

7. Dal pessimismo della storia monetaria al costituzionalismo economico

di Franco Spinelli

1. Sono diversi i motivi che ci portano oggi a riflettere sulla opportunità di una riaffermazione più precisa e solenne a livello normativo di un obiettivo quale quello della difesa della stabilità dei prezzi nonché sulla – almeno in parte – conseguente esigenza di definizione ed implementazione di un più ampio margine di autonomia funzionale della nostra banca centrale¹. Cercheremo di riunire quei motivi in diverse categorie.

Innanzitutto, a livello politico interno al Paese sembra maturare la volontà di rimettere mano alla Costituzione. Si potrebbe quindi creare uno spazio di discussione all'interno del quale l'economista si può inserire con proprie, specifiche proposte. Quelle proposte possono senz'altro riguardare due aspetti cruciali e collegati della più vasta problematica dei rapporti tra politica e mercato. Da un lato, il quanto di risorse economiche da lasciare gestire al sistema politico; dall'altro, il grado di stabilità monetaria da perseguire.

Rispetto a questo secondo aspetto, che ci interessa più direttamente, considerando che stiamo vivendo l'inflazione più persistente della nostra intera storia post-unitaria e che ha raggiunto i livelli più elevati di ogni tempo di pace, l'economista può invocare quella che Leijoh-nufvud [1983] ha definito la *ultimate indignity* per una classe politica, ovvero la perdita di gradi di libertà dei quali fino a quel momento essa ha goduto.

In secondo luogo, pur con tempi che in parte continuano a sfuggire alla nostra valutazione, sta maturando un progetto di unione europea la cui istituzione monetaria principale – la costituenda banca centrale europea – dovrebbe perseguire come proprio fine istituzionale la stabilità dei prezzi. Le implicazioni operative interne di questo fatto possono essere colte in due modi. O valutando che dobbiamo prepararci, «adeguarci» alla nuova realtà istituzionale nella quale ci troveremo ad operare. Alternativamente, e qui siamo più vicini alle nostre valutazioni personali della situazione, si tratta di riconoscere

¹ Diciamo «almeno in parte» perché da quanto segue discende la opportunità di discutere di autonomia anche senza muoversi all'interno di un disegno di costituzionalizzazione dell'obiettivo della stabilità monetaria.

che un passo decisivo va fatto in questa direzione proprio per rendere meno incerto il nostro accedere alla nuova realtà monetaria europea.

In terzo luogo, vi sono quei motivi che emergono da una lettura non impermeabile ad una impostazione del tipo *public choice* della nostra intera storia monetaria post-unitaria. Una simile lettura porta a cogliere le frequenti occasioni di uno scambio tra autorità politiche da un lato ed autorità monetarie dall'altro e che ha nella rinuncia al perseguimento della stabilità dei prezzi il suo elemento più ricorrente. Altri motivi ancora – che pure si riallacciano agli insegnamenti della storia, ma che riguardano decisamente il nostro presente macroeconomico – derivano da una valutazione pacata dei possibili scenari futuri quanto a soluzione del problema fiscale che sta di fronte a noi.

Un quarto motivo, che pure affonda le sue radici nella nostra lettura della storia monetaria d'Italia, deriva da una presa d'atto dell'attuale distribuzione del potere decisionale all'interno della Banca d'Italia.

Infine, vi sono pur sempre le recenti (e le prossime) innovazioni istituzionali che, incidendo in misura significativa sui rapporti fra Tesoro e Banca d'Italia – responsabilità in materia di variazioni del tasso ufficiale di sconto, meccanismo del c/c di Tesoreria –, finiscono per porre il problema della congruità dell'intero quadro istituzionale attuale delle competenze politiche e tecniche in materia di individuazione e perseguimento degli obiettivi ultimi della nostra politica economica in generale e monetaria in particolare.

Per ragioni sia di spazio che di "vantaggio comparato", ci soffermeremo solo su alcune di queste motivazioni.

2. Abbiamo già fatto diversi accenni alla storia monetaria d'Italia come fonte di elementi di riflessione in materia di costituzionalismo economico e responsabilità ed autonomia della banca centrale. Vediamo di spiegare cosa intendiamo con questo.

