere l'Italia in Europa	» 37
FRANCO BRUNI	
Modalità e tempi per l'Unione Monetaria: gli interessi dell'Italia	» 55
LUIGI GIUSSO	
Riflessioni sull'autonomia delle Banche Centrali	» 65
ALFONSO JOZZO	
L'autonomia della Banca Centrale nel contesto internazionale	» 77
CARLO SECCHI	
Verso una Unione Europea a più velocità?	» 95

GIORGIO LA MALFA Un Governo di garanzia europea per riportare l'Italia in Europa	pag. 111
CHARLES CORNUT L'indipendenza della Banca di Francia	» 117
GIANCARLO MALVESTITO La politica italiana di fronte all'Unione Monetaria europea	» 121
SERGIO PISTONE L'Italia e l'Unione Europea: gli aspetti costituzionali nazionali ed europei dell'unificazione monetaria	» 125

GIAN PIETRO FONTANA RAVA

Introduzione

L'autonomia della Banca Centrale è prerogativa di primaria importanza. In effetti, se si vuole arrivare alla moneta unica, è chiaro che l'autonomia delle Banche Centrali europee rappresenta uno degli elementi focali, fondamentali per poter arrivare al traguardo. Tale obiettivo è stato tracciato in modo molto analitico e chiaro dal Trattato di Maastricht. Le polemiche che oggi si innescano sul fatto che si debba o meno seguire tale orientamento, mi sembrano andare contro la realtà, costituita dal fatto che il Trattato di Maastricht rappresenta un impegno liberamente e pubblicamente assunto.

Ci sono paesi, come la Germania, dove l'autonomia della Banca Centrale è sempre stata un perno dell'ordinamento costituzionale. Per questi paesi, l'autonomia del Sistema Europeo di Banche Centrali non costituisce un problema, inserendosi con continuità nell'esperienza storica. Ma ci sono anche paesi, che non avendo nella propria tradizione l'autonomia della Banca Centrale, debbono realizzare un profondo cambiamento. Esempio in tal senso è la Francia, che ha recentemente cambiato la propria legislazione, per adattarla al dettato del Trattato di Maastricht. Anche in Italia, le modificazioni necessarie sono certamente possibili; poiché ciò si realizzi, occorre una visione politica coerente con gli impegni assunti a livello europeo.

Alcuni sostengono che l'Italia rischia di essere espulsa dalla Comunità Europea, o di essere relegata «in serie B» da alcuni stati membri della Comunità. Non credo a queste trame. Credo piuttosto che il ragionamento debba essere rovesciato. È l'Italia

stessa che, non osservando i criteri di convergenza, potrebbe autoescludersi dalla Comunità Europea.

Maastricht e il processo di unione monetaria, che sono stati chiaramente definiti, debbono rappresentare l'obiettivo che può essere raggiunto grazie ad un impegno improrogabile e costante, che consenta di adottare le misure necessarie per avvicinare l'Italia ai paesi europei più avanzati.

Il convegno organizzato dall'AUSE in collaborazione con la rappresentanza a Milano della Commissione europea il 13 dicembre 1994, i cui atti sono raccolti nel presente volume, ha certamente dato un contributo di idee e di iniziativa politico-economica, in questa direzione.

DARIO VELO

La riforma della Banque de France e le prospettive di riforma della Banca d'Italia

1. La seconda tappa dell'Unione Monetaria

Il primo gennaio 1994 è iniziata la seconda fase dell'Unione Monetaria, che si concluderà nel 1997 o al più tardi nel 1999. Elementi qualificanti di tale fase saranno le riforme degli statuti delle Banche Centrali nazionali, al fine di adeguarli al dettato del Trattato di Maastricht.

La Francia ha già provveduto a tale riforma, nel 1993, all'indomani della ratifica definitiva del Trattato. Il Governo italiano è intervenuto per aumentare l'autonomia della Banca d'Italia rispetto alle esigenze di tesoreria del Tesoro; in Parlamento iniziative sono state assunte perché la riforma della Banca d'Italia, richiesta dal Trattato di Maastricht, sia al tempo stesso occasione per articolare in modo più federale la struttura costituzionale del nostro paese.

In questo quadro, per valutare l'esperienza francese e per orientare il pensiero sulle prospettive aperte per il nostro paese, è opportuno prendere in considerazione alcuni punti, che possono contribuire a fare chiarezza sulle alternative possibili e quindi sulle implicazioni delle scelte a livello di riforma dello statuto della Banca d'Italia. I punti da prendere in considerazione sono, in via prioritaria, almeno tre:

- i caratteri differenziali dell'Unione Monetaria rispetto all'esperienza dello SME;

-
- il problema dell'autonomia della Banca Centrale nel quadro dell'Unione Monetaria;
 - la portata costituzionale della riforma degli statuti delle Banche Centrali europee.

2. *Lo sviluppo dell'integrazione monetaria europea*

Non può esistere un processo di integrazione economica in assenza di stabilità monetaria. La stabilità monetaria è apparsa la condizione base sine-qua-non per poter avviare il processo di integrazione europea. In effetti, se ripercorriamo la storia dell'integrazione europea, alle sue origini troviamo l'Unione Monetaria europea, che ha consentito di raggiungere la convertibilità delle monete e di stabilizzarne il cambio. Ogniqualevolta l'Europa ha fatto un balzo in avanti, iniziando una nuova tappa del processo di integrazione, il problema monetario è emerso in tutta la sua importanza e ha richiesto risposte sempre più efficaci. In questo modo l'integrazione monetaria ha accompagnato l'integrazione economica, procedendo (o non procedendo, in determinate fasi) in parallelo.

Il cammino percorso dall'integrazione monetaria può essere suddiviso, schematicamente, in quattro fasi:

a) Prima fase, 1950-1968: l'integrazione monetaria sorretta dall'esterno. Questa fase corrisponde al periodo che va dall'inizio del processo fino al completamento dell'unione doganale. Le monete europee hanno raggiunto la convertibilità e poi mantenuto cambi praticamente fissi fra di esse per quasi un ventennio, ancorandosi al dollaro e grazie alla stabilità di quest'ultimo. Sono gli anni del dollar exchange standard, fondato a Bretton Woods e presentato al mondo — in modo più neutrale — come gold exchange standard. La stabilità dell'ordine monetario internazionale fondato sul dollaro, in via generale ha consentito una crescente integrazione economico-commerciale a livello mondiale, in modo specifico ha sorretto l'integrazione europea.

La stabilità fra le monete è stata tanto solida e tanto prolungata, da illudere gli europei di aver raggiunto l'unione monetaria come semplice sotto-prodotto dell'integrazione doganale. Questa illusione doveva venire meno nel 1968, quando la debolezza del dollaro fa esplodere il disordine monetario in Europa.

b) Seconda fase, 1968-1979; il crollo del vecchio ordine, la mancata nascita di un'alternativa europea. Il successo prorom-pente del Mercato Comune, con uno sviluppo ininterrotto durato per quasi un ventennio, ha minato la supremazia economica degli Stati Uniti e con essa il dollaro. In questo modo l'Europa ha minato in modo irreversibile l'ordine monetario fondato sul dollaro, e nel 1968 si è trovata così nella condizione di dover fondare un autonomo sistema monetario europeo.

L'unione monetaria richiedeva però strumenti istituzionali di cui l'Europa non disponeva; in questo modo la CEE, messo in crisi il vecchio ordine, non è stata poi in grado di costruirne uno alternativo. L'esito finale della messa in crisi del dollaro, a cui erano ancorate le singole monete europee, è stato di innescare il disordine monetario all'interno della stessa Comunità Europea.

Pochi dati illustrano la dimensione dei fenomeni. Nel 1944, l'anno in cui Bretton Woods vede la nascita, gli Stati Uniti rappresentano oltre il 50% del PIL mondiale, concentrano la quasi totalità delle riserve auree mondiali, costituiscono l'unico sistema industriale moderno e funzionante a pieno ritmo e l'unico sistema politico democratico e stabile; dal punto di vista politico, sono i vincitori del secondo conflitto mondiale.

In questa situazione può nascere il dollar exchange standard e gli Stati Uniti risultano in grado di orientare l'economia e le monete di tutti i paesi occidentali. Nel 1968, l'anno in cui l'Europa completa l'unione doganale a livello industriale e agricolo, gli Stati Uniti rappresentano poco più del 20% del PIL mondiale, le riserve auree si sono spostate nei forzieri delle Banche Centrali europee, il sistema industriale europeo ha recuperato il grande ritardo nei confronti degli Stati Uniti, il Giappone si affaccia sulla scena mondiale, i sistemi politici europei e giapponese e più in generale di tutti i paesi occidentali si sono stabilizzati e consolidati. In questa situazione la supremazia economico-monetaria sta-

tunitense si incrina, emerge l'esigenza di una equal-partnership fra le due sponde dell'Atlantico, come preconizzato da John Kennedy.

L'Europa, per dare una risposta autonoma al disordine monetario lancia una serie di tentativi di unione monetaria, dal piano Werner in poi; tali tentativi, per un decennio intero, falliscono, con gli esiti drammatici che tutti ricordiamo.

Tali tentativi non potevano non fallire in quanto essi non affrontavano il punto decisivo: la creazione di nuove istituzioni in grado di guidare il processo di unificazione monetaria.

c) Terza fase, 1979-1992: l'unione prefederale europea. L'Europa compie nel 1979 un salto di qualità, quando finalmente viene lanciata una strategia complessiva: più governo europeo, più democrazia europea, più integrazione monetaria ed economica.

Lo SME e l'elezione diretta del Parlamento europeo vengono decisi contemporaneamente, così come l'Atto Unico e il Mercato Unico. Una scelta economica si accompagna ad una scelta politico-istituzionale, in grado di sorreggerla. Negli anni '80 il processo di integrazione ha potuto così svilupparsi in modo relativamente equilibrato. Una moneta non può esistere senza governo, un processo di unificazione monetaria non può svilupparsi senza un processo costituente graduale. La terza fase può essere definita prefederale, in quanto è caratterizzata da un graduale avanzamento, in parallelo, dell'integrazione monetaria e del rafforzamento istituzionale.

Va detto che il processo è stato agevolato da una relativa stabilità monetaria a livello internazionale, peraltro essa stessa sorretta dalla crescente stabilità delle valute all'interno dell'Europa.

Questa fase si presenta come un periodo di transizione. E come tutte le transizioni, la sua efficacia è andata logorandosi con l'avvicinarsi della scadenza. Il successo dello SME ha modificato i rapporti monetari tra Stati Uniti ed Europa, assegnando a quest'ultima crescenti responsabilità internazionali. L'Ecu è stato chiamato a svolgere un ruolo a cui non era ancora pronto, perché non ancora sorretto da una Banca Centrale europea. Il successo dello SME ha rafforzato tutte le monete europee, prima fra tutte il marco; ciò a propria volta ha alimentato tensioni fra le monete rimaste sovrane, se pur legate dagli accordi monetari europei.

Quando, nella seconda metà del '92, il dollaro è entrato in urto con lo SME, quest'ultimo si è incrinato, per poi entrare in grave crisi.

d) Quarta fase, 1993-1999: l'Unione Monetaria. A Maastricht è lanciato l'ambizioso progetto del completamento dell'unione monetaria e dell'unione europea. Se questo è l'obiettivo di fondo, occorre peraltro valutare con precisione le scelte specifiche contenute nel trattato in campo economico. A tal fine, alcuni punti hanno particolare importanza, in primo luogo l'autonomia della Banca Centrale Europea, la sua articolazione federale, il federalismo fiscale come base economica per concretizzare il principio di sussidiarietà.

Questa ricostruzione schematica del processo di integrazione monetaria sottolinea pertanto:

- a) la dimensione contemporaneamente europea e mondiale dei fenomeni monetari;
- b) la dimensione contemporaneamente economica e costituzionale del problema della moneta.

La crisi del 1968 ha imposto all'Europa di avviare un processo orientato alla costruzione di una sovranità monetaria europea; in questo modo è emerso un problema costituzionale, l'Unione Monetaria. Al tempo stesso ha cominciato a delinearsi la necessità di riconsiderare le regole stesse di funzionamento su cui si poggiava il FMI.

Occorre peraltro sottolineare la portata limitata delle trasformazioni possibili/necessarie negli anni '70. La divisione del mondo in due blocchi contrapposti di per sé valeva a rendere senza alternativa la supremazia statunitense in campo occidentale. La crisi iniziata nel 1968 ha incrinato il vecchio ordine monetario, ma non ha posto in crisi le condizioni su cui si fondava. Le ambizioni europee si sono trovate di fronte a questa situazione di fatto, che poneva un tetto alle richieste di equal partnership, in campo monetario così come in qualsiasi altro settore delle relazioni internazionali.

La situazione ha subito una nuova profonda evoluzione solo nel 1989, in coincidenza della caduta del muro di Berlino.

Si sono delineate in tal modo le condizioni nuove entro cui si è collocato il Trattato di Maastricht, con il progetto di Banca Centrale Europea.

È soltanto nella nuova fase, oggi in pieno svolgimento, che sono destinate a giungere a maturazione scelte costituzionali, a livello europeo, per gestire il problema monetario in modo coerente con il nuovo quadro internazionale.

La dimensione costituzionale raggiunta dai problemi economici riguarda tutti i livelli. Correlato dell'Unione Monetaria europea è il federalismo fiscale interno. In discussione è la ripartizione della sovranità economica a tutti i livelli, da quello locale a quello europeo. I rapporti fra Stati Uniti ed Europa richiedono di essere ridefiniti, sulla base di accordi che essi pure hanno portata costituzionale.

Altrettanto vale, più in generale, per le trasformazioni necessarie a livello mondiale, ove il FMI, in prospettiva, può compiere progressi verso la trasformazione in un sistema federale di riserva mondiale.

È difficile ipotizzare che queste trasformazioni possano realizzarsi secondo un piano organico, che regoli le trasformazioni riducendo gli attriti. È più realistico ipotizzare un processo discontinuo, accompagnato da tensioni che per approssimazioni successive e con un processo di sviluppo non sempre progressivo ricerchi nuovi equilibri fra le soluzioni costituzionali emergenti ai vari livelli e nelle varie aree.

3. Le riforme istituzionali necessarie per limitare l'instabilità nel periodo di transizione verso l'Unione Monetaria (1994-1997)

Le crisi valutarie europee del 1992-1993 possono essere ricondotte ad una serie di fenomeni di natura congiunturale. Ciò che ha più rilevanza, è il fatto che esse hanno avuto anche cause strutturali, destinate prevedibilmente a generare ulteriori crisi monetarie nel futuro, fino al completamento della terza fase dell'Unione Monetaria. Il problema che emerge è pertanto costituito dalla necessità di individuare le misure necessarie, in primo luogo sul piano istituzionale, per limitare l'instabilità monetaria nel periodo di transizione costituito dalla seconda fase dell'Unione Monetaria.

Alla base di questa recente crisi valutaria può essere collocata la difficoltà — al limite della impossibilità — di conciliare la presenza concomitante di quattro condizioni:

- 1) completa mobilità dei capitali;
- 2) piena libertà degli scambi commerciali di beni e servizi;
- 3) tassi di cambio fissi o comunque oscillanti entro margini ristretti predefiniti;
- 4) autonomia nazionale nella conduzione delle politiche monetarie.

Questi quattro elementi formano, secondo la terminologia proposta da Padoa Schioppa, un "quartetto incoerente".

La teoria economica e l'esperienza dei mercati hanno ripetutamente dimostrato che essi non possono coesistere in condizioni di stabilità; almeno uno di essi deve essere abbandonato per consentire ai restanti tre di raggiungere una situazione di equilibrio complessivo.

Nella seconda fase dell'Unione Monetaria, l'Europa, secondo le indicazioni del Trattato di Maastricht, dovrà far coesistere gli elementi del "quartetto incoerente". L'arco di tempo previsto dal Trattato per questa fase è iniziato il 1° gennaio 1994 e durerà 3 o 5 anni al più tardi. Tale sostenibilità, che già può essere messa in dubbio sulla base delle considerazioni sopra ricordate, risulta ancora più incerta ove si consideri la lunga durata del periodo transitorio.

È evidente che maggiore è l'arco di tempo in cui si tenta di conciliare gli elementi del "quartetto incoerente" maggiore è la probabilità del verificarsi di eventi sfavorevoli in grado di destabilizzare il sistema. Conseguentemente, anche l'obiettivo della moneta unica diventa meno credibile per il mercato, per cui le aspettative degli operatori possono più facilmente divergere dall'obiettivo rendendo più arduo il suo raggiungimento.

Di fronte a questa situazione, le alternative sembrano essere sostanzialmente due. Da un lato ritornare ad un sistema caratterizzato da frequenti riallineamenti valutari, abbandonando la funzione disciplinatrice che gli impegni di cambio avevano svolto in Europa, ampliando lo spazio a disposizione per i movimenti di capitali a carattere speculativo e destabilizzante a danno delle monete deboli, creando le condizioni per il ritorno a politiche di

svalutazione competitiva: questa alternativa determinerebbe a breve termine la disgregazione del Mercato Unico, che richiede stabilità valutaria e libera circolazione dei capitali.

L'alternativa a questo processo, le cui conseguenze distruttive per il processo di integrazione europea potrebbero essere gravi oltre il prevedibile, sembra essere quella di anticipare, rispetto a quanto previsto dal Trattato di Maastricht, alcuni contenuti della terza fase dell'Unione Monetaria. In questa direzione è possibile concepire l'adozione di iniziative d'avanguardia da parte dei paesi che abbiano fondamentali migliori delle medie europee, che si proporrebbero così come il nucleo di partenza della terza fase dell'Unione Monetaria.

In questa seconda prospettiva è importante che passi concreti vengano prontamente intrapresi al fine di ridare credibilità al processo e per preparare il passaggio a fasi successive: emerge l'importanza dell'approvazione, da parte di tutti gli stati membri per i quali esista un problema di adeguamento, delle riforme statutarie delle Banche Centrali nazionali necessarie per allineare gli statuti stessi al dettato del Trattato di Maastricht. Si ritrova in tal modo l'importanza degli aspetti istituzionali dell'Unione Monetaria e, in primo luogo, il problema della tutela istituzionale dell'autonomia delle singole Banche Centrali europee come pre-requisito su cui fondare l'autonomia del Sistema Europeo di Banche Centrali.

4. L'autonomia della Banca Centrale

Il Trattato di Maastricht contiene una chiara presa di posizione a favore del principio d'autonomia delle Banche Centrali europee. L'articolo 107 del Trattato prevede infatti l'autonomia sia della futura Banca Centrale Europea, sia delle Banche Centrali nazionali statuendo che: "Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dal presente Trattato e dallo statuto del SEBC, né la BCE né una Banca Centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi

comunitari, dai Governi degli stati membri né da qualsiasi altro organismo". Gli articoli 108 e 109 E par. 5 impongono agli stati membri di adeguare la propria legislazione nazionale al fine di garantire l'effettiva autonomia della Banca Centrale entro e non oltre la data di costituzione del SEBC, ovvero entro l'inizio della terza fase avviando quindi tale processo al più tardi nel corso della seconda fase.

In questa prospettiva di progressiva realizzazione dell'autonomia delle Banche Centrali si inseriscono anche le indicazioni dell'articolo 104 del Trattato. Questo sancisce il divieto alla concessione di scoperti di conto e di qualsiasi altra facilitazione creditizia da parte delle Banche Centrali aderenti al SEBC a istituzioni ed organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli stati membri. Nello stesso articolo è fatto altresì divieto di effettuare acquisti diretti di titoli di debito emessi dalle sopraelencate istituzioni pubbliche.

La scelta dell'autonomia del sistema delle Banche Centrali si giustifica alla luce di differenti considerazioni. Da un lato esiste oramai una vasta letteratura sul tema dell'indipendenza delle Banche Centrali che concorda sugli effetti positivi che un elevato grado di indipendenza svolge sul livello d'inflazione all'interno di un sistema economico. D'altro lato un'ulteriore importante giustificazione si rinviene nella prospettiva dell'attribuzione al livello europeo del potere di gestione della politica monetaria. Fintanto che la politica fiscale rimarrà confinata al livello nazionale sarà preciso interesse delle autorità inferiori di governo, ovvero nel caso europeo delle autorità nazionali e locali, che il potere di gestione della moneta non sia sfruttato dall'autorità centrale al fine di drenare discrezionalmente risorse ricorrendo all'emissione di moneta fiduciaria e deprezzando il valore di quest'ultima. Questa considerazione spiega perché nei paesi a struttura federale (Repubblica Federale Tedesca, USA) la Banca Centrale goda di un elevato grado d'autonomia.

Le soluzioni istituzionali verso cui l'Europa si è ormai chiaramente orientata implicano opzioni precise per quanto riguarda il governo dell'economia europea, il ruolo delle regioni, l'articola-

zione interna della Comunità e i rapporti di quest'ultima con le altre aree monetarie esterne.

A livello europeo ci si è orientati contro l'utilizzazione della politica monetaria come strumento per influenzare l'economia, perché questa soluzione equivarrebbe ad una scelta centralizzatrice e ad un'opzione per i cambi flessibili nelle relazioni internazionali. Ci si è orientati invece a favore dell'uso della politica fiscale, per sostenere una evoluzione di tipo federale nei rapporti tra ordinamento europeo, stati membri e regioni; questa scelta agevolerà il mantenimento di cambi stabili, almeno con le principali monete extra-europee (il dollaro, nell'immediato), se i paesi emittenti accetteranno un rapporto di cooperazione monetaria in questa direzione.

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 (ridistribuirle) 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 stabili fra Europa e resto del mondo; e viceversa, cambi stabili costituiscono 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 effettiva che registreremo in Europa nei prossimi anni 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. Il fatto che ci si sia orientati verso una data soluzione, certamente influenzerà i rapporti di poteri intraeuropei e, se pure in minore misura, internazionali. Il condizionamento è reciproco.

5. *La legge di riforma della Banca Centrale francese*

La recente riforma della Banca Centrale francese si inserisce in questo contesto europeo. La riforma dell'Istituto d'emissione è stata attuata, non solo in ottemperanza alle indicazioni del Trattato sull'Unione Europea, ma anche a coronamento di un più vasto progetto di riforma delle istituzioni e dei mercati creditizi, monetari e finanziari francesi che è stato realizzato nel corso degli anni '80.

Secondo un diffuso schema interpretativo, possiamo affermare che in Francia si è assistito ad un progressivo spostamento delle strutture istituzionali da un assetto orientato al Tesoro ad un assetto orientato alla Banca Centrale.

L'assetto orientato al Tesoro è caratterizzato dalla possibilità da parte di quest'ultimo di ricorrere discrezionalmente al finanziamento monetario del proprio disavanzo e dalla possibilità da parte della Banca Centrale di ricorrere all'imposizione di vincoli amministrativi al sistema del credito. L'assetto orientato alla Banca Centrale è invece caratterizzato dall'autonomia dell'Istituto d'emissione nella definizione della politica monetaria e dal ricorso a strumenti indiretti per il controllo del credito.

Storicamente la Banque de France ha sempre mostrato un elevato grado di subordinazione al Tesoro.

Nel 1936, al fine di permettere un migliore controllo da parte dei poteri pubblici sull'azione dell'Istituto, lo status giuridico di diritto privato, che fino ad allora aveva caratterizzato l'istituzione, venne abolito. La legge del 1936 è solo un preludio della seguente nazionalizzazione dell'Istituto, nel 1945; con essa viene ulteriormente rafforzata la subordinazione della Banca Centrale al Tesoro ed il capitale della Banca viene trasferito allo stato. Con questa legge viene altresì prevista una modifica dello statuto dell'istituzione, che sarà effettuata solo nel 1973 con la legge n. 73-7.

Lo statuto della Banque de France del 1973 riafferma la dipendenza dell'Istituto dalle autorità governative nell'ambito dell'elaborazione della politica monetaria sancendo, tra i compiti della Banca, in primo luogo quello di:

- a) regolare i rapporti tra franco e le valute estere e gestire le riserve auree e valutarie in rappresentanza dello stato e all'in-

terno delle direttive generali tracciate dal ministro dell'Economia e delle Finanze (art. 3);

- b) contribuire alla preparazione e partecipare alla messa in opera della politica monetaria sancita dal Governo (art. 4).

Sarebbe limitativo far discendere dalle sole norme statutarie la conclusione di una totale mancanza d'autonomia della Banque de France, dipendendo questa anche da altre, numerose, variabili. D'altro lato è innegabile che tali disposizioni costituivano un vincolo all'autonomia dell'Istituto d'emissione.

Il grado di subordinazione della Banca Centrale alle pressioni delle autorità politiche discendeva inoltre, nel caso francese, dall'imponente peso che le stesse autorità politiche hanno svolto nella politica del credito sia ponendo vincoli diretti alla crescita quantitativa del credito (*encadrement du crédit*) sia tramite la formazione e il controllo dei cosiddetti "circuiti privilegiati" con cui lo stato erogava credito agevolato in settori ritenuti di rilevanza nazionale. Il peso del credito agevolato risultava ancora agli inizi degli anni '80 superiore al 50% sul totale credito erogato all'economia; conseguentemente, per l'Istituto Centrale risultava difficile effettuare un efficace controllo della massa monetaria, stante il fatto che circa la metà del circuito creditizio era al di fuori del controllo della istituzione stessa. Tutte le istituzioni finanziarie a statuto speciale — quali ad esempio le banche appartenenti al circuito mutualista (Banche Popolari, Casse di Risparmio, *Crédit Mutuel*, *Crédit Agricole*) o le istituzioni finanziarie non bancarie (quali il *Crédit National*) — erano, fino alla promulgazione della legge bancaria del 1984, rimaste sotto il controllo del Tesoro.

Questa situazione ha iniziato a modificarsi con il passaggio delle modalità di controllo del credito dai controlli diretti sui volumi ai controlli effettuati sui tassi.

Il profondo e vasto processo di modernizzazione del mercato finanziario e bancario sviluppatosi in Francia negli anni '80 ha a propria volta imposto un parallelo processo di adeguamento a livello pubblico, anche per quanto concerne l'autonomia operativa della Banca Centrale francese. Quanto più il sistema ha affidato la gestione monetaria a breve termine alle variazioni dei tassi

d'interesse, tanto più esso ha dovuto lasciare un ruolo maggiore al soggetto che opera in posizione centrale nei mercati finanziari, cioè alla Banca di Francia.

A tale proposito nel "Libro bianco sulla riforma del finanziamento dell'economia" a cura del Ministero dell'Economia francese del 1986, vengono individuate tre condizioni indispensabili da realizzare affinché l'auspicato passaggio a nuove modalità di gestione della politica monetaria si possa verificare. Le condizioni ricordate sono:

- il superamento della segmentazione del mercato dei capitali con la conseguente creazione di un mercato dei capitali unificato tale per cui gli effetti dell'azione della Banca Centrale potessero diffondersi ed essere percepiti in tutto il mercato;
- la riduzione del credito agevolato al fine di non ridurre l'impatto delle manovre della Banca Centrale;
- il superamento della forte disomogeneità delle istituzioni e la loro sottomissione a regole e modalità di controllo comuni.

Nel corso degli anni '80 le riforme attuate dalle autorità di politica economica sono state volte a soddisfare tali esigenze. In particolare la legge bancaria del 24 gennaio 1984 ha ampliato il numero di istituzioni finanziarie sottoposte al controllo della Banque de France che sono passate da 800 a circa 2200, realizzando in questo modo il principio dell'uniformità dei controlli relativamente alle diverse categorie di enti creditizi, indipendentemente dalla loro forma giuridica e dalla loro specializzazione funzionale. La legge, relativamente al sistema finanziario, ha esteso l'area di influenza dei poteri di supervisione del governatore attribuendo a quest'ultimo (art. 52) la responsabilità del suo corretto funzionamento.

In questo quadro il ruolo della Banca Centrale nella vigilanza e nella salvaguardia del sistema finanziario è risultato accresciuto. In base alla legge bancaria del 1984 infatti, al governatore della Banque de France spetta la presidenza di due importanti organismi di vigilanza bancari: il Comité des Etablissements de Crédit e la Commission Bancaire. Al primo spetta il compito di controllo sull'accesso all'attività bancaria e sui cambiamenti delle strutture proprietarie e del tipo d'attività, al secondo è invece affidata la

sorveglianza sul sistema creditizio. Ad un rappresentante della Banque de France spetta inoltre la vicepresidenza del Comité de Régolamentation Bancaire, presieduto dal ministro dell'Economia, ovvero l'organismo responsabile per la regolamentazione di carattere generale.

La regolamentazione bancaria rimane quindi sotto il diretto controllo del ministro dell'Economia. Tale ruolo sarà riaffermato anche con la legge di riforma della Banca Centrale.

La ratifica del Trattato di Maastricht ha imposto un ulteriore intervento legislativo, per sancire la piena autonomia della Banca di Francia.

Con la nuova legge adottata dall'Assemblea nazionale francese viene specificato l'obiettivo principale della Banque de France alla quale — come detta il primo articolo della legge — spetta ora il compito di definire e realizzare la politica monetaria al fine di assicurare l'obiettivo della stabilità dei prezzi.

La differenza rispetto a quanto sancito dal precedente statuto è radicale: l'obiettivo dell'Istituto Centrale non è più quello di partecipare e di contribuire alla formulazione della politica monetaria stabilita dal Governo bensì quello di elaborarla essa stessa in piena indipendenza ed autonomia dal potere politico.

