

Il Ministero del Tesoro e l'Unione monetaria
di
Mario Draghi

Luigi lavorò per il Ministero del Tesoro (come allora si chiamava) in tre occasioni importanti:

- nel 1986-87 fu membro della Commissione del Tesoro su «Ricchezza finanziaria, debito pubblico e politica monetaria» presieduta dal direttore generale del Tesoro, Mario Sarcinelli;
- nel 1988-89, presiedette il Comitato scientifico consultivo sul debito pubblico su incarico del ministro Giuliano Amato;
- infine, dal settembre del 1992 fu membro del Consiglio degli esperti istituito presso la direzione generale del Tesoro. Questa breve esperienza si interruppe al momento della sua nomina a ministro del Bilancio nell'aprile 1993.

Nel presentare, nel 1993, un'edizione delle proposte fatte dalle Commissioni del Tesoro cui Luigi contribuì, scrivevo:

Il dialogo fra gli economisti del Tesoro e gli economisti che lavorano nelle università è stata la caratteristica comune di queste commissioni. Esse hanno aperto un confronto tra studiosi e *policy-maker* che va al di là del contributo prezioso – di idee e di critica – che in Italia, in misura maggiore che in altri Paesi, gli economisti «accademici» offrono ai

policy-maker dalle prime pagine delle riviste scientifiche e della stampa quotidiana. Questo dialogo ha certamente arricchito l'amministrazione e forse anche gli economisti di provenienza accademica che hanno partecipato ai lavori delle commissioni consentendo loro di acquisire una conoscenza istituzionale, cioè la comprensione delle procedure e dei vincoli di legge all'interno dei quali opera l'amministrazione¹.

Molti economisti derivano principi che dovrebbero avere carattere generale da modelli di comportamento costruiti senza le istituzioni e senza i vincoli che la loro presenza comporta. Altri economisti si perdono nell'analisi istituzionale senza un quadro teorico che le consenta di coglierne i tratti generali, condizione necessaria per valutarne l'efficacia. La caratteristica di Luigi l'economista era la contemporanea attenzione agli aspetti istituzionali e all'evidenza empirica, sempre all'interno di un solido modello di riferimento teorico: una rarità.

Vorrei ricordare la lungimiranza di alcune proposte contenute nel rapporto del Comitato scientifico consultivo sul debito pubblico che Luigi presiedette fra il 1988 e il 1989. (Cito dalle Raccomandazioni di quel Comitato, ricordando che l'aggettivo «scientifico» fu aggiunto al titolo del Comitato per espresso desiderio di Luigi e per i motivi sopra ricordati.)

L'esigenza di allungare sia la vita del debito sia la curva dei rendimenti per allentare il nesso fra il costo del debito e la politica monetaria dovrebbe essere soddisfatta abbandonando l'indicizzazione finanziaria e rafforzando il comparto del tasso fisso nominale e reale. I Btp a tasso nominale e fisso devono divenire in prospettiva la componente principale del nostro debito pubblico.

¹ *Le Commissioni di studio del Ministero del Tesoro (1981-1992)*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1993, vol. I.

L'emissione di titoli a lungo termine a indicizzazione reale è un'altra delle principali raccomandazioni del Comitato.

Risale a questa raccomandazione l'avvio dell'allungamento della durata media del nostro debito pubblico, allora inferiore ai quattro anni e salita in un decennio a cinque.

Nella gestione del debito deve porsi il problema di come favorire la negoziabilità dei titoli e l'efficienza del mercato.

Risale a questa raccomandazione l'idea di creare un Mercato telematico dei titoli di Stato, poi concretizzata nella nascita dell'Mts grazie soprattutto al lavoro di Tommaso Padoa-Schioppa. Luigi, quando, un decennio dopo, divenne presidente dell'Mts, ebbe l'opportunità di vivere nella realtà che egli stesso aveva disegnata.

Si raccomanda una programmazione annuale delle emissioni che riguardi i tipi dei titoli da emettere e il calendario delle emissioni e che trovi una specificazione trimestrale delle quantità.