Dalla nostra storia monetaria ricaviamo i seguenti elementi di riflessione:

- a) un frequente scambio politico tra principe e banca di emissione;
- b) una difficoltà a bloccare quello scambio anche con un sistema monetario a cambi fissi o addirittura aureo;
- c) un conseguente forte impatto che la politica fiscale tende ad avere sulla politica monetaria e che si traduce in un tasso di inflazione mediamente più elevato di quello del resto del mondo.

Il punto 2 ci porta al nocciolo del problema. Quando si è voluto, è stato fatto semplicemente saltare dall'oggi al domani ogni vincolo derivante da quel *convertibility principle* che, nel caso di altri paesi, è riuscito ad imbrigliare a lungo le spinte all'inflazione. Ed accanto ad uscite "formali" dalla convertibilità, con conseguenti immediati costi

interni ed esterni in termini di perdita di credibilità per le nostre autorità politiche e monetarie, la storia d'Italia propone anche uscite "striscianti ed occulte" le quali hanno diluito nel tempo sia il recupero di gradi di libertà da parte delle autorità sia la loro perdita di credibilità derivante dal ripudio del principio della convertibilità.

Più volte, quel ripudio è stato seguito dalla adozione di obiettivi quantitativi per la creazione di moneta cartacea i quali, in combinazione con il funzionamento dell'istituto della riscontrata, avrebbero potuto garantire comunque un certo grado di stabilità monetaria. Ma anche in questo regime monetario alternativo, che faceva proprio il *quantity principle*, ogniquale ne hanno avvertito l'esigenza le autorità politiche e monetarie hanno recuperato ampi margini di libertà. Infatti, in modo a volte «formale» a volte «occulto», si è spesso fatto saltare il limite quantitativo complessivo e si è bloccato il funzionamento della riscontrata².

In conclusione, dalla storia emerge che, sia esso basato sul principio di tipo convertibilità o sull'altro alternativo di tipo quantitativo, da solo il regime monetario non basta a bloccare uno scambio tra autorità politiche e banca centrale e a scongiurare avventure inflazionistiche.

3. Dalla storia monetaria d'Italia emerge anche un altro aspetto che è centrale ad ogni discorso sull'essere governati da uomini o regole. Mi riferisco al fatto che l'articolo 25 dello statuto della Banca d'Italia e tutta una serie di norme extrastatutarie³ determinano una forte concentrazione del potere di indirizzo (e non solo) della banca centrale nella sola persona del governatore. Alla luce della normativa attuale ci pare pienamente giustificata l'affermazione di Guarino [1988] che «La Banca d'Italia è un organismo a governo monocratico».

Non è nostra intenzione mettere in discussione questo assetto; ci preme però il sottolineare che occorre essere pienamente consapevoli della sua implicazione, e cioè che la «visione del mondo» del governatore in carica finisce con il fare una grande differenza.

La concretezza di questo discorso può essere vista nel fatto che, al fine di rendere esauriente il quadro delle ragioni sottostanti al succedersi delle diverse nostre esperienze monetarie del secondo dopoguerra, la *Storia Monetaria d'Italia* di Spinelli e Fratianni [1911] finisce con il proporre un capitolo su ciascun governatore e con l'individuare

² Ricordo che, calato nella realtà del tempo di più banche di emissione, l'istituto della riscontrata poteva garantire una cautela da parte almeno delle banche minori o più deboli agli occhi del mercato.

³ Ci riferiamo alle norme sulla partecipazione del governatore al Cicer, sulla possibilità da parte dello stesso di essere invitato al Cipe e al Cipi; alla sua presidenza dell'Uic, etc.

nel passaggio da Menichella a Carli e da Carli a Baffi un chiaro momento di rottura rispetto all'atteggiarsi della banca centrale nei confronti dell'obiettivo della stabilità monetaria e della difesa di uno dei suoi presupposti di fondo, vale a dire l'autonomia della politica monetaria da quella fiscale. E del resto, in un commento ad una serie di saggi sull'autonomia delle banche centrali di vari paesi, Vicarelli [1988] scrive:

È un tratto comune a tutte le relazioni il sottolineare in modo più o meno marcato, l'importanza che assume la personalità del governatore ai fini dell'effettivo esercizio dell'autonomia della banca centrale.