A tale proposito un nuovo organismo viene istituito all'interno della struttura: il Consiglio della politica monetaria (*Conseil de la politique monétaire*), cui compete di gestire e condurre autonomamente la politica monetaria. Al Consiglio spetta quindi il compito di definire le modalità operative della Banca nella realizzazione della politica monetaria, ivi compresi i tassi e le percentuali relative ai coefficienti di riserva obbligatoria.

Al fine di rafforzare l'indipendenza e l'autonomia dell'Istituto d'emissione il secondo comma del primo articolo stabilisce che nessun membro del Consiglio monetario possa sollecitare od accettare istruzioni dal Governo o da qualsivoglia altra autorità. Anche la composizione del Comitato e le modalità di elezione dei suoi componenti sono state definite al fine di garantire l'autonomia del Consiglio. Il Consiglio è composto di 9 membri tra cui il governatore della Banca Centrale e i due vice-governatori. Il governatore e i due vice-governatori rimangono, come nel prece-

dente statuto, nominati dal Consiglio dei ministri; la durata del loro mandato non è più indeterminata e revocabile ma ha ora una durata di 6 anni ed è, salvo incapacità o colpa grave, irrevocabile.

Gli altri sei membri sono nominati dal Consiglio dei ministri per una durata di nove anni nell'ambito di una lista di nominativi pari ad almeno il triplo dei membri da designare proposta dal Presidente del Senato, dal Presidente dell'Assemblea nazionale e da quello del Comitato economico e sociale.

L'attribuzione esclusiva delle competenze in materia di politica monetaria alla Banque de France ha portato alla soppressione dei poteri consultivi in materia che erano del Conseil National du Crédit. La riforma dello statuto della Banca ha inoltre costituito l'occasione per l'istituzione formale presso la Commission Bancaire di un segretario generale con il compito di realizzare i controlli sul posto presso le istituzioni finanziarie; a tale segretariato la Banque de France mette a disposizione, nell'ambito di una convenzione stipulata tra le due istituzioni, i mezzi e le persone necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni.

6. La riforma della Banca d'Italia

L'Italia può cogliere l'occasione del Trattato di Maastricht per riformare lo statuto della propria Banca Centrale, anche al di là di quanto imposto dal Trattato stesso. L'esempio francese, sopra sintetizzato, costituisce un punto di riferimento per la riforma dello statuto della nostra Banca Centrale, ma non l'unico modello possibile. Le Banche Centrali di Olanda e Germania, già hanno statuti coerenti con il Trattato di Maastricht, ma con caratteristiche diverse. Un punto di differenza emerge in particolare: il ruolo delle regioni negli organismi direttivi dell'Istituto di emissione e il loro contributo alla difesa dell'autonomia di quest'ultimo.

L'analisi del nuovo statuto della Banque de France mette in evidenza che, per l'essenziale, il legislatore francese ha compiuto due scelte:

- ha recepito totalmente l'impostazione contenuta nel Trattato di Maastricht;

— per rafforzare l'autonomia della Banca Centrale francese, ha costituito un organismo nuovo, il "Conseil de politique monétaire" che definirà le misure di politica monetaria interna. Tale Consiglio avrà piena autonomia, in modo corrispondente agli organi della futura Banca Centrale Europea.

Nel caso tedesco, invece, l'autonomia della Bundesbank è accresciuta nella dialettica fra länder e potere centrale.

La Bundesbank ha tre organi amministrativi: il Consiglio centrale, il Direttorio e il Consiglio di amministrazione delle Banche Centrali regionali. Il Consiglio centrale è composto dal presidente e dal vicepresidente della Banca, dai membri del Direttorio e dai presidenti delle Banche Centrali regionali. Il Direttorio è composto dal presidente e dal vicepresidente 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.

La riforma della Banca d'Italia può limitarsi, al fine di rispettare il dettato del Trattato di Maastricht, al divieto del finanziamento diretto monetario da parte di Bankitalia del Tesoro e di qualsiasi ente pubblico. Oppure può fare propria l'esperienza francese, introducendo nel nostro sistema un "Consiglio per la politica monetaria" nel cui ambito potrebbero sedere — rifacendosi all'esempio tedesco — alcuni rappresentanti designati dalle regioni.

Queste ultime osservazioni ambiscono a porre un problema, che necessita certamente di un più attento studio.

Una cosa è certa: l'esperienza francese dimostra che il recepimento del Trattato di Maastricht può costituire per i sistemi nazionali l'occasione per riforme innovative, per calare lo spirito europeo in realtà nazionali destinate a rimanere per lungo tempo differenziate e perciò bisognose di soluzioni "ad hoc", proprio al fine di orientarsi verso uno sbocco comune.

SILVIO BERETTA

**L'autonomia della Banca Centrale:
riflessioni in prospettiva europea***

In un passo del saggio *La fine del laissez-faire* (sono della metà degli anni '20 — si noti — le due conferenze su cui il saggio è basato) Keynes fa un cenno al problema dell'autonomia della Banca Centrale nel contesto britannico, quando afferma: "... il progresso sta nello sviluppo e nel riconoscimento di enti semiautonomi entro lo stato — enti il cui criterio di azione entro il proprio campo sia unicamente il bene pubblico come essi lo concepiscono ... enti che nel corso ordinario degli affari siano di massima autonomi entro le proprie prescritte limitazioni... almeno in Inghilterra... È facile dare esempi... di autonomie separate che hanno raggiunto o si stanno avvicinando al modo cui alludo: le università, la Banca d'Inghilterra, la Port of London Authority ..."¹.

Anche sulla scorta di questo così preveggente e autorevole riferimento, mi propongo di dedicare le considerazioni che seguono proprio al tema dell'autonomia dell'Istituto di emissione: tema *permanentemente* cruciale, per il nostro come per gli altri assetti economico-istituzionali, in quanto inscindibilmente connesso con le modalità, e quindi anche con i condizionamenti e i vincoli, e

* Una versione più ampia della presente relazione è apparsa in un fascicolo a circolazione interna curato dalla Banca d'Italia ed è stata presentata, per la pubblicazione sui *Rendiconti* del 1994, all'Istituto Lombardo-Accademia di Scienze e Lettere.

¹ Tradotto in J.M. KEYNES, *La fine del laissez-faire e altri scritti*, Bollati Boringhieri, 1991, p. 38.

per conseguenza con l'efficacia, che connotano l'Istituto nell'espletamento delle funzioni che gli sono proprie e che anzi concorrono in misura determinante all'identificazione stessa dei suoi obiettivi.

Organizzerò la mia esposizione intorno a tre nuclei principali: il primo storico, il secondo teorico, il terzo centrato sugli assetti istituzionali comunitari quali risultano delineati nel Trattato di Maastricht.

Quanto all'aspetto storico, farò riferimento a un testo tuttora di rilevante interesse quale il Rapporto presentato nel 1946 all'Assemblea Costituente dalla Commissione economica presso il Ministero per la Costituente presieduta da Giovanni Demaria, e più precisamente al IV volume di tale Rapporto, che conteneva in due tomi i risultati dei lavori della Sottocommissione per il Credito e l'Assicurazione. Mi si consenta, a fini di inquadramento generale, una citazione preliminare estratta dal corpo della relazione: "In così fatto sistema di economia regolata dall'autorità onnipotente dello stato e con la pressione continua della tesoreria sempre a corto di mezzi — il riferimento è ai periodi prebellico e bellico [n.d.r.] —, la funzione regolatrice dell'Istituto di emissione, che già non aveva più alcuna ingerenza sul mercato dei cambi, è stata anche menomata nel campo più ristretto della difesa del valore interno della moneta. Quando è sopraggiunta la seconda conflagrazione mondiale, nel nostro paese era già in atto l'inflazione della moneta fiduciaria, senza che la Banca Centrale avesse potuto contrastarla. Con la guerra sono cresciute le dimensioni del fenomeno, ma in tali circostanze la Banca di emissione non può che adattarsi ... Se da questa esperienza si vuole trarre una conclusione che possa servire di orientamento per l'avvenire, bisogna francamente rilevare che è puramente illusorio proporsi dei fini incompatibili fra loro e pretendere poi di realizzarli. Perché incompatibili fra loro sono il fine di mantenere stabile il valore della moneta e quello di svincolare la politica creditizia dal meccanismo regolatore dei cambi e dei prezzi interni. Se alla Banca di emissione si attribuisce il compito di difendere il potere d'acquisto della moneta, non si può venir meno alla

condizione fondamentale che il sistema bancario eroghi il credito secondo il criterio della massima produttività, altrimenti si compromette la funzione specifica della Banca Centrale. E il criterio della massima produttività degli impieghi è rispettato solo quando il meccanismo del mercato può funzionare liberamente, consentendo alla Banca Centrale di variare il prezzo del denaro in modo da mantenere in equilibrio risparmi e investimenti ... Per fare questo, l'Istituto di emissione deve essere in grado di svolgere il suo compito con piena autonomia da interferenze di qualsiasi genere, che possano neutralizzare o impedire l'esercizio della sua funzione ... è vano proporsi di difendere la moneta quando si rendono inoperanti i meccanismi dai quali dipende quella difesa. Il danno che ne deriva alla collettività è d'incalcolabile portata, perché la instabilità del metro monetario si riflette negativamente sulla possibilità di incrementare il flusso del reddito reale del paese. È necessario perciò che la Banca Centrale sia posta in grado in ogni caso di adempiere alla sua funzione, che è di assicurare la stabilità del valore della moneta"².

Se si prescinde, in punto di teoria, dall'individuazione del "prezzo del denaro" quale variabile riequilibratrice di risparmi e investimenti (proposizione tipicamente pre-keynesiana, a ormai dieci anni dalla *Teoria generale*) l'architettura complessiva del ragionamento, e in particolare il sistema di interrelazioni che questo delinea, appare — pur nella sua essenzialità — di rilevante e attuale spessore. Quando però si tratta di affrontare operativamente il problema delle eventuali garanzie costituzionali da erigere a presidio della "piena autonomia" auspicata, quando cioè occorre prendere posizione sul punto "Se la Carta costituzionale debba affermare principi relativi all'ordinamento dell'Istituto di emissione"³, le opinioni si fanno assai differenziate. Anzi, a conclusione del capitolo dedicato all'Istituto di emissione, si afferma: "Sull'opportunità che la Carta costituzionale affermi principi sul-

² MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. IV (*Credito e Assicurazione*), tomo I (*Relazione*), Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, pp. 59-60.

³ *Ibidem*, p. 78.

l'ordinamento dell'Istituto di emissione o indichi i limiti dell'ingerenza del Governo nella sua politica, la maggior parte delle opinioni è di avviso contrario, sostenendo che tale materia bisogna lasciarla alla competenza degli ordinari organi legislativi, ai quali spetta il compito di regolarla secondo le mutevoli esigenze storiche"⁴.

Per altro, con riferimento all'identificazione dell'obiettivo prioritario della Banca Centrale, la conclusione della Commissione è diversa e impegnativa e suona: "Sembra ... raccomandabile che nella Carta costituzionale sia affermato il principio che l'Istituto di emissione ha il preciso dovere di difendere il valore della moneta e che il rispetto di tale principio sia circondato delle più ampie garanzie costituzionali"⁵. Costituzionalizzare e specificare, quindi, l'obiettivo dell'Istituto; costituzionalizzare, ma senza precisarlo, il contesto organizzativo-istituzionale del suo perseguimento: questa l'indicazione fornita al Costituente dalla Commissione.

A fondamento e giustificazione di tale opinione stanno le risposte fornite da sedici testimoni privilegiati (istituzioni e persone) al questionario n. 5, intitolato appunto all'Istituto di emissione, e in particolare al quesito n. 11 (dei dodici previsti) che recitava: "Deve la Carta costituzionale precisare le linee fondamentali dell'ordinamento dell'Istituto di emissione, i rapporti ed i limiti dell'ingerenza del Governo nella sua politica? In caso affermativo quali sono le linee fondamentali, quali i rapporti ed i limiti che debbono essere precisati?"⁶. Le risposte fornite furono in grande maggioranza negative. Del tutto minoritario, infatti, risulta il parere di Gavino Alivia, direttore dell'Associazione industriali di Roma, per il quale "È opportuno che la Carta costituzionale fissi i compiti e la struttura dell'Istituto di emissione, e soprattutto cauteli la sua autonomia contro le eccessive e talora dannose ingerenze del Governo"⁷; assai sfumata la posizione di

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. IV (*Credito e Assicurazione*), tomo II (*Appendice alla relazione-interrogatori, questionari, monografie*), Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, p. 330.

⁷ *Ibidem*, p. 336.

Giovanni Nicotra, già direttore generale al Ministero dell'Agricoltura, secondo il quale "la Costituzione dovrebbe precisare che il Governo ha l'alta direttiva e la vigilanza sull'Istituto di emissione, senza ingerenza diretta e responsabilità nella sua gestione"⁸; riduttiva anche la risposta del direttore generale della Banca Piccolo Credito Bergamasco per cui "la Carta costituzionale potrebbe fissare soltanto qualche principio fondamentale circa i rapporti fra Tesoro ed Istituto di emissione, lasciando però alle leggi ordinarie di dettare norme che permettano alla Banca d'Italia quella elasticità necessaria al governo del credito"⁹.

Anche da questo complesso di opinioni deriva il dispositivo conclusivo della relazione sopra riportato che comunque, pur nel generale "riduttivismo" dell'orientamento, sottolinea in positivo almeno il punto centrale, che consiste nel raccomandare la costituzionalizzazione, *opportunamente garantita*, della stabilità monetaria quale obiettivo prioritario della Banca Centrale: quali debbano essere le garanzie, e quali altri soggetti queste debbano coinvolgere, non è tuttavia oggetto di alcuna precisazione, e quindi neppure di alcuna raccomandazione.

Della raccomandazione della Commissione Demaria non vi è traccia, comunque, nei lavori dell'Assemblea Costituente: anzi, l'Istituto di emissione non è oggetto di menzione né nel testo della Costituzione votato dall'Assemblea né in quello del Progetto presentato a questa dalla Commissione dei 75. Nel determinare il silenzio a proposito della raccomandazione della Commissione Demaria pesò con tutta evidenza il timore "politico" che l'obiettivo della stabilità monetaria emergesse, o comunque apparisse, come prioritario rispetto a quello della piena occupazione.

Sul versante dei fatti, invece, all'estromissione dell'Istituto dal mercato dei cambi da parte del regime fascista, lamentata dalla Commissione, si era iniziato a porre rimedio fin dal giugno 1944¹⁰ con la soppressione del Ministero per gli scambi e per le valute (la struttura decisionale più tipicamente funzionale alla politica economica internazionale del regime e alle sue tendenze accentratrici

⁸ *Ibidem*, p. 339.

⁹ *Ibidem*, p. 342.

¹⁰ R.D. 2 giugno 1944 n. 150 modificato con D.L.Lgt. 5 ottobre 1944 n. 310.

e “regolative”) le cui competenze vennero ripartite, in un primo tempo, fra il Ministero del Tesoro per la parte valutaria e il Ministero dell’Industria, commercio e lavoro per i rapporti economici con l’estero. Meno di un’anno dopo, nel maggio 1945¹¹, l’Istituto nazionale per i cambi con l’estero (passato nel 1944 alle dipendenze del Ministero del Tesoro) fu a sua volta soppresso e le sue funzioni trasferite a un nuovo organismo, l’Ufficio italiano dei cambi, presieduto dal governatore della Banca d’Italia: veniva in tal modo ripristinata nelle sue linee essenziali, e a vantaggio della Banca, la struttura di competenze successiva alla riforma del 1926.

Per tornare ai lavori preparatori della Carta costituzionale e di nuovo alle proposte della Commissione Demaria, ricordo che, in chiusura del capitolo del primo tomo del IV volume intitolato “Il controllo del credito”, dopo aver escluso ogni ipotesi di “costituzionalizzazione” della disciplina relativa all’“... indicazione dell’organo o degli organi che debbono essere investiti della funzione della direzione e del controllo del credito ...”, si afferma che comunque “consigliabile sarebbe ... una esplicita enunciazione nella Carta costituzionale che sancisca il carattere di pubblico interesse che riveste la funzione di intermediazione del credito, carattere già riconosciuto dalla legge del 1936, e conseguentemente stabilisca la necessità di ordine economico e sociale di tutelare il regolare esercizio di tale funzione mediante pubblico controllo”¹². Da qui l’articolo 44 del Progetto che recita: “La Repubblica tutela il risparmio; disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito”; testo che diventerà, con l’aggiunta di due rafforzamenti (“La Repubblica incoraggia e tutela ... il risparmio in tutte le sue forme ...”) il comma 1 dell’articolo 47 della Costituzione, discusso e approvato nella seduta del 19 maggio 1947. Articolo, per altro, il cui stesso mantenimento in essere non restò senza discussione in Assemblea. Se fu conservato, la ragione sta nella riconosciuta opportunità di un pronunciamento solenne a favore della stabilità monetaria, in un paese che aveva visto i prezzi aumentare di 140 volte dal 1913. Affermazione che, se si volle solenne, si preferì

¹¹ D.L.Lgt. 17 maggio 1945 n. 331.

¹² MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, vol. IV (*Credito e Assicurazione*), tomo I (*Relazione*), op. cit., p. 37.

d'altro canto non troppo vincolante, se fu respinta la proposta Einaudi di garanzia del rispetto della clausola oro come difesa contro la svalutazione¹³.

Il secondo nucleo della mia esposizione si propone di sviluppare qualche sintetico richiamo al tema dell'autonomia della Banca Centrale in quanto oggetto di analisi da parte della recente letteratura economica¹⁴, con specifico riferimento all'orientamento analitico conosciuto come "neocostituzionalismo monetario", che, nel tentativo di superare le carenze del tradizionale filone costituzionalista (difficoltà teorica di identificare in maniera univoca la "condotta ottima" in materia di offerta di moneta, nonché insufficiente precisazione della "fisionomia" dell'istituzione responsabile della politica monetaria) si concentra in via preliminare sulla definizione della configurazione più desiderabile dell'istituzione monetaria deputata a limitare la capacità del *policy maker* governativo di "gestire" la moneta. Fra i tre tipi di autonomia identificabili in capo a una Banca Centrale (nei confronti del Governo, del sistema bancario, delle altre Banche Centrali) soffermerò l'attenzione sul primo, quello che connota i rapporti fra Banca e *policy maker* governativo, in ideale continuità con i richiami storici sopra effettuati.

Emergono a questo proposito, nell'analisi neocostituzionalista, due concetti fondamentali: accanto a quello di *Central Bank autonomy* (intesa come capacità di controllo dell'offerta di moneta finalizzata alla realizzazione del diritto-dovere di individuare e utilizzare gli strumenti compatibili con l'obiettivo primario della stabilità monetaria) viene evidenziato quello di *Central Bank ac-*

¹³ Cfr. su questo punto V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Casa Editrice Colombo, 1969, pp. 152-4 e 475.

¹⁴ Impossibile, in questa sede, fornire al riguardo riferimenti bibliografici esaurienti. Utili guide all'approfondimento sia analitico sia istituzionale-comparatistico dell'argomento sono le due raccolte di saggi di D. MASCIANDARO-S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle Banche Centrali*, Edizioni Comunità, 1988 e di M. ARCELLI (a cura di), *Il ruolo della Banca Centrale nella politica economica*, Il Mulino, 1992 (cfr. in particolare, nella seconda, il contributo di F. BRUNI-M. MONTI, *Autonomia della Banca Centrale, inflazione e disavanzo pubblico: osservazioni sulla teoria e sul caso italiano*, pp. 31-59).

accountability, cioè di responsabilità della Banca Centrale nei confronti del corpo sociale, gli assetti limite essendo, da un lato, quello di una Banca Centrale svincolata da qualsiasi obbligo di responsabilità e dotata di discrezionalità assoluta nella definizione sia degli obiettivi sia degli strumenti, dall'altro quello di una Banca *à la Friedman*, priva di qualsiasi discrezionalità in quanto vincolata al rispetto del principio della cosiddetta "regola fissa".

Perché la moderna teoria della Banca Centrale attribuisce tanta rilevanza al realizzarsi congiunto di *Central Bank autonomy* e di *Central Bank accountability*? Essenzialmente perché l'applicazione della teoria economica al comportamento politico porta ad accreditare l'ipotesi per cui, in regime democratico, il Governo sia propenso ad adottare, in politica economica, regole di comportamento razionali rispetto al *proprio* orizzonte temporale e ai propri obiettivi, ma *non* compatibili con il raggiungimento dell'ottimo sociale: e se è vero che la "gestione" della moneta costituisce il settore nel quale tale "deviazione" ha la più elevata possibilità di tradursi in atto, ne consegue che sarebbe coerente con il perseguimento dell'ottimo sociale che proprio in tale settore si fissassero regole idonee a minimizzare la deviazione in questione. Una Banca Centrale autonoma "orientata" all'obiettivo della stabilità dei prezzi, in quanto "allontana" la politica monetaria dal controllo diretto del *policy maker* governativo, organizzandosi in "agenzia" indipendente (si ricordi la citazione iniziale da Keynes) responsabile di fronte al corpo sociale secondo modalità istituzionali opportunamente determinate, è funzionale all'ottenimento di questo risultato. Tale configurazione la rende infatti idonea a tenere sotto controllo tre "rischi" noti in letteratura, rispettivamente, come *inflation hazard*, *surprise inflation hazard* e *fiscal no coordination hazard*. Il primo (il "rischio inflazione") delinea un comportamento di Governo caratterizzato dalla presenza di incentivi a porre in essere politiche monetarie inflazionistiche: in particolare quelle cosiddette "partigiane" e quelle cosiddette "elettorali". Il secondo (il "rischio inflazione a sorpresa", che si muove nell'intersezione analitica della teoria delle aspettative razionali e della teoria dei giochi applicata all'analisi della politica monetaria) ipotizza invece un Governo interessato ad attuare politiche monetarie "inattese", provocando quindi incrementi

dell'offerta di moneta non coincidenti con quelli previsti dagli operatori, per ottenere vantaggi anche economici di diversa natura (ad esempio in termini di contrazione del costo reale del servizio del debito pubblico) ma che tendono comunque a incrementare le tensioni inflazionistiche. Il terzo rischio considera congiuntamente i processi decisionali monetari e quelli di bilancio, con conseguente interazione fra Governo e Banca Centrale: è evidente che un accentramento nelle mani del primo del potere di controllo su entrambe le categorie di strumenti determinerebbe un forte incentivo all'adozione di politiche di bilancio eccessivamente espansive e/o di politiche monetarie "accomodanti" e quindi non compatibili con l'obiettivo della stabilità. Risulta empiricamente verificato che una Banca Centrale autonoma (quindi caratterizzata da obiettivi, incentivi e vincoli diversi da quelli del Governo), e responsabile di fronte al corpo sociale, conduce a risultati migliori in termini sia statistici (maggiore stabilità *effettiva*) sia di *credibilità* (maggiore stabilità *attesa*).

Dedicherò la terza parte della mia esposizione al tema dell'autonomia quale appare emergere dal testo del Trattato sull'Unione Europea in ordine allo statuto delle istituzioni monetarie previste e disciplinate a Maastricht il 7 febbraio 1992¹⁵: per quanto irto di difficoltà si sia rivelato e sia tuttora il cammino verso un'unione economica e monetaria compiuta, è opportuno rendere esplicito qualche riferimento ad alcuni aspetti — rilevanti ai nostri fini — di un assetto che, per quanto "futuro", non è per questo meno centrale per il completamento di una costruzione, quella europea appunto, che, per le modalità con le quali è andata storicamente sviluppandosi, rappresenta un *unicum* economico-politico. Alcuni preliminari riferimenti testuali sono indispensabili. Innanzitutto all'articolo fondativo, il 4A del Trattato, che recita: "Sono istituiti... un Sistema Europeo di Banche Centrali (in appresso denominato SEBC) e una Banca Centrale Europea (in appresso denominata BCE), che agiscono nei limiti dei poteri loro conferiti dal presente Trattato e dallo statuto del SEBC e della BCE... allegati

¹⁵ Traggio le citazioni che seguono dal testo del *Trattato sull'Unione Europea* in "Europe Documents", 7 febbraio 1992, n. 1759/60.

al Trattato stesso”; e poi all’articolo “definitorio”, il 106.1, che afferma: “Il SEBC è composto dalla BCE e dalle Banche Centrali nazionali”; e infine a due articoli programmatici cruciali per il nostro argomento, il 105 e il 107. Il primo recita fra l’altro: “L’obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l’obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità... Il SEBC agisce in conformità del principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse...”. Il secondo, il 107, stabilisce: “Nell’esercizio dei poteri e nell’assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti... né la BCE né una Banca Centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai Governi degli stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni e gli organi comunitari nonché i Governi degli stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle Banche Centrali nazionali nell’assolvimento dei loro compiti”. Un apposito protocollo regola successivamente nello specifico il funzionamento del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea, così come un altro disciplina quell’Istituto Monetario Europeo, entrato in funzione il 1° gennaio scorso, che appare destinato a costituire una sorta di “ponte” verso gli assetti finali previsti.

Limitandosi alla Banca Centrale Europea, nucleo del futuro assetto monetario comunitario, dai riferimenti testuali richiamati emergono con chiarezza previsioni normative idonee a preservarne l’autonomia, a sua volta finalizzata all’obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi. Assai significativo a questo proposito è il fatto che le pubbliche amministrazioni saranno private di qualsiasi *privilegio* finanziario: non godranno cioè dei benefici di alcuna “corsia preferenziale” nei propri rapporti con le autorità monetarie e più in generale con il sistema finanziario europeo. Impone infatti l’art. 104.1: “È vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della BCE o da parte delle Banche Centrali degli stati membri... a

istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli stati membri, nonché è vietato l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle Banche Centrali nazionali". Precisa ulteriormente l'art. 104 A1: "È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie"¹⁶.

Non è evidentemente ragionevole impegnarsi in esercizi di previsione circa il grado di autonomia *effettiva* della futura Banca Centrale Europea, particolarmente in una fase transitoria come l'attuale, caratterizzata da così numerosi e rilevanti elementi di incertezza. Mi sono quindi limitato, collocando nel contesto europeo il tema dell'autonomia, agli aspetti normativi, e questi assicurano senza dubbio alla Banca un elevato grado di autonomia *formale* stabilendo altresì i presupposti di quella *informale* e di quella *soggettiva*: saranno naturalmente eventi, persone e istituzioni, nel loro operare concreto, a riempire di contenuti anche in questo campo, in un futuro che ci auguriamo prossimo, le proposizioni normative di Maastricht, e quindi a dar vita nei fatti al principio di autonomia su scala comunitaria.

¹⁶ Va per altro notato che qualche potenziale indebolimento in termini di autonomia può essere individuato nelle procedure di nomina (art. 11.2 del protocollo richiamato) dei membri del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea; si prevede infatti che "... il presidente, il vicepresidente e gli altri membri del Comitato esecutivo sono nominati tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario di comune accordo dai Governi degli stati membri, a livello di Capi di Stato o di Governo, su raccomandazione del Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo [della BCE, Consiglio che comprende, accanto ai membri del Comitato esecutivo, i governatori delle Banche Centrali nazionali, che continuano ad essere nominati secondo le procedure proprie ai singoli stati membri, *n.d.r.*]".

GIANMARIA GALIMBERTI

Una riforma costituzionale federale per mantenere l'Italia in Europa

L'Italia si trova oggi ad affrontare una serie di punti di crisi, che compongono uno scenario complessivo di gravità senza precedenti.

I punti di crisi più gravi sono costituiti da:

- il dissesto economico finanziario che può ridurre l'Italia ad una posizione marginale nell'Unione Europea;
- l'inefficienza dei servizi pubblici e la carenza di infrastrutture moderne, che compromettono l'efficienza di tutto il sistema economico;
- la corruzione endemica, che dai partiti si è diffusa nel corpo dello stato come un cancro;
- la fine del modello di sviluppo economico fondato negli anni '30 su soluzioni stataliste e sul protezionismo finanziario;
- la crisi della costituzione non più in grado di fare transitare il paese dal solidarismo consociativo alla solidarietà basata sulla sussidiarietà e il federalismo.

L'Italia si trova ad un bivio, fra una soluzione europea e federalista della crisi, da un lato, e, dall'altro lato, la ricaduta a livelli più bassi di sviluppo avviando un processo di scollamento dall'Europa.

Lo sviluppo dell'Italia in questo dopoguerra è stato trainato dall'Europa. L'avanzamento del processo di integrazione europea è stato la condizione che ha consentito al nostro paese di modernizzarsi: le tappe compiute dall'Italia nel proprio processo di sviluppo costituiscono i momenti in cui il paese è riuscito ad agganciarsi ai balzi in avanti della Comunità Europea.

Oggi l'Europa ha compiuto un balzo in avanti con il Trattato di Maastricht e si appresta a compiere un nuovo salto in avanti nel 1996 con la riforma costituzionale e l'Unione Monetaria.

Per l'Italia si tratta di restare all'interno di questo processo, contribuendo ad esso e traendone l'occasione per affrontare i propri punti di crisi interna.

Se l'Italia invece non starà nel processo europeo, sarà impossibile riformarla al suo interno e risolvere i problemi ereditati dal passato.

Occorre vedere come due aspetti di un'unica realtà le riforme interne dell'Italia e il completamento federale dell'Unione Europea.