Risale a questa raccomandazione la decisione di pubblicare annualmente un «Calendario delle emissioni»:

Il Comitato ha cercato di mostrare l'importanza di una politica di gestione del debito pubblico la cui responsabilità tocchi al Tesoro. Una tale politica richiede innovazioni, analisi e monitoraggio dei mercati, acquisizione e diffusione di informazioni, predisposizione di interventi legislativi e normativi. Il Comitato ritiene che l'emittente oggi non sia adeguatamente attrezzato per svolgere questi compiti. Nessuna di queste esigenze può essere soddisfatta senza un intervento legislativo sull'organizzazione del Ministero.

Risale a questa raccomandazione un'azione di profondo rinnovamento della Direzione generale del Tesoro, la sua emancipazione dalla Banca d'Italia e l'ado-

zione di un provvedimento legislativo che consentì la riorganizzazione del Ministero.

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea ha rappresentato per Luigi, come per molti economisti italiani, la stella polare delle loro analisi di politica economica. Ma fra di essi Luigi si è distinto per non essere mai stato un europeista acritico, per non aver mai rinunciato alla libertà delle proprie idee. Il 12 dicembre 1978, dal suo seggio nella Camera dei deputati (che discuteva la mozione sull'adesione dell'Italia al Sistema monetario europeo) diceva:

Queste domande io vorrei porre agli amici europeisti, insieme a tante altre. Perché in sede comunitaria non si parla più, se non con prezzante fastidio, del rapporto MacDougall, che definiva i lineamenti di una nuova politica – questa, sì, veramente europea, nel senso più vero e più pieno del termine! –, una politica di bilancio per l'intera Comunità, indipendentemente dalle nazioni che a essa appartenevano?

Quanto più credibile doveva suonare questo appello a una politica di bilancio comune quando il nostro rapporto debito-Pil era il 56 per cento, di quanto non suoni oggi quando essa vien vista come un modo per trasferire su altri Paesi il peso degli sprechi del passato.

Luigi era consapevole che l'adesione a una moneta unica avrebbe comportato, assieme ai molti benefici, seri vincoli alle politiche economiche nazionali e la necessità di modifiche strutturali nel funzionamento dell'economia italiana. Era altresì preoccupato che l'accettazione di questi vincoli, e la necessaria azione di riforma strutturale fossero il prodotto di un consenso generato dall'interno, informato sull'importanza di questa trasformazione istituzionale e sulle nuove responsabilità che ne sarebbero derivate per l'Italia.

È proprio l'incapacità di suscitare questo consenso attraverso una discussione trasparente ed equilibrata che spinge Luigi a tornare su questi dubbi in un articolo

scritto a quattro mani con Mario Monti e pubblicato lo stesso giorno sul «Corriere della Sera» e «la Repubblica» il 27 febbraio 1992:

Constatiamo che nessuna forza politica rifiuta l'Europa comunitaria; che nessuna, prima o dopo Maastricht, ha messo in discussione l'unione monetaria o ha eccepito alle condizioni fissate nel trattato; che nessuna ammette la possibilità di rinviare la nostra entrata nell'unione. Date queste premesse, ci si attenderebbe che il dibattito politico avvenga su come compiere in brevi anni il cammino lungo e faticoso verso una meta da tutti accettata: su come distribuire i costi da sopportare. Notiamo che Maastricht e il 1993 hanno solo messo in piena luce problemi non certo nuovi: la perdita di competitività derivante dall'obsolescenza di un sistema; una finanza pubblica che ha sistematicamente violato il vincolo di bilancio. Eppure dobbiamo constatare che di questi temi, corposamente politici, anche se tecnici nella forma, si dibatte poco o nulla. Ribadita da tutti l'esigenza di far parte della nuova Europa, sul che fare si tace, e agli elettori si parla d'altro. Come economisti, non abbiamo la presunzione di dettare programmi politici. Possiamo solo definire i vincoli da rispettare, per essere coerenti con la voglia di Europa da tutti proclamata.

