

ATTI DEL CONVEGNO

GIOVANNI GORIA,  
BENIAMINO ANDREATTA,  
ANDREA BORRI

**Equilibrio di bilancio e sviluppo  
nella gestione della cosa pubblica**

Parma, 27 novembre 2009  
Aula Magna dell'Università degli Studi di Parma

Sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica

con il patrocinio di



COMUNE DI PARMA



**PROVINCIA  
DI PARMA**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PARMA

con il contributo di

**dallara**

# INDICE

## INTRODUZIONE

Bernardo Borri

Marco Goria

Filippo Andreatta

## PRIMA PARTE

Mario Sarcinelli

«GIOVANNI GORIA, I DILEMMI DELLA FINANZA PUBBLICA»

Giovanni Verga

«BENIAMINO ANDREATTA, ECONOMISTA E UOMO DI GOVERNO:  
BILANCIO PUBBLICO E POLITICA MACROECONOMICA»

Alfredo Alessandrini

«IL VALORE DELLA BUONA AMMINISTRAZIONE PER LA CRESCITA DEL TERRITORIO  
NELL'ESPERIENZA DI ANDREA BORRI»

## SECONDA PARTE

Tito Boeri

Francesco Daveri

Franco Mosconi

## CONCLUSIONI

Romano Prodi

## SCHEDE

Andrea Borri

Giovanni Goria

Beniamino Andreatta

La Fondazione Andrea Borri

La Fondazione Giovanni Goria

# INTRODUZIONE

## **Bernardo Borri**

*Presidente Fondazione Andrea Borri*

Buon pomeriggio a tutti. A nome mio personale, della mia famiglia e in rappresentanza della Fondazione Borri voglio ringraziare tutti coloro che hanno permesso la realizzazione di questo convegno, in primo luogo l'Università nella persona del Magnifico Rettore che ci ha ospitato in questo bellissimo ambiente. Ringrazio tutti gli enti pubblici, tutti i soggetti privati e pubblici che hanno dato il patrocinio e hanno collaborato a vario titolo per la realizzazione di questo pomeriggio. Un saluto e ringraziamento a tutti i relatori che hanno accolto il nostro invito e fanno sì che l'incontro di oggi possa considerarsi di altissimo livello scientifico. Un ringraziamento anche a tutte le Autorità presenti in aula e a tutto il pubblico numeroso, come sempre devo dire quando la Fondazione Borri organizza degli eventi, e questo ci consola e ci dà lo stimolo per continuare in questo modo.

Due brevissime parole sul perché abbiamo voluto organizzare un convegno incentrato su queste tre figure, Andreatta, Gorla e Borri. Sono stati tre personaggi che tutti conoscono, che hanno rappresentato dei momenti importantissimi nella storia politica italiana degli ultimi decenni, tutti da poco scomparsi, al di là poi della comunanza politica, sono stati durante la loro attività degli amici legati da profondo reciproco affetto, stima e collaborazione.

Partendo quindi da questo presupposto abbiamo voluto cogliere l'occasione per parlare di un argomento che è estremamente attuale, ossia come coniugare la giusta esigenza del rigore nel bilancio degli enti pubblici con l'altrettanto importante esigenza dello sviluppo economico, per questo saranno poi i nostri relatori ad illustrarci il problema.

Un punto, secondo me fondamentale, da sottolineare è che i tre personaggi a cui è dedicato l'incontro di oggi hanno avuto a vario titolo in varie epoche la possibilità, o meglio la necessità, di occuparsi di gestione di enti pubblici, chi a livello governativo ministeriale, chi a livello locale e anche in epoche diverse quindi con esigenze diverse di politiche economiche.

Una cosa che li ha accomunati, che voglio sottolineare oggi, è il fatto che tutti e tre si sono sempre contraddistinti e sono tutt'ora ricordati per l'estrema trasparenza e chiarezza nella gestione dell'ente pubblico e questa è una lezione che dobbiamo sempre ricordarci.

Ci è sembrato poi molto significativo far iniziare il convegno dando la parola ai tre figli delle tre persone a cui il Convegno è dedicato. Purtroppo il professor Andreatta non è potuto venire a causa di un impegno improvviso; ha mandato due righe di saluto che vi leggo velocemente.