Oggi in Italia è all'ordine del giorno l'esigenza di trasformare in senso federale le istituzioni dello stato italiano. Questa trasformazione è la via maestra per sradicare i mali storici dello stato italiano e per superare positivamente l'attuale crisi. Questa trasformazione si colloca accanto alla trasformazione in senso federale di tutti gli stati europei, nel quadro del Trattato di Maastricht.

L'unico sistema di governo in grado di gestire in modo democratico ed efficiente i problemi dell'interdipendenza a livello continentale è quello federale. Il modello federale si fonda sul principio delle sussidiarietà, per cui si trasferiscono alla comunità territoriale più ampia solo le competenze e i poteri che non possono essere esercitati adeguatamente dalle comunità inferiori. In questo modo, il sistema di governo federale permette il coordinamento dei diversi livelli di governo, ciascuno autonomo ma privo di sovranità assoluta, che vanno dalla comunità locale, alla regione, allo stato, alle federazioni regionali di stati, fino (in prospettiva futura) alla Federazione Mondiale. In tal modo si può garantire ad ogni ambito di governo il massimo di autonomia compatibile con le esigenze di unità e di coordinamento. In tal modo si evitano le conseguenze negative dell'eccessivo accentramento che può mettere in crisi i meccanismi democratici e l'efficienza del sistema.

Il rafforzamento della struttura federale a livello europeo e la riforma in senso federale dell'Italia costituiscono obiettivi interdipendenti.

La riforma federale dell'Italia, per essere realistica ed efficace, deve inserirsi nel quadro del processo di definizione della struttu-

ra federale dell'Europa. A propria volta l'Unione Europea potrà procedere più speditamente verso la realizzazione degli obiettivi di Maastricht e alla migliore definizione della sua struttura federale, se tale processo sarà sostenuto dalla confluenza, nella stessa direzione, dei processi in atto a livello nazionale e locale; ciò è particolarmente vero per i paesi con maggiori problemi, che potrebbero mettere in crisi il processo.

Emerge in tal modo la necessità di collegare il federalismo interno al superamento, tramite il federalismo europeo, dei limiti strutturali dello stato nazionale.

Per questo è essenziale stabilire una linea diretta fra Parlamento italiano e Parlamento europeo, fra Governo e Commissione europea, fra dibattito interno e dibattito europeo.

1. *Un dibattito costituente globale che coinvolga regioni, stati, Unione Europea*

L'obiettivo di una riforma federale dell'intera Unione Europea a tutti i livelli, dal livello europeo al livello locale, costituisce un obiettivo realistico solo a condizione che si realizzi un metodo costituente democratico, a tutti i livelli.

Occorre che il Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali e quelli regionali abbiano un ruolo di effettiva partecipazione al processo, ciascuno per i propri ambiti, assieme ai Governi, in tutte le fasi del processo costituente.

A livello europeo, le decisioni sono state assunte fino ad oggi essenzialmente con il metodo delle trattative diplomatiche, perché la costruzione europea è rimasta fino ad oggi entro i limiti di un sistema sostanzialmente confederale. Il completamento della struttura federale delle istituzioni europee, può essere realizzato solo con un metodo costituente democratico. Occorre cioè che il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali partecipino al processo.

A livello europeo, il federalismo interno non può scaturire da un disegno di decentramento deciso dalle autorità centrali, ma impone il pieno coinvolgimento, in tutte le fasi del processo, delle regioni e delle autonomie.

2. *Centralismo nazionale e inefficienza. Il superamento dei limiti dello stato nazionale con lo sviluppo del federalismo fiscale*

Il centralismo statale è più accentuato in Italia, oggi, rispetto a stati storicamente accentrati quali la Francia e la Spagna che hanno intrapreso una spedita riforma in senso federale. Ciò è vero in primo luogo perché in Italia si è mantenuto in vita (per certi aspetti esasperato) un rigido centralismo fiscale.

Il centralismo, in una società moderna, tende a produrre:

- l'autoritarismo;
- la degenerazione partitocratica;
- la mancanza di trasparenza;
- l'inefficienza amministrativa.

Non ha rilevanza che le regioni e gli enti locali effettuino una parte molto ampia della spesa pubblica. Il fatto che i loro bilanci siano alimentati solo in minima parte da risorse proprie, cioè l'elevata irresponsabilità fiscale delle comunità locali, contribuisce al cattivo uso delle risorse. Non dovendo raccogliere localmente le risorse finanziarie, la classe politica locale è incentivata ad aumentare le spese, sottostimando i costi e sopravvalutando i benefici della spesa.

Le implicazioni negative del centralismo emergono a livello di politica economica, rendendo maggiore il rischio di inflazione e di cattiva gestione del debito pubblico. Ciò si ripercuote a livello internazionale nelle forme di instabilità monetaria, che a propria volta può sorreggere opzioni protezionistiche a livello finanziario.

Di qui la necessità di una riforma costituzionale diretta ad eliminare il centralismo come componente indispensabile di una valida politica europea dell'Italia. L'integrazione europea ha un carattere gradualistico, in conseguenza l'avanzamento del processo dipende in modo determinante dalla capacità di azione del singolo stato. Il dato fondamentale che si deve tenere presente in questo contesto è il parallelismo fra avanzamento dell'integrazione e processo di rinnovamento interno dell'Italia, in modo da mettere il nostro paese in grado di partecipare attivamente allo sviluppo dell'integrazione ed essere simultaneamente trainato da tale sviluppo.

In questo quadro si colloca il Trattato di Maastricht che subordina l'Unione Monetaria al rispetto, da parte degli stati partecipanti, di precisi parametri relativi all'entità del debito pubblico e del deficit e al tasso di inflazione e di interesse. Il che significa che l'Italia deve realizzare un impegnativo risanamento economico-finanziario per partecipare al processo. Il risanamento economico-finanziario dell'Italia non significa soltanto una serie di tagli alle spese pubbliche, ma l'eliminazione delle distorsioni fondamentali che hanno prodotto l'attuale dissesto, vale a dire la corruzione endemica, le varie forme di parassitismo e assistenzialismo, l'involuzione delle partecipazioni statali, l'arretratezza della pubblica amministrazione. Il superamento di queste distorsioni, per essere effettivo e duraturo, richiede la necessità di eliminare le basi istituzionali del centralismo che ha contribuito in modo determinante a produrre tali distorsioni.

Se si vuole mettere lo stato italiano in grado di partecipare effettivamente al completamento dell'Unione Europea, traendone tutti i benefici di portata storica che ne deriveranno, occorre un rinnovamento fondato sul federalismo interno.

È chiara dunque la necessità di uno stretto parallelismo fra politica di unificazione europea e politica di risanamento economico-finanziario e politico-istituzionale dell'Italia. In questo quadro va sottolineata la priorità strategica che deve avere l'integrazione europea, che costituisce la condizione necessaria per sostenere il processo di risanamento interno. L'Europa può forse avanzare senza l'Italia; l'Italia certamente non può risanarsi senza l'Europa.

La priorità dell'integrazione europea emerge in tutta la sua evidenza ove si tenga presente che l'integrazione europea costituisce il fattore determinante anche per quanto riguarda i fattori nazionali specifici della crisi italiana. Questa relazione può essere meglio focalizzata sulla base di quattro meccanismi fondamentali:

- 1) Lo sviluppo della società italiana in questo dopoguerra è frutto, in primo luogo, della partecipazione italiana al processo di integrazione. La creazione del Mercato Unico europeo, nelle sue fasi dall'unione doganale all'Unione economico-monetaria, ha reso possibile lo sviluppo economico di tutte

-
- le economie nazionali europee e dell'economia italiana in primo luogo. Ciò è vero pur tenendo presenti le contraddizioni e le insufficienze del processo di integrazione, a propria volta imputabili al mancato parallelismo fra unificazione economica e unificazione politico-democratica. È il grande sviluppo economico e sociale reso possibile dall'integrazione europea, che ha fatto venir meno le basi oggettive del centralismo, e ha consentito la forte diminuzione del divario Nord-Sud che rende oggi possibile una riforma verso il federalismo interno. Lo sviluppo economico-sociale al tempo stesso ha ridotto drasticamente i divari sociali, avviando la sinistra al riformismo e sbloccando in tal modo il sistema politico fondato sul ruolo anti-comunista del Centro Storico.
- 2) La partecipazione al Mercato Unico e gli impegni assunti con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht hanno imposto all'Italia di avviare il processo di risanamento interno e con ciò hanno avviato il superamento delle forme più degenerate di partitocrazia. L'integrazione europea, richiedendo il risanamento economico dell'Italia, ha spinto il nostro paese a percorrere la strada della progressiva rinuncia a gestire il consenso con pratiche consociative e assistenziali o addirittura con pratiche collusive con la delinquenza organizzata. Sono queste pratiche consociative, assistenziali e collusive che hanno portato al dissesto economico-finanziario e che hanno portato l'Italia ai margini dell'Europa, con il rischio di uscire dall'Europa stessa.
- Nel momento in cui si è dovuta scegliere la strada europea del risanamento, le forze tradizionali, che si fondavano sull'uso strumentale della spesa pubblica a fini di consenso clientelare, sono andate in crisi anche organizzativa. In questo contesto l'iniziativa della magistratura e l'emergenza di nuovi gruppi politici hanno consentito di avviare un rinnovamento profondo delle regole stesse del sistema politico-amministrativo.
- 3) L'ingresso italiano nell'Unione economico-monetaria, che sancirebbe in modo definitivo la scelta europea dell'Italia, costituisce l'obiettivo storico in nome del quale è possibile chiedere alla popolazione i sacrifici necessari per il risana-

mento interno. Nessun altro obiettivo ha questa forza, perché nessun altro obiettivo ha questa portata decisiva.

Chiedere sacrifici per entrare in Europa è realistico perché costituisce una manovra credibile.

Tale manovra trae credibilità non solo dagli attori del cambiamento, ma anche dalla realtà oggi esistente negli altri paesi europei. Non si tratta di concretizzare una utopia, ma, almeno in primo luogo, di agganciare l'Italia a scelte già compiute dagli altri paesi europei, per consentire all'Italia di costruire poi, assieme agli altri partners, una società più avanzata.

È possibile chiedere sacrifici per entrare definitivamente in Europa, sia sulla base di motivazioni politico-ideali, sia sulla base di un concreto modello sociale ed economico raggiunto dai paesi del Centro-Europa.

- 4) L'ingresso nell'Unione economico-monetaria accentuerà la capacità del Trattato di Maastricht di influenzare le riforme istituzionali interne necessarie al nostro paese, nel senso del federalismo interno. L'Europa con Maastricht si è data una costituzione federale che sta orientando tutti i paesi europei nella direzione di una riforma delle Costituzioni nazionali per far propri i principi federali all'interno del paese. Ciò è vero in primo luogo per i paesi con tradizione centralistica; in questo senso vanno lette le profonde trasformazioni già realizzate e tuttora in evoluzione in Francia.

Meno visibili o al limite non necessarie risultano invece le riforme costituzionali nei paesi che già possiedono una struttura federale interna.

In particolare il trattato di Maastricht implica modificazioni in alcune direzioni fondamentali:

- l'affermazione del principio di sussidiarietà, con il riconoscimento del ruolo delle autonomie locali e regionali;
- la privatizzazione delle imprese pubbliche, per ridurre il carattere statalistico nei paesi in cui tale fenomeno risulta deviante rispetto al modello europeo;
- il ruolo centrale della politica fiscale, strutturata secondo i principi del federalismo fiscale;
- la riduzione di importanza della politica monetaria, posta

-
- sotto la tutela di una Banca Centrale autonoma responsabile di garantire la stabilità del valore della moneta;
 - il contenimento del debito pubblico e l'orientamento di tutti i livelli di governo verso l'obiettivo del bilancio in pareggio.

La completa attuazione dell'Unione economico-monetaria europea con la partecipazione del nostro paese rafforzerà dunque, in primo luogo nel nostro paese, le trasformazioni interne nella direzione prevista da Trattato di Maastricht. L'Unione economico-monetaria non solo garantirà lo sviluppo economico e sociale duraturo del nostro paese, agganciandolo allo sviluppo europeo, ma agevolerà altresì il superamento dei problemi di arretratezza che ancora permangono, grazie all'accelerazione che darà al federalismo interno. La istituzionalizzazione dei principi della stabilità monetaria, la rigorosa limitazione dei deficit pubblici, la riforma fiscale secondo i principi del federalismo fiscale, la riforma delle autonomie, la gestione manageriale dei servizi pubblici e la privatizzazione delle partecipazioni pubbliche saranno più facili nel quadro europeo, che si fonda su tali principi.

3. Federalismo interno e regionalismo separatista

La trasformazione in senso federale dell'Italia si inquadra nella trasformazione in senso federale della Comunità, sulla base del Trattato di Maastricht. Questa è la condizione perché la trasformazione interna:

- tragga forza dal processo a livello europeo;
- manifesti i suoi effetti positivi;
- si consolidi verso un equilibrio stabile.

Il federalismo interno si colloca, in tutti i paesi europei, in un processo orientato al rafforzamento dell'Unione Europea, sulla base del principio federalista di sussidiarietà.

Un sistema di autonomia regionale che implichi la rottura dell'unità d'Italia e, all'estremo opposto, un neo-centralismo nazionale si collocano entrambi al di fuori di questo quadro europeo evolutivo.

Il separatismo affonda le proprie radici culturali in una visione distorta dell'Europa delle regioni. L'Europa è destinata, per la

propria stessa storia, a strutturarsi in modo federale sulla base di una ampia autonomia di tutti i livelli di governo. Il separatismo rifiuta questo disegno, per affermare un micro-nazionalismo locale e per affermare un disegno costituzionale europeo confederale, in opposizione al disegno federale. Secondo il disegno separatista si avrebbe dunque una costruzione caratterizzata da:

- una democrazia locale limitata dal clima micro-nazionalista, con una serie di possibili degenerazioni ancor più gravi di quelle vissute in un recente passato di nazionalismo a livello stato-nazionale;
- una democrazia europea di fatto inesistente; la struttura confederale si fonda sulle rappresentanze diplomatiche, non sul confronto governo-parlamento a livello europeo e sull'articolazione organica a tutti i livelli.

Il modello separatista, nelle sue implicazioni micro-nazionalistiche e confederali, non è frutto di un disegno astratto. Esso costituisce il modello in base al quale si è strutturata la riforma dello stato jugoslavo nel periodo post-comunista. Questo caso storico indica i limiti del modello, anche se si ipotizza la possibilità di evitare una degenerazione della disgregazione che giunga al confronto armato.

Di fronte al disegno separatista, va difesa l'unità nazionale non sulla base di una opzione nazionalista, bensì per garantire l'equilibrio fra i tre livelli europeo-nazionale-locale.

In un mondo sempre più interdipendente, l'identità europea, italiana e regionale debbono tutte e tre potersi esprimere in modo autonomo e non esclusivo, nel quadro del federalismo a tutti i livelli.

Le regioni debbono poter incidere sulle decisioni prese a livello nazionale e a livello europeo. È legittima la rivendicazione delle regioni di un loro coinvolgimento istituzionalizzato nelle procedure decisionali comunitarie; in tal modo va letta l'istituzione, prevista dal Trattato di Maastricht, del Comitato Consultivo delle collettività regionali e locali.

Un ulteriore sviluppo della presenza regionale nelle istituzioni comunitarie potrà essere realizzato nel quadro della riforma costituzionale europea-nazionale, orientata alla realizzazione organica del federalismo soprannazionale e di quello interno.

L'attuale Consiglio dei ministri dell'Unione Europea è destinato a trasformarsi in un Senato degli stati; così come i Senati dei singoli stati potranno trasformarsi in Senati delle regioni. Nel Senato europeo degli stati potranno sedere, al fine di dare continuità alla rappresentanza, anche delegati delle regioni europee. Non sembra invece praticabile l'idea di una terza Camera europea, formata esclusivamente dai rappresentanti delle regioni; la creazione di una terza Camera, indipendentemente da altre considerazioni, appesantirebbe in modo eccessivo il processo legislativo europeo.

Il disegno separatista è del tutto diverso, anche se i suoi contenuti spesso non vengono esplicitati chiaramente, restando quindi ampiamente indefinito. Il separatismo privilegia il ruolo delle regioni nel contesto europeo, fino allo smembramento degli stati nazionali. In questa visione l'Unione Europea ha come propri membri diretti le regioni, ovvero macro-regioni.

L'Unione Europea, in questa visione, sarebbe composta da decine (centinaia, nella prospettiva dell'allargamento) di membri, con l'esito di degenerare verso due esiti contrapposti ma egualmente distruttivi: da un lato il rischio di una tendenza centralistica perché le regioni non avrebbero il peso necessario per controbilanciare il potere centrale (in questo caso l'eccesso di regionalismo distruggerebbe se stesso a beneficio del centralismo), e dall'altro lato il rischio di disgregazione, nella misura in cui al potere federale si attribuissero poteri troppo limitati.

I due pericoli possono essere visti chiaramente guardando la storia statunitense. In una prima fase la debolezza del potere federale ha fatto insorgere il pericolo di disgregazioni, fino a giungere alla guerra civile; poi negli anni recenti, invece, il rafforzamento del potere centrale, necessario per gestire una federazione allargata a 50 regioni senza istituzioni intermedie capaci di svolgere un ruolo di contrappeso nei confronti di Washington, ha spinto gli USA verso un modello sempre più simile ad uno stato unitario.

Il disegno separatista si fonda inoltre su un mito, cioè sulla pretesa di creare comunità territoriali composte da popolazioni omogenee, per salvaguardare le culture locali. Questo disegno è giunto al proprio estremo in Jugoslavia, ove la pulizia etnica ha riprodotto, a livello di micro-nazionalismo, gli orrori del nazismo.

La ricchezza dell'Europa è la mescolanza inestricabile di tradizioni diverse, capaci di arricchirsi a vicenda. Il criterio della omogeneità giunge inevitabilmente, se perseguito con coerenza, alla polverizzazione, cioè al frazionamento progressivo di tutti i territori; in questo modo viene meno la possibilità di sviluppare il processo di integrazione, che corrisponde al corso della storia.

Le peculiarità culturali dei vari gruppi in cui è articolata la società europea possono essere tutelate da una costituzione federale, sulla base del criterio di sussidiarietà.

Si tratta di garantire un coordinamento federale di una pluralità di ambiti di governo autonomi. Nell'ambito di un vero sistema federale ogni comunità locale, anche la più piccola, può far vivere la propria cultura e la propria autonomia, grazie alla tutela dei suoi diritti garantita dalla costituzione federale, senza per ciò cessare di partecipare ad una comunità più vasta, per l'Europa oggi costituita dall'Unione Europea, articolata in:

- comunità locali;
- enti intermedi fra le comunità locali e le regioni (province, ad esempio);
- regioni;
- stati;
- Federazioni intermedie fra stati e Unione (Benelux, ad esempio);
- Unione Europea.

Mentre il separatismo e il micronazionalismo possono portare alla oppressione delle minoranze nell'ambito di comunità territoriali, in un sistema veramente federale ogni minoranza è tutelata dalla autorità federale suprema.

4. Federalismo interno e solidarietà interregionale

Una delle motivazioni del separatismo è la tendenza delle regioni più sviluppate a rifiutare la solidarietà, o livelli ritenuti eccessivi di solidarietà, nei confronti delle regioni meno sviluppate.

Una delle motivazioni del federalismo interno è invece il desiderio di rendere trasparente il livello di solidarietà nei confronti

delle regioni meno sviluppate, regolando la solidarietà stessa attraverso un patto di portata costituzionale che stabilisca le regole e i limiti della solidarietà stessa.

Si tratta con evidenza di due concezioni totalmente diverse. A livello europeo, fra gli stati membri dell'Unione Europea è già realtà un patto federale di solidarietà a favore delle regioni meno sviluppate. L'affermazione del federalismo interno in Italia anche da questo punto di vista costituirebbe la prosecuzione, verso la base della società, di questo approccio.

Il federalismo interno è la risposta in grado di garantire che la solidarietà non si trasformi in pratiche assistenziali, in trasferimenti a favore di minoranze parassitarie o addirittura a favore di organizzazioni criminose. Il federalismo interno può garantire, meglio di altri meccanismi, che i trasferimenti per solidarietà si realizzino in modo da favorire l'interesse generale delle regioni arretrate.

La riforma verso il federalismo interno costituisce per il nostro paese l'occasione per un rinnovamento della politica meridionalistica, nel quadro della trasformazione in senso federale del paese.

Si tratta non di rifiutare la solidarietà interregionale, ma di renderla più efficiente e trasparente.

5. La ristrutturazione federale dell'Italia

Problema cruciale è individuare le scelte fondamentali da favorire, al fine di sostenere una effettiva ristrutturazione federale del nostro paese. A questo fine hanno maggiore rilevanza alcuni aspetti.

- 1) La funzionalità di una riforma federale dell'Italia dipende in primo luogo dal numero delle regioni che ne costituiscono i membri. Ove l'Italia fosse frammentata in un numero oltremodo elevato di regioni con ampia autonomia, diventerebbero reali i rischi contrapposti di disgregazione o di centralismo (per fronteggiare la disgregazione stessa). Il numero attuale di regioni già determinerebbe tale rischio, ove ad esse fosse attribuita una effettiva autonomia federale. Una federazione con pochi membri, quale risulta ad esempio dal progetto elaborato dal Prof. Miglio vivrebbe a propria

volta gravi squilibri. Gli enti intermedi (le 3 nuove macro-regioni) sarebbero troppo forti rispetto al livello generale e soffocherebbero quest'ultimo, a favore della leadership di una delle tre macro-regioni.

In questo quadro vanno privilegiate le proposte di accorpate le regioni italiane troppo piccole, per creare regioni in grado di svolgere efficacemente le funzioni a cui sono chiamate salvaguardando la propria autonomia nei confronti del governo nazionale.

- 2) Carattere fondamentale di ogni stato federale è la bipartizione del potere legislativo su due Camere, una rappresentativa della popolazione in modo proporzionale, l'altra rappresentativa delle regioni sulla base di un criterio ponderato, che premia le regioni più piccole. La prima Camera è eletta a suffragio universale diretto. La seconda Camera può essere anche di nomina indiretta, cioè può essere formata da delegazioni delle regioni. In caso di delegazioni regionali, queste possono essere elette dal governo regionale, oppure dai parlamenti regionali.

Questo carattere bicamerale (Camera bassa e Senato delle regioni) è essenziale per sostenere una logica costituzionale federale. Va sottolineato come la proposta Miglio, che costituisce il progetto più noto di riforma costituzionale, si differenzia nettamente da questa impostazione, andando nella direzione di una costituzione confederale, con elevati rischi di involuzioni separatiste. Ricordiamo che la proposta Miglio prevede una assemblea legislativa monocamerale dell'Unione Italiana, composta dai membri delle assemblee legislative delle 3 macro-regioni, affiancata da un direttorio dei capi di Governo nelle 3 macro-regioni, che dovrebbe controllare il capo di Governo dell'Unione Italiana.

- 3) Il federalismo fiscale è la colonna portante del federalismo interno. L'autonomia fiscale è una caratteristica essenziale dell'autonomia federale di ogni livello di governo. Ogni livello di governo in un sistema federale deve avere bilanci fondati essenzialmente da risorse proprie; ciò deve essere vero per gli enti locali, per le regioni, per gli stati e per l'Unione Europea.

Queste risorse debbono essere adeguate ai compiti attribuiti ad ogni livello di governo.

Questa soluzione è alternativa al meccanismo dei trasferimenti, sia ai trasferimenti dalle regioni allo stato sia ai trasferimenti dallo stato alle regioni. Un bilancio italiano alimentato dai trasferimenti dai bilanci regionali dà alle regioni un diritto di veto; altrettanto, un bilancio regionale alimentato dai trasferimenti dal bilancio statale sottopone la regione ad una tutela ferrea da parte del governo centrale. In questo quadro diventa dunque cruciale la contestuale distribuzione di

— competenze,

— risorse fiscali

tra i vari livelli, realizzando un equilibrio federale.

Tale distribuzione deve avere dignità costituzionale, in quanto diventa il regolatore fondamentale della solidarietà all'interno della federazione fra i vari livelli.

Questa distribuzione di risorse fra i vari livelli deve essere modificabile nel tempo sulla base di procedure predefinite e contenere margini di elasticità; a tal fine è essenziale che i meccanismi decisionali coinvolgano tutti i livelli di governo e prevedano deliberazioni a maggioranza fortemente qualificata (mai il diritto di veto di un singolo governo, a qualsiasi livello) per garantire il consenso delle popolazioni delle varie comunità territoriali.

Il federalismo fiscale così inteso comprende la solidarietà interregionale, entro limiti e sulla base di meccanismi definiti in sede costituzionale. Ad esempio, in Germania vige il sistema di compensazione fiscale, fondato su trasferimenti automatici dai bilanci degli enti territoriali più ricchi a quelli meno sviluppati dello stesso livello. Un secondo esempio è dato dalla Tennessee Valley Authority creata da Roosevelt nel quadro del New Deal e tuttora funzionante.

La T.V.A. americana opera sulla base di tre principi che ne garantiscono l'economicità:

— gestisce le proprie risorse direttamente e non attraverso gli enti locali (che nelle regioni meno sviluppate sono tendenzialmente meno efficienti e già facilmente condizionabili);

- è proprietaria delle infrastrutture e delle imprese create;
 - deve restituire a termine i finanziamenti ottenuti, per cui deve investire in progetti economicamente validi.
- 4) Il federalismo fiscale deve essere protetto da alcune garanzie costituzionali, prima fra tutte l'autonomia della Banca Centrale. L'autonomia della Banca Centrale costituisce un vincolo all'uso della politica monetaria da parte del potere centrale per redistribuire le risorse, stravolgendo gli equilibri fra i vari livelli sanciti dal patto costituzionale federale.
 - 5) Il federalismo fiscale deve essere implementato da una normativa che regoli, in modo corrispondente alla distribuzione di risorse proprie fra i vari livelli di governo, anche il potere di indebitarsi dei vari livelli di governo. L'uso distorto della politica finanziaria può infatti svuotare di contenuto il federalismo fiscale, accentuando un potere di spesa più elevato nei livelli con maggiore capacità di indebitamento.
 - 6) Una struttura pienamente federale dell'Italia deve riconoscere una effettiva autonomia a tutti i livelli di governo, ivi compresi quelli inferiori. Occorre cioè evitare che al centralismo nazionale si sostituisca un centralismo regionale, un centralismo della grande città sul territorio circostante etc. Perché questi obiettivi possano essere raggiunti è peraltro necessario che siano fissate soglie minime dimensionali per le comunità locali. Un comune con meno di 10.000 abitanti difficilmente potrà garantire i servizi pubblici più semplici in condizioni di efficienza. Il superamento della frammentazione in comuni di limitatissime dimensioni è la condizione per affermare una autentica autonomia degli enti locali. Tutte le città dovranno articolarsi in quartieri effettivamente autonomi, i comuni di più limitate dimensioni dovranno aggregarsi per raggiungere dimensioni adeguate. Ciò implica la possibilità di diffondere il bicameralismo a tutti i livelli, affiancando a un organo deliberativo eletto su base proporzionale, un organo composto da rappresentanze ponderate delle unità territoriali del livello immediatamente inferiore; tale ponderazione dovrà premiare le unità territoriali di livello inferiore aventi minori dimensioni. Al limite, le rappre-

-
- sentanze delle seconde Camere potranno essere paritetiche. Questo meccanismo aumenterebbe la capacità delle unità territoriali di livello inferiore, di far valere i propri interessi nel processo di definizione della politica del livello superiore.
- 7) Un ultimo aspetto, di importanza cruciale, riguarda il ruolo della magistratura. In tutti i sistemi federali la magistratura svolge un ruolo essenziale di riequilibrio fra i vari livelli di potere. Tale ruolo è svolto in primis dalla Corte Costituzionale. Fatti recenti hanno dimostrato il ruolo dinamico della magistratura, che sembra orientata ad occupare tale posizione, sulla base dell'affermazione forte della propria autonomia.

6. Rilanciare lo sviluppo con una strategia europea

L'Italia soffre di problemi comuni a tutta l'Europa, primo fra tutti la disoccupazione, specie giovanile. Se alcuni problemi hanno radici nazionali e vanno affrontati a livello nazionale, è irrealistico invece sperare di risolvere con soluzioni nazionali problemi comuni europei.

Gli stati europei sono sistemi totalmente aperti, dopo la realizzazione del Mercato Unico. Qualsiasi manovra espansionistica diffonde la propria efficacia su tutto il territorio europeo. Una politica di rilancio tentata da un solo stato europeo, qualunque esso sia, farebbe gravare su di esso il costo della manovra, facendo beneficiare tutti gli altri degli effetti della manovra stessa. L'Italia può sperare di risolvere i propri problemi di sviluppo ed occupazione solo promuovendo una efficace politica europea in questa direzione.

Altrettanto vale per i problemi che concernono il modello di sviluppo e che pongono in discussione i rapporti fra le grandi aree del mondo.

Le sfide della nostra epoca richiedono risposte europee e domani richiederanno risposte mondiali.

Ciò è vero in particolare per i grandi problemi quali:

- lo sviluppo economico globale;
- il problema demografico e la corrente di emigrazione connessa;

- il divario fra Nord e Sud del mondo;
- il divario fra le economie avanzate e le economie uscite dai regimi comunisti dell'Europa orientale;
- l'equilibrio ecologico.

Il rilancio di un nuovo ciclo di sviluppo a livello continentale, che coinvolga l'Italia così come gli altri partners europei, può derivare da una strategia innovativa capace di affrontare questi grandi problemi. Il Libro Bianco di Delors va in questa direzione.