Mentre da un lato si coglie l'esigenza di porre un limite all'incertezza di un domani monetario che dipenderebbe in modo significativo dalla «visione del mondo» di una singola persona, dall'altro si vede anche la opportunità di una costituzionalizzazione della stabilità monetaria che possa aiutare un governatore il quale creda che il proprio mandato naturale sia quello di supremo garante di quella stabilità. A questo riguardo, vorrei ricordare quanto scritto da Sarcinelli [1991] in un suo recente lavoro di commento alla *Storia monetaria d'Italia* e di riflessione sul significato del governorato di Paolo Baffi. Dopo avere accennato alla insofferenza di Baffi rispetto alla situazione predivorzio ed avere richiamato il contributo dello stesso a che si arrivasse a quel passo importante, Sarcinelli aggiunge (sottolineatura nostra):

[...] in ogni paese e in tutti i periodi storici la qualità dell'operato del banchiere centrale si fonda in larga misura sul semplice metro del successo nella difesa del valore della moneta nazionale, difesa – si badi bene – che l'ordinamento italiano non indica, sicché è lecito il dubbio se l'omissione sia dovuta alla ovvietà di quel principio o [...] alla sua irrilevanza. Della mancanza di questo ancoraggio nella legge scritta Baffi spesso si dolse. Ad esempio, nelle sue prime considerazioni finali [...], *il che lo portò a rinnovare richieste ai legali della Banca perché frugassero in ogni meandro legislativo alla ricerca del precetto desiderato* e ad invidiare il collega della Bundesbank cui la legge affida con chiarezza un solo obiettivo, semplice ed arduo al tempo stesso.

4. Ma se

a) il regime monetario da solo non ce la fa a contenere le spinte alla creazione monetaria che provengono dall'autorità politica, e

b) vogliamo evitare di fare dipendere troppo il nostro futuro monetario dalla visione del mondo di un particolare governatore, e soprattutto vogliamo facilitare il compito di un governatore il quale creda che il proprio compito naturale sia quello di garantire la stabilità monetaria allora occorre dare all'obiettivo della difesa della stabilità monetaria tanta forza ed autorevolezza formale da farne un punto cardine indiscutibile della vita civile e politica del Paese.

Il pessimismo che ricavo dalla storia monetaria d'Italia è tanto profondo da farmi ritenere anche che il sanzionare a livello costituzionale la inviolabilità della stabilità monetaria

1. non è facile, e

2. comunque non è una panacea.

Per un aspetto e l'altro dobbiamo fare un grosso sforzo su due fronti: *la sensibilizzazione dell'opinione pubblica* da un lato e *la richiesta che il costituzionalismo investa anche la politica fiscale*. Non so se tutto questo sarebbe sufficiente; so però che è assolutamente necessario.

Riferimenti bibliografici

- Guarino, G. (1988), *Il ruolo della Banca d'Italia*, in D. Masciandaro e S. Ristuccia [1988].
- Leijonhufvud, A. (1983), *Constitutional Constraints on the Monetary Powers of Government*, in «Economia delle scelte pubbliche», n. 2.
- Masciandaro, D. e Ristuccia, S. (1988), (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, Comunità.
- Sarcinelli, M. (1991), *Paolo Baffi: il Governatore, il Maestro, l'Uomo*, in M. Sarcinelli e F. Spinelli [1991].
- Sarcinelli, M. e Spinelli, F. (1991), *Moneta, Politiche, Uomini*, Brescia, Fondazione Lucchini.
- Spinelli, F. e Fratianni, M. (1991), *Storia monetaria d'Italia*, Milano, Mondadori.
- Vicarelli, F. (1988), *Autonomia delle banche centrali e teoria monetaria*, in D. Masciandaro e S. Ristuccia [1988].