CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Tesoro, Bilancio e Programmazione

La Banca d'Italia e il Sistema europeo di banche centrali
La convergenza legale

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

Antonio Fazio

Roma, 12 febbraio 1998

I risultati conseguiti dall'economia italiana nel corso degli ultimi cinque anni sono da ricondurre all'operare congiunto delle politiche di bilancio e monetaria e alla moderazione salariale.

Tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 l'orientamento restrittivo della politica monetaria evitava che le aspettative di aumento dei prezzi, innescate dalla perdita di valore esterno della nostra moneta e dal brusco mutamento nel regime del cambio, si riflettessero sull'inflazione effettiva. A questo risultato contribuivano in misura sostanziale la bassa crescita dei salari e provvedimenti di bilancio che si estendevano all'assetto strutturale dei principali comparti di spesa.

Le condizioni dell'economia italiana tornavano a farsi difficili nel corso del 1994; il fabbisogno statale tendeva a eccedere gli obiettivi; la domanda aumentava rapidamente; ne discendevano pressioni inflazionistiche. Nel dicembre del 1994 e nei primi mesi del 1995 fattori politici interni e i riflessi della crisi del Messico sui mercati valutari e finanziari aggravavano la situazione. I tassi ufficiali venivano aumentati in tre occasioni: nell'agosto del 1994, al primo manifestarsi delle tensioni sui prezzi; nel febbraio del 1995, in concomitanza con la manovra aggiuntiva di bilancio; nel maggio dello stesso anno, al profilarsi di dubbi sul rientro dell'inflazione.

La restrizione monetaria, i provvedimenti di bilancio dei primi mesi del 1995, la stabilizzazione del cambio influivano positivamente sulle aspettative di aumento dei prezzi e sui tassi di interesse a lungo termine.

La politica monetaria manteneva un orientamento restrittivo nel corso di tutto l'anno 1995 e nella prima metà del 1996, con l'obiettivo di abbattere le aspettative di inflazione e di ricondurre il tasso di aumento dei prezzi in linea con quello prevalente nei maggiori paesi industriali.

Dal luglio del 1996 iniziava la fase di discesa dei tassi ufficiali. La riduzione è stata prudente, graduata soprattutto in relazione ai progressi che si manifestavano nell'inflazione attesa ed effettiva. Questo orientamento ha indotto un afflusso costante di fondi dall'estero per acquisti di titoli pubblici; essi, compensando le cospicue uscite di capitali italiani determinate dall'esigenza di diversificare la composizione dei portafogli, favorivano la stabilità del cambio della lira.

I progressi compiuti consentivano nel novembre del 1996 alla nostra moneta di rientrare all'interno del meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo.

La cautela seguita nell'allentamento delle condizioni monetarie ha permesso, nel corso del 1997, ai mercati finanziari e valutari del nostro Paese di non risentire, se non marginalmente, delle tensioni che si sono manifestate a livello internazionale in connessione con la crisi dell'Est dell'Asia e con vicende relative ad altri importanti paesi europei e infine di quelle riconducibili ad avvenimenti politici interni.

Oggi le riserve della Banca centrale sono costituite da oltre 2.500 tonnellate di oro e da attività verso l'estero pari, al netto dei pronti contro termine, a 82.000 miliardi, a fronte di 6.000 nel 1992. Alla base della solidità della nostra moneta si trova la riconquistata posizione di pareggio tra attività e passività dell'Italia nei confronti dell'estero.

Alla fine del 1992 l'Italia aveva crediti sull'estero per 600.000 miliardi di lire e debiti per 770.000. Il debito netto pari a 170.000 miliardi raggiungeva l'11 per cento del prodotto interno lordo. Grazie ai ripetuti avanzi di parte corrente della bilancia dei pagamenti, alla fine del 1997 la posizione patrimoniale complessiva dell'Italia nei confronti dell'estero è tornata sostanzialmente in equilibrio.

A settembre dello scorso anno, a fronte di debiti dello Stato, costituiti in gran parte da titoli pubblici in mano a non residenti, pari a circa 470.000 miliardi, vi erano crediti netti sull'estero per oltre 350.000 miliardi del settore privato non bancario, l'attivo della Banca d'Italia pari a circa 100.000 miliardi, attivi netti di banche e di altri operatori di importo limitato.

La Banca d'Italia e il Sistema europeo di banche centrali

È stato concordato in sede europea che le decisioni circa l'avvio dell'Unione monetaria - in particolare quelle relative ai paesi che parteciperanno all'area della moneta unica - vengano assunte nei primi giorni del prossimo mese di maggio.

