

Prefazione

di Siro Lombardini

I problemi della moneta e il ruolo della banca centrale

La raccolta delle relazioni e degli interventi alla sessione della Riunione annuale della Società Italiana degli Economisti del 1991 che ha affrontato il tema de *Il ruolo della Banca Centrale nella politica economica* – efficacemente organizzata da Mario Arcelli – offre a studiosi e ad operatori la possibilità di documentarsi sul dibattito circa il ruolo della politica monetaria, e della banca centrale in particolare, e di riflettere su un problema che, anche in Italia, va assumendo un grande rilievo politico: se sia opportuno o meno attribuire autonomia operativa alla banca centrale.

Le varie posizioni sono chiaramente lumeggiate dalla efficace introduzione di Arcelli. Si tratta di posizioni articolate che ci consentono di renderci conto dei vari aspetti del problema e dei legami stretti che si stabiliscono tra quegli aspetti che interessano l'economia e quelli che interessano la politica. La rilevanza, anche a livello internazionale, dei contributi dei nostri studiosi di economia monetaria, appare felicemente confermata sia dalle relazioni, sia dai contributi al dibattito.

L'autonomia della banca centrale può essere auspicata per ragioni politiche e per ragioni economiche. Personalmente credo che le ragioni politiche siano le più convincenti. La moneta non è controllata direttamente ed efficacemente dal mercato, come lo sono, sia pure in misura maggiore o minore e con modalità diverse, gli altri beni: si può piuttosto dire che è la moneta che governa i mercati. Per questa ragione la stragrande maggioranza degli economisti ha sempre ritenuto che lo Stato debba assumersi la responsabilità del governo della moneta.

Le ragioni politiche a sostegno della tesi dell'autonomia della banca centrale

La responsabilità della politica monetaria dovrebbe quindi far capo allo Stato, in modo che possa, anche, coordinarsi con gli altri momenti della politica economica, in particolare con la politica fiscale.

Perché dunque proporre, ora, l'autonomia operativa della banca centrale, nella determinazione, in particolare, del saggio di sconto?

Vi è una ragione che attiene ai diversi processi decisionali e che spiega come, anche quando istituzionalmente la responsabilità della politica monetaria è del Governo, la banca centrale goda di fatto di una notevole autonomia, essendo essa l'operatore che *suggerisce* al Governo le misure della politica monetaria. Le scelte di politica fiscale comportano l'indicazione di chi paga e di chi guadagna: le politiche monetarie, al contrario, colpiscono un po' tutti, come la grandine, anche se gli economisti sono in grado di indicare quelli che saranno maggiormente colpiti dalle politiche restrittive e quelli che risulteranno avvantaggiati dalle politiche espansive.

Ma vi è una ragione politica a sostegno della tesi dell'autonomia che assume particolare rilievo oggi, in seguito ad alcuni mutamenti nei rapporti tra sistema economico e sistema politico. Lo Stato moderno, purtroppo, si allontana sempre più dal modello di *operatore super partes* in quanto risulta da complessi intrecci tra *interessi politici* che hanno sempre contenuti ed implicazioni economiche e *interessi economici* che possono condizionare anche pesantemente struttura ed evoluzione degli interessi politici. Governo e Parlamento hanno bisogno di una specie di *Super-Io*, per usare un termine freudiano; e questo Super-Io è la banca centrale. Molti, in Italia, temono oggi che questo non basti e cercano di integrarlo con organi (ed impegni) della CEE.

Più che parlare di una maggiore lungimiranza della banca centrale (la politica monetaria per sua natura ha orizzonti più stretti di quelli in cui dovrebbe essere concepita la politica fiscale)¹, si può, credo, quindi parlare di una maggiore capacità di *autocontrollo*.

Dall'autonomia della banca centrale ci si può attendere pertanto una maggiore responsabilizzazione nella impostazione e nella esecuzione della politica economica, della politica fiscale in particolare. Il Governo che sa che un incremento del deficit del bilancio dello Stato induce la banca centrale ad adottare una politica restrittiva è portato a resistere con più decisione alle pressioni dei vari gruppi politici intesi ad ottenere aumenti delle spese o riduzione delle imposte. Il monito che proviene dalle decisioni della banca centrale non è diretto solo a Governo e Parlamento, ma anche alle parti sociali. Uno dei maggiori esponenti politici ed esperti economici della Germania Federale mi spiegava, all'inizio degli anni settanta, che il ricorso alle politiche monetarie restrittive nel suo paese non era giustificato tanto

¹ Usiamo il condizionale, in quanto in molti paesi (segnatamente l'Italia) a causa del sistema politico-istituzionale l'orizzonte entro cui viene concepita la politica governativa è di pochi mesi.

dagli effetti che sulla base delle teorie economiche ci si poteva attendere, quanto dal messaggio che veniva inviato a sindacati e datori di lavoro, inclini, gli ultimi, a cedere ai primi, in tema di richieste salariali, per ragioni che possono essere valide in relazione ai loro interessi specifici, ma che non lo sono altrettanto se si considera l'interesse nazionale. Le imprese erano avvertite: concedessero pure aumenti di salario, ma non contassero sulle autorità monetarie per finanziare l'operazione; i sindacati dovevano essi pure fare i conti: agli aumenti salariali degli occupati si sarebbe associata una riduzione dell'occupazione. La banca centrale era così in grado di ricondurre le parti sociali alla ragione.