## Filippo Andreatta

Ringrazio anche a nome di tutta la famiglia la Fondazione Borri e la Fondazione Gorla per aver organizzato questa giornata e aver voluto associare mio padre, Nino Andreatta, al ricordo dei suoi compianti amici e compagni di partito Giovanni Gorla e Andrea Borri. Molte cose hanno accomunato le tre figure oggi onorate: la comune militanza nella sinistra DC, l'esordio parlamentare nel '76 anno di rinnovamento di Zaccagnini e del mancato sorpasso del PCI, la richiesta della competenza dell'amministrazione della cosa pubblica, il servizio delle istituzioni dello Stato.

Mio padre mi parlava con affetto di entrambi ed essendo un poco più vecchio li vedeva come un fratello maggiore che si compiaceva dei loro risultati. Il compiacimento si traduceva poi spesso in stima quando, ad esempio, il ministro Giovanni Gorla, che aveva con lui collaborato al Tesoro del Governo Spadolini, cercava di difendere i conti pubblici dall'assalto alla diligenza degli anni del CAF; e quando l'onorevole Andrea Borri difendeva i principi della libertà e del pluralismo dalle conseguenze nefaste della Legge Mammì sull'assetto radio-televisivo.

Contava su entrambi per quel tentativo di rinnovamento della politica italiana che è passata per la fondazione del PD e poi dell'Ulivo e che forse, anche a causa dell'assenza di uomini come loro, non si è ancora per nulla concluso.

Ho avuto anche il piacere e l'onore di parlare di questi argomenti qualche volta con Andrea, qui a Parma, quando lui era presidente della Provincia e io in una fugace presenza accademica.

Mi scuso infine di non poter essere presente oggi di persona ma impegni inderogabili e uno spostamento di date mi rendono impossibile essere con voi. Vorrei però idealmente, nel rendere omaggio alle famiglie di Andrea Borri e Giovanni Gorla, sottolineare la mia particolare gratitudine a Marco Gorla che ha fortemente voluto questa giornata, ricostituendo almeno per un giorno quella rete di uomini che ha molto fatto per il nostro Paese, una rete che aveva ad Asti, a Parma e anche a Bologna, dei nodi fondamentali.

Grazie ancora di tutto

## Marco Gorla

*Fondazione Giovanni Gorla*

Buonasera a tutti. Grazie di essere qui così numerosi nonostante siamo in un orario difficile di un giorno feriale. Questo appunto, come diceva prima Bernardo, ci conforta e ci spinge ad andare avanti con queste iniziative. Noi, io personalmente, noi Fondazione Gorla siamo particolarmente felici per essere riusciti ad organizzare questo evento perché, di fatto, realizziamo quanto ci siamo promessi reciprocamente circa cinque anni fa quando, qui a Parma, c'è stata la presentazione dell'Associazione per la costituzione della Fondazione Borri, alla presenza tra l'altro proprio del presidente Prodi e allora ci siamo promessi di crescere insieme e di portare avanti delle iniziative comuni.

Oggi lo facciamo dopo appunto cinque anni in cui, da una parte, ad Asti la Fondazione Gorla ha accresciuto esponenzialmente la propria attività raggiungendo credo, immodestamente parlando, una certa credibilità nel mondo della cultura politica e nel mondo cosiddetto intellettuale. L'Associazione Borri altrettanto e non solo, nel frattempo ha raggiunto il suo scopo statutario trasformandosi in Fondazione, per cui tutte le buone intenzioni di allora sono state realizzate, questo credo sia un motivo di orgoglio sia per noi che per gli amici di Parma.

Io non ho la competenza e neanche l'età, perché allora ero poco più di un ragazzino, di entrare nel merito dell'argomento del Convegno di oggi; io, ripeto, ricordo da ragazzino quanto si impegnava in particolare mio padre perché ovviamente lo vedevo da casa, in un'azione difficilissima di riequilibrio della finanza pubblica, se vogliamo riassumerlo in poche parole, con manovre spesso impopolari, che ha anche pagato da questo punto di vista e credo che al di là di cosa sentiremo oggi da chi queste cose le conosce e le capisce, probabilmente una delle riflessioni che andrebbe fatta sul presente è porre la popolarità come ultimo criterio di soluzione dei problemi e non come primo.

Il resto ce lo spiegheranno i nostri relatori; dal punto di vista della Fondazione abbiamo colui che queste cose le ha vissute direttamente, il nostro presidente Sarcinelli, oltre a essere uno stimatissimo economista era allora direttore generale del Ministero del Tesoro, quindi chi più di lui può conoscere cosa è stato fatto allora.

