

*In margine alla pubblicazione del libro edito da ARAGNO*

## **LA BANCA D'ITALIA, UN'ISTITUZIONE SPECIALE**

*Intervista a Pierluigi Ciocca*

Nei settantacinque anni di storia dell'Italia repubblicana c'è una istituzione che ha dovuto e potuto configurare se stessa e il proprio ruolo, pur tra non poche traversie, fino a diventare un emblema di prestigio internazionalmente riconosciuto, per l'efficienza del proprio operato e per l'eccellenza dei propri rappresentanti. La Banca d'Italia ha sempre perseguito l'interesse nazionale della crescita e del benessere, oltre che della stabilità monetaria e finanziaria. Ma oltre a questa peculiarità, è la sua intera storia, nel contesto delle vicende nazionali, a definirne un profilo istituzionale che è un *unicum* nel panorama delle banche centrali. Quella storia viene raccontata in un saggio che descrive l'operato degli otto governatori succedutisi dal dopoguerra e ne offre un'analisi interpretativa. Pierluigi Ciocca – economista che in quell'istituzione ha vissuto l'intera carriera e che oggi è accademico dei Lincei – la esplicita sin dal titolo, «La Banca d'Italia - Una istituzione "speciale"», pubblicato per i tipi di Aragno.

In questa intervista l'autore ripercorre i tratti essenziali della sua analisi.

*La Banca d'Italia non ha rango costituzionale. Eppure, come lei documenta nel libro, gode di un'autonomia di fatto persino più solida di quella sancita giuridicamente per altre banche centrali, e che ha contribuito non poco a rafforzarne il prestigio. Perché, e attraverso quale percorso la Banca d'Italia è diventata "un'istituzione speciale"?*

È un percorso lungo, che parte dal 1893, dalla legge voluta dal Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti per fondarla, riducendo da 6 a 3 gli istituti che battevano la moneta del Regno, in un'Italia di scandali bancari e crisi politiche. L'origine di altre banche centrali è stata diversa. La Banca d'Inghilterra nacque nel 1694 affinché dei privati finanziassero

*La Banca d'Italia, un'istituzione speciale* 79

lo Scacchiere a condizione di reciproco favore, quella di Francia sorse nel 1800 per razionalizzazione ed accentramento voluti da Napoleone, quella di Germania per unificare i sistemi di una caotica circolazione monetaria ottocentesca... Ma per rispondere alla sua domanda occorre fare una premessa. Le banche centrali, nelle economie moderne, hanno un ruolo cruciale. Ad esse è affidato il governo della moneta e in molti casi, anche se non in tutti, quello del sistema bancario e finanziario, del sistema dei pagamenti e delle transazioni in titoli. Nella sua storia, disponendo di tutte queste competenze, la Banca d'Italia ha sviluppato una propria peculiarità. È diventata un'istituzione speciale anzitutto per la sua indipendenza dalla politica e dal mondo degli affari. L'autonomia per una banca centrale è fondamentale. È la base per il libero esercizio nella scelta degli obiettivi e degli strumenti con i quali perseguirli. La stabilità dei prezzi, la piena occupazione, la solidità del sistema bancario, l'efficienza e la speditezza nel sistema di pagamenti e delle transazioni: tutte decisioni che vanno prese senza subire condizionamenti.

*E non si rischia di abusare di questa autonomia, di travalicare i propri compiti? Per esempio, la piena occupazione può essere tra le finalità di un istituto centrale?*

È una finalità che la Banca d'Italia si è data, discrezionalmente, sin dal dopoguerra. Il valore della moneta – e dunque uno stabile livello medio dei prezzi – è un bene pubblico. Oltre a ciò, come abbiamo detto, sul piano giuridico la Banca d'Italia non ha una valenza costituzionale, a differenza di altre Banche centrali, e gli stessi obiettivi che essa persegue non sono scanditi dalle leggi. Non vi è una precisa indicazione delle finalità istituzionali, sebbene la Costituzione repubblicana elevi al rango costituzionale, con l'articolo 47, la tutela del risparmio e l'esercizio del credito. E durante tutta la sua storia, all'assenza delle finalità alle quali la Banca veniva chiamata ha corrisposto invece l'estensione degli strumenti che l'ordinamento le metteva via via a disposizione. E questo ha prodotto naturalmente un'estensione dei poteri.