Le ragioni economiche dell'autonomia della banca centrale

Gli economisti sottolineano le ragioni economiche. Il compito delle autorità monetarie è la stabilità dei prezzi. Questo obiettivo comporta azioni che possono – e in verità debbono – essere prese indipendentemente dalle decisioni che prende il Governo. Anzi esse debbono poter perseguire l'obiettivo di compensare l'azione del governo: se troppo espansiva diventa necessaria una politica monetaria restrittiva.

Che la banca centrale debba *difendere la moneta* credo pochi possano metterlo in dubbio. Che ciò significhi mantenere stabili i prezzi, è assai più problematico, come sta a provare un dibattito lungo di secoli. La relazione che si può stabilire tra espansione monetaria e crescita dei prezzi non ha un significato univoco, come appare dalla lucida relazione di Terenzio Cozzi. Se l'espansione del credito avvia un processo schumpeteriano, la lievitazione dei prezzi può essere un fenomeno di breve periodo. Se essa avviene per consentire la realizzazione di politiche assistenzialistiche del Governo e del Parlamento, essa può mettere in moto un ciclo vizioso che richiede accelerazioni dei processi perversi.

Anche coloro che ritengono compito precipuo della banca centrale la difesa della moneta, non possono ignorare i complessi rapporti che si stabiliscono tra politica monetaria e gli altri momenti della politica economica. L'autonomia della banca centrale – che io auspico, invero, insieme a quella di altre Agenzie che dovrebbero essere create ad immagine e somiglianza della Banca d'Italia per gestire altri momenti della politica economica (politica energetica, politica dell'ambiente ecc.) – non significa che la mano destra della moneta non deve sapere quello che fa la mano sinistra del fisco. L'effetto più rilevante non può quindi che essere quello politico che può portare ad una efficiente soluzione dei vari problemi della politica economica, sempre che sussistano le condizioni politiche-istituzionali.

La verità di questa affermazione appare anche dall'analisi delle vicende storiche. Di particolare efficacia quella presentata alla riunione da Marcello De Cecco. Il Super-Io che possono fornire le banche centrali e sistemi di banche centrali non riesce sempre a governare i comportamenti di Governi e Parlamenti. Quando si presentano situazioni di crisi strutturale, come quella che si è verificata in Inghilterra negli anni venti, non bastano norme statutarie, né risultano efficaci gli impegni internazionali, per quanto solenni essi siano. La politica monetaria finisce per doversi adattare alle esigenze specifiche della politica economica che la situazione richiede.

Con ciò non intendo indebolire la proposta di una autonomia, anche istituzionale, della banca centrale. L'ingegneria finanziaria che la Banca d'Italia ha saputo realizzare – durante il governatorato di Guido Carli – non ha dato frutti validi in ottiche di lungo periodo, come appare dagli studi di Franco Spinelli. La Banca d'Italia deve puntare all'obiettivo che è il suo proprio – la difesa della lira – ma lo deve fare secondo *aspettative razionali per quanto riguarda gli altri momenti della politica economica*, così come gli altri operatori pubblici debbono perseguire i loro obiettivi che, alla luce dei nuovi indirizzi dell'economia dell'offerta, intesa in un'ampia accezione che non ne limita l'oggetto a modifiche del sistema fiscale, appaiono più complessi di quanto non risulti dalle politiche keynesiane e monetariste, essenzialmente politiche della domanda, sulla base di *aspettative razionali per quanto riguarda la politica monetaria*. La razionalità delle aspettative non è assicurata da nessun modello meccanico. Essa si fonda sull'uso, responsabile, autonomo, concepito in orizzonti adeguati, dei vari strumenti che presuppone efficaci esplorazioni degli scenari possibili. Indirizzi e moniti autorevolmente proposti dal Governatore (quali quelli formulati con notevole senso di responsabilità sia da Baffi sia da Ciampi) possono facilitare la necessaria sintonizzazione delle varie politiche atte a configurare una strategia globale di lungo periodo.

È appena il caso di ricordare che gli indirizzi di politica monetaria sono pesantemente condizionati dalle vicende internazionali. A volte il sistema internazionale accentua certe esigenze e crea condizioni che rendono più difficile soddisfarle. È quanto avviene oggi, in seguito sia alla lotta dei tassi di interesse tra Germania e Stati Uniti (che ebbero modo di prospettare nel Forum dell'Economia di Saint Vincent del 1990), sia alle vicende che sta attraversando il sistema finanziario giapponese, che potrebbero portare a innovazioni nella struttura e nel modo di funzionamento di quel mercato creditizio-monetario.