Mi accomuno a Bernardo con i ringraziamenti a tutti gli sponsor, a tutti gli enti che hanno voluto sostenere questa iniziativa e che ci hanno permesso di realizzarla. Mi permetto di fare un ultimo, prima di salutarvi, ringraziamento leggermente fuori tema. Abbiamo saputo da poco che circa tre anni fa il Comune di Parma ha voluto intitolare a mio padre una via del centro di Parma, quindi mi sembra, purtroppo non ho potuto farlo prima perché non lo sapevo, l'occasione giusta per ringraziare pubblicamente il Comune, la Giunta e tutta la città di Parma per questa iniziativa che, come potete comprendere, è molto gradita. Molto gradita anche alla luce del fatto che Asti, la sua città, in quindici anni non ha mai preso in considerazione l'idea, quindi rende ancora più onore alla città di Parma.

Auguro a tutti buon ascolto e buon lavoro e vi ringrazio per la partecipazione.

# PRIMA PARTE

**Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Buongiorno a tutti.

Anzitutto desidero dichiarare la mia consapevolezza, il privilegio che ho avuto oggi nel condurre questo incontro. È un privilegio, stavo riflettendo pochi minuti fa, su alcuni fatti che sicuramente verranno commentati oggi che si sono svolti quando io avevo 20 anni e quindi avevo la curiosità, la passione nell'inserirmi nella comprensione di certi meccanismi che poi ho approfondito nel corso della mia vita di cittadino e di docente. Quindi è un incarico assolutamente molto gradito per la stima verso i personaggi che oggi ricordiamo, ed è una stima fondata sul riconoscimento del loro livello altissimo di pensiero libero, creatività, capacità di affrontare problemi complessi, come quelli attuali. E di sicuro, il comportamento intellettuale di queste persone è molto utile per mettere a fuoco una strategia per affrontare i problemi di oggi.

Questo incarico mi è molto gradito per la stima che ho per i personaggi che oggi qui sono ricordati, siamo chiamati a ricordare: Borri, Goria e Andreatta.

La presentazione viene articolata su tre riflessioni strutturate, che sono state assegnate al professor Mario Sarcinelli, al professor Giovanni Verga e al dottor Alfredo Alessandrini e a tre riflessioni successive per passare ad una piccola tavola rotonda che vorrà focalizzare qualche spunto di stretta attualità e di commento del momento attuale circa la gestione della politica economica.

Le tre riflessioni strutturate, sicuramente ci ricorderanno il ruolo che hanno avuto questi tre personaggi nel mondo economico, nel mondo politico e sicuramente ci ricorderanno gli obiettivi che hanno perseguito, in qualche misura obiettivi raggiunti, in qualche misura obiettivi non raggiunti e quindi sicuramente anche loro hanno avuto delle disillusioni.

Però certamente lo stile intellettuale che hanno applicato nel loro compito istituzionale è sicuramente una ispirazione poi per la seconda parte del dibattito sulla stretta attualità.

Circa il tema «Equilibrio di bilancio e sviluppo nella gestione della cosa pubblica» faccio una piccolissima osservazione di premessa. Io ho l'impressione che questa serie di elementi che girano attorno al concetto di equilibrio di bilancio ci richiami ad un approccio multidimensionale. Un approccio che tiene conto di tanti vincoli, di tanti obiettivi, cioè un pensiero problematico, correttamente problematico e interpreto il ruolo delle prime tre relazioni proprio nella direzione di ricordarci il livello di complessità e di efficacia del pensiero delle tre persone che ricordiamo.

Mario Sarcinelli, presidente della Fondazione Giovanni Goria, ha il compito di condurre la prima riflessione sul pensiero, gli obiettivi e lo stile personale di Giovanni Goria.

## «GIOVANNI GORIA, I DILEMMI DELLA FINANZA PUBBLICA»

**Mario Sarcinelli**

*Presidente Fondazione Giovanni Gorla, già direttore Ministero del Tesoro*

1. Quando Giovanni Gorla divenne ministro del Tesoro, si era da poco consumato il secondo e definitivo strappo tra Andreatta e il suo collega delle Finanze, il socialista Formica, dopo che questi aveva proposto apertamente di pagare ai portatori del debito pubblico la metà di quanto ad essi nominalmente dovuto. La dura reazione di Andreatta in difesa della credibilità dello Stato, che portò alla caduta del secondo governo Spadolini, era ancor più giustificata dal fatto che la situazione di tesoreria era tragica: il conto corrente con la Banca d'Italia aveva superato ripetutamente il limite previsto per legge e il governatore aveva notificato, in base alle norme vigenti, che perdurando lo sconfinamento avrebbe proceduto alla sospensione dei pagamenti. Per risolvere la crisi di tesoreria, Gorla ricorse, come da me già suggerito ad Andreatta (Sarcinelli 2008), a un disegno di legge per la concessione di un'anticipazione straordinaria per un anno di 8.000 miliardi. Nella seduta del 24 gennaio 1983, con grande rispetto per la funzione del Parlamento egli affermò:

«Sono arrivato al Ministero in dicembre trovandomi di fronte a una situazione nota a tutti [...]. La soluzione mi è stata offerta dall'articolo 1 della legge sul limite del finanziamento attraverso il conto corrente di tesoreria che parlava di apposito provvedimento legislativo. [...] Credo che più forti sarebbero state le critiche parlamentari in caso di un atto che non avesse coinvolto il Parlamento [...] e credo che la strada maestra di un maggiore ricorso al mercato, con quanto avrebbe comportato non solo di difficoltà ma anche di indicazioni al rialzo dei tassi sarebbe stata comunque negativa».

Fu questo uno dei primi dilemmi che Giovanni Gorla dové affrontare e risolvere; certamente non fu il più grave.

2. Gli anni che a noi interessano, secondo Salvatore Rossi (2007, p. 44), consigliere economico della Banca d'Italia, «Sono anni strani per il nostro paese, anni carichi di contraddizioni. Nella politica e nella società si volta pagina [...] Alcuni squilibri strutturali si attenuano, altri si aggravano. La politica economica batte strade nuove e interessanti nel controllo dei redditi e dell'inflazione. Continua a percorrerne di vecchie e deplorevoli nell'uso del bilancio pubblico».

Due cambiamenti sono fondamentali nello spiegare l'andamento del debito pubblico: le grandi riforme sociali in campo scolastico, sanitario e pensionistico finanziate con l'indebitamento e il finanziamento della banca centrale al Tesoro. Nel dibattito sull'evoluzione della finanza pubblica italiana si sono delineate due posizioni: l'una, quella di Giavazzi e Spaventa (1989), seguiti da Baldassarri e Briotti (1990) attribuisce all'esplosione della spesa la principale responsabilità per la crescita del debito, l'altra di Bosi, Golinelli e Stagni (1989) la fa dipendere dal mutato orientamento della politica monetaria, dovuto in effetti a un cambiamento di regime in combinazione con un'assenza di disciplina fiscale. Una simulazione condotta anni fa da Roberti e Visaggio (1991, p. 78) nell'ambito del Consiglio degli esperti della direzione generale del Tesoro giunse a un'interpretazione che può essere vista come una specificazione della tesi di Giavazzi e Spaventa

«E cioè, [che] la causa prima del problema della crescita del debito pubblico deve essere rintracciata nell'assenza, durante gli anni settanta, di una disciplina fiscale in grado di stabilizzare il rapporto fabbisogno totale/Pil».

Infatti, quest'ultima simulazione porta ad affermare che l'origine del problema del debito va ricondotta al deterioramento progressivo del fabbisogno totale verificatosi a più riprese durante gli anni '70 e '80 piuttosto che unicamente al peggioramento avutosi nel biennio 1970-71. I ripetuti aggravamenti del fabbisogno totale durante gli anni '70 non produssero conseguenze immediate sulla crescita del rapporto debito/Pil a causa dell'ampia monetizzazione dei crescenti disavanzi. L'inflazione che ne derivò funzionò come una tassa che contrastò le spinte all'espansione del debito dovute ai crescenti squilibri di finanza pubblica.

L'auto-alimentazione del debito, cioè la spesa per interessi al netto dell'avanzo primario, rimase di fatto disattivata per tutti gli anni '70.

Soltanto sul finire di quel periodo, l'adesione allo SME e la necessità di mantenere la lira nei margini di fluttuazione ammessi dalla griglia, condussero secondo la logica economica a ritenere non solo dannoso per la stabilità dei prezzi, ma anche contraddittorio con gli impegni presi in sede europea il ricorso del Tesoro al finanziamento monetario. Fu merito di Beniamino Andreatta l'aver tagliato questo cordone ombelicale. Secondo chi scrive, questo atto è da interpretare come una manifestazione di etica della responsabilità (Sarcinelli 2008).

Gli effetti sul bilancio dell'aumento dei tassi reali e del disavanzo che appariva incompressibile non tardarono a provocare una crescita del debito pubblico attraverso il processo di auto-alimentazione. L'esercizio della virtù non fu quindi senza prezzo, ma per le spese di competenza, purtroppo, il vecchio andazzo continuò. Ciononostante, a varie riprese, si levarono critiche alla decisione di Andreatta di abolire il fondamento legale per il finanziamento del Tesoro da parte della banca centrale.