*Dunque non è costituzionale l'istituzione, ma è costituzionale la funzione? Ed è così solo in Italia?*

Sì. È una peculiarità che deriva dalla storia del nostro Paese. Venivamo dal fascismo che non ha mai compreso il ruolo dell'Istituzione e ha anche agito per ridimensionarla, in più occasioni. I rapporti tra la Banca d'Italia e l'Esecutivo furono difficili, tesi, già negli anni Venti del Novecento. Nel 1935 un decreto governativo impose alla Banca di concordare con il gover-

80 Antonella Rampino

no le modalità di finanziamento della spesa pubblica, e l'anno successivo venne costituito addirittura un comitato di ministri, presieduto dallo stesso Benito Mussolini, chiamato a controllare l'azione dell'Istituto in campo bancario. Ancora nel primo Dopoguerra, presso importanti sezioni dell'antifascismo repubblicano prevaleva una visione demonologica della finanza. Problemi risolti solo nel 1946, prevedendo limiti di legge alla copertura del fabbisogno di Tesoreria con danaro della Banca d'Italia.

*E si dovrà attendere il 1981 per il cosiddetto divorzio tra la Banca d'Italia e il Tesoro...*

Si dovette attendere per sollevare la Banca dall'impegno di sottoscrivere i BOT, i Buoni Ordinari del Tesoro, non collocati presso il pubblico all'emissione. Il superamento dell'impegno diede chiarezza sui rapporti di mercato nel collocamento dei titoli pubblici, ma non influi sul controllo della liquidità che la Banca d'Italia non aveva mai perduto.

*Ma la Banca d'Italia "istituzione speciale" quanto è figlia delle non poche anomalie italiane?*

Questa sua domanda mi ricorda una mitica vignetta di Altan sull'Espresso, che suonava così: "La Banca d'Italia è rispettatissima, sarà davvero italiana?". E con questo non voglio certo assecondare l'ironia di Altan. La Banca d'Italia è sempre stata rispettatissima per l'efficacia della sua azione. Ma è stata l'efficacia che il contesto consentiva. Occorre considerare ad esempio il tipo di economia in cui la Banca ha dovuto agire. Anche quando si è sviluppata a ritmi sostenuti, come negli anni Cinquanta e Sessanta, l'economia italiana ha presentato tratti caratteristici: un'alta varianza nella produttività delle imprese, squilibri strutturali profondi nel suo sistema produttivo, un rapporto pubblico-privato molto complesso nell'apparato delle sue imprese, un divario territoriale tuttora irrisolto tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Di questa diseguaglianza sistemica Via Nazionale ha dovuto sempre tener conto: il tasso di interesse adatto al Nord, ad esempio, era ed è radicalmente altro dal tasso di interesse adeguato al Sud. Un terzo motivo è nella particolare attenzione che la Banca d'Italia ha dovuto rivolgere agli assetti "reali" dell'economia italiana al di là dei profili più strettamente monetari: i limiti frequenti della politica economica governativa; una dinamica salariale in alcune fasi eccessiva, come negli anni 1969-1985, in altre troppo blanda, come nell'ultimo quarto di secolo; una finanza pubblica poco attenta all'efficienza e al rigore nella gestione del debito dello Stato. Quindi, non sorprende che sul piano culturale la Banca si sia distinta per l'attenzione alle attività produttive oltre che alla moneta

*La Banca d'Italia, un'istituzione speciale* 81

e i prezzi. E questo anche per due ordini di motivi di natura analitica, culturale: per il rifiuto dell'individualismo metodologico, e per un eclettismo alla Federico Caffè dei suoi economisti.

*Eppure la Banca d'Italia è stata a lungo una monarchia: le decisioni sono state a lungo affidate esclusivamente al Governatore.*

Gli stessi governatori che l'hanno diretta in modo "monarchico" fino alla collegialità tra i membri del direttorio introdotta nel 2005, si sono distinti per culture economiche assolutamente personali, tanto di alto livello quanto diverse tra loro.

*Ci spieghi meglio, come è cambiato il processo decisionale dopo il 2005?*

Fino al 2005 il Direttorio della Banca, cioè l'organismo composto dal Governatore, dal Direttore Generale e dai Vicedirettori Generali, offriva al Governatore la propria consulenza. Con l'introduzione della collegialità c'è invece il voto a maggioranza, messo a verbale, come è frequente nelle banche centrali, e come è nella Bce.