È interesse di tutti i paesi europei, ma in primo luogo soprattutto dei paesi europei più duramente colpiti dalla crisi e meno dotati di capitale, promuovere una politica europea di sviluppo economico.

Se ciò è vero, queste affermazioni dimostrano che il dibattito costituzionale in corso è destinato ad avere un ruolo cruciale per lo sviluppo e la modernizzazione del paese, anche dal punto di vista economico.

L'entrata nel Mercato Comune ha consentito il miracolo economico negli anni '50 e '60. L'ingresso nello SME ha consentito il ciclo di sviluppo degli anni '80. La riforma costituzionale federale italiana, nel quadro della riforma costituzionale federale europea, è la condizione per aprire un nuovo lungo ciclo di sviluppo.

FRANCO BRUNI

Modalità e tempi per l'Unione Monetaria: gli interessi dell'Italia

Nel dibattito economico e politico che ha portato al Trattato di Maastricht è stato esaminato il problema della compatibilità fra moneta unica e divergenza macroeconomica. Di fatto i paesi europei si trovavano in condizioni molto diverse quanto all'inflazione, ai tassi di interesse, alla finanza pubblica. In che misura era dunque possibile unificarne le monete *prima* di aver ottenuto una maggiore omogeneità di tali aspetti?

Si confrontavano due posizioni. Quella *gradualista*, secondo la quale l'unificazione monetaria deve avvenire a piccoli passi, parallelamente all'aumento della convergenza macroeconomica, che ne è una condizione indispensabile. Una versione enfatica del gradualismo è la "teoria del coronamento" che vede la moneta unica come il premio finale per la convergenza. L'altra posizione è quella della cosiddetta *terapia d'urto*: l'unificazione monetaria può anticipare la convergenza, può anzi essere vista come uno strumento che la rende più facile da raggiungere.

A favore di questa seconda opinione militavano alcune considerazioni concernenti soprattutto i differenziali di inflazione. Per ridurre l'inflazione in un paese occorre convincere gli operatori a mutare le loro aspettative circa l'andamento dei prezzi. Ciò può farsi più facilmente tutto d'un colpo, rinunciando cioè improvvisamente all'autonomia della politica monetaria nazionale a favore di un'autorità estera o internazionale indiscutibilmente antiinflazionista. La disinflazione appare così immediatamente credibile. Se invece si procede gradualmente l'autorità monetaria

nazionale deve vincere l'inerzia dell'inflazione attesa dal mercato con successive manovre restrittive che causano disoccupazione: la conquista della credibilità antiinflazionistica prende tempo ed è socialmente costosa. Due fenomeni possono poi intervenire a rendere più lungo ed instabile, complicato e precario, il percorso di graduale convergenza dell'inflazione.

Innanzitutto il problema della competitività. La disinflazione punta ovviamente sulla stabilità del cambio; ma se i prezzi rallentano solo gradualmente, la moneta del paese in questione tende a rivalutarsi in termini reali, perde competitività, sacrifica le sue esportazioni. Ciò diffonde la convinzione che il cambio nominale debba essere, prima o poi, svalutato e si allunga così l'orizzonte entro il quale il mercato si attende la disinflazione.

In secondo luogo il problema dei tassi di interesse e delle entrate di capitale. Se le aspettative di inflazione si riducono solo gradualmente, i tassi di interesse del paese che cerca di convergere rimangono alti. Ciò produce abbondanti afflussi di fondi dai paesi a più bassa inflazione, poichè la speculazione cerca di approfittare del differenziale di interesse favorevole pensando di poter anticipare eventuali svalutazioni del cambio che in una fase di disinflazione, si sa, saranno il più possibile rimandate. Ma gli afflussi di capitali esteri rendono meno facile mantenere le condizioni monetarie restrittive che sono indispensabili alla disinflazione in corso.

Nel complesso perciò la "terapia d'urto" sembrerebbe più adatta a realizzare la convergenza dei tassi di inflazione e quest'ultima appare più un risultato che una condizione per l'unificazione monetaria. Purché, naturalmente, esista o possa costruirsi quell'autorità internazionale credibilmente antiinflazionistica cui affidare di colpo la politica monetaria di tutti. Su questo aspetto tornerò più innanzi. Qui voglio solo notare che, se c'è solo qualche dubbio su tale punto, la "terapia d'urto", vantaggiosa per i paesi a più alta inflazione, è solo un rischio per quelli con inflazione in partenza più bassa. Da questo punto di vista un certo "gradualismo" può essere visto come un compromesso per rendere meno rischiosa l'adozione della moneta comune per i paesi più virtuosi.

Ma le ragioni che hanno fatto prevalere nel Trattato di Maastricht l'approccio gradualista riguardano gli squilibri della finanza pubblica. Qui va detto subito che la soluzione adottata dal Trattato, quella dei due "tetti" ai rapporti disavanzo/PIL (3%) e debito/PIL (60%), è stata decisamente innovativa e niente affatto simile alla logica che in altre occasioni (piano Werner, progetto Delors) aveva suggerito una più ambiziosa concertazione delle politiche di bilancio dei paesi della Comunità. È stato rispettato il principio della sussidiarietà: è solo la politica monetaria che giova mettere in comune; le politiche fiscali rimangono decentrate. I "tetti" non sono disposti per omogeneizzare o coordinare queste ultime: sono solo un limite oltre il quale si ritiene pericoloso mettere in comune le monete, ma al di qua del quale ogni paese può muoversi come meglio crede. Da questo punto di vista essi possono addirittura leggersi come una garanzia per l'autonomia delle politiche di bilancio nazionali. Perché se lo squilibrio di finanza pubblica è eccessivo nessuno fa manovre congiunturali col bilancio: questo è dannato a sopportare continui tentativi di contenimento restrittivo, qualunque siano le esigenze congiunturali.

Ma perché la moneta unica richiede dei "tetti" agli squilibri fiscali? La ragione principale appare molto semplice ed intuitiva. Il debito pubblico di un paese, se è denominato nella moneta nazionale, è sostanzialmente privo di rischio di insolvenza: l'emittente può sempre stampare quanto serve per rimborsarlo. I detentori sopportano allora un rischio di inflazione e svalutazione, dal quale si difendono richiedendo tassi più alti, ma non un rischio di insolvenza. Senonché con l'adozione della moneta europea i singoli paesi perdono il diritto di battere moneta: i loro debiti pubblici divengono dunque soggetti a rischio di insolvenza. Tale rischio diviene consistente quando il disavanzo e il debito superano certi limiti.

Il pericolo di insolvenza di un paese pone svariati problemi ad una Comunità monetariamente unificata. Di per sé costituisce una pressione affinché la Comunità intervenga in *salvataggio* del paese in difficoltà: il che significherebbe scaricare l'onere del debito sui contribuenti degli altri paesi membri oppure sacrificare la stabilità monetaria europea facendo ricorso a creazione di liquidità da

parte della Banca Centrale comune. Il Trattato di Maastricht è esplicito nell'escludere questa possibilità di salvataggio. Ma questa sua clausola non è abbastanza credibile. Infatti essa implicherebbe che si tolleri il *fallimento* di uno degli stati nazionali. Ma mentre il mercato dei capitali statunitense è in grado di sopportare, pur con notevoli tensioni, la bancarotta di New York City o di Orange County, l'insolvenza di un paese come l'Italia, con un debito pubblico che non è lontano dal prendere la metà del mercato del reddito fisso europeo, avrebbe conseguenze sistemiche assolutamente insopportabili.

I "tetti" al disavanzo e al debito sono dunque disposti per evitare di mettere le autorità comunitarie di fronte al dilemma salvataggio/fallimento di un intero paese membro, un dilemma potenziale che non può che pregiudicare la credibilità della politica monetaria comune. Essi hanno uno stretto legame logico con l'unità monetaria perché è proprio quest'ultima che introduce il rischio di insolvenza delle finanze pubbliche nazionali. L'esempio del Belgio e del Lussemburgo, addotto a sostegno dell'idea che la moneta comune è compatibile con condizioni di finanza pubblica molto divergenti, non è affatto rilevante. Infatti, in primo luogo, il Belgio è ancora nel pieno possesso della facoltà di monetizzare il proprio debito, che non è quindi soggetto a rischio di insolvenza; e, in secondo luogo, il debito pubblico belga è detenuto in misura del tutto trascurabile dal Lussemburgo mentre trova fisiologico collocamento per una quota notevole all'esterno dei due paesi monetariamente uniti.

Va anche detto che la presenza di titoli di stato con diversi rischi di insolvenza creerebbe non pochi problemi alle cosiddette "operazioni di mercato aperto" della Banca Centrale Europea, con le quali essa dovrà procedere a regolare la liquidità e l'offerta di moneta comunitaria. Infatti, dovendo iniettare base monetaria nel sistema comprando titoli, dovrebbe dare dei giudizi discriminanti sulla rischiosità della carta che compra. Ciò complicherebbe i suoi interventi che normalmente dovrebbero svolgersi in un ambiente di titoli fra loro largamente sostituibili e privi di rischio: quali apparirebbero appunto i titoli di stato europei se ciascun paese rimanesse entro i "tetti" di Maastricht.

A queste giustificazioni dei "tetti" di Maastricht si possono invece muovere due tipi di obiezioni. Nessuna delle due appare però convincente. La prima è che i tetti sono inutili perché a disciplinare i disavanzi eccessivi, cui si vada associando un rischio di insolvenza, ci penserebbe il mercato, imponendo tassi di interesse crescenti e proibitivi, tali da indurre automaticamente il paese ad aggiustare la sua finanza pubblica. Ma questo non succede se il mercato non crede che l'insolvenza di un paese verrebbe permessa! Inoltre la disciplina di mercato implica che ad essa siano sensibili gli emittenti dei titoli: cosa che non succede sempre con le autorità politiche dei nostri paesi, tendenzialmente "mio-pi", cioè incapaci di fermare in tempo un deterioramento della finanza pubblica che diventerà insopportabile solo qualche tempo dopo le ... prossime elezioni! Si consideri la crisi del debito estero dei paesi in via di sviluppo verificatasi nella prima metà degli anni Ottanta e che rischia di rinnovarsi. Vogliamo forse affannare il mercato dei capitali europeo con continui episodi di quel tipo? Non finiremmo per compromettere l'integrazione economica ed il Mercato Comune? Non è meglio accettare la disciplina "ex-ante" dei tetti di Maastricht?

La seconda obiezione è che se si fa una Banca Centrale europea abbastanza indipendente, guidata addirittura da regole automatiche nella creazione di liquidità, la clausola di non-salvataggio diventa credibile e il paese troppo indebitato sopporta, peggio per lui, i guai che si procura. Ma, ancora una volta, questi guai non sarebbero solo suoi: l'insolvenza di un paese (soprattutto se delle dimensioni dell'Italia) si rifletterebbe come un domino sull'intero sistema creditizio internazionale. Perciò, da questo punto di vista, l'indipendenza della Banca Centrale comune rimane poco credibile. Inoltre il salvataggio potrebbe avvenire con trasferimenti fiscali dagli altri paesi: e questa possibilità indebolisce l'autodisciplina dei debitori. Il "tetto" amministrativo all'indebitamento sembra dunque inevitabile.

* * *

Vorrei concludere con qualche osservazione sull'atteggiamento diplomaticamente più opportuno per un paese come l'Italia di fronte ai vincoli di bilancio di Maastricht e alla prospettiva degli "esami di ammissione" alla terza fase dell'Unione Economica e Monetaria.

Direi subito che la posizione di drastica critica dei criteri di convergenza che è stata assunta dal nostro Governo nella seconda parte del 1994 (oltre ad indebolire inspiegabilmente un importante stimolo di disciplina esterna per realizzare un aggiustamento fiscale che lo stesso Governo aveva in programma) sembra del tutto sterile e priva di possibilità di successo: non è una credibile base di trattativa per un paese così divergente come il nostro. Sembra inoltre voler misteriosamente prescindere dal fatto che il Trattato è in pieno vigore e il nostro paese vi aderisce. È in contrasto con le stesse conclusioni del Consiglio Europeo del 9-10 Dicembre, che l'Italia ha sottoscritto; alla fine del secondo capoverso del punto 2 esse riaffermano che *"a strict interpretation of the convergence criteria on the basis of the Maastricht Treaty is essential if reliable foundations for trouble-free Economic and Monetary Union are to be laid"*. Pare infine dar per scontato che la Conferenza Intergovernativa del 1996 rimetterà in discussione i criteri di convergenza: mentre il suo scopo, come precisato dal Trattato stesso nel quale essa è prevista, non riguarda l'unificazione monetaria. Anche se non è impossibile che in tale sede ci si occupi di UEM, per farlo occorrerebbe adottare speciali delibere e procedure.

Su queste posizioni non si vede come l'Italia possa giocare il ruolo importante che le spetta anche in vista del fatto che la Conferenza dovrebbe aver luogo durante il semestre di Presidenza italiana. Quale diverso atteggiamento potrebbe assumere la nostra diplomazia in vista delle prossime, cruciali scadenze dell'Unione Europea?

È chiaro a tutti che l'Italia non potrà assolutamente rispettare il tetto del rapporto debito/PIL: anche con il più virtuoso degli aggiustamenti ci servirebbero quasi due decenni. È invece possibile rientrare, almeno entro il 1998, nel tetto del 3% per il rapporto deficit/PIL. La prima cosa da fare è dunque avviarsi in

modo deciso, credibile e strutturale, verso il rispetto di quest'ultimo parametro. Per il debito/PIL occorre invece prendere seriamente l'elasticità di giudizio consentita dal Trattato che, come è noto, consente di "passare gli esami" di ammissione alla moneta unica anche a chi resti sopra il 60%, purchè mostri di essere avviato con coerenza e continuità verso la convergenza. Sarebbe importante eliminare l'arbitrarietà di questo giudizio precisando il percorso di convergenza che verrebbe giudicato sufficiente. Ciò significherebbe specificare i criteri del Trattato con riferimento al singolo paese: una "personalizzazione" che verrebbe controbilanciata da una riduzione della discrezionalità del criterio. Ciò potrebbe risultare accettabile anche per la Germania. Per far ciò non occorrerebbe modificare il Trattato, nè entrare in argomento nella Conferenza del 1996. I profili di convergenza potrebbero essere concordati in una sede separata, con un accordo che potrebbe vedere protagonista l'Istituto Monetario Europeo al quale è demandato il monitoraggio della convergenza.

L'Italia potrebbe farsi promotrice di un accordo del genere, da raggiungersi entro il 1995. La sua forza contrattuale crescerebbe se accettasse a priori e ufficialmente di non entrare nell'Unione Monetaria alla prima scadenza disponibile, il 1997: se cioè riconoscesse di essere in "seconda velocità" rafforzando così la sua leale adesione all'idea di più velocità così come prevista dal Trattato che ha sottoscritto. Ciò contribuirebbe anche ad allontanare l'eventualità di schemi diversi di due velocità, articolati al di fuori (o "al di sopra") del Trattato, quali quelli di cui si sente a tratti far cenno in contesti franco-tedeschi.

Il percorso di rientro concordato potrebbe invece essere costruito in modo da consentirci un'entrata nel 1999, ma dovrebbe contenere anche un'ipotesi "pessimistica" che preveda l'adesione alla moneta unica ad una data successiva, per esempio il 2002 (quando non sarebbe impossibile aver raggiunto un rapporto debito/PIL compreso fra il 95 e il 100%). Ammettere con chiarezza di essere in seconda velocità, ma lungo un sentiero di aggiustamento ben precisato, giocherebbe, credo, in senso stabilizzante sui mercati, ed eviterebbe che l'esclusione forzata e combattuta dalla prima velocità ci costi violenti attacchi speculativi.

L'accordo monetario da ricercare dovrebbe però andare oltre alla specificazione del sentiero di convergenza del debito/PIL di singoli paesi (come l'Italia, il Belgio, l'Irlanda, la Grecia). Dovrebbe essere una sorta di rivitalizzazione dello SME come è stato nel 1987 l'accordo di Basle-Nyborg. Altri punti qualificanti potrebbero risultare i seguenti.

Indipendenza delle Banche Centrali nazionali. Occorre dare nuova forza a questa condizione di convergenza strutturale che è prevista dal Trattato. Anche qui è questione di precisare meglio, per ogni singola Banca Centrale, quali modifiche legislative o statutarie sono richieste, ed entro quale data. Nel caso della Banca d'Italia le vicende più recenti fanno pensare che l'indipendenza e la reputazione dell'Istituto beneficerebbero subito di un sollecito impegno a modificare, ad esempio, i criteri di nomina e la lunghezza del mandato dei membri del Direttorio.

Obiettivo di stabilità dei prezzi. In connessione al punto precedente sarebbe bene tornare a sottolineare e valorizzare l'obiettivo antiinflazionistico quale primaria finalità della politica monetaria dei vari paesi. Questa è una caratteristica dell'indipendenza delle Banche Centrali, come definita a Maastricht, che l'Italia insiste ancora a non prendere in seria considerazione, ma che è stato già adottato da diversi paesi fra i quali, anche se in modo ancora piuttosto informale, persino il Regno Unito. L'accordo internazionale potrebbe prevedere la fissazione e l'annuncio comune degli obiettivi di inflazione da parte dei paesi membri, tenendo evidentemente conto dei criteri di convergenza previsti dal Trattato. Un annuncio del genere avrebbe il potere di stabilizzare i mercati ancor più della fissazione della parità delle valute che ne sono ora prive o del restringimento delle bande di oscillazione dello SME.

Ripristino del sostegno illimitato di brevissimo termine. Come è noto, la sospensione di tale sostegno (da parte della Germania) è stata la goccia che ha fatto traboccare la speculazione del 1992 travolgendo lo SME. L'ipotetico accordo monetario 1995 che qui si auspica, dovrebbe prevedere tale ripristino a favore di tutti e soli i paesi che rispettino i sentieri di convergenza stabiliti, eventualmente "personalizzati". D'altra parte, contestualmente, si po-

trebbe cessare ufficialmente l'equivoco delle bande larghe, cioè ribadire che la banda del +/- 15% non equivale all'assenza dello SME, che le parità contano più delle bande e che le bande larghe, contenenti bande ben più strette, non ufficiali e flessibili, ideali per combattere la speculazione destabilizzante, verranno mantenute fino al passaggio alla moneta unica. Il ripristino del sostegno illimitato e la valorizzazione della banda larga dovrebbero convincere i mercati che l'accordo di cambio europeo è ancora vivo e vitale.

Promuovendo una serie di punti di accordo monetario quali quelli citati l'Italia potrebbe azzardare la fissazione di una nuova parità della lira, circa il livello della quale sarebbe autorizzata ad attendersi una qualche generosità da parte degli altri paesi membri: meglio concedere una parità favorevole in cambio di un rinnovato impegno alla convergenza che subire l'aggressione continua di una disordinata svalutazione speculativa.

È ovvio che tutto ciò richiede la soluzione dei gravi problemi politico-istituzionali che al momento travagliano il paese ostacolando, fra l'altro, la formulazione di una strategia coerente di politica economica internazionale. Sull'evoluzione di tali problemi ogni previsione è ardua. Ma è anche chiaro che le dinamiche politico-economiche interne non risentono positivamente di atteggiamenti tendenzialmente isterici e pretenziosi sullo scenario comunitario.

LUIGI GIUSSO

Riflessioni sull'autonomia delle Banche Centrali

1. Il prof. Beretta ci ha confermato l'importanza di studiare la storia. Ciò che ha ricordato sui lavori dell'Assemblea Costituente, in riferimento ai connotati istituzionali della Banca Centrale, è di attualità ancora oggi. Dalla sua relazione ho appreso che la sottocommissione economica che lavorava presso il Ministero della Costituente nel 1946-'47 era presieduta dal prof. Giuseppe Di Nardi, di cui sono stato allievo e che oggi, sul tema del nostro convegno, può essere di attualità per il suo volume, che ricordo ai giovanissimi qui presenti, "Le Banche di emissione in Italia nel XIX secolo"; è una ricostruzione di questa materia per l'Italia a partire dall'unificazione politica del 1861, una ricostruzione che può insegnarci qualcosa anche sull'unificazione monetaria europea.

Dico subito che a conclusione delle riflessioni che ho svolto sul tema della Banca Centrale, a livello nazionale e di Unione Europea, se dovessi scegliere fra le due parole, "autonomia" della Banca Centrale o "coordinazione" fra politiche monetarie e di bilancio e i corrispondenti soggetti di politica economica, propenderei per la seconda, "coordinazione".

2. "Autonomia" o "regole" per la banca centrale — autonomia dal Governo o regole per sé stessa, auto o etero-determinate — mi sembrano nozioni e termini in parte fuorvianti; sia in un'ottica di breve periodo, quella di solito propria di queste analisi, con i consueti obiettivi della stabilità dei prezzi, dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti e della piena occupazione, sia in un'ottica di lungo periodo o di sviluppo. Le motivazioni di

questa mia posizione passano per una serie di punti: 1) non sono propenso agli automatismi, sempre e comunque, in materia di organizzazione economica — gli automatismi visti come sostituti della buona volontà e della competenza degli uomini; 2) circa la stabilità dei prezzi, al di là di certi limiti, non mitizzerei quest'obiettivo, pur ovviamente importantissimo; 3) la nozione di autonomia contiene dei trabocchetti, si può cadere in un'autonomia solo formale; 4) le "regole" per la Banca Centrale, più che prescrizione assoluta ed univoca, anche dai monetaristi più spiccati e accaniti sono considerate strumenti o espedienti da variare secondo le circostanze; comunque esse debbono essere concordate con altri soggetti di politica economica, quindi rientrano, alla fin fine, nella sfera della "coordinazione"; 5) la "costituzione" monetaria non è da sola sufficiente per la stabilità finanziaria, diversamente da come pensano alcuni suoi fautori, oltre a non essere compresa nel Trattato di Maastricht. Accennerò infine ad un argomento "extravagante" rispetto al tema del convegno, che mi sembra però importante; mi riferisco ai rapporti fra banca e finanza da un lato, e produzione dall'altra, secondo la teoria monetaria della produzione o teoria del circuito monetario, in base alla quale banca e finanza hanno una posizione assolutamente dominante nel capitalismo.

3. Possiamo avere autonomia senza costituzionalismo, nel senso di "regole", e costituzionalismo, cioè "regole", senza autonomia (autonomia della Banca Centrale dal Governo o dal resto del Governo, se consideriamo la stessa Banca Centrale un pezzo del Governo sostanziale).

Autonomia senza costituzionalismo. Questo è il caso più frequente, se non addirittura l'unico ad accadere in pratica: si pensi alla Bundesbank con il suo obiettivo statutariamente esplicito della stabilità dei prezzi, ma senza regole sull'espansione dell'offerta di moneta; anche per la Banca Centrale Europea, come è prefigurata nel Trattato di Maastricht, non sono indicate, salvo quanto potrà stabilire il futuro statuto, regole sull'offerta di moneta; anche per l'Italia possiamo parlare di autonomia della Banca Centrale senza regole sull'offerta di moneta; per la Banca d'Italia

non sembra sussistere ormai nessun limite a questa autonomia formale, dato ciò che è accaduto negli ultimi quindici anni: "divorzio" dal Tesoro dal 1981; essa dispone dal 1992 della facoltà di variare il saggio di sconto che prima era del Tesoro (non so quanto sostanzialmente, ma formalmente lo era); a partire dal novembre 1993, non ha più l'obbligo di anticipazione al Tesoro fino al 14% della spesa prevista in bilancio¹. Caso singolare è quello dell'Inghilterra: dei grandi paesi e certamente dei paesi dell'Unione Europea, l'Inghilterra ha apparentemente la Banca Centrale meno autonoma, non tanto per la durata in carica del governatore, che è di cinque anni, inferiore che in Germania, Francia e Olanda (a non dire dell'Italia dove, caso unico, la carica è a vita, come quella del Papa o del Presidente della Corte Suprema degli Stati Uniti), quanto perché la fissazione sia degli obiettivi di crescita monetaria sia dei tassi d'interesse chiave è, almeno formalmente, del Governo² (un altro fatto che ci fa riflettere sulla possibile divergenza fra autonomia formale e autonomia sostanziale della Banca Centrale).

Costituzionalismo senza autonomia, è il secondo caso possibile. La mia idea è che, se per costituzionalismo s'intende, come di solito avviene, l'esistenza di regole (limiti quantitativi) sull'offerta di moneta o altro aggregato monetario, come M1, M2, fissate almeno per tempi non troppo brevi, il costituzionalismo è incompatibile con l'autonomia della Banca Centrale; semplicemente l'autonomia di questa non c'è più. Se ci sono regole, esse bloccano in primo luogo la Banca Centrale. O l'autonomia c'è, della

¹ La struttura organizzativa della Banca d'Italia prevede che l'Assemblea dei partecipanti (che possono essere solo casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse regionale e istituti di previdenza e di assicurazione) nomina il Consiglio superiore. Quest'ultimo nomina ed eventualmente revoca il Governatore, che rappresenta il massimo organo esecutivo dell'Istituto. Tutte queste decisioni debbono, però, essere approvate dal Consiglio dei Ministri e sanzionate con decreto del Presidente della Repubblica (da *Come funziona l'Italia*, a cura di S. Tramaglia, Sperling e Kupfer editori, Milano 1994).

² Cfr. COMITATO DEI GOVERNATORI DELLE BANCHE CENTRALI DELLA CEE, *Rapporto Annuale 1992*, aprile 1993.

Banca Centrale, ma in un senso particolare: cioè in relazione eventualmente al momento della fissazione della regola di espansione monetaria, se essa le appartiene (come però mi sembra non avvenga mai, nemmeno nelle proposte) oppure se si suppone che la Banca Centrale è un soggetto senza potere di darsi da sé le regole, "indipendente" dal Governo ma non "discrezionale" perché tenuto al rispetto di regole eterodeterminate, che peraltro non comportano necessariamente un limite quantitativo all'espansione monetaria³.

Già in questa seconda "fase", iniziata il 1° gennaio 1994, dell'Unione Monetaria, le Banche Centrali dei paesi membri hanno il divieto di finanziamento monetario — non la semplice facoltà di rifiutarlo — dei disavanzi pubblici, come dovrà essere anche per la futura Banca Centrale Europea. Si tratta di un già operante e forte limite all'autonomia delle Banche Centrali.

A proposito dell'indirizzo a favore di una "nuova costituzione monetaria", che ha orientato il governatorato di C.A. Ciampi, in contrasto con l'accentuato "cooperativismo" con l'autorità politica dei due precedenti governatorati Carli e Baffi, ricordo che la "nuova costituzione" auspicata da Ciampi, a partire dalla relazione per il 1980⁴, era riferita, sì, a provvedimenti legislativi volti a rendere indipendente il processo di creazione monetaria dalle istanze del Tesoro (ciò che sia pure con lentezza, dal 1981 a oggi, è stato attuato), ma anche a procedure d'inquadramento nell'ambito dell'equilibrio monetario delle grandi decisioni di spesa pubblica e, ancora più significativo, a una reale politica dei red-

³ Sarebbe, questo, il "neocostituzionalismo", che D. Masciandaro distingue e contrappone al "costituzionalismo"; in quest'ultimo le regole sarebbero tanto fisse e stringenti che nella politica monetaria addirittura la Banca Centrale, come soggetto separato, potrebbe sparire. Nel neocostituzionalismo la Banca Centrale non avrebbe autonomia politica — la fissazione delle regole è demandata alle autorità politiche — ma autonomia economica o di gestione nel quadro di regole etero-determinate. Cfr. D. MASCIANDARO, "Teoria della politica monetaria e costituzionalismo economico", *Giornale degli Economisti e Annali di economia*, lug.-ag. 1991.

⁴ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione all'Assemblea dei Partecipanti*, 1981, pp. 384-386. La "nuova costituzione" di cui parlava il Governatore Ciampi non va ovviamente confusa con il "neocostituzionalismo" teorizzato dal Masciandaro (v. nota precedente).

diti. Ora se, parlandosi di costituzione monetaria, si pone l'accento sulla politica dei redditi, si è ovviamente fuori del monetarismo in senso rigoroso, per il quale "bestia nera" è proprio la politica dei redditi e, ciò che è necessario e sufficiente, per la stabilità monetaria ed economica, è l'introduzione di una "regola" di espansione monetaria.