3. A questo punto, è opportuno un rapido sguardo all'evoluzione di alcune variabili economiche e soprattutto ad alcune grandezze di finanza pubblica riportate nelle tabb. 1 e 2 rispettivamente per gli anni '70 e per quelli '80. Seguendo Visaggio (1997), negli anni '70 la politica di bilancio fu il frutto di un intreccio tra una politica fiscale consociativa, una politica monetaria asservita al finanziamento residuale del Tesoro e un processo inflativo molto acuto.

Ne conseguirono necessariamente disavanzi pubblici strutturali che determinarono una redistribuzione a favore delle generazioni presenti, a scapito di quelle future. Nella seconda metà degli anni '70, periodo di massima intensità del processo inflazionistico, la redistribuzione intergenerazionale si attenuò a causa dell'adeguamento delle imposte dirette e dell'aumento della tassa da inflazione.

La politica fiscale consociativa, orientata all'espansione del welfare state, fu originata da un sistema politico ancora bloccato, da un meccanismo elettorale che favoriva la frammentazione dell'offerta politica anche all'interno dei grandi partiti, da una situazione sociale divenuta esplosiva nel passaggio dagli anni '60 al decennio successivo. Furono questi gli ingredienti per la formazione di disavanzi strutturali.

## TAB. I

### Evoluzione del debito pubblico e sue determinanti negli anni '70

(tassi in percentuale – flussi e consistenze in percentuale del Pil)

voci	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
inflazione	4,8	5,7	10,8	19,1	17,0	16,8	17,0	12,1	14,8	21,2
int. nom. me.	9,0	8,9	10,0	12,8	15,3	18,2	16,6	15,5	13,8	14,4
int. reale me.	4,0	3,0	-0,8	-5,3	-1,4	1,2	-0,3	3,0	-0,9	-5,6
cr. reale Pil	1,6	2,7	7,1	5,4	-2,7	5,9	3,3	3,7	6,0	4,2
spesa inter.	2,1	2,4	2,6	3,0	3,8	4,2	4,4	5,2	5,1	5,3
saldo primar.	-4,1	-5,4	-5,0	-3,7	-7,9	-5,2	-4,6	-4,8	-4,5	-3,6
saldo tot.	-6,2	-7,7	-7,5	-6,7	-11,6	-9,4	-9,0	-10,0	-9,6	-8,9
debito pub.	46,6	53,4	55,0	54,5	60,3	58,6	57,9	62,5	61,6	59,0

Fonte: Visaggio M. (1997), *Politiche di bilancio e debito pubblico*, tavv. 5.1, 5.4 e 5.5

In questo decennio l'inflazione raggiunge abbastanza presto un livello a due cifre e nel 1980 segna il massimo col 21,2 %; il tasso nominale d'interesse è spesso inferiore all'inflazione e quello reale è quasi sempre negativo. Con la sola eccezione del 1975, anno di recessione, il Pil mostra una buona crescita, in qualche anno addirittura intorno al 6 %. La spesa per interessi a causa della politica monetaria più che accomodante e della tassa da inflazione si mantiene decisamente bassa, anche se mostra un trend ascendente. A far crescere il debito ci pensa soprattutto il disavanzo primario, che solo verso la fine del periodo risulta inferiore alla spesa per interessi. Il debito pubblico s'innalza dal 46,6 all'inizio del periodo a oltre il 60 verso la fine.

Lo scenario sociale e politico mutò profondamente agli inizi degli anni '80. La spinta rivendicativa avutasi nel decennio precedente si smorzò drasticamente: il sindacato dopo un decennio ed oltre di forte compattezza attraversò una nuova fase di divisioni interne che, inevitabilmente, ne indebolirono il peso contrattuale. D'altra parte, il partito comunista, ridotto nella sua rappresentanza parlamentare, si ritirò dall'area governativa.

Così dal 1980 e per l'intero decennio si ebbero governi di centro-sinistra in cui la forza e il peso del partito socialista divennero fondamentali. Nel tentativo di mantenere il consenso o di estenderlo, furono proseguite inerzialmente le politiche fiscali del periodo precedente. Si continuò a rinviare una rigorosa politica di stabilizzazione del debito pubblico.

