Intervento del Presidente Prof. Paolo Savona

in occasione del Convegno dal titolo:

“Piero Craveri: gli studi storici, l'impegno politico, la vita nelle istituzioni”

Fondazione Biblioteca Benedetto Croce
Università Suor Orsola Benincasa
Napoli, 8 maggio 2025

“La centralità del vincolo esterno nella politica economica italiana”

Il tema da me scelto per questo incontro è il ruolo centrale che il vincolo esterno ha avuto nelle vicende postbelliche dell’Italia, in politica e in economia. Come collaboratore di Guido Carli ho avuto modo di accertare l’importanza di questo principio nella sua filosofia politico-economica e riflettere su un’analoga presenza nella storia d’Italia, dal formarsi della sua unificazione politico-territoriale all’adesione al Trattato europeo di Maastricht. A conferma, cito che, nelle sue memorie racchiuse in *Cinquant’anni di vita italiana*, Carli esordisce con un paragrafo intitolato “Il vincolo esterno che ci ha salvato tre volte” [1].

In un casuale incontro con Piero Craveri in visita al Foro Romano, egli mi chiese un giudizio sull’importanza in Carli del vincolo esterno. Non ebbi esitazioni nel confermagli la centralità dello strumento nella sua visione di politica economica, che lo aveva spinto a perseguire l’adesione al disegno di far confluire la lira nell’euro, come perno della nascita dell’Unione Europea. Le riflessioni che seguirono con Craveri dopo quell’incontro, sovente a casa di Giorgio La Malfa, nostro comune interlocutore anche su questo tema, avevano come oggetto soprattutto perché Carli avesse visto nel Trattato di Maastricht il terzo salvataggio dell’Italia, mentre noi ritenevamo che ponesse pesi eccessivi rispetto ai vantaggi che esso avrebbe apportato nella sua attuazione piena di compromessi.

Le mie riflessioni davano ovviamente peso agli effetti economici, che sono solo una parte della scelta che venne fatta, dove gli aspetti politici, anche contingenti (ad esempio la riunificazione della Germania), ebbero un peso significativo. La mia valutazione, che gli oneri posti dalla configurazione economica e politica dell’Unione avrebbero ecceduto gli indubbi vantaggi ottenibili dal raggiungimento

[1] Guido Carli, *Cinquant’anni di vita italiana*, in collaborazione con Paolo Peluffo, Editori Laterza, 1993, p. 3.

di un vero mercato unico di libero scambio con una moneta unica, è stata considerata un'attitudine contraria all'euro e, da qui, agli ideali di un'Unione Europea. Questa mia valutazione, che necessita di un'adeguata preparazione scientifica per essere compresa, si basa sulla natura di area monetaria non ottimale dell'eurozona (Mundell) o, se si preferisce, di area afflitta dal dualismo economico (divari strutturali di produttività) dell'eurosistema, che avrebbe chiesto (a) la nascita simultanea di un fondo monetario europeo (Monnet), (b) una giusta considerazione dei debiti pubblici di alcuni Paesi, tra cui l'Italia, (per i quali Carli chiese la convergenza verso il parametro concordato del 60%) e, soprattutto, (c) una struttura federale dell'Unione (Spinelli, Rossi e Colorni) invece che intergovernativa, portatrice di interessi nazionali. La decisione dell'Italia di aderire al Trattato di Maastricht e nel 1998 all'euro, alle quali Carli diede un contributo determinante da Ministro del Tesoro e leader intellettuale indiscusso, si basava sulla speranza che gli italiani avrebbero accettato i nuovi vincoli esterni, trasmettendoli alla politica; questa sua interpretazione non ha avuto conferma nei fatti.

Questo iato tra attese e realtà ha avuto il suo momento di verifica con l'esplosione nel 2008 della crisi finanziaria globale, a seguito della quale l'euro sembrava entrato in serie difficoltà, inducendomi ad avanzare nel 2012 l'idea che fosse necessario prepararci al peggio elaborando un Piano B di uscita ordinata e coordinata dall'Eurosistema, se la crisi dell'euro si fosse rivelata inevitabile, che suscitò molto scandalo. Anni dopo, in un suo scritto, Mario Monti, uno dei miei critici più accessi, scrisse che tutti i Paesi dell'UE, compresa la Banca d'Italia di Visco (sue testuali parole), avevano un Piano B, come è giusto che accadesse se, come avevo specificato, i nostri gruppi dirigenti fossero responsabili e preparati a ogni risultato. La crisi fu superata per merito di Draghi, allora Presidente della BCE, che con il suo annuncio che la politica monetaria sarebbe stata *whatever it takes* fece accettare dai membri riottosi un'inversione accomodante e, come si disse inusuale, della politica monetaria, i cui effetti inflazionistici, tuttavia, non sono stati ancora analizzati su basi scientifiche come risultato coerente con i difetti dell'accordo monetario originario.