Si è forse sorpresi da come, di autonomia dal Tesoro, si sia parlato soprattutto a partire dal governatorato Ciampi, nel 1981; per i precedenti governatorati Carli e Baffi, di questa tendenziale autonomia non ci sarebbe prova (per cui non sembrerebbe che il governatore Carli sia mai incorso nel rischio di "sedizione", come egli in un'occasione qualificò l'eventuale rifiuto di finanziamento al settore pubblico, o sia stato tentato di ricorrere alle "dimissioni", unica arma, egli affermava, in mano a un Governatore di Banca Centrale). G. Nardozi conclude così una sua analisi sull'argomento: la storia dei rapporti tra la Banca d'Italia e i Governi nel secondo dopo guerra "*vede la riduzione dell'autonomia della Banca Centrale come risultato [non di una volontà del Governo, questa è la singolarità da sottolineare] di una strategia, perseguita dal governatore Carli, mirante a una crescita del potere di tale istituzione, attraverso la sua partecipazione all'architettura della politica economica governativa. In questa prospettiva, l'opera di "registra" della Banca d'Italia nei confronti del sistema creditizio [...] costituiva un costo da sostenere per condizionare l'opera del Governo, dimostrandogli la piena, ed esclusiva, padronanza dei flussi finanziari (di qui lo straordinario potere assunto dalla Banca Centrale durante il governatorato Carli), che si esprime, sull'altra faccia della medaglia, nel sottosviluppo del mercato finanziario*"³; infatti

³ G. NARDOZZI, "Moneta e credito: vent'anni di dibattito in Italia", *Moneta e Credito*, sett. 1993, p. 405. Nella stessa direzione, B. JOSSA e C. PANICO, "L'intermediazione bancaria negli anni della crisi economica italiana" (1964-1984), in *Teorie monetarie e banche centrali*, Liguori, Napoli 1988; cfr. anche C. PANICO, *L'evoluzione della struttura finanziaria italiana tra ricerca della stabilità e finanziamento del settore produttivo*, Università degli Studi di Messina, Facoltà di Scienze politiche, Quaderni di economia, Statistica e analisi del territorio, 1989. Ho consultato utilmente M.O. RIZZA, *L'economia e la politica monetaria durante i governatorati Baffi e Carli*, tesi di laurea (Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania, A.A. 1992-'93).

con quel governatore si è avuta una larga monetizzazione del debito pubblico, con l'acquisto da parte della Banca d'Italia dei titoli crescentemente emessi dal Tesoro. Circa i rapporti fra Banca Centrale e Governo nel governatorato Baffi, successivo a quello di Carli, e durato dal 1975 al 1980, è stato scritto: "*Sembra difficile ricostruire attraverso la lettura dei documenti ufficiali, fino a che punto la Banca d'Italia negli anni del governatorato Baffi, intendesse privilegiare l'obiettivo della stabilità monetaria rispetto a quello della crescita*"⁶. Nei governatorati di Carli e di Baffi, c'è stata una qual "endogeneizzazione" della politica monetaria rispetto a quella di bilancio; la Banca d'Italia rinunciava a una vera autonomia in campo monetario in cambio di una maggiore influenza sulla politica economica complessiva.

4. *L'obiettivo della stabilità dei prezzi*, naturalmente, è da perseguire a livello nazionale come a livello europeo. Esiste però un problema circa i limiti di accettabilità dell'inflazione, che va considerato volta per volta.

Perché l'obiettivo della stabilità dei prezzi è così cruciale nel nostro modo di vedere e negli statuti e nei comportamenti delle Banche Centrali e dovrà esserlo per la futura Banca Centrale Europea?

Esiste come una paura atavica dell'inflazione, collegata ai comportamenti irresponsabili del principe, a partire dalla tosatura delle monete di un tempo, fino all'incapacità delle autorità di politica economica, oggi, di selezionare, nell'uso della spesa pubblica, fra le diverse e spesso contraddittorie istanze della società. Siamo scottati dalle inflazioni degli ultimi settant'anni, più che dai processi inversi che pure ci sono stati (nella seconda metà dell'800, negli anni '30) ma sono stati meno intensi (ancorché dannosi) e hanno inciso meno nella memoria, e nella mentalità comune, delle grandi inflazioni e delle stesse inflazioni striscianti. E questo fa sì che siamo preoccupati tutti, non solo la Bundesbank, non solo il Trattato di Maastricht, di come evitare le inflazioni⁷. A base di questa preminenza che si attribuisce all'obiet-

⁶ M.O. RIZZA, vedi nota precedente.

⁷ Nel Trattato di Maastricht (art. 105) l'obiettivo principale del Sistema

tivo della stabilità dei prezzi c'è oggi anche la consapevolezza della caduta "teorica" dalla curva di Phillips: il famoso "trade off" tra inflazione e occupazione, nel quale abbiamo creduto negli anni '50 e '60, e che poi i fatti e la teoria hanno dimostrato non esistere nella misura che si credeva. Nell'inflazione degli anni '70 e di una parte degli anni '80, i prezzi salivano ma l'occupazione non saliva.

Osserva però G. Fodor — ad attenuazione di questa preminenza assoluta dell'obiettivo della stabilità dei prezzi — che se ci trovassimo in una situazione analoga, per esempio, a quella del '32 in Germania, "non troveremmo ragionevole che l'unico obiettivo perseguito da una Banca Centrale fosse quello della stabilità dei prezzi. Una Banca Centrale indipendente, con l'obbligo istituzionale di prendere in considerazione unicamente la stabilità monetaria, può essere costretta a comportarsi in un modo disastroso per la società, e naturalmente anche per l'economia"⁸.

Un altro studioso, F. Targetti, così si esprime: "... basta essere al di fuori del mondo inesistente dell'Università di Chicago ed essere in un mondo reale con un certo "trade off" tra obiettivi di disinflazione e di piena occupazione, in altre parole, basta essere in presenza di una curva di Phillips non assolutamente rigida [come dicono che essa sia nel lungo periodo, i monetaristi, e anche nel breve periodo, i teorici della nuova economia classica] e non si capisce perché scelte che influenzano reddito e occupazione dei

Europeo delle Banche Centrali (SEBC) è la stabilità dei prezzi; fatto salvo questo principio esso sostiene la politica economica della Comunità; inoltre il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Per evitare la monetizzazione del debito pubblico, il Trattato prevede una Banca Centrale completamente indipendente (art. 107) che non può concedere alcun credito al settore pubblico (art. 104). Interventi di salvataggio in caso di rischio di fallimento sono vietati (art. 104 b) così come lo è l'accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie (art. 104 a). Cfr. G. VACIAGO, "Debito pubblico versus debito privato", *Moneta e Credito*, sett. 1993.

⁸ G. FODOR, "Sull'autonomia delle Banche Centrali", in L. BOSCO, R. TAMBORINI, R.F. TARGETTI (a cura di), *L'Italia e l'Europa dopo Maastricht*, Banca di Trento e Bolzano, Annali Scientifici, numero 7-8/1994-95, suppl. di "Economia e Banca", p. 211.

*cittadini, devono essere prese da un organo non elettivo e non sottoposto al giudizio di nessun organo elettivo*⁹.

5. *La questione della regola o delle regole.* Ad attenuazione della rilevanza assoluta del criterio della "regola", noto innanzitutto che le regole, proposte in letteratura, non sono univoche; sono, inoltre, sempre regole concordate tra Parlamento, Governo e Banca Centrale, quindi non ineriscono a una totale autonomia della Banca Centrale. In Italia, non si sono avute regole sull'espansione monetaria, ma obiettivi espressi in termini di aggregati monetari: per un periodo, a partire dal 1973, il "credito totale interno", più recentemente l'aggregato monetario M2. I monetaristi non prediligono una regola unica; A. Martino, per esempio, preferisce una regola fissata in termini di base monetaria; per Milton Friedman, ultimamente, l'aggregato da preferire è rappresentato da obbligazioni infruttifere del Governo; per quest'ultimo "monetarista radicale" le regole non sono scritte "su tavole d'oro", sono espedienti imperfetti che possono essere cambiati con l'esperienza¹⁰.

Le regole non solo non sono univoche ma, quando ci sono, non sono fissate in autonomia dalla Banca Centrale; probabilmente per la Banca Centrale, parlandosi di autonomia, si può solo intendere autonomia nell'attuazione delle regole, non nella loro formulazione. Il famoso caso della Nuova Zelanda: per il '93, Governo da un lato e Banca Centrale dall'altro, anzi governatore della Banca Centrale, si erano messi d'accordo per un massimo di inflazione fino al 2%. La sanzione prevista era che il governatore sarebbe stato licenziato, se quella misura fosse stata superata. Ma l'obiettivo non era fissato dal governatore, bensì dal Governo (con l'assenso del governatore contraente, naturalmente!). Si può, dunque, parlare di autonomia tecnica nell'esecuzione di una regola, nel perseguimento di un obiettivo, ma non di autonomia politica come spesso sembra che si presuma debba essere l'autonomia della Banca Centrale.

⁹ F. TARGETTI, "L'Unione Monetaria Europea. Vecchi e nuovi percorsi", *ibid.*, p. 249.

¹⁰ Cfr. A. MARTINO, *Europe's Monetary Future*, Bruxelles, Institut des Relations Internationales, 23 nov. 1994 (mimeo), spec. note 25, 27 e 28.

6. *Spesa pubblica e rigorismo monetario.* Il solo rigorismo monetario non porta alla correzione del bilancio pubblico; e l'Italia ne è una dimostrazione patente. Dagli inizi degli anni '80, abbiamo avuto, certo, il rigorismo monetario (alti tassi di interesse), che si è avvalso dello strumento del divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro, ma, insieme, indebitamento pubblico crescente. L'ingente disavanzo italiano oggi è generato dalla spesa per interessi, dalla componente "finanziaria". Lo sottolineo per coloro che s'illudono che dovrebbe seguirsi solo la regola monetarista del rigore monetario, che questa regola sarebbe da sola sufficiente. Non è così. Se non ci fossero le prescrizioni di politica fiscale del Trattato di Maastricht, non avremmo nessuna spinta ad abbassare il disavanzo pubblico, anche avendo una politica monetaria rigorista, di non monetizzazione del debito, che anzi di per sé genera un suo aumento. Si dovrebbe quindi parlare della necessità più di una costituzione fiscale (nello spirito del Trattato di Maastricht) che di una costituzione monetaria; o insieme dell'una e dell'altra.

7. *L'autonomia della Banca Centrale può essere solo formale.* Oggi non c'è forse Banca Centrale al mondo che goda più della Banca d'Italia di così piena autonomia sul piano delle "regole". Ma chi impedirebbe ad essa di intervenire sul mercato, su pressione del Governo, con operazioni di mercato aperto, con ciò influenzando i tassi di interesse in senso favorevole alla politica governativa? Insomma, può esistere un'autonomia in senso formale, istituzionale, giuridico, che può non coincidere con un'autonomia sostanziale.

La Banca Centrale "autonoma" per antonomasia, la Bundesbank, sappiamo che, a suo tempo, ha dovuto accettare lo SME, voluto dal Governo, e, negli anni recenti, quel tipo di unificazione monetaria fra le due Germanie, con certi modi e tempi, voluto dal Governo. Dove sta la sua autonomia dal Governo?

8. Eccoli, infine, all'accento "extravagante" che avevo preannunciato.

Oltre alla stabilità dei prezzi, ai rapporti fra la Banca Centrale e Tesoro, esistono altri e importanti argomenti connessi con la

moneta. Sappiamo che oggi va per la maggiore un filone di interpretazioni del capitalismo con il nome di teoria monetaria della produzione o teoria del circuito monetario. Non si tratta di una novità assoluta, i teorici del passato, a cominciare da Marx, hanno posto in risalto, in contrapposizione con le interpretazioni neoclassiche delle economie di mercato, la preminenza della moneta e della finanza nel capitalismo; in contrapposizione, diremmo, con il paradigma della sovranità del consumatore proprio della teoria neoclassica. Infatti, secondo le teorie "circuitiste" di un B. Schmitt o di un A. Graziani, soggetti veramente dominanti non sono i consumatori ma, in certo modo più delle stesse imprese, le banche e la finanza: nel senso non solo e non tanto che esse influenzino la distribuzione per settori e per imprese dell'attività economica, quanto addirittura che condizionino e limitino con le loro decisioni il livello globale di utilizzazione delle risorse e quindi di occupazione del lavoro. Queste teorie sono formulate in termini molto suggestivi, come idee, ma non hanno forse sufficienti verifiche empiriche¹¹.

Ma, anche senza accettare il radicalismo totalizzante dei nuovi teorici, nel capitalismo di oggi esiste certamente un alto grado di dominanza della banca e della finanza; c'è dunque da parte di banca e finanza la tendenza a travalicare i compiti funzionali attribuiti ad esse dalla teoria neoclassica dell'economia di mercato. Nel mercato, agenti originari, o di base o di "ultima istanza", dovrebbero essere i consumatori-risparmiatori, in misura preminente, ancorché più o meno condizionati o corretti, nei loro comportamenti, dalla politica economica. Allora coloro, studiosi e osservatori, operatori, che si occupano di moneta e di finanza, dovrebbero occuparsi e preoccuparsi, sì, dell'inflazione, ma anche che nel sistema di economia di mercato la moneta e la finanza siano, o tornino ad essere, nella maggior misura possibile, un "comodo", per il che sono nate, lo "strumento" — insieme alle imprese — della sovranità del consumatore, e non il soggetto dominante, quasi un dittatore nei confronti della comunità economica.

¹¹ B. SCHMITT, *Teoria unitaria della moneta, nazionale e internazionale*, ed. it. con Introduzione di S. Figuera, Liguori, Napoli 1993; A. GRAZIANI, *La teoria monetaria della produzione*, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Arezzo 1994.

Questo mio (schematico) richiamo finale non ha a che fare con il tema del convegno, che è diverso; però era opportuno ricordare che i compiti della teoria e della politica monetaria e finanziaria trascendono il, seppure importantissimo, argomento della stabilità dei prezzi e della connessa funzione della Banca Centrale.

9. Le riflessioni che ho svolto mi portano alle seguenti conclusioni:

I. Circa il punto cui ho accennato per ultimo (ancorché non pertinente al tema specifico del convegno) ritengo pericoloso auspicare, come molti fanno in questi tempi, banche e istituti finanziari che “promuovano” e addirittura “dirigano” le scelte e le decisioni delle imprese, fino quasi a fare essi la parte degli imprenditori da finanziare. Banche e finanza debbono assecondare, facilitare l’ottimo impiego delle risorse reali della collettività e il massimo di occupazione del lavoro, nel breve periodo, nonché lo sviluppo della capacità produttiva nel tempo; senza frapporre limiti a livello di sistema o macroeconomici — quelli posti in risalto dalle teorie monetarie della produzione — all’operare complessivo delle imprese. Altrimenti si ha una dominanza, nel sistema economico, del sottosistema bancario-finanziario, che non è contemplata dalla teoria neoclassica dell’economia di mercato come condizione del benessere collettivo, anzi vi si oppone.

II. C’è della retorica nel dare all’obiettivo della stabilità dei prezzi un rilievo assoluto ed esclusivo anche solo in riferimento ai compiti della Banca Centrale (a livello sia nazionale che comunitario). La compresenza di altri obiettivi (occupazione e sviluppo) non può essere trascurata da nessun soggetto di politica economica.

III. L’assenza, nel Trattato di Maastricht, di una regola “quantitativa” sull’espansione monetaria, è forse da interpretare come riconoscimento (invero non molto esplicito, anzi molto “nascosto”!) dell’esigenza indicata al punto II.

IV. L’obiettivo della stabilità dei prezzi, come ogni altro di politica economica, è responsabilità congiunta di tutti i soggetti di politica economica. L’“autonomia” della Banca Centrale deve essere intesa come “non subordinazione” ma non come potere di

andare per la sua strada prescindendo da ciò che pensano e fanno gli altri soggetti; quindi come dialettica, discussione, confronto fra soggetti diversi; è per questo che la parola “coordinazione” sembra pur sempre la più adatta a indicare la strada della politica economica. Anche se in caso di persistente disparità di opinioni e di conflitto — dopo i necessari approfondimenti, forse improbabile — fra Banca Centrale e Governo qualcuno deve pur prendere una decisione risolutiva, e questo potrebbe ragionevolmente essere il Parlamento.

ALFONSO JOZZO

L'autonomia della Banca Centrale nel contesto internazionale

Vorrei affrontare i temi oggi in discussione non dal punto di vista scientifico, ma dal punto di vista di un'operatore che ha esperienza del mercato internazionale.

Vorrei partire dal primo tema, l'autonomia della Banca Centrale, sottolineando come la prima domanda da porsi riguardi il perché il dibattito in merito sia emerso soltanto negli ultimi 15 anni, mentre in precedenza era assente. Non mi sembra che si sia mai cercato di dare risposta a questa domanda. Io credo che l'origine profonda della nascita della tematica dell'autonomia della Banca Centrale sia data in qualche modo dalla crisi di Bretton Woods, e in particolare dalla crisi della clausola della convertibilità del dollaro in oro. Il sistema di Bretton Woods era almeno nominalmente un sistema basato sull'oro, tant'è vero che il dollaro era convertibile in oro. Nel momento in cui Bretton Woods entra in crisi, e gli Stati Uniti decidono di rinunciare al ruolo del dollaro quale moneta mondiale, per trasformarlo in una valuta al servizio degli interessi interni di breve periodo, in Europa emergono due risposte alla crisi, una da parte francese e una da parte tedesca. In Francia Rueff suggerisce il ritorno al gold standard. In Germania la Bundesbank rifiuta questa impostazione e sostiene che la stabilità monetaria può essere raggiunta basandosi sul presupposto dell'autonomia della Banca Centrale. A distanza di trent'anni, è oggi apparentemente rimasta in campo soltanto la

proposta della Bundesbank, che è riuscita ad imporsi e in qualche modo a tradursi nel Trattato di Maastricht.

Ora, io credo che la risposta del ritorno all'oro non sia più possibile, proprio per la critica che venne fatta allora, ovvero che si tratti in qualche modo di mettere il sistema economico nelle mani di qualcosa di irrazionale, in quanto la produzione di oro può non avere alcun legame con le esigenze dello sviluppo economico mondiale. Se si elimina il rapporto con l'oro, la moneta, qualora non si trovi un altro elemento di ancoraggio, è rimessa all'arbitrio del principe. In sostanza, la tosatura della moneta, difficile con l'oro, diventa assai più facile con il sistema cartaceo. Ed è infatti quanto avviene.

Per ovviare alla riduzione di valore della moneta, è necessario introdurre un comportamento razionale nel sistema economico: la risposta a questa esigenza risiede nell'autonomia della Banca Centrale. L'autonomia della Banca Centrale è però possibile solo in alcune condizioni molto precise, che, per essere molto franchi, si concretizzano in un sistema federale: in uno stato centralizzato mancano infatti i presupposti istituzionali per l'autonomia. Luigi Einaudi, nel suo testo sui "Problemi economici per la federazione europea", scritto nel 1944 per il Movimento federalista europeo, sosteneva che la stabilità monetaria è perseguibile solo in un sistema federale, in quanto occorrono tre condizioni:

- 1) l'assenza di fortissimi contrasti di interesse, propria di un sistema federale. Un paese spaccato dalla lotta di classe non può puntare sulla stabilità monetaria, poiché è necessaria una certa coesione e l'assenza di eccessivi squilibri;

- 2) la possibilità di dibattere i problemi nell'assemblea federale. È infatti qui che si prendono effettivamente le decisioni: negli Stati Uniti, il presidente della Fed è costretto a spiegare la sua politica al Congresso, così come secondo il Trattato di Maastricht il vero obbligo del presidente della Banca Centrale è quello di fare rapporto al Parlamento spiegando il suo operato, in modo che si possa giudicare se ha tenuto o meno fede, davanti all'opinione pubblica europea, al suo impegno statutario di garantire la stabilità monetaria;

3) il vigile contrasto degli interessi.

È chiaro che la Bundesbank ha potuto sperimentare la stabilità monetaria non perché fosse tedesca, ma perché era federale. Non è infatti vero che i tedeschi sanno usare bene la banca (quando hanno usato la banca, l'hanno usata male) e non sanno creare inflazione. Non hanno creato inflazione nel momento in cui hanno avuto una Banca Federale. Bisogna infatti ricordare che la Banca Federale è stata introdotta in Germania con il preciso scopo di indebolire il governo centrale. Quando alla Germania è stata consentita la ricostruzione, sono stati posti tre vincoli molto forti, che le impedissero di ritornare un centro di potere e di poter utilizzare i suoi strumenti economici e finanziari per innescare nuovamente una guerra. I tre vincoli erano:

- il federalismo, sotto forma di divisione in land; il land infatti indeboliva il paese nel suo insieme, in quanto era dotato di un'enorme competenza e autonomia (si pensi per esempio alla possibilità di accordi con le chiese religiose);
- la cogestione; non a caso la cogestione era obbligatoria nell'industria siderurgica, in quanto occorreva inserire nell'azienda i sindacati in contrasto con i Krupp, così che non tornassero ad essere fomentatori di guerra per vendere l'acciaio;
- l'autonomia della Banca Centrale, in modo che il Governo non potesse far conto su questa istituzione per finanziare le spese di guerra.

Credo che il caso di un paese che aggredito entra in guerra sia il solo in cui l'inflazione è ammessa comunque: non c'è infatti modo tecnico di trasferire le risorse dall'economia di pace all'economia di guerra, dalla produzione di caffettiere alla produzione di armi, se non quello di togliere in tempi rapidissimi il potere d'acquisto ai consumatori per darlo allo stato, e questo è sempre avvenuto con un solo strumento, l'inflazione. Gli esempi, primo fra tutti quello statunitense all'epoca della guerra del Vietnam, mostrano come quando c'è la guerra c'è l'inflazione. Il sistema delle tasse è infatti troppo lento, richiedendo tempi attorno ai 4 anni perché gli effetti siano visibili, mentre le esigenze di guerra

richiedono una risposta attorno a 6 mesi/1 anno. Il Parlamento può quindi decidere la strada inflazionistica, ma lo deve dichiarare in modo chiaro, cosa d'altra parte logica di fronte ad un pericolo imminente.

Se c'è la pace, si può invece mantenere la stabilità monetaria. La Germania ha non a caso potuto godere della stabilità, in quanto ha avuto la fortuna di essere ricostruita bene, e tutto sommato senza chiedere l'opinione dei cittadini. Ad un eventuale referendum in merito all'autonomia della Banca Centrale, nel '48 in Germania la risposta sarebbe stata negativa, in quanto l'opinione pubblica avrebbe previsto una politica deflazionista con effetti negativi sull'occupazione e sullo sviluppo economico della Germania, che non si è invece verificata.

Io credo ci sia però un altro fenomeno molto importante, che tendiamo a sottovalutare, ovvero il fatto che a favore della stabilità monetaria si è creata una base sociale. Tale fenomeno è in qualche modo legato al fatto che quello che negli anni '60-'70 veniva assunto come modello econometrico di base, il modello Harrod-Domar, non funziona più. Il modello Harrod-Domar era basato su un presupposto molto semplice: i salari si traducono in consumi ed i profitti in investimenti. Tutto questo non è più vero oggi.

Perché in Francia conta il Crédit Agricole, e non più la vecchia banca di una volta? Perché in Italia una piccola banca regionale, come quella dove lavoravo io quando sono entrato al San Paolo, o una Cariplo, hanno preso piede rispetto alle tradizionali Commerciale, Banca del Lavoro, Banca di Roma (che è stata assorbita da una cassa di risparmio)? Perché negli Stati Uniti le regional bank stanno vincendo nella competizione contro le banche di New York e Boston?

Perché c'è stata una rottura nella distribuzione del reddito: sostanzialmente non è più vero che il salario è uguale al consumo. Una volta risparmiavano le imprese e lo stato, e i salari servivano a finanziare i consumi. Ora il salario è invece distribuito tra consumi e risparmi, e sono quindi le famiglie che finanziano le imprese e lo stato. Questo cambiamento profondo del sistema sociale,

evidentemente poco capito, è l'elemento che spiega perché si sta affermando l'idea dell'autonomia della Banca Centrale. È proprio questa base sociale, che non può andare tutti i giorni sui mercati internazionali, che può essere rovinata dall'inflazione. Si pensi per esempio alla discussione sulla privatizzazione del sistema di previdenza: è evidente che se si privatizza la previdenza, creando un regime di capitalizzazione, e poi si crea inflazione, dopo 15-20 anni i fondi pensione non valgono più niente. Da questo punto di vista sarebbe quindi meglio il sistema a ripartizione, che è comunque un sistema "reale", in cui i giovani cedono ai vecchi parte del loro lavoro, perché a loro volta questi, da giovani, avevano ceduto ai vecchi di allora parte del loro lavoro. In questo caso non c'è alcun rischio connesso all'inflazione. Se si sceglie la strada di una privatizzazione, seppur parziale, del sistema di previdenza, la stabilità monetaria è invece essenziale per non ritrovare completamente privi di valore i propri risparmi accumulati. In questo senso ha ragione la Bundesbank quando sostiene che il 3% di inflazione è troppo alto: il 3% implica infatti la distruzione del capitale in 27 anni. L'inflazione deve essere molto bassa nell'ottica del sistema pensionistico: probabilmente è accettabile un'inflazione dell'1-2%, che, data la nostra imprecisa percezione dei prezzi, e l'ipotizzabile miglioramento della qualità dei prodotti, in realtà non costituisce inflazione. L'obiettivo è però la completa assenza di inflazione: un mercato tessile organizzato in base a un metro che una volta misura 95 cm, un'altra 105 cm, ovviamente non funzionerebbe. Perché dovrebbe quindi funzionare un altro mercato, in cui il metro varia continuamente? L'obiettivo della stabilità, secondo me, ha oggi una base sociale fortissima, ed è questa la ragione per cui si è affermata in Germania, o in Francia. L'opinione pubblica è giunta a comprendere che ha interesse alla stabilità monetaria, ed in questo è consistito il grande successo di Maastricht.

Come ho sostenuto per anni e continuo a sostenere, l'Unione Monetaria si può fare in un giorno, ma un conto è il principio teorico, un conto è il contratto tra dodici persone, stipulato sulla base di un presupposto: la necessità della stabilità monetaria.

Riguardo al Trattato di Maastricht, vorrei esaminare due aspetti. Il primo non credo sia oggetto di molta discussione. Il Trattato descrive come deve essere costruito il sistema federale europeo delle Banche Centrali, ed opera delle scelte. La scelta principale su questo punto non è stata in realtà posta in discussione da nessuno: si tratta dell'attribuzione di un voto a testa per ogni governatore nel Consiglio della Banca Centrale Europea. Il Lussemburgo pesa quindi come la Germania. Questo rappresenta il punto vero, l'unica scelta un po' arbitraria, ovvero il sistema federale, e questo è stato accettato senza discussione.

Tra l'altro, credo che il sistema federale del Trattato di Maastricht sia migliore del sistema federale statunitense, che pure ha aspetti che dovremmo andare a recuperare. Il sistema americano non si basa sulla rappresentanza degli stati: come è ben noto, non ci sono 50 Federal Reserve, ma soltanto 12, che rappresentano distretti i cui confini possono anche spezzare in due uno stato. In qualche modo il sistema è comunque basato su un'autoregolamentazione del sistema economico, in quanto alla gestione di questi 12 distretti partecipano rappresentanti delle banche e dell'economia. L'organo che decide la politica di mercato aperto è costituito da 7 rappresentanti della Fed e da 5 nominati dalle 12 Banche: questa è la caratteristica fondamentale, che fa sì che neanche conseguendo la maggioranza nella Fed il Governo possa influenzare la politica monetaria. Per esempio ai tempi di Reagan la famosa "banda dei 4" era riuscita ad avere la maggioranza nella Fed, ma nelle decisioni di mercato aperto, su 12 rappresentanti, non si trattava più di una maggioranza, vista la presenza anche dei 5 membri provenienti dalle Banche regionali.

Il sistema del Trattato di Maastricht si basa invece sul modello della Bundesbank, che corrisponde anche al sistema svizzero: si tratta di un sistema più trasparente, in quanto la rappresentanza è data alle regioni o ai cantoni, che portano interessi più generali, essendo istituzioni che, potendosi finanziare solo sul mercato, e traendo quindi vantaggio da tassi di interesse bassi e dalla stabilità monetaria, non hanno alcun interesse all'inflazione. Come ho già

detto, su questa struttura fondamentale del federalismo non vi è discussione.

C'è invece molta discussione sui criteri stabiliti da Maastricht. Io credo che i criteri debbano essere distinti in due gruppi: vi sono infatti alcuni criteri che dopo la terza fase tendono a sparire. Criteri in merito alla convergenza dei tassi di interesse, dell'inflazione, della stabilità monetaria, non hanno più alcun significato nel momento in cui l'Unione Monetaria è un dato di fatto, e sono automaticamente assorbiti. Si tratta tra l'altro dei criteri su cui si discute meno, perché è abbastanza facile arrivarci. In una prospettiva di ingresso nell'Unione Monetaria, il mercato tende automaticamente a realizzare queste cose, come si è visto nel 1991-92, prima del referendum danese, quando sembrava che la procedura di ratifica di Maastricht sarebbe stata rapida, o come si sta vedendo adesso in quei paesi che si ritiene possano entrare nell'Unione Monetaria. Il mercato anticipa, poiché nessuno, in un paese destinato ad entrare in breve tempo nell'Unione Monetaria, si indebita ad un tasso di interesse a lungo termine elevato, e quindi troppo costoso.

Vi sono invece due criteri che rimangono anche dopo l'unificazione monetaria, scritti non per la fase transitoria ma per quella permanente. La Commissione deve permanentemente monitorare che gli stati non creino deficit insostenibili. Il termine usato è "insostenibili", non "eccessivi". Perché? Se si ammettesse che lo stato italiano, o quello francese, possano fallire, come è fallita in questi giorni la Orange County negli Usa, il problema non sussisterebbe: il mercato accetterebbe che i soldi prestati fossero coinvolti in un fallimento. Ma l'importanza e il ruolo giocato dagli stati impedisce una crisi che sarebbe ammissibile per un ente locale (si pensi al fallimento dei comuni introdotto in Francia, che sette anni fa ebbe la sua prima manifestazione, mettendo per di più in moto un meccanismo virtuoso). La dichiarazione di insolvenza di uno stato sarebbe dirompente per l'Unione. L'unica possibilità è quindi di tenere gli stati a rischio sotto controllo, e comunque di segnalare agli investitori che questi sono sotto con-

trollo, tant'è vero che vi è una procedura per rendere pubblico, in alcuni casi, questo giudizio. È da questo punto di vista che si ha la grande innovazione.