E un decennio più tardi tornava con severità e preoccupazione sul tempo perduto («Corriere della Sera», 10 agosto 2003):

In queste condizioni, della ripresa mondiale, neppure troppo intensa, ci toccheranno le briciole. Contare solo su di essa significa rassegnarsi a vivacchiare. Solo un paio d'anni fa i propositi erano diversi: poche ma sostanziose misure attuate in breve tempo («cento giorni»), si sosteneva, avrebbero iniettato nel sistema lo stimolante per una crescita sostenuta e meno dipendente dalla congiuntura estera. L'idea era buona in astratto, ma gli interventi allora divisati evidentemente sbagliarono mira: altrimenti non saremmo andati peggio degli altri per produttività, commercio e crescita. Passati seicento giorni dopo i primi cento, oggi un governo dovrebbe riprovarci ma in modi e con contenuti

diversi: delineando una precisa successione pluriennale di provvedimenti (non v'è solo la riforma delle pensioni) che curino le debolezze del sistema e dedicando all'attuazione di un programma siffatto il massimo impegno politico. Per ora, non se ne vedono i segni.

Ma anche col rammarico delle tante occasioni perse, Luigi non ha mai perso l'occasione per criticare le sirene che ripetutamente chiedono un'uscita dall'euro («Corriere della Sera», 23 dicembre 2003):

Ricordiamoci, perché tanto spesso lo si dimentica, che l'Italia è il Paese che più di ogni altro ha tratto beneficio dall'euro. Come avviene per ogni grande debitore, a metà degli anni '90 gravava sul bilancio pubblico italiano un onere di interessi elevatissimo: a causa non solo della dimensione del debito, ma anche del livello dei nostri tassi, che rischio di cambio e rischio di credito collocavano a circa tre punti sopra quelli tedeschi. Con un onere del debito vicino al 12 per cento del prodotto, il pur notevole aggiustamento compiuto negli anni precedenti non era bastato: il disavanzo superava ancora di oltre quattro punti la soglia di ammissione. L'allora ministro del Tesoro (si chiamava Carlo Azeglio Ciampi), ostinatamente deciso a farcela, destralmente comprese che il costo del biglietto d'ingresso per i cittadini poteva sostanzialmente ridursi se un fermo impegno a rispettare le condizioni avesse convinto i mercati: al resto avrebbe provveduto la diminuzione dei tassi d'interesse, senza né lagrime né sangue. Vi riuscì. Le misure di correzione su entrate e spese furono di solo due punti di prodotto o poco più (e la «tassa per l'Europa» fu in parte restituita l'anno dopo), ma l'onere del debito si ridusse subito di oltre due punti; e, con la lira nell'euro e i tassi italiani che tendevano ai livelli tedeschi, di quasi altri quattro fra il 1997 e il 2002. Oggi, con un saldo al netto degli interessi ben più modesto che alla fine degli anni '90 (e ormai troppo modesto), ci preoccupiamo se il disavanzo complessivo si avvicina al 3 per cento: quali cifre dovremmo considerare se fossimo rimasti fuori? E quali le dimensioni delle «manovre» di correzione? Grazie all'euro, dunque, imprese e cittadini hanno pagato un minor

costo per un aggiustamento fiscale comunque necessario. [...] Ma che dire della «inflazione da euro», che in Italia ha offuscato la popolarità della nuova moneta? Pur se la conversione ha offerto l'occasione per un balzo dei prezzi, chiediamoci piuttosto perché altrove lo stesso evento non abbia prodotto lo stesso effetto, o lo abbia prodotto in misura minore. La risposta forse non è difficile: da noi, minore concorrenza; a monte, liberalizzazioni mai compiute e, invece, protezioni garantite a corporazioni interessate e a settori inefficienti. Questi, e non quelli dell'euro, sono i costi che continuiamo a sopportare.

Questi sono contributi di idee e di critica ancor oggi preziosi, ma Luigi ci ha dato molto di più di un'agenda di politica economica: ci ha lasciato un esempio di come riflettere sulla realtà italiana, con libertà di pensiero sostenuta da una precisa conoscenza dei fatti, con indipendenza e integrità di giudizio e sempre, sempre con coraggio.