Va osservato che i tre vincoli esterni ricordati da Carli sono stati sempre voluti da élite, non dal popolo, tanto meno dagli italiani ai quali non è permesso pronunciarsi sui Trattati internazionali; ai cittadini europei venne promesso un

miglior benessere esaminato da due punti di vista: il successo del mercato comune europeo, pienamente documentato, e i vantaggi che avrebbe consentito l'ingresso nell'eurosistema, esaminati tuttavia dal punto di vista degli svantaggi che sarebbero derivati se i Paesi non fossero entrati nell'euro, tesi basata su calcoli contabili tuttora privi di valutazioni scientifiche.

La storia dei vincoli esterni comincia dall'unificazione politica dell'Italia, nata con il vincolo esterno esercitato dalla Francia, come noto voluto da Cavour, e una benevola disattenzione dell'Inghilterra, un aspetto ben noto a Craveri; dopo "lo schiaffo di Tunisi" del 1881, il vincolo passò per un breve periodo alla Germania che sottoscrisse un prestito del Governo Sabaudo, per poi scivolare nelle "attenzioni" degli Stati Uniti, che si raffreddarono nel 1935-36 a causa dell'invasione dell'Etiopia, che causò le sanzioni della Società delle Nazioni; tre anni dopo l'Italia decise di firmare il Patto d'Acciaio con la Germania e il Giappone, un vincolo esterno che la condusse al disastro.

Nel dopoguerra, sotto il Governo De Gasperi, l'influenza culturale di Einaudi e le idee di Menichella e Paronetto, Carli puntò a entrare nelle istituzioni create con gli Accordi di Bretton Woods del 1944, in particolare nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale (*World Bank*, che allora si chiamava *International Bank for Reconstruction and Development*). Alcuni suoi autorevoli amici dissero che, pur di raggiungere l'obiettivo dell'adesione, Carli giunse a inventare, in un momento di grande confusione anche statistica dell'Italia, i dati necessari per essere ammessi a far parte di questi due pilastri economici del benessere dell'area occidentale. Egli riteneva che queste istituzioni sovranazionali avrebbero aiutato l'Italia a tenere a freno il cambio esterno della lira, e quindi l'inflazione, e a finanziare gli enormi fabbisogni di investimenti infrastrutturali del nostro Paese. È ciò che accadde, evidenziando la fondatezza della sua visione di allora del vincolo esterno, condivisa dal tripartito che reggeva le sorti del Paese. Nelle sue memorie Carli scrive che De Gasperi non capiva di economia, ma aveva un chiaro senso dell'importanza dell'appartenenza a queste istituzioni internazionali a fini di una corretta collocazione geopolitica dell'Italia sconfitta.

Fin qui sono tutte vicende note e studiate da generazioni di economisti e scienziati politici. Meno studiata è invece la maturazione dell'idea di rafforzare il vincolo esterno dell'Italia dopo la crisi petrolifera degli anni 1970, quando Carli ancora esercitava le funzioni di Governatore della Banca d'Italia, cessate a metà 1975, e quelle di

Presidente della Confindustria (dal 1976 al 1980). Nel 1974 l'accordo raggiunto con il FMI per uno stand-by avente lo scopo di proteggere il cambio della lira investita dalla crisi petrolifera prevedeva un vincolo gestito dal FMI sul Credito Totale Interno, su proposta di Antonio Fazio, spostando l'attenzione dalla moneta usata come oggetto di questi vincoli. In Confindustria era cresciuta in lui la sfiducia che il Paese potesse suscitare dall'interno l'uscita dalla crisi, perché i gruppi dirigenti continuavano a pressare la politica per ricevere assistenza, un'impostazione che ha caratterizzato e caratterizza l'imprenditoria italiana.

Quando, con la caduta del Muro di Berlino, si delineò la possibilità di creare un mercato unico con propria moneta, un principio consolidato nella teoria economica, Carli puntò la sua influenza e credibilità sulla firma del Trattato di Maastricht, convinto che i vincoli che poneva alla nostra politica fiscale avrebbero potuto suscitare nella popolazione i principi di sana gestione delle imprese e del bilancio pubblico [2]. Questo disegno si concretizzò quando esercitò le funzioni di Ministro del Tesoro del VII Governo Andreotti, spingendosi ad accettare un sostanziale aumento delle pensioni, pur di essere libero di poter firmare il Trattato di Maastricht. Su ogni aspetto dell'Accordo europeo svettava il fatto che l'Italia si impegnava a rinunciare alla sovranità monetaria trasferendola a una Banca centrale europea creatrice di una moneta comune, l'euro, che avrebbe causato la perdita del controllo di uno strumento tipico delle politiche di aggiustamento degli squilibri economici, il rapporto di cambio, al quale anche Carli aveva fatto ricorso. Poiché non si è realizzata la convergenza verso il 60% del PIL del nostro debito pubblico, la sua denominazione in una moneta non controllata dal Paese ha creato vincoli politici permanenti all'azione dei Governi che si sono succeduti, trasformando la funzione di utilità sociale in una composta da questa sola variabile.