## TAB. 2

### Evoluzione del debito pubblico e sue determinanti negli anni '80

(tassi in percentuale – flussi e consistenze in percentuale del Pil)

voci	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
inflazione	17,8	16,5	14,7	10,8	9,2	5,9	4,7	5,0	6,3	6,5	6,3
int. nom. me.	16,3	17,3	16,0	15,4	13,9	13,4	11,7	11,5	11,8	12,2	12,4
int. reale me.	-1,3	0,7	1,1	4,1	4,3	7,1	6,7	6,2	5,2	5,4	5,8
cr. reale Pil	0,6	0,2	1,0	2,7	2,6	2,8	3,1	3,9	2,9	2,2	1,1
spesa inter.	6,2	7,2	7,6	8,2	8,2	8,6	8,1	8,3	9,1	9,7	10,4
saldo primar.	-5,4	-4,5	-3,5	-3,6	-4,7	-3,1	-3,3	-2,9	-1,3	-1,6	-0,2
saldo tot.	-11,6	-11,7	-11,1	-11,8	-12,9	-11,7	-11,4	-11,2	-10,4	-11,4	-10,6
debito pub.	61,2	66,4	72,0	77,4	84,3	88,2	92,6	94,9	98,0	100,5	104,1

Fonte: Visaggio M. (1997), *Politiche di bilancio e debito pubblico*, tavv. 6.1, 6.4 e 6.5

Quand'anche non si condividesse pienamente l'analisi politica più sopra accennata, dalla tab. 2 si evince chiaramente che l'inflazione abbandona il territorio a due cifre nel 1985 e si stabilizza per il resto del periodo intorno al 6 %. Il tasso di interesse nominale medio anch'esso cade, ma la riduzione dal massimo del 1982 si attesta negli ultimi anni sui 5-6 punti percentuali. Al contrario, il tasso d'interesse reale, cioè al netto dell'inflazione, da negativo nel 1981, diventa rapidamente positivo e oscilla anch'esso tra 5 e 6 punti; l'onere del debito diventa particolarmente pesante.

La crescita reale del Pil nel 1984 raggiunge il livello del 2,7 % e per un quinquennio supera o si mantiene intorno al 3 %. La spesa per interessi mostra un trend ascendente che, sempre in termini di Pil, la porta dal 6,2 del 1981 al 10,4 nel 1991. Il saldo primario, cioè al netto della spesa per interessi, invece di essere positivo resta sempre negativo, anche se mostra una chiara tendenza a ridursi. Non solo il settore pubblico negli anni '80 non era in grado di pagare nemmeno parzialmente gli interessi sul debito accumulato, ma contribuiva all'accrescimento di quest'ultimo con un saldo primario negativo. Nessuna meraviglia quindi che, in rapporto al Pil, il debito pubblico sia passato dal 61,2 % del 1981 al 104,1 nel 1991.

Un'occasione per il riscatto finanziario si presentò certamente intorno alla metà degli anni '80 quando la crescita fu sostenuta e l'inflazione apparve stabilizzata (Paesani e Piga 2002). La scelta tra consenso e ortodossia nel finanziamento della spesa venne risolto a favore del primo corno, con ipoteca sulla futura produzione e distribuzione dei redditi. Questo fu, forse, il principale dilemma che si pose a Giovanni Gorla, la cui soluzione in senso virtuoso egli fu in grado di impostare, non di condurre in porto<sup>1</sup>. D'altra parte, Vincenzo Milazzo, ragioniere generale dello Stato sino ai primi anni '80, soleva ripetere con una punta di rassegnazione che il bilancio dello Stato serviva ad assicurare la pace sociale...

**4.** Ci si può chiedere se assumendo dati i mutamenti istituzionali nella regolazione dei rapporti tra le autorità fiscali e quelle monetarie, sarebbe stato possibile stabilizzare il rapporto debito/Pil nell'arco del decennio iniziatosi col 1980. Seguendo Roberti e Visaggio (1991) che si sono cimentati in questo tipo di ricerche con due simulazioni controfattuali corrispondenti a due discipline fiscali alternative, si raggiunge la conclusione che nel decennio '80 sarebbe stato possibile trovare una combinazione di azioni di finanza pubblica che, nonostante il mutato orientamento della politica monetaria, avrebbe potuto permettere la stabilizzazione del rapporto debito/Pil, nel periodo indicato, su valori prossimi alla media europea. Perciò, «dato il cambiamento di rotta della politica monetaria che storicamente si è realizzato, l'innesto del processo di auto-alimentazione della crescita del debito può essere attribuito all'assenza degli "armonici aggiustamenti di rotta" nella disciplina fiscale, resi necessari dai mutamenti di indirizzo della politica monetaria». (Roberti e Visaggio 1991, p. 81).