*Con che risultati? Il suo saggio analizza in appositi capitoli l'operato di tutti gli otto governatori che si sono succeduti in tre quarti di secolo, Einaudi, Menichella, Carli, Baffi, Ciampi, Fazio, Draghi, Visco.*

Dal Dopoguerra ad oggi la Banca d'Italia ha stroncato l'inflazione almeno in due fasi: il 1947 e il 1962-1963. Fu merito di Luigi Einaudi l'aver risolto una inflazione che ancora nel settembre del '47 vedeva i prezzi crescere del 100 per 100 in deflazione dei prezzi già a partire dall'ottobre dello stesso anno. Venne così posta la condizione in assenza della quale il "miracolo economico" del 1950-1970 non si sarebbe realizzato. Nel 1962 le spinte salariali a due cifre innalzarono l'inflazione al 9%, precipitarono la bilancia dei pagamenti nel disavanzo, esposero la lira alle pressioni al ribasso esercitate dalle fughe di capitali. La politica monetaria restrittiva attuata dal governatore Guido Carli abbatté l'inflazione al 2% l'anno tra il '66 e il '69. La politica monetaria basata sulla tenuta del tasso di cambio attuata dal governatore Carlo Azeglio Ciampi tra il 1981 e il 1986 contribuì a ridurre l'inflazione salariale, petrolifera e di finanza pubblica esplosa negli anni Settanta riconducendola dal 20 al 5% l'anno. E questo con una gradualità che evitò recessioni e disoccupazione. Il rigore monetario del governatore Antonio Fazio consentì all'Italia di rispettare nel 1997 le condizioni concernenti i prezzi, i tassi di interesse, i tassi di cambio: tutto quello che sul piano monetario era necessario all'adesione alla moneta

82 Antonella Rampino

unica. In altre fasi, come negli anni Settanta, la Banca poté solo limitare l'inflazione, poiché abbatterla avrebbe provocato una disoccupazione tanto elevata da acuire le tensioni sociali, spinte fino al terrorismo, che tanto scossero il Paese in quel periodo. Ma non meno importante è il contributo di analisi e di proposta che l'Istituto ha offerto ai fini del superamento dei problemi strutturali dell'economia, ben al di là delle stesse materie di sua stessa competenza.

*Nel libro lei scrive che «una banca centrale vive di rapporti», è «immersa nella poli». Ma anche che per la delicatezza delle sue funzioni deve mantenere una rigorosa neutralità. Vale anche per i rapporti con il mercato, con gli intermediari finanziari, con le banche?*

Il rapporto con il sistema bancario è stato complesso. Quel sistema era emerso dalla crisi degli anni Trenta imperniato su basi pubblicistiche, ed era caratterizzato da un basso grado di concorrenza: tre banche commerciali di interesse nazionale, sei aziende di credito di diritto pubblico, alcuni istituti specializzati nel credito di medio termine e numerose banche minori, popolari, rurali, casse di risparmio. Un'architettura disegnata da Donato Menichella, all'epoca in cui era direttore generale dell'Iri e autore della legge bancaria del 1936. Quell'assetto rifletteva l'intervento massiccio a cui il governo nei primi anni Trenta era stato costretto per salvare dal fallimento le principali banche private, esposte con le private mal gestite imprese, e a loro volta indebitate con la banca centrale, anch'essa sull'orlo del dissesto. Nei decenni dal dopoguerra, e segnatamente dagli anni Ottanta, la Banca d'Italia ha agito nella direzione di trasformare in imprese le banche, anche quelle a controllo pubblico. Ha iniettato enzimi di concorrenza nel sistema, spingendo l'industria finanziaria a conformarsi ai tratti morfologici internazionalmente prevalenti. Questo percorso, di per sé difficoltoso, non ha trovato l'immediato riscontro negli operatori bancari. Non sempre questi hanno sostenuto l'istituto centrale nei momenti di tensione più acuta, come fu il caso del governatore Baffi e del vicedirettore generale Sarcinelli che, nel marzo del 1979, furono accusati senza fondamento dalla magistratura di carenze nell'azione di vigilanza, da ultimo costringendoli a lasciare l'Istituto.