Con l'introduzione della moneta unica la conduzione della politica monetaria verrà trasferita al Sistema europeo di banche centrali, costituito dagli istituti di emissione di tutti i paesi partecipanti e dalla Banca centrale europea.

Il Trattato che istituisce la Comunità europea, come emendato a Maastricht, descrive a grandi linee i profili organizzativi interni del nuovo Sistema. Su questi aspetti si è concentrato il lavoro di preparazione successivo al Trattato svolto nell'ambito dell'Istituto monetario europeo.

Alle banche centrali nazionali verrà affidata la realizzazione in ogni paese della politica monetaria decisa a livello comunitario.

Rimangono di competenza delle banche centrali dei paesi partecipanti tutte le funzioni loro affidate dalle legislazioni nazionali; in Italia, in particolare quelle in materia di vigilanza bancaria e creditizia, di supervisione dei mercati, di tutela della concorrenza sul mercato del credito e, congiuntamente con la Banca centrale europea, di sorveglianza sui sistemi di pagamento.

L'esperienza delle crisi sistemiche che hanno interessato mercati esteri ha rafforzato la convinzione che la vigilanza bancaria integri la politica monetaria nel determinare condizioni di stabilità sui mercati finanziari e creditizi.

L'obiettivo prioritario della politica monetaria comune è la stabilità dei prezzi. Il mandato, preciso e univoco, assegnato al Sistema europeo di banche centrali sottintende una duplice convinzione da parte degli estensori del Trattato: la stabilità del valore della moneta è un bene pubblico che non ostacola, ma anzi favorisce, una crescita sostenibile dell'economia reale; il mantenimento della stabilità è condizionato, in misura determinante, dall'operare della politica monetaria.

Il Sistema europeo di banche centrali godrà di piena autonomia; fornirà informazioni sistematiche circa la propria azione e ne darà conto alle altre istituzioni comunitarie. La Banca centrale europea dovrà in particolare, ai sensi degli articoli 109b del Trattato e 15 dello Statuto, pubblicare rapporti periodici sull'attività del Sistema, delineando gli indirizzi della politica monetaria, in corso e prospettici. Questi indirizzi potranno essere discussi dal Parlamento europeo; i vertici della Banca centrale europea potranno essere convocati in audizione dalle relative Commissioni competenti.

Dovrà in particolare essere conciliata l'esigenza di "unicità" della politica monetaria con il principio della "sussidiarietà", cui si impronta anche lo Statuto del Sistema europeo di banche centrali, che mira a realizzare il massimo decentramento possibile sul piano operativo.

Più specificamente, si profila una ripartizione di compiti lungo le seguenti linee:

- le funzioni decisionali in materia di politica monetaria, in particolare quelle relative ai tassi di interesse e alle riserve obbligatorie, sono accentrate nella Banca centrale europea. Essa le esercita attraverso il Consiglio direttivo, composto dai Governatori delle banche centrali nazionali e da un Comitato esecutivo composto dal Presidente, dal Vicepresidente e da un massimo di altri quattro membri.

Il Comitato esecutivo curerà, su base continuativa, l'attuazione delle decisioni del Consiglio;

- la gestione operativa della politica monetaria è affidata alle banche centrali nazionali.

Ciascuna banca centrale nazionale avrà quindi due compiti: concorrere, tramite il Governatore che la rappresenta, a determinare le decisioni del Consiglio direttivo; dare attuazione a tali decisioni, entro i confini del proprio paese.

Gli interventi sui mercati, monetari e valutari, saranno attuati di regola dalle banche centrali nazionali.

In tale contesto, la Banca d'Italia continuerà a svolgere tutte le funzioni operative in cui è già impegnata. Le operazioni di regolazione monetaria si svolgeranno con modalità in parte diverse da quelle attuali; a rendere possibili i mutamenti richiesti è finalizzato il testo legislativo oggi all'attenzione del Parlamento.

La convergenza legale

Il Trattato pone agli Stati membri l'obbligo di rendere la propria legislazione, in primo luogo quella che regola le banche centrali nazionali, compatibile con le disposizioni in esso contenute e con lo Statuto del Sistema europeo di banche centrali. In particolare, il Trattato impone agli Stati membri che la propria banca centrale sia indipendente dai governi e da qualsiasi altro organismo politico; le necessarie riforme debbono essere realizzate prima del passaggio alla moneta unica.