Qui vorrei fare una digressione: inviterei infatti tutti a seguire quanto diceva Machiavelli: "È inutile discutere di principati che non si conoscono". Sono convinto che molte persone, non escluso il ministro degli Esteri Martino, non abbiano letto il Trattato di Maastricht. Vi sono parole dotate di molto peso nel Trattato di Maastricht: si usa per esempio una terminologia diversa per il vincolo sul deficit annuale e per il vincolo sul debito. Mentre si dice che occorre che il deficit subisca una rapida regressione, e si avvicini alla media, sul debito si sostiene che deve tendenzialmente regredire. In sostanza: non si può sgarrare sul 3%, mentre, se sussiste una tendenza positiva, può esservi un debito superiore al 60%. Va bene anche il 130% belga, purché l'obiettivo sia perseguito regolarmente, e ad una velocità che dia sicurezza. Inoltre, non si deve dimenticare il valore di indirizzo dei criteri, tanto è vero che è previsto il caso di dichiarazione da parte della Commissione di un deficit non sostenibile anche nel caso in cui i parametri siano rispettati, per esempio nell'ipotesi di uno stato che elimini ogni spesa per investimento, o comunque che operi in modo tale da trovarsi in difficoltà successivamente. Il nocciolo della questione è il giudizio sulla politica dello stato, che in qualche modo assume il principio che lo stato non può fallire. Credo che in effetti la cosa importante sia la valenza del vincolo introdotto all'indebitamento. Anzi, vorrei sottolineare che a proposito dei criteri di valutazione nel Trattato è scritto qualcosa che usualmente non viene ricordato: la Commissione deve verificare se il deficit è a fronte di investimenti o meno. Si reintroduce quindi il concetto che il deficit deve in qualche modo finanziare investimenti e non spese correnti. Una lettura approfondita del Trattato rivela perciò che tutti gli strumenti e meccanismi sono in qualche modo previsti.

Non si può però portare, in un campo tanto serio, qualcosa di vago, una regola monetaria che nessuno abbia mai sperimenta-

to. Il sistema federale è stato sperimentato, in Germania dove ha funzionato, in Svizzera e negli Stati Uniti dove in qualche modo ha anche funzionato, ed ha fallito soltanto nella misura in cui non era perfettamente autonomo dal Governo. Il punto fondamentale è il vincolo ad un buon comportamento: il Trattato di Maastricht ha dato, introducendo questo vincolo, il suo piccolo contributo alla storia istituzionale mondiale.

L'introduzione di tale vincolo non è in realtà una novità. Lo troviamo in almeno due testi: "La ricchezza delle nazioni" di Adam Smith e "The Federalist" di Hamilton, Madison e Jay. Ambedue questi testi, che sono i testi fondatori del mercato in senso corretto e del sistema di democrazia costituzionale, teorizzano che un risultato positivo sia ottenibile non in quanto gli operatori agiscano "bene", ma dal contesto delle regole che gli operatori devono osservare. A questa ottica risponde il sistema del Federalist americano del "check and balance"; il federalismo è, secondo Madison, il modo per evitare la dittatura della maggioranza (non c'è infatti alcuna garanzia che una maggioranza del 51% si comporti nell'interesse generale: la predisposizione di regole e paletti, quale per l'appunto il "check and balance" o la Corte Suprema, è quindi necessaria perché le scelte corrispondano all'interesse generale).

Il vincolo del 60% è per l'appunto una di queste regole: un Parlamento non può imporre imposte a chi non vota, e la generazione futura, alla quale un elevato indebitamento trasferisce costi che dovrebbero invece essere in capo alle generazioni presenti, non vota. Il vincolo è perciò a difesa dei giovani, ed è sacrosanto. È vero che la ricchezza resta quella che è, ma non altrettanto si può dire per la distribuzione della ricchezza nella società: si tratta perciò di un vincolo sulla distribuzione intertemporale della ricchezza. Non si può sperare in un Parlamento virtuoso che non decida questo trasferimento di imposta, in quanto la tentazione è troppo forte, e la regola fondamentale deve non indurre in tentazione. Inoltre, il 60% modifica in qualche modo anche la qualità della classe politica: senza il 60% vince una classe

politica orientata alla spesa, che fa promesse di spesa, con il 60% vince la classe politica che riesce ad avere la fiducia e imporre le tasse. Migliora quindi la selezione della classe politica. Dobbiamo in fondo ringraziare questo dibattito europeo, che negli ultimi 30 anni ci ha fatto portare un piccolo contributo: non avremo inventato, come i tre autori del *Federalist*, il sistema federale, ma qualcosa abbiamo fatto anche noi, così come spero che faremo in futuro qualcosa per la costruzione dell'Europa.

Vorrei ora tornare brevemente su due critiche al sistema: la prima è che questo sia deflazionista, l'altra investe la regola di Freedman. Per quanto riguarda il fatto che il sistema sia deflazionista, vorrei riandare all'essenza del pensiero di Keynes, in cui il concetto era molto chiaro: una politica di deficit spending è necessaria nel caso in cui il risparmio non sia investito. Unicamente con un eccesso di risparmio rispetto agli investimenti si può intervenire con il deficit spending: in questa ipotesi infatti non si crea inflazione, ma si corregge la deflazione. Oggi noi siamo in un sistema di mercato mondiale, e soltanto a livello mondiale si può vedere se c'è o non c'è la possibilità di fare una politica deflazionista, perché con i mercati aperti e la libertà dei movimenti di capitale è difficile che vi sia risparmio inutilizzato. La prova che per un lungo periodo di tempo non avremo questo problema, è che nel momento in cui tre miliardi di persone sono entrate nell'era dello sviluppo economico, in Asia, in America Latina e spero, se noi europei riusciremo a contribuire, anche nel Mediterraneo, in Africa, la carenza di capitale è fortissima. Non abbiamo quindi un eccesso di risparmio, quanto piuttosto investimenti che non riusciamo a finanziare. Da questo discende quella che è stata la grande sorpresa del febbraio '94, quando tutto il mondo si è accorto che i tassi invece di scendere salivano. Perché? Ci si è poi resi conto che vi era un enorme boom in Cina, un enorme boom in Indonesia, che anche il Brasile, dopo l'Argentina e il Cile, stava sviluppandosi, e che quindi il bisogno di capitale cresceva. Vi sono enormi masse che necessitano di infrastrutture e investimenti, come dimostra il fatto che i capitali diretti ai paesi emergenti

sono raddoppiati dal '90 al '94. Se esiste un problema, si tratta quindi di un problema a livello mondiale, e in questo senso assume significato la discussione fatta a Madrid in merito all'emissione dei diritti speciali di prelievo. Questo è il tipo di risposta che dobbiamo dare ai dubbi sulla politica deflazionista: in qualche modo è giusta l'osservazione che non è necessario fornire liquidità al sistema; il problema è al contrario quello di aiutare certi paesi, in quanto il sistema ha talmente bisogno di capitali che non necessita di spinte in questo senso, quanto piuttosto di un'incentivazione al risparmio.

Io credo che da questo punto di vista sia importante che l'Europa pretenda dagli Stati Uniti il rispetto dei parametri di Maastricht. Vorrei ricordare quanto sostenuto da Triffin, ovvero che noi non facciamo parte di un "sistema monetario internazionale", ma di uno "scandalo monetario internazionale", facendo riferimento al fatto che per anni le risorse dei paesi poveri sono state utilizzate per finanziare i consumi degli Stati Uniti e dell'Europa. Soltanto ora stiamo finalmente ponendo rimedio a questa situazione, con l'aumento delle risorse destinate ai paesi emergenti. Anche gli Stati Uniti dovranno rispettare i parametri di Maastricht, se l'Europa realizza l'Unione Monetaria: se gli Stati Uniti continueranno ad avere un fortissimo indebitamento, molti investitori si sposteranno spontaneamente dal dollaro all'Ecu; anche senza un'introduzione formale dei parametri nella Costituzione, gli Stati Uniti saranno quindi costretti ad osservarli. L'introduzione in termini legislativi non è comunque esclusa, soprattutto quando sorgerà la necessità di cominciare a regolare i rapporti con il Canada e il Messico.

Vorrei adesso soffermarmi brevemente sulla regola di Freedman. L'argomento recentemente espresso a Bruxelles dal ministro Martino, senza chiara indicazione se a titolo accademico o a titolo del Governo, è un testo molto brillante e intellettualmente seducente. Vi sono però alcuni punti che sfuggono alla comprensione, come l'osservazione che non c'è bisogno di una Banca Centrale europea, in quanto è sufficiente la regola monetaria. Si tratta però

di una proposta al buio, in quanto nella discussione sul tipo di regola da imporre emergono pareri discordanti. Le diverse idee non sono mai state sperimentate, nessun paese le ha mai introdotte nel senso stretto di regole. Si pensi ad esempio alla Nuova Zelanda, che ha deciso di non creare inflazione: in realtà non si tratta di una regola monetaria, ma corrisponde esattamente alla regola del Trattato di Maastricht e ne costituisce una involontaria applicazione. L'idea di risolvere i problemi con la regola equivale a sostenere che per giudicare una causa, basti prendere il libro del codice, aprirlo e giudicare senza necessità del giudice. In 5000 anni di storia nessuno è riuscito a fare questo. Come esempio dell'errore in cui si incorre si prenda l'azione della Bundesbank, contro la quale stiamo conducendo una battaglia che credo giusta. Quando in Germania sono cambiate le condizioni previste da Einaudi, ovvero quando con l'entrata dei 5 nuovi länder è venuta meno una situazione in cui le diversità non erano troppo elevate, la Bundesbank si è arroccata testardamente sulla regola monetaria, compiendo una serie di errori. Se in quella fase la politica monetaria fosse invece stata meno restrittiva, tutti ne avremmo beneficiato. La regola monetaria è qualcosa di astratto, e proprio per questo può avere effetti tremendi: in qualche modo si tratta di un'idea equivalente a quella di Rueff di affidarsi ad un dio sconosciuto, l'oro. La Bundesbank negli ultimi anni ha perseguito con determinazione l'obiettivo di M3, non considerando il fatto nuovo che vi era qualcuno che non faceva parte dell'economia tedesca che voleva ciò nonostante detenere marchi (polacchi, ungheresi, etc.), e quindi l'aumento di M3 non corrispondeva ad un aumento della pressione di acquisto sul mercato tedesco. L'M3 detenuto da non tedeschi avrebbe dovuto essere scorporato, in quanto il valore reale di un M3 pari al 12% era soltanto il 7%. Questo non era però possibile nei fatti; Tietmayer ha così infine scelto di abbandonare il feticcio dell'M3, rendendo la politica della Bundesbank un pochino più aderente alla realtà.

Ma chi fissa la regola? La vera regola è in realtà chi fissa la regola. O la regola è scritta nella Costituzione, ed allora è ferrea

perché per cambiarla ci vuole una maggioranza, o la regola è fissata da qualcuno, ed allora il centro di interesse diventa la composizione dell'organo che ha il potere di fissarla. La formula adottata dal Trattato di Maastricht stabilisce sì che non vi deve essere inflazione, ma prepone anche una istituzione a questo scopo, controllata e giudicata da un'altra istituzione che è il Parlamento. A favore della stabilità monetaria vi è una base sociale, in quanto fenomeni come quello dell'Orange County hanno portato grosse perdite. I grandi operatori, le grandi imprese possono rischiare, e coprirsi dai rischi, ma questo non è alla portata del cittadino comune, che deve essere tutelato dalla stabilità monetaria. In questo senso la vera regola è il Trattato di Maastricht, che rappresenta la miglior soluzione proprio perché collaudata dall'esperienza. Vorrei fare una battuta, se si chiede ad un normale cittadino quali sono le monete più forti in Europa, nella risposta citerà senza dubbio il marco tedesco e il franco svizzero. Non a caso si tratta di due paesi federali; la Banca Centrale è a Francoforte e il Governo è a Bonn, la Banca Centrale è a Zurigo e il Governo è a Berna. Si tratta della prova che il sistema federale è quello che riesce a realizzare la stabilità monetaria.

Vorrei ancora dire qualche parola sull'Italia. Credo che in questo paese l'informazione purtroppo manchi, perché nessuno ha rilevato qualcosa di molto importante che è stato deciso a Essen, ovvero che quasi sicuramente l'Unione Monetaria si farà nel '97. Le cifre sono ormai chiare: i paesi sono 15, ma la Gran Bretagna eserciterà molto probabilmente l'opting-out, per cui la maggioranza necessaria sarà di 8 (se anche la Danimarca esercitasse l'opting-out, la maggioranza si ridurrebbe a 7). Otto paesi ci sono: Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, a cui si aggiungono Austria, Irlanda e Danimarca. Il comunicato importante di Essen è l'invito a rafforzare la convergenza nei paesi dove l'obiettivo è raggiungibile. In Italia questo non è stato assolutamente percepito. Mentre il primo ministro ha firmato il documento che impegna al rispetto degli accordi di Maastricht e della convergenza, in Italia la conferenza stampa successiva ha riportato

qualcosa in un certo senso contrario, come è stato notato dai giornali stranieri. Nel '97 si parte, e se non si parte nel '97 si partirà nel '98, perché in ogni caso il '99 è la data ultima. Nel '99 si parte comunque. L'Italia può farcela: poiché i 4 parametri monetari e valutari sono realizzati, il problema è sugli altri due. Il 3% è raggiungibile, mentre è ormai un principio acquisito che un debito in tendenziale discesa sia sufficiente (il debito irlandese è il 95% del PIL, ma negli ultimi due anni è sceso dal 106% al 95%, e l'Irlanda ha ricevuto l'autorizzazione, così come anche il Belgio). Il problema non è tanto quindi il valore assoluto del debito, quanto l'inversione della tendenza già nel '95. Io credo si possa arrivare, mediante una correzione già nell'anno in corso.

Occorre però fare attenzione perché l'Italia si trova ad un bivio: se l'Italia si pone la prospettiva credibile di entrare a far parte dell'Unione Monetaria non appena parte, potrà farcela almeno per il '99; se già adesso si pensa al '99, significa che non c'è un'effettiva volontà di farcela. È un discorso analogo agli esami supplementari di settembre: occorre andare alla sessione di luglio, perché portando tutte le materie a settembre difficilmente saremo promossi.

Per fare questo ci vuole un piano finanziario credibile, che non è impossibile che ci inserisca immediatamente nel circolo virtuoso; in questo momento stiamo pagando una tassa che io credo sia in qualche modo definibile "tassa Martino", in quanto lo scetticismo alimentato in Italia nei confronti del progetto di Maastricht sta facendo sì che l'Italia paghi dal 4 al 5% in più sul debito pubblico. Per la non credibilità della partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria, paghiamo interessi maggiorati in modo tale da trovarci nel circolo vizioso, piuttosto che in quello virtuoso. È fondamentale entrare nel circolo virtuoso, dimezzando immediatamente il deficit pubblico, con una non impossibile manovra correttiva intorno al 2-3%.

Il punto fondamentale deve essere il rientro nello SME. Perché fondamentale? Perché al mercato e agli operatori non interessa il passato ma il futuro, e il rientro nello SME garantisce una

sanzione politica ad un Governo che non mantiene la sua promessa di stabilità monetaria. Il ministro Martino non vuole prendere l'impegno di osservare i parametri, e desidera conservare la libertà di non osservarli; l'investitore è però sospettoso, e preferisce indirizzarsi verso l'Olanda che li rispetta, o verso l'Irlanda, l'Austria, la Finlandia, il Portogallo che si impegnano a rispettarli, piuttosto che in Italia. La prova è che lo spread dei tassi italiani è maggiore; si ha quindi in Italia una tassa del 4,5%, una sorta di manovra aggiuntiva che non grava sulla finanza pubblica ma sulle imprese, rappresentando un maggior onere. A lungo termine la competitività delle imprese ne è compromessa, né le imprese possono correre il rischio di finanziarsi in valuta con una moneta che non fa parte dello SME e può quindi in ogni momento incorrere in ulteriori svalutazioni. Per molti anni le imprese hanno potuto in qualche modo avvantaggiarsi, finanziandosi in valuta, poiché sussisteva l'impegno da parte dell'Italia di stare nello SME. Questo ha rappresentato uno degli elementi fondamentali, e per 10 anni ha funzionato, nonostante ad un certo punto si sia interrotto. Oggi questa tassa è pagata dai cittadini con almeno 70 miliardi in più di deficit all'anno. Tutte queste fumose discussioni intorno alla scelta europea e al Trattato di Maastricht, anche se in buona fede (e vorrei — anche se non ne sono sicuro — inserire il ministro degli Esteri tra le persone in buona fede), lasciano a molta gente l'impressione che qui vi sia la scelta peronista dell'inflazione. Il Governo a marzo, aprile scorsi non ha mai dichiarato di voler rientrare nello SME, mentre adesso lo dice balbettando, dopo la crisi finanziaria di agosto che lo ha costretto ad una Finanziaria rigorosa. Ma è evidente che l'Italia ha perso la sovranità monetaria, né la riavrà più, perché se non riesce a rientrare rapidamente in Europa, vedrà il crollo della sua moneta e del suo debito, analogamente ad un paese dell'America Latina. La stabilità monetaria è stata persa a causa dei nostri comportamenti passati. Come recuperarla? Io credo sia possibile attraverso una Finanziaria rigorosa, che deve non solo introdurre tasse, ma introdurre tasse moderne. Si potrebbe introdurre, in anticipo sul-

l'Unione Europea, la tassa che è bloccata dal veto della Gran Bretagna, la "carbon tax": questa ci faciliterebbe moltissimo, costringendoci a razionalizzare l'uso dell'energia, e portando quindi anche effetti strutturali positivi. La tassazione sui consumi dovrebbe invece essere maggiormente utilizzata, tassando non solo i prodotti interni ma alla pari anche i beni importati; la tassazione sui consumi è in fondo un aiuto all'impresa, perché tassando direttamente il reddito dell'impresa, il reddito dei lavoratori, si penalizza unicamente la produzione nazionale.

Allargo il discorso ad altri due punti. Il primo riguarda le privatizzazioni. All'inizio del secolo era giusto che le farmacie fossero municipalizzate, così come era giusta la municipalizzazione dell'energia elettrica, in quanto si trattava di servizi che altrimenti non sarebbero stati forniti dal mercato. Perché dobbiamo però mantenere la nazionalizzazione del servizio telefonico, ora che l'obiettivo sociale è stato raggiunto e il 98% delle famiglie italiane ha il telefono? Chi desidera il telefonino, o chi desidera telefonare molto, è giusto che paghi, perché nelle norme sul controllo delle tariffe è stabilito che vi sia un minimo di telefonate a prezzo inferiore, mentre sulle successive la tariffa aumenta. Lo stato deve ora occuparsi di altri campi, per esempio la ricerca medica, dove è necessario un forte investimento che non può essere affidato al mercato, perché il mercato tenderebbe a una distorsione.

Io credo quindi che il ruolo dello stato sarà fondamentale nelle privatizzazioni. È necessario privatizzare soprattutto quelle attività che hanno il significato di rottura di un meccanismo, come le pensioni, o le public utilities; le privatizzazioni di aziende come la Stet, o l'Agip, o l'Enel, non danno l'impressione di aver infranto un meccanismo. Vi sono moltissime privatizzazioni da portare avanti, che possono anche portare un forte contributo al risanamento: non è impensabile che nell'arco di 4 o 5 anni sia possibile privatizzare, a livello sia centrale sia periferico, per 100-150 mila miliardi, riducendo così il debito pubblico del 10%.

Il secondo punto investe il federalismo fiscale, ovvero il massimo decentramento della spesa. Questo, unito a una Finanziaria

rigorosa e alle privatizzazioni, può consentirci di rientrare credibilmente nello SME. Credo però che non sia sufficiente: siamo ormai nel '95, e l'Unione Monetaria è prevista per il 1° gennaio '97, lasciandoci così pochissimo tempo. Penso quindi che si debba riprendere la proposta enunciata nell'ultimo numero del Maastricht Watch (pubblicazione di un gruppo di 4 centri di ricerca economica e politica italiani) di decidere immediatamente o un'operazione alla belga per la quale fissare immediatamente una parità lira-marco, mille lire contro un marco, o una riforma monetaria anticipata. Se la prima soluzione è credibile, è evidente che conviene piuttosto anticipare la riforma monetaria, stabilendo fin d'ora il passaggio delle riserve della Banca d'Italia all'IME; il nostro paese potrebbe così immediatamente adottare l'Ecu, farsi gestire la politica monetaria dall'Istituto Monetario Europeo, incamerare il premio dei 4 o 5 punti sui tassi e presentarsi al 1997 con tutte le carte in regola. Si tratterebbe in un certo senso di realizzare l'Unione Monetaria già in un primo paese.

CARLO SECCHI

Verso una Unione Europea a più velocità?

1. *Introduzione*

Il processo di costruzione dell'Unione Europea (UE) sta attraversando un periodo particolarmente delicato, ricco di notevoli potenzialità ma anche con alcuni rischi che inevitabilmente si pongono a causa della complessità dei problemi sia interni che esterni. È quindi opportuno svolgere alcuni approfondimenti, anche alla luce di importanti appuntamenti ormai prossimi (come la Conferenza Intergovernativa del 1996), per meglio mettere a fuoco taluni nodi di fondo che, se lasciati irrisolti, rischierebbero di rendere più problematico il graduale conseguimento dell'UE, obiettivo che resta comunque altamente desiderabile, nell'interesse non solo dell'Europa, dei suoi stati e dei suoi popoli, ma anche e soprattutto di un paese come il nostro.

Certamente il Trattato di Maastricht può essere perfezionato; tuttavia, le sue linee guida non sono da porre in discussione: occorre quindi procedere spediti nella direzione tracciata, facendo ovviamente tesoro dell'esperienza, degli errori e degli intoppi che si sono verificati fino ad oggi. L'obiettivo è di arrivare preparati alla Conferenza Intergovernativa del 1996. Sarà questa, infatti, la sede più opportuna per chiarire le ambiguità tecniche del Trattato e per migliorare la definizione dei passi che restano da compiere in vista delle scadenze del 1997 e del 1999, in modo da consentire a tutti coloro che reputano di volerlo fare, di pro-

seguire velocemente nella giusta direzione, verso l'unione monetaria e quindi la piena unione economica.

Il dibattito in proposito è già molto vivo in altri paesi, un po' meno da noi. In Italia si è per il momento recepito, anche se in maniera abbastanza superficiale e un po' velleitaria, lo stimolo derivante da talune "provocazioni". È quindi opportuna qualche considerazione relativa alla *ratio* di queste provocazioni. Ci si soffermerà quindi su alcune novità del momento, sulle quali la riflessione è ancora superficiale. Si arriverà infine a toccare alcuni dei temi di fondo che necessitano di una migliore messa a fuoco, con anche qualche considerazione relativa a come il nostro paese si posiziona.

2. *La tesi dell'Europa a due velocità*

Nell'affermare che talune provocazioni sono state accolte in modo superficiale e velleitario, ci si riferisce al documento di inizio settembre 1994 della CDU-CSU tedesca sull'Europa a due velocità e alle posizioni assunte dagli altri partner europei. In particolare è da ricordare la presa di posizione della Francia, tramite Balladur, che si è allineata sostanzialmente al documento tedesco, e la posizione antitetica dell'Europa "à la carte" teorizzata, invece, sempre agli inizi di settembre 1994, dal primo ministro inglese Major.

Il documento della CDU-CSU ormai è diventato il punto di riferimento attorno a cui ruota il dibattito circa il modo migliore per impostare la Conferenza del 1996. Molte delle questioni in esso contenute sono infatti condivise da ampie parti politiche e da molti Governi; inoltre, aspetto non certo secondario, la forza politica che lo ha proposto ha nel frattempo vinto le elezioni in Germania e, quindi, ha la responsabilità del governo del paese che nel vecchio continente eserciterà il maggiore peso politico per i prossimi anni.

Il punto di partenza, o meglio, il nocciolo del ragionamento di questo documento è rappresentato dalla critica al dilemma

“widening versus deepening” (cioè, allargamento piuttosto che intensificazione).

Mentre fino a un paio di anni fa ci si attardava su un dibattito abbastanza sterile, ovvero sul se fosse preferibile andare nella direzione e concentrare gli sforzi di una intensificazione della coesione all'interno dell'UE, oppure concentrare gli stessi sforzi in una prospettiva pan-europea, oggi ci si è resi conto del fatto che queste due opzioni non rappresentano assolutamente un dilemma e non sono fra loro in alternativa. Esse sono piuttosto due facce di una stessa medaglia. Non possiamo sottrarci alla sfida che è posta all'UE dalle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale che devono consolidarsi e portare a termine un processo importante e difficile di trasformazione economica, al quale l'UE stessa può e deve dare un importante contributo. D'altro canto, il raccogliere questa sfida implica un ammontare di risorse, uno sforzo tale che nessun singolo stato, neanche la grande Germania da sola, sarebbe in grado di sostenere.

La Germania ha certamente una esperienza importante in materia. Dopo la sua riunificazione con la ex-DDR, ha dovuto affrontare i difficili problemi dell'accelerazione del processo di ristrutturazione e di transizione verso il mercato di un ex-satellite dell'ex-Unione Sovietica. È facile immaginare, quindi, l'ammontare di risorse richiesto per gli altri stati per i quali è previsto da questo documento una adesione all'UE entro il Duemila. Esplicitamente si fa riferimento a Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Slovenia come i cinque da avere come obiettivo in un lasso di tempo estremamente breve, come quello che ci separa da qui alla fine del secolo.

E il punto fondamentale del discorso è che è possibile pensare di farcela solo realizzando le massime sinergie di intensificazione della coesione economica e cioè verso l'unione economica e la moneta unica.

Questo porta alla tesi delle due velocità. Non è pensabile, infatti, data l'entità della sfida, attardarsi e assumere il passo del più lento: bisogna cercare di consentire a coloro che sono in gra-

do di procedere più spediti di farlo, senza escludere quelli un po' più lenti dal processo in questione, riservando loro una più piena partecipazione ad una data successiva. Il trasferimento di risorse finanziarie, materiali e tecnologiche è di entità tale da indurre necessariamente uno sforzo congiunto di tutti i paesi dell'Unione, in relazione alla loro forza economica, alla prossimità geografica e culturale ed ai benefici che ciascuno trarrebbe dalla piena integrazione dei paesi dell'Est. I guadagni reciproci del ridare stabilità economica e politica all'intero continente ed i rischi che rigurgiti di totalitarismo vengano favoriti dalle difficoltà della transizione sono circostanze sufficienti a giustificare la scelta dell'adesione in un'area che, benché a velocità differenziata, rimane integrata e coesa al suo interno.

D'altro canto le due velocità sono già previste dal Trattato stesso, per quanto riguarda l'avvio dell'Unione Monetaria vera e propria, e sono già recepite in altri settori di intervento dell'UE. Basti menzionare il Trattato di Schengen sulla libera circolazione delle persone, che riguarda solo nove dei dodici stati membri sino al 1994, oppure l'Europa sociale, che vede escluso il Regno Unito, e così via.

Questa strategia politica diventa perciò una linea di azione rispetto alla quale è del tutto velleitario manifestare una opposizione di principio: occorre, invece, procedere per lo meno in due direzioni. Primo, cercare di essere parte di questo nocciolo duro. Secondo, tenere ben distinto il problema della partecipazione ai processi di integrazione nei vari settori, dal problema di come il *decision-making* debba funzionare: si deve prevedere il pieno coinvolgimento nel processo decisionale di tutti gli stati appartenenti all'Unione, indipendentemente dalla loro partecipazione ai vari stadi di convergenza.

3. Unione Monetaria e altre politiche comuni

Il problema però non riguarda solo l'Unione Monetaria di per sé, ma anche molti altri settori importanti di intervento. Ad esem-

pio, non si può non menzionare il diverso grado di attenzione che all'interno degli stati membri si riserva alle altre grandi linee evolutive dell'UE, quali la politica di sviluppo del sistema produttivo, o politica industriale.

Qui il riferimento è chiaramente al Libro Bianco di Delors "Crescita, competitività, occupazione"¹, dove, non a caso, il problema dell'occupazione, il grande problema di fronte al quale si trova l'UE dopo aver registrato progressi soddisfacenti sul fronte dell'unificazione del mercato, viene affrontato non ricorrendo ad un qualche tipo di scorciatoia, come le tradizionali misure fiscali espansive che, dopo un breve lasso di tempo, riportano inevitabilmente al punto di partenza e normalmente in una situazione peggiore di quella da cui si era partiti, bensì andando direttamente alla radice della questione. E cioè cercando di mantenere o, meglio ancora, migliorare il livello delle quote di mercato mondiali. Si tratta, in altre parole di recuperare competitività. Ciò potrebbe essere fatto tramite un processo di ammodernamento del sistema produttivo che consentirebbe anche di recuperare occupazione senza ricorrere a strategie in conflitto con quello che potremmo chiamare il modello di vita europeo, l'*European way of life*, fatto di una notevole attenzione per la dimensione sociale dei problemi, di *welfare states* molto costosi, di una particolare tutela delle condizioni di lavoro.