I risultati di queste simulazioni non sono incontrovertibili non solo per la natura dello strumento di indagine, ma anche perché altri, coevi studi (Bosi, Golinelli e Stagni 1989) sostengono la tesi opposta. Poiché l'autonomia della banca centrale dal Tesoro era il necessario presupposto non solo per la lotta all'inflazione, ma anche per la confluenza, che avverrà negli anni '90, della lira italiana nell'euro e della politica monetaria nazionale in quella unica, il divorzio non era evitabile, ma esso ha comportato uno spiazzamento reale, cioè della spesa pubblica per beni, servizi e trasferimenti, in un contesto di contenimento delle uscite complessive, nonché l'espansione del ruolo dello Stato come erogatore di rendite su un debito che continua ad autoalimentarsi ogni qual volta il saldo primario non è in grado di finanziare integralmente la spesa per interessi. Anche quando al circuito tra contribuente e detentore di debito pubblico si sostituisce quello tra portatore e portatore di titoli pubblici, si hanno effetti di spiazzamento finanziario nel credito al settore privato, un probabile abbassamento nella propensione all'investimento, una trasformazione nella struttura dei portafogli.

Anche accettando la tesi che negli anni '80 uno o più esercizi di disciplina fiscale sarebbero stati in grado di stabilizzare il rapporto debito/Pil intorno a un livello non lontano da quello europeo, ciò non significa che fossero politicamente realizzabili. Affrontare questo tema richiede:

a) nel momento dell'azione, la capacità di far accettare gli inevitabili sacrifici in un contesto democratico, cioè soggetto al periodico e libero scrutinio degli elettori, il che è proprio di un leader carismatico a capo di una maggioranza coesa;

b) nella valutazione retrospettiva, la sensibilità dello storico, in grado di distinguere nel fluire degli eventi e delle occasioni quelle più favorevoli alla realizzazione dell'obiettivo. Non essendo né l'uno, né l'altro mi limiterò ad esporre i piani con i quali Giovanni Gorla<sup>2</sup> e i suoi successori al Tesoro intendevano affrontare, sotto un profilo tecnico-economico, il risanamento della pubblica finanza e la sostenibilità del debito<sup>3</sup>. Se i miei ricordi sono corretti, fu Giovanni Gorla il primo ministro del Tesoro ad enunciare delle regole per risanare la pubblica finanza.

<sup>1</sup> Solo tra il 1992 e il 1997, dapprima per la pressione dei vincoli esterni e poi per la necessità di soddisfare i criteri di Maastricht per entrare nell'UEM, si ebbero sostanziali progressi nel risanamento finanziario (Franco e Rizza 2009).

<sup>2</sup> Il ministro Gorla non fu certo il primo a cimentarsi con piani per il controllo della pubblica finanza. Già negli anni '70, Filippo Maria Pandolfi, titolare del Tesoro, enunciò alcune linee di azione in questo campo su un orizzonte triennale, con risultati molto modesti (Banca d'Italia 1979 e 1980).

<sup>3</sup> I documenti in cui venne enunciata la strategia di Giovanni Gorla sono numerosi: i tre piani presentati dal ministro fra il maggio 1985 e l'aprile 1986 (); il DPEF presentato di concerto con i ministri del Bilancio e delle Finanze nel settembre 1986; lo schema delle linee di impostazione del progetto di bilancio per il 1988, elaborato nel luglio 1987 quale ministro del Bilancio. L'impostazione di Gorla viene confermata nei DPEF presentati nel maggio del 1988, del 1989 e del 1990 dai ministri del Tesoro.

5. La strategia annunciata dai governi che si susseguono nella seconda metà degli anni '80 per la politica di bilancio appare «chiara, precisa nelle linee guida e sostanzialmente stabile» secondo Franco, Momigliano e Sartor (1998, p. 16). Affidandomi a quest'ultima fonte, la strategia può essere sintetizzata nei seguenti punti:

- a) riconoscimento che il continuo accumulo di debito è alla lunga insostenibile;
- b) individuazione del disavanzo primario quale variabile cruciale da controllare e azzerare;
- c) pareggio del saldo primario da conseguire, per il timore di effetti economici negativi e di opposizioni politiche troppo forti, nell'arco di alcuni anni;
- d) intervento sulle spese correnti diverse dagli interessi, poiché l'aumento delle entrate potrebbe stimolare ulteriori spese.