*E con le imprese?*

La Banca d'Italia ha difeso il profitto, quando esso è stato minacciato dalla inadeguatezza delle politiche governative, dalla inefficienza delle pubbliche amministrazioni, da rivendicazioni sindacali in eccesso. Ma senza mai fare ideologia del profitto ad ogni costo. In una società in cui i valori borghesi stentavano ad affermarsi, la Banca ha distinto tra due vie al pro-

*La Banca d'Italia, un'istituzione speciale* 83

fitto. La prima, auspicata, è quella che scaturisce dall'accumulazione di capitale, dal progresso tecnico, dalla produttività. La seconda, deprecata, è quella del profitto che si ottiene attraverso la negazione della concorrenza, il danaro pubblico, l'evasione fiscale, i bassi salari, il tasso di cambio. Dunque la Banca d'Italia ha sentito spesso il dovere di stimolare le imprese alla ricerca del profitto lungo la via maestra. Ma in fasi come l'attuale, cospicui profitti venivano comunque realizzati con bassi investimenti e assenza di progresso tecnico attraverso la moderazione salariale, l'evasione dei tributi, i trasferimenti del danaro pubblico.

*Infine, i rapporti con la politica. Come li valuta, nell'arco dei settanta-cinque anni di storia repubblicana?*

La classe politica dell'Italia democratica ha nell'insieme riconosciuto e accettato il ruolo della Banca d'Italia. Nondimeno, nelle fasi che si sono succedute dal dopoguerra ad oggi non sono mancati i momenti in cui questo riconoscimento e questa accettazione sono stati in forse, almeno presso alcune componenti delle forze politiche di opposizione, e financo di governo. È sommamente auspicabile che questi momenti non si ripetano nel futuro.

*Qual è il rischio che comportano per il Paese, per l'interesse nazionale, fibrillazioni con l'Istituto centrale? Che peso possono avere iniziative come quelle dell'istituzione di Commissioni di indagine parlamentare ad hoc? La politica, in Italia, ha sempre coltivato l'ambizione di mettere le mani sulla Banca centrale...*

Questi aspetti sono riconducibili ad uno di carattere più generale: la comprensione, il riconoscimento del ruolo prezioso che questa istituzione ha svolto, ed è chiamata a svolgere. Se viene meno il rispetto della banca centrale da parte della politica, del mondo degli affari, dell'opinione pubblica, le ripercussioni possono essere pesanti, per l'economia, per il Paese.

*Oggi la Banca d'Italia è nel sistema della Banca Centrale Europea. Cosa è cambiato in sostanza?*

L'indipendenza del sistema europeo delle banche centrali è garantita per legge. Si tratta di un presidio di altissimo valore. Nondimeno deve essere suffragato sul piano della "costituzione materiale" dalla piena accettazione nel corpo sociale di questo principio: il pericolo latente è questo. Molto dipenderà da chi governa il Paese.

84 Antonella Rampino

*Nel suo libro questi aspetti non sono trattati, ma la Banca d'Italia si sarebbe comportata come l'americana Fed di fronte ai problemi degli ultimi anni, tra inflazione e instabilità finanziaria?*

Dubito che la Banca d'Italia avrebbe insistito tanto a lungo nell'accre-scere la liquidità come è avvenuto dopo il 2008, accettando e contribuendo a determinare tassi dell'interesse prossimi allo zero, trascurando i legami tra il governo della moneta e la supervisione prudente del sistema bancario. Dubito ancor più che avrebbe tardato un anno e mezzo nel contrastare l'inflazione da domanda innescata dall'eccesso della spesa pubblica americana, solo dal marzo del 2022 inasprita dalla guerra in Ucraina. Dubito che avrebbe affidato il contrasto delle aspettative inflazionistiche a graduali incrementi dei tassi a breve, uniti ad annunci di ulteriori rialzi con il rischio che i mercati obbligazionari venissero bloccati dall'aumento dei rendimen-ti e dal calo dei corsi. La stessa più recente crisi bancaria della California è dovuta alla difficoltà di banche esposte verso il settore tecnologico nel cedere i titoli obbligazionari in portafoglio in un mercato in cui prevaleva-no attese di progressivi aumenti dei rendimenti a lungo termine. La Banca d'Italia, per certo, avrebbe curato con maggiore attenzione il legame tra l'azione di politica monetaria e l'azione di vigilanza.

*Antonella Rampino*