Nel quadro generale delineato dal Trattato, l'Istituto monetario europeo e la Commissione hanno svolto un'utile opera di interpretazione e di approfondimento, indicando in maniera puntuale i criteri da seguire nell'adeguamento degli ordinamenti nazionali alla normativa comunitaria, anche in considerazione dell'esigenza

che l'applicazione di tale normativa sia uniforme nei diversi paesi dell'Unione europea.

Aspetti qualificanti dell'indipendenza di ogni banca centrale nazionale ai fini della partecipazione del paese alla moneta unica sono:

- il compito di perseguire come obiettivo primario la stabilità dei prezzi;
- la piena autonomia nel governo degli strumenti della politica monetaria, tassi di interesse e aggregati monetari e creditizi, in funzione dell'obiettivo della difesa del valore interno ed esterno della moneta.

Alcune disposizioni previste nello schema di decreto sono volte a rafforzare l'indipendenza della nostra Banca centrale, che in verità, nei suoi aspetti fondamentali è già realizzata nel nostro ordinamento.

Su un piano più elevato si pone la proposta della Commissione Bicamerale intesa a riconoscere alla Banca d'Italia rilevanza costituzionale, sancendone, nell'esercizio delle sue funzioni monetarie e di vigilanza, l'indipendenza e l'autonomia.

L'integrazione nel Sistema europeo di banche centrali viene realizzata raccordando l'applicazione a livello nazionale degli atti relativi ai tassi di interesse ufficiali e alle riserve obbligatorie e alle operazioni sul mercato aperto a quanto deciso nella Banca centrale europea.

È importante sottolineare che, conformemente a quanto previsto dallo Statuto del Sistema europeo di banche centrali, la partecipazione della Banca d'Italia al Sistema non incide sullo svolgimento degli altri compiti che il legislatore nazionale le assegna, in primo luogo quelli di vigilanza bancaria.

Lo schema di decreto legislativo contiene le disposizioni necessarie per assicurare la compatibilità del nostro ordinamento con il Trattato e con lo Statuto del Sistema europeo di banche centrali. Esso, oltre che alle Commissioni parlamentari, è stato sottoposto per il prescritto parere all'Istituto monetario europeo. Le norme che garantiscono l'integrazione della nostra Banca entreranno in vigore per la gran parte al momento dell'adozione della moneta unica.

Lo Statuto della Banca d'Italia sarà modificato in coerenza con il decreto legislativo oggi in esame. Il Consiglio superiore della Banca ha già deliberato in merito alle proposte di modifica, che saranno sottoposte all'approvazione dell'Assemblea straordinaria dei partecipanti, convocata per il prossimo 19 marzo; esse saranno rese compatibili con il testo definitivo del decreto.

Le modifiche dello Statuto della Banca seguiranno quindi la procedura prevista per l'approvazione del Presidente della Repubblica.

o o o

In Italia, la linea di condotta della politica monetaria attuata negli scorsi anni, quella che prevarrà negli anni a venire, è volta a indurre negli operatori, nei lavoratori, negli imprenditori la convinzione che aumenti dei redditi possano essere realizzati unicamente attraverso una espansione dell'attività produttiva.

L'azione monetaria, talora necessariamente dura, ha contribuito fortemente alla convergenza della nostra economia verso quelle dell'Europa con più consolidate tradizioni di stabilità.

Le decisioni che verranno prese dalla Banca centrale europea avranno l'obiettivo di preservare la stabilità dei prezzi.

Le condizioni di competitività e di profittabilità delle nostre imprese, la crescita della produzione, la ripresa dell'occupazione dovranno fare affidamento sempre più e soltanto su politiche del lavoro, salariali, del bilancio pubblico. Queste politiche dovranno infondere nuovo vigore all'investimento produttivo. Lo permette l'ampia disponibilità di risparmio, che attualmente si indirizza in misura significativa verso l'estero.

Il rilancio dell'attività produttiva in Europa nel suo complesso non potrà basarsi su manovre di competitività attuate attraverso il tasso di cambio della moneta comune; ciò contrasterebbe con l'obiettivo prioritario della stabilità della moneta. Questa dovrà fondarsi sulla solidità del sistema produttivo, da ricercare nel ridimensionamento dei bilanci pubblici e della pressione fiscale, nell'espansione dell'attività di investimento, in una maggiore flessibilità nell'impiego dei fattori produttivi. Sono le condizioni indispensabili per il rafforzamento della crescita e per la creazione di nuova occupazione.