L'adozione di un tale modello di vita mette l'Europa in una situazione di svantaggio rispetto ad altre regioni quali, ad esempio, il Sud Est asiatico dove invece è proprio il fattore lavoro che consente di mantenere gradi di concorrenzialità molto elevati. In altre parole, se non si vuole procedere ad una riduzione dei salari reali per unità di prodotto, occorre rendere più produttivo ed efficiente il "capitale umano". E per far questo bisogna procedere a un massiccio piano di investimenti che, creando economie ester-

¹ Bollettino delle Comunità Europee, Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, Libro Bianco, Supplemento 6/93.

ne alle imprese, le stimoli ad attuare un ormai improrogabile processo di ammodernamento tecnologico e produttivo.

Da qui l'attenzione e l'importanza delle reti infrastrutturali, energetiche, telematiche e l'insistenza sulla società dell'informazione globale. Linee di azione che noi troviamo per esempio nel recente rapporto del Commissario Bangemann, dove si focalizza l'attenzione sul ruolo fondamentale del capitale umano.

4. Nuove strategie di politica industriale

Il 14 settembre 1994, la Commissione europea ha approvato un documento su "Una politica di competitività industriale per l'Unione Europea" predisposto su iniziativa del Commissario Martin Bangemann². Lo stesso presidente Delors ha avuto l'occasione di illustrarne i contenuti al Parlamento europeo nella sessione plenaria del giorno successivo. Sia Delors che Bangemann, hanno sottolineato come tale Rapporto, che si basa sui principi della politica industriale dell'UE definiti nel 1990, rappresenta un programma d'azione per il conseguimento degli obiettivi del Libro Bianco citato più sopra e tiene conto delle riflessioni di un gruppo di lavoro ad hoc sulla "società dell'informazione globale", già sottoposte al vertice europeo di Corfù di fine giugno 1994.

Anche se dal 1990 è stato registrato un miglioramento notevole nella bilancia commerciale con gli Stati Uniti ed uno (seppure ben più modesto) con il Giappone, mentre l'industria europea ha conseguito successi significativi per la propria competitività sul piano internazionale in molti settori (come l'automobile e la cantieristica navale), è necessario cercare di rafforzare ulteriormente tali processi. In particolare, ciò può essere fatto agendo sui vantaggi competitivi "immateriali" come le conoscenze, gli sforzi innovativi delle imprese, le risorse umane, la qualità e l'affidabilità

² Bollettino dell'Unione Europea, Una Politica di Competitività Industriale per l'Unione Europea, Supplemento 3/94.

dei prodotti, il miglioramento organizzativo della produzione. Tutto ciò, naturalmente, nel contesto di un efficace funzionamento del mercato interno e di un armonioso sviluppo del sistema produttivo, compreso il ruolo importantissimo svolto dalle piccole e medie imprese.

Il Rapporto Bangemann indica in tale contesto quattro linee di azione prioritarie.

In primo luogo si insiste sulla promozione degli investimenti immateriali, tramite la rimozione di ostacoli fiscali e legislativi che possano sfavorirli rispetto agli investimenti materiali. Occorrerà, ad esempio rafforzare la normativa europea in materia di diritti di proprietà intellettuale e migliorare gli interventi nel campo della formazione e della valorizzazione del capitale umano. Inoltre, nel campo della ricerca, gli sforzi dovranno essere maggiormente orientati verso i bisogni reali del mercato e si perseguirà una maggiore collaborazione tra gli operatori del settore. Infatti il gap che ci separa dai principali concorrenti è ancora elevato, dato che la spesa europea rispetto al PIL per la ricerca è al 2,0%, rispetto al 2,8% dagli Stati Uniti e al 3,1% del Giappone (dati riferiti al 1991).

La seconda linea d'azione riguarda lo sviluppo della cooperazione industriale, senza che ne risulti indebolita la concorrenza sul mercato interno. In altre parole, il riferimento è al "mercato globale" dove per rafforzare la competitività delle imprese europee, può essere indispensabile trovare forme di collaborazione tra soggetti europei pur cercando di evitare che queste si traducano in posizioni dominanti sul mercato interno. Si tratta, quindi, di far sì che la tutela della concorrenza all'interno (che deve continuare a garantire il buon funzionamento del mercato europeo) non si traduca in una penalizzazione degli sforzi volti al perseguimento di una posizione competitiva robusta a livello mondiale. Le linee indicate per favorire la cooperazione industriale consistono nella individuazione e rimozione dei fattori che la ostacolano, nella promozione di momenti di confronto tra imprese per lo sfruttamento di interessi comuni (come le "tavole rotonde industriali"), nello sviluppo di meccanismi di sostegno per le operazioni di

interesse sul piano europeo, nella predisposizione di iniziative specifiche verso determinate aree come l'Europa dell'Est, il bacino del Mediterraneo, l'Asia e l'America Latina.

In terzo luogo, il Rapporto Bangemann propone di rafforzare i meccanismi della concorrenza in vista di un regime "più equo". Sul piano interno, ciò richiede il rafforzamento delle misure volte a ridurre gli aiuti pubblici, tramite una maggiore trasparenza, una semplificazione delle norme, una più chiara definizione degli interventi per il superamento degli squilibri regionali. Sul piano esterno, anche in sede di World Trade Organization, occorrerà garantirsi un maggiore rispetto delle regole della concorrenza da parte degli altri partner commerciali, sia paesi in via di sviluppo, che industrializzati. Anche la politica commerciale (uso della tariffa esterna comune e strumenti di difesa commerciale) dovrà essere meglio raccordata a tali esigenze, ed agli interessi dei produttori e dei consumatori europei. Ne consegue, quindi, un approccio più attento agli interessi del sistema produttivo europeo in campo mondiale e ad un buon rispetto delle "regole del gioco" da parte di tutti.

Infine, il Rapporto insiste sulla modernizzazione del ruolo industriale della pubblica amministrazione e del contesto normativo in cui operano le imprese. Le proposte vanno nella direzione della semplificazione legislativa ed amministrativa e della eliminazione delle disparità normative che pongono problemi alle imprese. Inoltre, si insiste sul migliore sfruttamento degli strumenti comunitari (in particolare i Fondi strutturali) per lo sviluppo di attività industriali. Per quanto riguarda il funzionamento della pubblica amministrazione si propone una maggiore cooperazione tra stati membri e Commissione per migliorare la partecipazione delle imprese al mercato interno e per dare più efficienza alle strutture decisionali nazionali, al fine di evitare che le procedure amministrative rappresentino ostacoli aggiuntivi all'operare delle imprese europee.

In aggiunta alle linee di azione a livello europeo, è necessario che anche gli stati membri si adoperino per far sì che le imprese

possano essere meglio preparate di fronte alle sfide della concorrenza internazionale. Ciò riguarda in particolare anche il nostro paese, dove il dibattito circa le caratteristiche di una politica industriale adeguata di fronte alle sfide della europeizzazione e della globalizzazione dei mercati deve ancora seriamente cominciare, e dove i problemi occupazionali sinora sono stati affidati più ad effimere misure espansive di tipo fiscale ed al *wishful thinking* dei possibili effetti positivi della incipiente ripresa economica, che ad una seria azione di investimenti materiali (ad esempio le reti indicate dal programma del Libro Bianco di Delors) ed immateriali (come indicato dal Rapporto Bangemann). Inoltre, l'accento posto sul ruolo della pubblica amministrazione che, da vincolo all'operare delle imprese, deve trasformarsi in un fattore attivo del loro successo, sembra pure riguardare da vicino l'Italia.

L'"Europa a due velocità", quindi, si gioca non solo a livello della politica macroeconomica, ma anche in altri settori, tra cui *in primis* quello della politica industriale. Serve a poco indignarsi e protestare, mentre ciò che è necessario sono azioni concrete in linea con le strategie dei principali partners dell'UE, che non possono che insistere in direzioni come quelle suggerite dal Rapporto Bangemann, dato che la posta in palio non è tanto interna all'Europa, quanto riguarda la possibilità di mantenere o meglio riguadagnare posizioni soddisfacenti nel gioco competitivo a livello mondiale.

5. *L'esigenza di una migliore messa a fuoco del dibattito*

Sono riflessioni del tipo appena svolto che ben presto ci porranno altri ambiti di applicazione della tesi delle due velocità: non più solo in campo monetario, ma, ad esempio, anche nel campo della politica industriale e della conseguente politica per l'occupazione, del *welfare state*, e così via.

Questi argomenti tuttavia, non riscuotono ovunque lo stesso interesse. L'Italia, ad esempio, non sembra curarsene molto.

La legge finanziaria per il 1995, infatti, non fa assolutamente riferimento a queste problematiche e al correlato fabbisogno di investimenti. Non vi è dubbio che, proprio per non ripercorrere vecchi modelli che ci hanno portato a risultati abbastanza disastrosi, qui è il settore privato che deve impegnarsi. Però deve impegnarsi con lo stimolo e il sostegno sia delle istituzioni comunitarie sia degli stati nazionali; un grande sforzo "pubblico-privato", quindi, che richiede programmi specifici, ben avviati in alcuni paesi, totalmente inesistenti in altri.

Allora torniamo brevemente a qualcuna delle questioni di fondo che si pongono in vista della Conferenza del 1996. Mentre si nota, all'interno dell'UE e del suo processo decisionale, in molti casi una notevole convergenza su programmi, iniziative e cose da fare, meno evidente è l'esistenza di una effettiva sintonia d'intenti sulle strategie da perseguire. Le divergenze sembrano trarre origine dalla mancata adesione ad una stessa "filosofia" di fondo, un comune modello economico-sociale di riferimento.

E questo è proprio uno dei problemi di fondo del Trattato di Maastricht. Infatti esso è stato costruito sulla base del modello economico tedesco, il modello dell'economia sociale di mercato con tutte le implicazioni che da questo ne conseguono³.

Già questa affermazione, in un paese come il nostro, crea dei dubbi: cosa è l'economia sociale di mercato e quali sono le implicazioni che ne conseguono? Allora, il punto sul quale occorre insistere è che, se da un lato vi è stata una discussione abbastanza articolata tra gli addetti ai lavori sulle modalità tecniche per arrivare a determinati risultati — i famosi criteri su cui molto si discute — dall'altro non vi è stata una analoga, se non più ampia, discussione con il coinvolgimento dell'opinione pubblica sulle linee guida sottostanti il modello perseguito, cioè su quella che è la filosofia economica sulla base della quale il Trattato di Maastricht è stato concepito.

³ C. SECCHI, "Il modello tedesco", *Relazioni Internazionali*, Marzo 1993, pp. 36-45.

A titolo di esempio: uno dei temi di fondo è il problema della stabilità dei prezzi, cioè l'obiettivo di avere un contesto non inflazionistico sia del normale andamento dell'economia che del suo sviluppo nel corso del tempo (in realtà, non è un obiettivo, ma è un pre-requisito del modello). Da questo discende il tema della separazione tra Banca Centrale e autorità fiscale e, quindi, Governo; dal quale, a sua volta, discende il fatto che nel decidere le manovre di politica economica da attuarsi prevale, anche in presenza di congiuntura negativa, il rispetto della condizione antinflazionistica, poiché è noto che violando questo prerequisito tutto il resto del meccanismo non funzionerebbe.

La filosofia economica e sociale che ha ispirato il Trattato di Maastricht trova un grado di recepimento, di convinzione e di adesione, molto diverso nei vari stati membri dell'UE: in Germania esso sembra affermare realtà banali e consolidate, in Francia già un po' meno, in Italia è immaginabile che molti "cadrebbero dalle nuvole" percependo la reale portata di questa filosofia.

Si consideri il caso della Francia. La crisi del franco di fine luglio 1993 e la conseguente crisi dello SME, ha colto molti impreparati. La Francia sembrava il paese più in regola di tutti, dal punto di vista del buon andamento dei "fondamentali". Tuttavia, qualcuno più attento degli altri si è accorto del fatto che in Francia si stava realizzando una pericolosissima asintonia tra il meccanismo economico di aggiustamento del sistema quale base per una futura ripresa anche sul piano occupazionale, e il meccanismo politico, cioè il mantenimento del consenso politico.

Allora, si contrappongano per un attimo Francia e Germania. Mentre in Germania la posizione rigida della Bundesbank da tutti veniva chiaramente intesa come l'inevitabile sacrificio da fare per mantenere l'inflazione sotto controllo al fine di porre le premesse per una ripresa occupazionale che sarebbe arrivata, ma sulla quale non bisognava avere troppa fretta — e l'adesione al meccanismo era abbastanza corale da parte di tutte le principali forze politiche — in Francia questo non si è verificato. Il tempo necessario per consentire alla politica perseguita di produrre i risultati positivi in

campo economico e occupazionale era infatti troppo lungo dal punto di vista del mantenimento del consenso politico.

Ciò ha obbligato le autorità di governo ad intervenire e questo obbligo ha indotto gli speculatori a pensare di avere un buon margine di manovra a propria disposizione. Tanto è vero che è bastato poi allargare la banda di fluttuazione dei tassi di cambio, cioè allentare l'obbligo di intervento da parte della Banca Centrale, per riportare il franco esattamente nella posizione di partenza senza più particolari problemi.

Nel caso del nostro paese, una chiave di lettura del perché stia diventando, o almeno taluni esponenti politici stiano diventando, meno entusiasti rispetto al processo di Unione Europea di quanto non lo fossero in passato, può essere proprio la non condivisione di taluni dei principi di fondo come quello appena menzionato, cioè la precedenza su altre esigenze del vincolo di mantenere un contesto non inflazionistico.

6. Le implicazioni derivanti dall'allargamento dell'Unione Europea

Come è noto, dal 1° di gennaio del 1995 l'Unione Europea acquisisce tre nuovi paesi membri (Austria, Svezia e Finlandia), passando così da dodici a quindici stati membri. Ciò certamente comporta nuove opportunità e qualche rischio sia per l'evoluzione futura dell'UE, che per i vecchi stati membri, i cittadini e le imprese europee⁴.

Nelle circostanze attuali, qualsiasi ampliamento dell'UE comporta contemporaneamente elementi positivi e alcuni fattori di perplessità. Nel caso dell'adesione dell'Austria, della Svezia e

⁴ Per quanto riguarda l'Italia, si veda F. PASSARELLI, *Le imprese italiane e l'allargamento dell'Unione Europea*, Lecco Economia n. 3, settembre 1994. Si tratta di una sintesi dei principali risultati di una ricerca svolta presso l'Istituto di Economia dell'Università Bocconi di Milano nell'ambito di un Progetto strategico del CNR.

della Finlandia, la fonte di perplessità è una sola, e i nuovi aderenti non ne sono in alcun modo responsabili: è la paura che le istituzioni e le procedure, concepite inizialmente per sei stati, e rese, in misura poco rilevante, più flessibili ed efficaci in occasione degli ampliamenti successivi, diventino ancora più difficili da controllare, con le complicazioni che ne risultano per il buon funzionamento dell'Unione. Ma non saranno i tre nuovi arrivati a creare difficoltà particolari; la riforma istituzionale è ormai affidata alla Conferenza Intergovernativa del 1996, e, di fronte alle incertezze che circondano questa operazione tanto difficile è preferibile che paesi che hanno una lunga tradizione di libertà e di democrazia vi partecipino dall'interno. Infatti, il loro contributo potrà essere soltanto positivo.

Le complessità supplementari del funzionamento istituzionale e delle procedure di voto diventano a quel punto quasi insignificanti di fronte agli apporti positivi dei tre nuovi stati membri. Questa valutazione non si fonda tanto sull'aspetto quantitativo (20 milioni di abitanti in più, di per sé, non è fondamentale per una Comunità che ne aveva già quasi 350 milioni), ma sull'aspetto qualitativo. Tre paesi che sono all'avanguardia, non solo in Europa, ma nel mondo, per la protezione della natura e dell'ambiente in genere, rafforzeranno la posizione di tutti coloro che, nell'Unione, raccomandano il nuovo modello di sviluppo che rispetti le risorse naturali, le foreste, l'aria, l'acqua e le specie animali. La tradizione scandinava di trasparenza nel gioco politico sarà più preziosa per un'Unione che, in questo campo, sembra avviata sulla strada giusta, ma è ancora abbastanza lontana da quanto sarebbe auspicabile. Questo si può dire anche a proposito di tutto quello che riguarda le relazioni sociali e la concertazione tra datori di lavoro e lavoratori.

Per quanto riguarda l'agricoltura, Austria, Svezia e Finlandia hanno dimostrato che sono ben coscienti del fatto che l'attività agricola non può e non deve essere valutata esclusivamente in base al valore contabile della produzione. L'attività agricola ha modellato l'aspetto dell'Europa nei secoli; è alla base di diversi

aspetti della civilizzazione europea; dev'essere mantenuta anche dove le condizioni naturali sono tali da far sì che l'agricoltura non sarà mai redditizia sul mercato. L'apporto dei tre nuovi stati membri potrà essere molto rilevante, se permetterà di proseguire e di approfondire la riforma della PAC, perché i miliardi di Ecu che l'Europa dedica a questa politica — invece di produrre i ben noti effetti distorsivi — permettano ai veri agricoltori di raggiungere o di mantenere redditi analoghi a quelli delle altre categorie economiche, senza trasformare in deserti zone in cui l'attività agricola esiste dall'inizio della civilizzazione.

7. Considerazioni conclusive

Da quanto detto, risulta indifferibile l'esigenza di avviare un dibattito anche su quello che è il modello economico sottostante l'Unione Europea. Quest'ultima potrà funzionare come tale — e ciò è reso ancora più difficile dal permanere di stati formalmente indipendenti con tutte le loro prerogative — solo se vi è una strettissima unitarietà di intenti sui temi di fondo tra cui in particolare il modello economico sottostante il futuro del buon funzionamento dell'Unione Monetaria.

In assenza di tale consenso, l'Unione Monetaria può essere "imposta". È stato ad esempio il caso della Repubblica Federale tedesca con la Germania dell'Est: l'unione monetaria è stata realizzata da un giorno all'altro; poi l'aggiustamento ovviamente c'è stato, ma è stato possibile tenerlo sotto controllo grazie alla presenza di una unica autorità di governo.

Tale processo diventa molto più difficile nel caso di più Governi formalmente indipendenti; può funzionare se vi sono delle regole tecniche che delimitano il comportamento di ciascuno, ma certamente le regole tecniche da sole non bastano, come l'esperienza di questi ultimi tre anni ha dimostrato. Occorre che dietro ci sia sintonia sul modello economico perseguito e sulle linee-guida di fondo che lo caratterizzano e che non possono as-

solitamente essere messe in discussione. Infatti, il solo pensare di metterle in discussione chiaramente innescherebbe dei meccanismi dirompenti. È stridente il contrasto fra, da un lato, l'ottima qualità e il gran numero di analisi di tipo tecnico su che cosa funziona e che cosa dovrebbe essere modificato nel sentiero che ci conduce verso l'obiettivo perseguito dal Trattato di Maastricht e, dall'altro, il "solo far finta" che ci sia sintonia sulle linee-guida e sulle caratteristiche di fondo del processo.

L'occasione della Conferenza Intergovernativa del 1996 e del conseguente dibattito, che dovrà interessare anche il nostro paese, è preziosa e non va assolutamente sprecata. La Conferenza sarà un fallimento se pur arrivando ad un testo comune, condiviso da tutti, si limiterà ad una modifica superficiale dei meccanismi e a mediare tra le posizioni dei vari Governi per avere un gruppo più solido possibile intorno a certi temi di fondo. Sarà un fallimento perché inevitabilmente i nodi di fondo nascosti sotto il tappeto ritorneranno a galla. Se invece consentirà anche questo chiarimento, allora si potrà dire a ragion veduta di aver fatto un ulteriore passo avanti nella direzione giusta verso una piena unione europea.

GIORGIO LA MALFA

Un Governo di garanzia europea per riportare l'Italia in Europa*

Prima di entrare nel tema più strettamente tecnico della autonomia della Banca d'Italia e delle condizioni previste dal Trattato di Maastricht, vorrei illustrare un'impressione generale che ho maturato nel corso degli ultimi mesi, partecipando al dibattito in corso a livello europeo, sullo stato di avanzamento del processo di unificazione europea. Ne parlo anche perché nel nostro paese non è sufficiente l'attenzione prestata a questo quadro europeo, in diretta conseguenza del modo caotico in cui si svolge la vita politica italiana, con l'esito di portare sulle prime pagine dei giornali gli avvenimenti quotidiani della politica interna.

A me sembra che l'Europa sia di fronte a due possibili sviluppi, nei prossimi mesi e nei prossimi anni. Una prima alternativa è che si formi un nocciolo duro di paesi, già membri dell'Unione Europea, fra i quali si stabiliscano relazioni economiche e politiche particolarmente intense. Questo gruppo di paesi formerebbe quello che potremmo definire un "direttorio" della politica europea; esso andrà sostanzialmente verso una integrazione sempre più stretta, sotto il profilo politico ed economico.

Accanto a questo nucleo duro, vi sarà una serie di paesi, che comprenderà una parte degli attuali membri dell'Unione Europea e progressivamente molti dei paesi dell'Europa centro-orientale, che si avviano ad essere, in una forma o nell'altra, membri di quest'Europa in via di allargamento.

* Sintesi dell'intervento a cura della segreteria del convegno, non rivista dall'Autore.

Questa è una prima ipotesi su come si può sviluppare il processo di integrazione; essa sostanzialmente presuppone l'idea di un'Europa a diverse velocità. Voi sapete come sia stato molto discusso il documento del Partito Democratico Tedesco, che formalizzava la tesi di un'Europa a due velocità. Questo documento ha ricevuto molte critiche nel nostro paese, in Francia e in altri paesi; ma, nella sostanza, la mia impressione è che il processo di unificazione europea va avanti affidando ad un piccolo nucleo di paesi la guida del processo di integrazione. Questo gruppo di paesi poi porterà con sé il complesso dell'Europa, che tuttavia rappresenterà la periferia rispetto a questo nucleo centrale.

Una seconda ipotesi, meno favorevole, o meglio preoccupante, è che lo stesso processo di unificazione europea possa entrare in crisi o subire gravi difficoltà. Il convegno odierno è concentrato su problemi politico-economici, per cui non costituisce la sede per un approfondimento di questi problemi specificamente politici. Ritengo peraltro vada sottolineato come, a livello internazionale, sia possibile cogliere alcuni segnali di una possibile doppia crisi.

Una è la crisi, ormai evidente agli occhi di tutti, nella Alleanza Atlantica. Il dissenso profondo tra l'Europa e gli Stati Uniti, emerso sul problema della Jugoslavia, non è un dissenso sulla Jugoslavia, ma è un dissenso sulla funzione che l'America può oggi svolgere nel mondo e in particolare in Europa. Conseguenza di questo dissenso è l'assenza di una politica, tanto europea quanto americana, in Jugoslavia.

Il secondo punto di crisi è la crisi del processo vero di unificazione europea. Colpisce il fatto che partiti e forze politiche tradizionalmente europeisti come sono le forze francesi di centro, oggi comincino a parlare di un nuovo referendum per ridiscutere Maastricht. Personalmente giudico grave, in questo senso, il ritiro di Jacques Delors dalla competizione elettorale per la Presidenza della Repubblica Francese. Non entro nel merito delle scelte che il popolo francese è chiamato a compiere, se sia meglio o meno che vincano i socialisti: ma certamente deve preoccupare il fatto che una personalità sicuramente europea quale Delors, legata da un rapporto di collaborazione strettissima con la Germania, ri-

nunzi alla propria candidatura, accennando, nel suo discorso di ritiro, ad uno spirito anti-europeo che si sta diffondendo in Francia.

In questo stesso quadro preoccupa la posizione del ministro degli Esteri italiano Antonio Martino, e stupisce conoscendo le sue origini familiari. Il padre del ministro Martino va annoverato fra i fondatori dell'Europa, ha dato un contributo fondamentale alla crescita del Mercato Comune; egli è stato certamente una grande personalità europea. L'atteggiamento di Antonio Martino rispetto a questi problemi è di grande distacco, simile all'atteggiamento storico della signora Thatcher; al punto da far pensare che si tratti di una posizione personale che non rappresenta il pensiero delle forze politiche di maggioranza e tanto meno delle forze politiche del paese. Il nostro paese è sempre stato fortemente europeista. Non posso dimenticare che nella maggioranza oggi siede Alleanza Nazionale, che votò contro la ratifica del Trattato di Maastricht; è pur vero che mi paiono uomini politici così cinici, da essere disposti a negare l'esistenza dei propri genitori pur di continuare a stare al potere, ma il voto contro Maastricht è troppo recente e troppo importante per poter essere dimenticato. Può darsi che Martino rappresenti questa visione dei problemi.

Il quadro che abbiamo di fronte, quindi è di questo genere: l'Italia, da sempre europeista, lo diventa meno; la Francia, lo diventa meno; la Germania, un po' più sola e quindi potenzialmente un rischio per l'Europa o un fermento della sua dissoluzione.

Ci sono due alternative di fondo, quindi: un'Europa che cammina a due velocità o più velocità, oppure un'Europa che non cammina ad alcuna velocità, che lentamente si dissolve distruggendo il rapporto franco-tedesco. Occorre sottolineare, a tal fine, che sul problema della Jugoslavia per la prima volta è emersa una divergenza fra Francia e Germania, fra Gran Bretagna e Stati Uniti e fra questi due paesi era dal 1956, all'epoca di Suez, che non sorgevano contrasti sul terreno della politica estera. La Comunità Atlantica è ferita dal distacco tra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti. La Comunità Europea per la prima volta da 20 anni vede qualche segnale di contrasto fra Francia e Germania. Ciò si

è prodotto oggi per il problema della Jugoslavia, ma può prodursi su altre questioni.

Questo è il quadro che desideravo delineare. Da questo punto di vista, è indispensabile una partecipazione molto coraggiosa dell'Italia alle decisioni europee; se crediamo ancora che il quadro europeo sia quello che ci ha dato lo sviluppo e la sicurezza democratica, abbiamo un interesse fondamentale a rafforzare questo quadro, restando nel plotone dei "soci fondatori". Se si affermerà un'Europa a due velocità, per l'Italia ci sarà la possibilità di far parte del nucleo duro, ma pure emergerà la possibilità di uscire dal nucleo dei paesi più avanzati. Grazie ai suoi meriti politici storici, l'Italia, peraltro, se avrà la capacità di realizzare un programma politico e di politica economica adeguato, può ancora recuperare e ritornare ad essere ammessa a pieno titolo nel nucleo duro dell'Europa. Per questo obiettivo, è ovvio che dobbiamo rispettare le condizioni fondamentali previste dal Trattato di Maastricht per il varo dell'Unione Monetaria. È stata una vera e propria gaffe la dichiarazione fatta a Bruxelles dal nostro ministro degli Esteri, secondo cui occorre mettere in discussione il Trattato di Maastricht; la risposta dei tedeschi è stata che il Trattato è stato firmato dall'Italia e i trattati firmati si rispettano. Certamente è possibile cancellare un trattato, ma qualsiasi Governo italiano che volesse cancellare il Trattato di Maastricht è destinato a scontrarsi con una serie di vincoli costituiti da un referendum, da un voto parlamentare, da una stragrande maggioranza di cittadini che continua ad essere europeista.

In questo quadro si collocano il problema dell'Unione Monetaria e dell'autonomia della Banca Centrale. Non mi addentro negli aspetti tecnici. È noto che sono totalmente favorevole alla autonomia della Banca Centrale. Su questo aspetto, desidero solo richiamare il problema della vigilanza, di cui oggi si discute per motivi che non ho ben compreso. Oggi, trasferire la responsabilità della vigilanza dalla Banca d'Italia al Tesoro, nel momento in cui la Banca Centrale si rende più indipendente, avrebbe inevitabilmente come conseguenza l'effetto di rafforzare la capacità del potere politico di esercitare un'autorità diretta sull'esercizio del credito. Non so quale sia l'interesse ad avere il sistema creditizio

dominato dal sistema dei partiti, vecchi o nuovi che siano. Il primo tentativo di sottrarre alla Banca d'Italia la vigilanza risale al fascismo; Mussolini, alla fine, intervenne personalmente per mantenere la vigilanza alla Banca d'Italia, contro la richiesta di molti gerarchi di trasferire la vigilanza stessa dalla Banca Centrale al Governo. Cerchiamo dunque di non fare passi indietro, rispetto al ventennio fascista.

Vengo alla questione delicata del rientro dell'Italia nello SME; il problema ha due aspetti; vale a dire se convenga questo rientro e, nel caso affermativo, quando esso debba avvenire.

La risposta alla prima domanda, dal mio punto di vista, è chiara: l'Italia deve entrare nel Sistema Monetario Europeo perché questo fa parte di un impegno europeistico che noi abbiamo e perché questo è anche un modo per auto-imporci una certa disciplina, la disciplina europea, come già avvenne nel 1978-1979.

Sulla data del rientro, occorre dire con chiarezza che oggi non ci sono le condizioni per rientrare nello SME; nessun Governo, vecchio o nuovo, che decidesse di rientrare oggi nello SME potrebbe pensare realisticamente di restarci dentro. La decisione di rientrare nello SME deve essere accompagnata da una serie di misure credibili che giustificano la possibilità di mantenere una certa parità. La legge finanziaria oggi in discussione non è sufficiente a raggiungere questo scopo, cioè ad andare nella direzione del rispetto dei parametri di Maastricht. Bisognerebbe costituire un Governo di garanzia europea, come è stato sostenuto dal prof. Velo; questa denominazione mi sembra molto appropriata dal punto di vista politico. Una nuova formula di governo non può limitarsi ad indicare un cambiamento di alleanza, di potere; essa, per essere veramente tale, deve porre un nuovo obiettivo al nuovo Governo. Se l'obiettivo può essere considerato riportare l'Italia in Europa, il Governo può fissare il proprio programma in relazione ad un ritorno accelerato nello SME. L'annuncio di una nuova parità potrebbe essere allora credibile, in quanto si fonderebbe sulla qualità del programma governativo. Non vorrei che l'annuncio di una nuova parità fosse invece fatto da un Governo che non ha fatto bene i conti.