Discussi sempre con Carli queste scelte. Egli prestò attenzione alle mie critiche sull'infondatezza logica dei parametri previsti nell'*Addendum* al Trattato e alla impreparazione del Paese ad affrontare la perdita della flessibilità del cambio senza modificare le pressanti e incondizionate richieste di assistenza dei cittadini e delle imprese, ma non mi diede ragione, senza condannarmi per i miei argomenti come altri invece fecero. La mia valutazione era condivisa sia dal

[2] *Ibidem*, pp. 399-407

Governatore Paolo Baffi, che la espresse in una lettera aperta sulla *Stampa* di Torino, sia dal Presidente Cossiga, che scrisse nel suo Messaggio alle Camere del 1991, che i privati fossero pronti a sostenere il vincolo, ma la pubblica amministrazione non lo fosse, giudizio che condividevo e che si mostrò fondato. La storia economica degli oltre tre decenni che seguirono la scelta di Carli conferma la fondatezza di questa mia interpretazione, come pure quella che in un mondo di giganti demografici, l'UE deve muovere verso un'unione federale perché quella intergovernativa non supera i vincoli degli interessi nazionali e non educa a essere cittadini europei aventi pari diritti e doveri.

La risposta alle critiche mosse da me e altri illustri economisti era che, se non fossimo entrati allora, non avremmo più partecipato, tesi che conferma la validità della richiesta di entrare preparati [3]. Carlo Azeglio Ciampi poggiava il suo europeismo su basi prevalentemente ideali e parlò di "zoppia dell'UE" per l'assenza di un'unione politica, che riteneva possibile attuare, mentre per me questo difetto è intrinseco nella caratteristica chiusa della gestione intergovernativa. La zoppia si può colmare con un trattato confederale che assegni alla Commissione funzioni di governo esclusivo sulle principali materie tipiche dello Stato di diritto: fisco, difesa, politica estera, ordine pubblico e moneta, lasciando agli Stati il governo delle altre funzioni.

In occasione di una cerimonia per il centenario della nascita di Guido Carli tenutasi all'Università di Pisa nel 2014 sono tornato sul perché egli avesse trascurato questi aspetti e ho avanzato l'interpretazione che il rafforzamento del

[3] In occasione del decennale della nascita dell'euro, il DG economia della Commissione Lars Jonung ha scritto una nota in cui manifesta soddisfazione perché le critiche mosse dagli economisti americani e da pochi altri non abbiano condotto alla fine dell'euro. Egli parte dal presupposto che l'euro abbia avuto successo, al quale tuttavia non dedica pari impegno esplicativo, dato che da allora il PIL europeo reale ha registrato un calo strutturale, l'inflazione si è presentata immediatamente per via dei rapporti di cambio scelti tra le monete di Paesi affetti da dualismo; per l'Italia anche l'attuazione pratica della messa in circolazione dell'euro venne praticato di fatto il cambio della lira con l'euro a 1000 invece che ai circa 2000 stabiliti (1936,27). Fu un'espropriazione del reddito fisso di proporzioni gigantesche. I difetti dell'euro emersero prepotenti a seguito della crisi finanziaria globale del 2008, inducendo la BCE ad immettere liquidità *whatever it takes*, ottenendo lo scopo di salvare la moneta europea, creando però la base di liquidità che ha causato una nuova espropriazione dei redditi fissi e dei risparmi finanziari attraverso una nuova spinta inflazionistica, non ancora studiata.

vincolo esterno, deciso con la firma del Trattato di Maastricht e l'adesione affrettata dell'Italia all'euro, avrebbero comportato la trasformazione del vincolo esercitato dal mercato internazionale, come nell'Accordo di Bretton Woods, in uno gestito da pubbliche amministrazioni sovranazionali. Avendo sperimentato di persona, più volte e in posizioni elevate, il comportamento delle burocrazie statali (invero anche di quelle private), che a livello sovranazionale divengono autopoietiche, questo nuovo vincolo esterno era profondamente diverso dai precedenti voluti da Carli, non essendo gestito prevalentemente dal mercato.

Di questi argomenti ho discusso in varie occasioni con Piero Craveri; non posso, né intendo, sostenere che egli li condividesse, ma certamente mi capiva e li collocava correttamente nella sua vasta conoscenza della storia politica italiana. Condivideva però con me che il vincolo esterno è una componente costante della politica italiana e un DNA delle nostre élite, che affonda le sue radici nella storia degli Stati e staterelli, le cui scelte unitarie hanno sempre avuto forti contenuti eterodiretti, che l'unificazione politica del Paese non ha mai cancellato. Nel dopoguerra, nonostante il vincolo esterno dell'Accordo di Yalta, la nostra politica si è ben destreggiata per mantenere un equilibrio interno tra istanze liberiste e stataliste o, se si preferisce, di tipo occidentale e sovietico. Con il crollo dell'URSS lo scenario dei rapporti di forza geopolitici, che consentivano all'Italia di beneficiare di posizioni di rendita nel commercio internazionale, è cambiato e per l'Italia è divenuto sempre più difficile destreggiarsi tra le tendenze multipolari del mondo, i cui sbocchi sotto i nostri occhi mal si adattano al nostro modello di sviluppo *export-led*. Qui mi fermo, anche perché non ho più la possibilità di beneficiare delle riflessioni di Piero Craveri, a cui tributiamo oggi un doveroso omaggio.