CHARLES CORNUT

L'indipendenza della Banca di Francia*

L'indipendenza di una Banca Centrale costituisce una decisione politica di grande portata; in discussione sono poteri di portata costituzionale. L'indipendenza della Banca Centrale in effetti significa che il governo di un paese — cioè gli uomini politici e i partiti di quel paese — è esposto alla critica dell'autorità monetaria e può anche essere posto nell'impossibilità di fare ricorso al deficit di bilancio per finanziare i propri programmi.

L'indipendenza della Banca Centrale costituisce dunque una decisione fondamentale; gli uomini politici e tutti i cittadini hanno assolutamente ragione a reclamare il diritto di riflettere in modo approfondito sulle conseguenze che possono derivare da tale indipendenza.

In un paese democratico è indispensabile che la Banca Centrale sia indipendente. Essa deve essere indipendente, ma non troppo potente: l'istituzione che ha il controllo sulla creazione di moneta deve a propria volta essere sottoposta a certe regole di vigilanza e le sue strutture non devono dominare l'insieme del sistema bancario o l'insieme del sistema economico.

L'esperienza francese mi sembra a tal fine del massimo interesse. In effetti, in diretta conseguenza della firma del Trattato di Maastricht e del cambiamento della maggioranza parlamentare

* Sintesi dell'intervento a cura della segreteria del convegno, non rivista dall'Autore.

nel marzo 1993, il Governo ha fatto votare in tempi brevissimi una legge che ha regolamentato l'indipendenza della Banca di Francia. La nostra Banca Centrale è, in conseguenza, dal primo gennaio 1994, giuridicamente indipendente. Al tempo stesso, le sono state tarpate le ali, nel senso che è stato ridotto il ruolo della Banca di Francia stessa.

In passato, la Banca di Francia era incaricata di vegliare sul buon funzionamento del sistema bancario francese. Oggi questo potere non esiste più.

Essa ha come ruolo esclusivamente la gestione della politica monetaria e la sorveglianza dei sistemi di pagamento.

La regolamentazione e il controllo degli istituti di credito e del sistema bancario nel suo complesso, invece, le sono stati tolti, in realtà.

Oggi dunque, ci troviamo di fronte ad una Banca di Francia indipendente, con un potere fondamentale sulla creazione di moneta, ma che non controlla più il sistema bancario in quanto tale. Il Comitato per la Regolamentazione Bancaria è presieduto dal ministro delle Finanze e prevede la partecipazione del governatore della Banca di Francia come semplice membro, mentre in passato egli ricopriva la carica di vicepresidente; il governatore mantiene invece la presidenza della Commission Bancaire e del Comité des Etablissements de Crédit.

Il Comité des Etablissements de Crédit, che esprime il proprio parere sull'entrata di nuovi istituti nel settore e sulle modificazioni nella struttura del capitale di una banca, ha subito poche modificazioni. Questo comitato continua ad essere presieduto dal governatore della Banca di Francia. Ma il potere della Commission Bancaire è stato reso più autonomo dalla Banca Centrale, al di là del fatto di essere presieduto dal governatore. La Commission Bancaire ha un potere, contemporaneamente, di ispezione, di polizia e giurisprudenziale, in quanto può prevedere sanzioni nei confronti degli istituti che non rispettano i regolamenti in vigore; essa dispone di un segretario generale che è nominato dalla Commission Bancaire in quanto tale, mentre in passato tale segretariato era nominato dalla Banca di Francia. In questo modo si è assistito ad una riduzione significativa della presenza della Banca di Francia nella vita quotidiana delle banche.

Personalmente ritengo che questa evoluzione sia molto soddisfacente. Se la presenza della Banca di Francia si è ridotta, peraltro non è aumentato il potere del Ministero delle Finanze; la Commission Bancaire è diventata più autonoma rispetto ad entrambe le strutture pubbliche, Banca Centrale e Ministero delle Finanze.

Per quanto concerne il Comitato per la Regolamentazione, già si è ricordato come esso sia presieduto dal ministro delle Finanze. I regolamenti del Comitato diventano esecutivi solo dopo la loro omologazione da parte del ministro (ciò per motivi costituzionali, in quanto solo il Governo ha il potere di emanare regolamenti in Francia).

Il ruolo del ministro e del Ministero è certamente diminuito in materia di politica monetaria, ma non per quanto concerne la regolamentazione applicabile agli istituti di credito.

Si è sviluppato un dibattito per stabilire se la Commission Bancaire dovesse essere localizzata nel Ministero delle Finanze, lasciando la Banca di Francia dove tradizionalmente si è sempre collocata. Le banche, consultate, hanno risposto di no, pur sostenendo con vigore la necessità che la Commission Bancaire non cada nelle mani del Tesoro.

Dunque, il compromesso è stato di allontanare un poco la Commission Bancaire, senza peraltro rischiare che essa cadesse nella sfera di influenza del Ministero; ciò è stato reso possibile aumentando l'autonomia della Commissione stessa.

Questa evoluzione del ruolo della Banca Centrale verso una crescente autonomia può avere successo, nella misura in cui le autorità monetarie, che in passato costituivano un sol blocco, oggi sono divise in due pezzi, la Banca Centrale e le autorità governative. Il Governo è responsabile di fissare la parità del franco, dunque ha un ruolo assolutamente fondamentale. Ma questa separazione potrà funzionare in modo tanto più soddisfacente se emergerà e si rafforzerà un terzo polo, composto dal settore bancario in quanto tale. Questo terzo polo potrà dare il proprio parere sulle modalità con cui è svolta nel nostro paese la politica monetaria o la politica economica. In questo modo è destinato ad emergere il settore bancario, per il meglio che esso è capace di esprimere, vale a dire la possibilità di intervenire nella vita del

paese equilibrando il duopolio Banca Centrale/Ministero ogni qualvolta sorgano difficoltà o si generi un conflitto.

Se arriveremo a questo risultato, potremo allora dire che in Francia saremo stati capaci di concretizzare pienamente la trasformazione oggi ricercata, nella direzione dell'autonomia della Banca di Francia.

GIANCARLO MALVESTITO

La politica italiana di fronte all'Unione Monetaria europea

Il tema dell'autonomia della Banca Centrale è destinato ad assumere un'importanza crescente. Ciò è vero in generale e lo è tanto più nel caso italiano, ove la riforma della Banca d'Italia è un crocevia fra scelte nazionali ed europee. Il problema centrale, a livello economico e politico, è procedere speditamente verso una nuova Costituzione in Italia e in Europa, accelerando il processo di integrazione e portandone tutte le conseguenze a tutti i livelli per concretizzare il principio costituzionale della sussidiarietà.

La questione dell'autonomia della Banca Centrale si pone in questo contesto. Non è un caso che proprio in questi giorni l'Istituto di emissione sia fatto oggetto di attacchi che possiamo definire pretestuosi; così come si comprendono le motivazioni per cui oggi alcuni sostengono l'opportunità di togliere alla Banca d'Italia la responsabilità della vigilanza per trasferirla all'ambito politico.

L'autonomia della Banca Centrale costituisce un cardine fondamentale del processo di integrazione monetaria, sia per quanto concerne le caratteristiche del nuovo sistema che stiamo costruendo a livello europeo, sia per quanto concerne il processo di adeguamento all'Unione Monetaria che i singoli stati membri stanno sviluppando.

Le crisi monetarie del 1992 e del 1993 hanno portato elementi di riflessione; per comprendere l'accaduto, può essere utile riprendere l'analisi proposta da Tommaso Padoa Schioppa, in particolare là dove sottolineava il tema del "quartetto incoerente".

Nel rispetto del Trattato di Maastricht dobbiamo conciliare la completa libertà di movimento dei capitali, dei lavoratori, dei beni e dei servizi e la stabilità dei tassi di cambio.

L'obiettivo è lo stabilimento di cambi fissi; una procedura graduale può mirare a limitare le oscillazioni nell'ambito di bande molto strette e predefinite a priori.

Le crisi monetarie hanno dimostrato le contraddizioni generate dal "quartetto incoerente", confermando come le difficoltà, per la creazione dell'Unione Monetaria, si concentrino nel periodo transitorio per raggiungere l'obiettivo, piuttosto che nell'Unione Monetaria stessa una volta raggiunto l'obiettivo. In questo quadro la riforma della Banca d'Italia, per aumentare la sua autonomia, costituisce un elemento fondamentale di tale periodo transitorio, oltre a costituire un adeguamento in vista dell'entrata in vigore del Sistema Europeo delle Banche Centrali.

In ambito economico, la teoria e l'esperienza maturata nei nostri sistemi finanziari mettono in evidenza le difficoltà dell'operazione.

Conciliare il "quartetto incoerente" è difficilissimo, e diventa tanto più difficile quanto più lungo è il periodo transitorio. Emergono allora due alternative estreme, che valgono anche a misurare i rischi e, alternativamente, i benefici della scelta.

Abbiamo, da un lato, una prima alternativa che consiste nel ritornare ad un sistema di frequenti riallineamenti valutari; le dichiarazioni recenti del ministro Martino ed anche del presidente del Consiglio Berlusconi mi sembra vadano in questa direzione; in questo modo mi sembra si tenti di legittimare movimenti di capitale a carattere meramente speculativo e quindi fortemente destabilizzanti nel quadro europeo, tali da porre in crisi il processo di integrazione che vogliamo realizzare.

Una conferma in tal senso mi è stata data ufficialmente in risposta ad una interrogazione che ho depositato in Parlamento, con il collega Andreatta; sono rimasto perplesso nel sentirmi rispondere in aula dal ministro Martino che mai come in questo momento, in assenza di un Governo unico europeo, c'è la possibilità di realizzare una moneta unica. Chi ha un minimo di conoscenza e di pratica economica deve convenire che questa af-

fermazione è semplicemente priva di senso, perché non è possibile avere una moneta unica senza una autorità di governo che la coordini e la controlli, così come non è possibile avere un Parlamento europeo dotato di poteri forti e una Commissione europea autorevole senza una moneta unica. Un'autorità è sovrana quando ha una moneta e una moneta è tale quando vi è una autorità sovrana in grado di controllarla. Il tentativo di legittimare un'area di libero scambio, con frequenti riallineamenti monetari, ha inevitabilmente riflessi particolarmente gravi sulle aree e sulle monete più deboli: una conseguenza di questa prima alternativa è una divaricazione crescente fra i paesi europei più forti e quelli più deboli. Inoltre, sono destinate inevitabilmente a prodursi condizioni favorevoli ad un ritorno a politiche di svalutazione competitive; si ritorna a vecchie logiche, alla riproposizione di una gestione non corretta del debito pubblico. I limiti gravissimi di queste politiche sono già emersi chiaramente, a cavallo fra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80.

La seconda alternativa è procedere verso l'Unione Monetaria, adottando sia a livello europeo sia a livello nazionale le misure necessarie. Ciò implica aprire più pesantemente la questione europea che è già sul tappeto, e che necessita di trovare velocemente risoluzione. Ciò è indispensabile, se vogliamo realizzare Maastricht e difendere il Mercato Unico, evitando che le fluttuazioni monetarie lo smantellino. Ricordava Lorenz, in una sua recente pubblicazione, che non bisogna avere pietà verso coloro che, pur avendo studiato, non trovano il coraggio di parlare. Ora, indipendentemente che si abbia studiato o meno, è fondamentale cogliere il momento di parlare e distinguerlo da quello in cui occorre tacere. In questa prospettiva, l'alternativa praticabile e essenziale, oggi consiste nell'anticipare alcuni contenuti della terza fase dell'Unione Monetaria. Oggi è necessario per l'Italia non solo rientrare nello SME, ma anche por mano immediatamente alla riforma dello statuto della Banca Centrale. È fondamentale giocare d'anticipo. Al di là degli orientamenti che matureranno nelle istituzioni comunitarie — Parlamento europeo, Commissione, Consiglio dei Capi di Stato e di Governo — e che potranno essere o meno favorevoli ad un'Europa a due velocità o

a cerchi concentrici, il ruolo del nostro paese è di contribuire all'avanzamento del processo d'integrazione standone all'interno, a pieno titolo. Personalmente sono ottimista ed esprimo il mio fermo convincimento circa l'opportunità di porre chiaramente, anche in sede parlamentare, questo problema di anticipazione forte di alcuni aspetti cruciali della terza fase dell'Unione Monetaria, a cominciare dalla revisione dello statuto della Banca d'Italia per rafforzare la sua autonomia.

SERGIO PISTONE

**L'Italia e l'Unione Europea:
gli aspetti costituzionali nazionali ed europei
dell'unificazione monetaria***

La Conferenza Intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht prevista per il 1996 rappresenta una scadenza cruciale del processo di unificazione europea. Sembra evidente che ci troviamo di fronte ad una drastica alternativa. O verranno realizzate delle riforme sostanziali in direzione democratico-federale, o altrimenti si aprirà la prospettiva della trasformazione dell'Unione Europea in una vasta e precaria area di libero scambio priva di qualsiasi potenzialità integrativa in senso politico-istituzionale.

È ormai chiaro a tutti che senza un sistema di governo di tipo democratico-federale (anche se non ancora completo in tutti i suoi aspetti) dell'Unione Europea non sarà possibile realizzare né l'unione economica e monetaria né una effettiva politica estera e di sicurezza comune. In queste condizioni lo stesso mantenimento del Mercato Unico sarà messo in discussione sia a causa dell'instabilità monetaria, sia perché, di fronte all'incapacità di affrontare unitariamente il flagello della disoccupazione, si assisterà ad una crescente nazionalizzazione delle politiche dell'occupazione con conseguenze disgregative dell'integrazione economica. D'altro canto un'Unione Europea incapace di agire efficacemente sul piano internazionale non potrà dare alcun contributo positivo alla soluzione dei problemi cruciali della fase postbipolare, dai quali dipende il destino dell'Europa e del mondo.

* Sintesi dell'intervento a cura della segreteria del convegno, non rivista dall'Autore.

Oltre che della grande portata dell'alternativa di fronte a cui si troverà la Conferenza del '96, occorre acquisire in Italia una adeguata consapevolezza di altri due fatti.

Anzitutto, se dalla Conferenza del '96 deriverà, invece che un decisivo impulso in avanti, un blocco della dinamica dell'integrazione europea, oltre a implicazioni disastrose a medio termine per l'Europa e per il mondo nel loro complesso, ci dovremo attendere conseguenze disastrose in tempi più ravvicinati per l'Italia in modo specifico. Non si deve infatti mai dimenticare che per il nostro paese il processo di integrazione europea non costituisce soltanto, come per gli stati più avanzati del continente, la risposta storica al problema generale dell'inadeguatezza strutturale degli stati nazionali europei di fronte ai problemi fondamentali del mondo contemporaneo. Per l'Italia l'integrazione soprannazionale rappresenta anche la opzione strategica in direzione del superamento della sua specifica arretratezza in quanto stato nazionale democratico. È un dato di fatto che i fondamentali progressi rispetto a questa storica e specifica arretratezza compiuti in questo dopoguerra sono strutturalmente legati alla partecipazione alla costruzione comunitaria europea. In sintesi è sufficiente qui ricordare che senza questa partecipazione non ci sarebbero stati il grandioso sviluppo economico e il legame organico con i più avanzati stati democratici europei che, inducendo una drastica riduzione delle polarizzazioni ideologiche e territoriali, hanno posto le premesse materiali del superamento della democrazia bloccata e del centralismo statale. Proprio per l'esistenza di un nesso particolarmente stretto fra processo di modernizzazione dell'Italia e processo di integrazione europea il blocco di quest'ultimo processo, tenendo oltretutto conto che con la fine del bipolarismo sono venute meno la rigidità di questo sistema ma anche le sue funzioni stabilizzatrici e protettive, aprirebbe per il nostro paese a termini immediati prospettive di fatale degenerazione della statualità democratica. L'alternativa sarebbe fra il secessionismo e l'involutione autoritaria.

L'altra fondamentale consapevolezza che occorre acquisire è che il Governo italiano, che dovrà convocare la Conferenza del

'96, potrà svolgere un ruolo determinante rispetto alla sua preparazione e al suo esito. L'intera vicenda del processo di integrazione europea, mostra in effetti che se le iniziative di importanza strategica sono state espressione della leadership franco-tedesca, l'Italia ha saputo in certi momenti svolgere un ruolo essenziale nello spingere queste iniziative verso traguardi istituzionali più avanzati rispetto ai propositi iniziali franco-tedeschi. Basta ricordare gli esempi della Comunità Politica Europea all'epoca di De Gasperi, del sostegno all'elezione diretta e al ruolo costituente del Parlamento europeo, delle riforme istituzionali contenute nell'Atto Unico europeo e nel Trattato di Maastricht.

Anche nel 1996 il Governo italiano, se sarà guidato da una chiara consapevolezza di cosa è in gioco e da una coerente determinazione, potrà esercitare un impulso positivo di valore decisivo nei confronti dell'iniziativa franco-tedesca o potrà invece contribuire in modo decisivo al fallimento della Conferenza. Non si può naturalmente escludere un terzo scenario (anche se appare meno probabile, dato il peso oggettivo dell'Italia) in cui si raggiunga un buon risultato nonostante un atteggiamento non costruttivo del Governo italiano ed una sua scelta di più o meno accentuata emarginazione rispetto al blocco di stati trainanti del processo di integrazione europea.

Si tratta ora di vedere quali sono le condizioni perché il Governo italiano possa svolgere un ruolo attivo e positivo nella Conferenza del '96.

È ovvio che la prima condizione è che esso si faccia sostenitore determinato e rigoroso di una Costituzione di tipo federale, da realizzarsi nel quadro di una Europa a cerchi concentrici, e di una procedura di elaborazione del nuovo trattato fondata sulla codecisione costituzionale fra Parlamento europeo, Parlamenti nazionali e Governi, in mancanza della quale procedura nessuna riforma istituzionale risolutiva potrà essere ottenuta.

Ciò però non basta nell'attuale situazione della costruzione europea. Proposte istituzionali italiane in direzione democratico-federale non potranno esercitare un'influenza significativa se il paese non sarà in grado di dimostrare con i fatti che sta portando

seriamente avanti il risanamento economico-finanziario, e che quindi sarà in grado di conformarsi ai parametri di convergenza economica fissati da Maastricht al più tardi entro il 1999. Se infatti l'Italia si emargina in modo accentuato rispetto al nucleo dei paesi più avanzati nel processo di integrazione economico-monetaria non avranno alcuna credibilità e alcun peso le sue proposte istituzionali dirette alla costituzione di un nucleo federale.

La politica di risanamento economico-finanziario è a sua volta dialetticamente collegata ai progressi nel risanamento politico-istituzionale dello stato italiano, cioè al superamento dei mali storici della democrazia bloccata e del centralismo. Questi sono infatti i fondamentali fattori specifici (al di là cioè del fattore generale rappresentato dall'inadeguatezza storica dello stato nazionale) della particolare inefficienza dello stato italiano che vanno sradicati per rendere duraturo il risanamento economico-finanziario; e si deve anche tenere presente che i sacrifici imposti dal risanamento economico-finanziario appaiono accettabili se si intravede lo sbocco in una situazione più avanzata, che è rappresentata anzitutto dall'irreversibilità dell'integrazione europea ma anche da uno stato italiano più democratico ed efficiente.

Se queste sono le condizioni indispensabili perché l'Italia possa svolgere un ruolo decisivo e positivo nella Conferenza del '96, si deve riconoscere che con l'attuale Governo le cose stanno andando piuttosto male a questo riguardo.

Per quanto concerne le riforme del sistema istituzionale dell'Unione Europea, dalle dichiarazioni e dall'azione del capo del Governo e del ministro degli Esteri non è emerso finora alcun segnale indicante la volontà di perseguire seriamente una ristrutturazione in senso federale e democratico. Si sono al contrario sentite prese di distanza dal federalismo da parte del ministro degli Esteri e dichiarazioni di tono nazionalistico (ad esempio in relazione al Trattato di Osimo e al Sudtirolo) e a favore di un'Europa confederale o delle patrie (nel programma per le elezioni europee) da parte di una delle più importanti componenti della maggioranza, vale a dire Alleanza Nazionale. Si ha cioè la netta impressione che, mentre con i precedenti Governi a posizioni di

principio molto europeistiche si affiancava una prassi quotidiana molto poco rigorosa (record nei ritardi relativi alla applicazione delle direttive comunitarie e nella violazione del diritto comunitario), con l'attuale Governo non è affatto cambiata la prassi quotidiana, ma si è verificata in più una degradazione dell'orientamento europeistico di fondo. E ciò proprio in una fase in cui l'Europa è di fronte ad una alternativa esistenziale.

Per quanto riguarda il risanamento economico-finanziario, è più che evidente che si sono fatti dei preoccupanti passi indietro rispetto ai Governi Amato e Ciampi. E la prova incontrovertibile del trend negativo è il deprezzamento della lira e dei titoli di stato sui mercati esteri; il che ha costretto la Banca d'Italia ad aumentare il tasso di sconto con la conseguenza di dilatare ulteriormente il debito pubblico. In questo contesto gli attacchi all'autonomia dell'Istituto Centrale di emissione provenienti da esponenti della maggioranza indicano che in essa è presente una tendenza consistente che vuole scalzare la colonna portante, a livello dell'amministrazione statale, della partecipazione italiana al processo di unione economica e monetaria.

Quanto al risanamento politico-istituzionale, non si sono finora percepite chiare indicazioni né a proposito della ristrutturazione in senso federale dello stato (e qui il nodo cruciale è l'autonomia e quindi la responsabilità fiscale delle regioni e degli enti locali che sono strumenti decisivi di lotta contro le inefficienze, gli sprechi e l'evasione fiscale), né a proposito del rafforzamento dell'efficienza dell'esecutivo.

L'attenzione continua invece a restare concentrata sul sistema elettorale rispetto al quale una parte consistente della maggioranza propone di introdurre il sistema britannico puro, di mantenere cioè i collegi uninominali a turno unico e di abolire la quota di recupero proporzionale.

Pertanto ci si continua a non rendere conto che il superamento del proporzionalismo non è sufficiente a garantire un miglioramento sostanziale della governabilità dell'Italia, come ben dimostra la situazione successiva alle elezioni dello scorso marzo.

Le inadeguatezze dell'attuale Governo per quanto riguarda la politica italiana di unificazione europea, con le sue implicazioni

interne, appaiono ancor più gravi dal momento che si accompagnano a tendenze poco congruenti con i fondamentali principi liberaldemocratici. Ricordo in particolare l'indisponibilità finora dimostrata ad affrontare seriamente il problema del contrasto fra gli interessi personali del presidente del Consiglio e la sua funzione istituzionale.

È chiaro che se gli orientamenti sopra descritti caratterizzanti l'attuale Governo non verranno rapidamente corretti, l'Italia non sarà in grado di fornire un valido contributo alla Conferenza del '96. Dobbiamo a questo punto chiederci se e come è possibile che questa correzione avvenga.

Per rispondere a questa domanda, occorre prima soffermarsi sulle ragioni delle gravi carenze dell'attuale Governo rispetto alle esigenze di una valida politica europea.

In questo contesto si devono mettere in luce anzitutto i limiti propri della coalizione che ha dato vita al Governo Berlusconi e della personalità del capo del Governo.

Quanto al primo aspetto, il dato fondamentale è la presenza in una posizione molto forte nella coalizione di una forza politica come AN che non è nata da un chiaro ripudio del neofascismo proprio del MSI e che è quindi ancora fortemente caratterizzata da tendenze antidemocratiche e nazionaliste (che hanno, tra l'altro allarmato i partners dell'Unione Europea, contribuendo a indebolire il credito italiano in essa). Il fatto che quello guidato da Berlusconi sia il primo Governo italiano dal 1947 in poi che esprime delle riserve rispetto all'opzione europeistica molto avanzata, che costituisce il più valido elemento di continuità della politica italiana in questo dopoguerra, ha un chiarissimo nesso con la partecipazione determinante di AN e con la sua capacità di influenzare anche alcuni settori di Forza Italia.

Al di là dell'individuazione dei limiti specifici del Governo Berlusconi, c'è però un ulteriore elemento di decisiva importanza da prendere in considerazione.

Una valida politica europea dell'Italia, con i suoi indispensabili complementi interni in termini di risanamento economico-finanziario e politico-istituzionale richiede una maggioranza molto

più ampia di quella necessaria per sostenere un Governo, richiede cioè una sostanziale unità di tutte le forze democratiche. Una politica orientata a creare un nucleo federale europeo, vale a dire a realizzare un trasferimento irreversibile delle parti più importanti della sovranità statale ad istituzioni sovranazionali, significa compiere una scelta assai più rilevante di una modifica costituzionale interna perché introduce un cambiamento ancora più radicale delle regole del gioco.

E deve perciò fondarsi su di un consenso di tipo costituzionale, anche per avere un peso adeguato nelle trattative internazionali. Il coinvolgimento dell'opposizione appare anche indispensabile in ordine alle scelte di fondo imposte dalle esigenze del risanamento economico-finanziario. Se queste scelte sono realmente incisive, implicano in effetti grandi sacrifici per tutti i settori della società e non sono perciò gestibili democraticamente senza un vasto consenso politico, il quale solo può attivare nella società civile le risorse solidaristiche indispensabili per un impegno di tipo straordinario. Quanto alle riforme costituzionali, queste richiedono anche giuridicamente maggioranze qualificate, ma al di là della ragione formale, c'è una ragione politica che impone di fondare le regole del gioco su di un vasto consenso democratico per fornirle di una adeguata legittimità. Questo discorso vale perciò anche per le leggi elettorali che, da un punto di vista formale, richiedono maggioranze semplici, ma che sono regole del gioco di grandissima importanza, e non possono pertanto, in una democrazia che voglia radicarsi nella coscienza popolare, essere cambiate ogni volta che si forma una nuova maggioranza.

Queste considerazioni, mi preme sottolineare, non significano assolutamente una scelta a favore del consociativismo e contro la democrazia dell'alternanza. Che un paese come l'Italia possa e debba in questa fase storica avviarsi verso un sistema di regolare alternanza fra Governo e opposizione per avere una democrazia più efficiente mi sembra fuori discussione. Il fatto è che il meccanismo dell'alternanza e delle decisioni a maggioranza semplice funziona validamente quando si tratta di affrontare problemi che non hanno carattere esistenziale. Quando invece si devono com-

piere scelte in cui è in gioco il destino della comunità (gravi crisi interne, nodi cruciali della politica estera, cambiamento delle regole del gioco), anche le più solide democrazie ricorrono normalmente a pratiche di tipo consociativo, cioè a larghe maggioranze, per evitare conflitti disgregativi. Ciò vale dunque anche per l'Italia, ma qui c'è un ulteriore elemento da tenere presente. La relativa arretratezza del nostro paese implica che l'integrazione della società nel sistema liberaldemocratico, pur essendoci stati negli ultimi decenni grandissimi progressi nel superamento delle polarizzazioni ideologiche e territoriali, sia ancora incompleta. Tant'è vero che esistono ancora alle ali estreme dello schieramento politico forze politiche di una certa consistenza che non condividono senza riserve i fondamentali principi liberaldemocratici e che hanno perciò un atteggiamento ambiguo verso l'unificazione europea, la quale non può realizzarsi se non sulla base dei principi liberaldemocratici.

Proprio per questo è particolarmente necessaria in Italia l'unità sostanziale di tutte le forze democratiche per attuare una valida politica europea e quindi, per indebolire i condizionamenti negativi delle estreme, che in un sistema che esclude qualsiasi consociativismo vengono invece esaltati.

Alla luce di queste considerazioni si deve concludere che, nonostante le gravi e specifiche carenze dell'attuale compagine governativa, un semplice cambiamento di maggioranza (supposto che fosse possibile in tempi utili rispetto alla Conferenza del '96) non sarebbe sufficiente ai fini di una valida politica europea dell'Italia. Il nodo veramente cruciale è realizzare intorno alla politica europea e ai suoi complementi interni una sostanziale unità di tutte le forze democratiche, anche per contrastare i condizionamenti negativi, provenienti oggi da AN, ma che potrebbero in una eventuale maggioranza di sinistra provenire da Rifondazione Comunista. Questa unità può realizzarsi in diversi scenari governativi.

Poiché i federalisti non hanno interessi di parte, essi non devono schierarsi a priori a favore di uno scenario piuttosto che dell'altro, ma devono invece, oltre che ribadire continuamente

quale deve essere una valida politica europea dell'Italia, battersi a favore dell'unità delle forze democratiche come premessa sostanziale di questa politica. E devono di conseguenza essere duramente critici del Governo finché non adotta questo orientamento, e anche delle forze di opposizione nella misura in cui non fanno seriamente proprio questo approccio.

Il presente documento è un estratto di un libro di testo di matematica per la classe prima della scuola secondaria di primo grado. Il testo tratta dell'addizione e della sottrazione di numeri naturali. In particolare, si discute come eseguire queste operazioni con i numeri scritti in colonna, sia per l'addizione sia per la sottrazione. Si evidenzia l'importanza di allineare correttamente le cifre e di ricordare le regole di prestito e di riporto. Il testo è scritto in un linguaggio semplice e chiaro, adatto per gli studenti di questa fascia di età.