Per quanto riguarda lo strumentario, tra il 1985 e il 1987 si enunciano le seguenti linee guida:

- I) invarianza della pressione fiscale;
- II) blocco delle spese correnti in termini reali;
- III) stabilità dell'incidenza sul Pil delle spese in conto capitale.

La tab. 3 li riepiloga.

### TAB. 3

#### I - Strategia di risanamento finanziario

<b>Obiettivi iniziali</b>
a) Blocco dell'accumulazione di debito pubblico
b) Disavanzo primario quale cruciale variabile da controllare
c) Pareggio del saldo primario da conseguire nell'arco di alcuni anni
d) Interventi sulle spese correnti al netto di quelle per interessi
<b>Strumenti iniziali</b>
I) Invarianza della pressione fiscale
II) Blocco delle spese correnti in termini reali
III) Stabilità dell'incidenza sul Pil delle spese in conto capitale

Dal 1988 si prevedono, invece, interventi più articolati e concernenti anche le entrate. Ad una sintesi dei medesimi provvede la tab. 4.

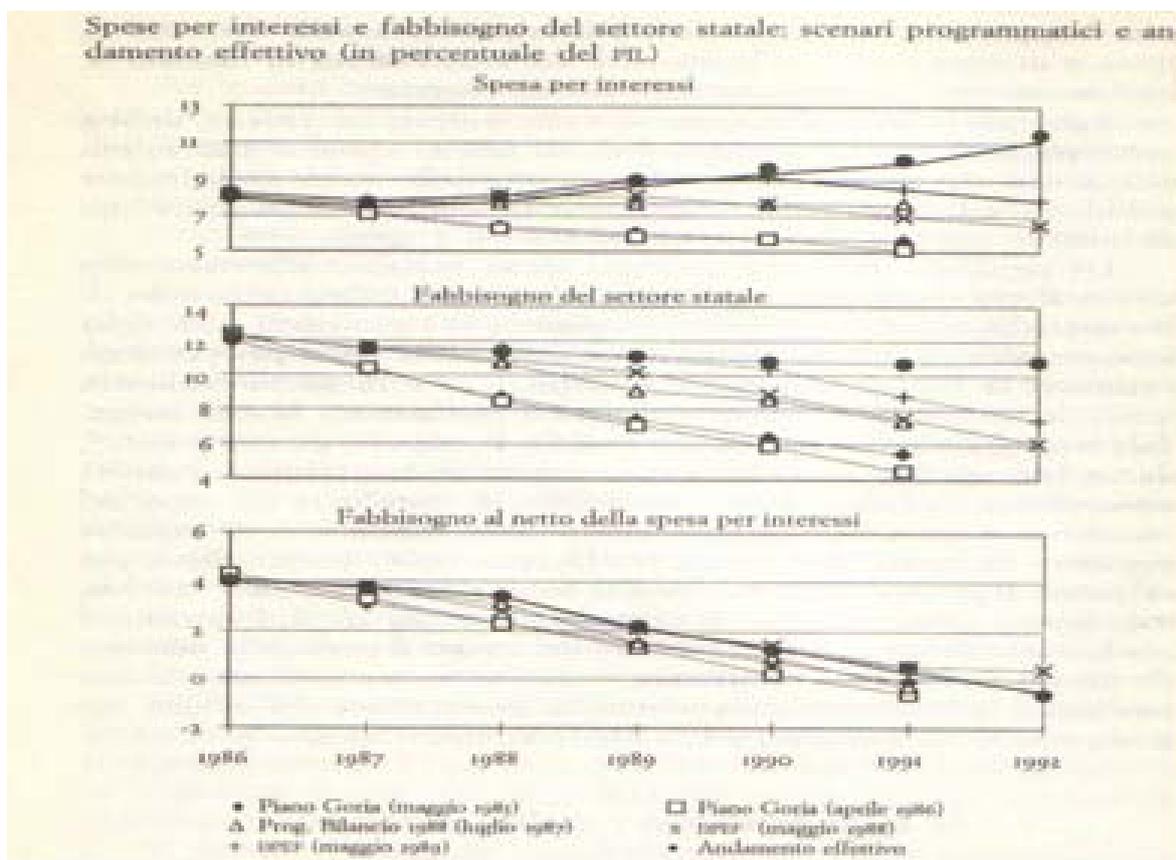
### TAB. 4

#### II - Strategia di risanamento finanziario

<b>Obiettivi sul fronte delle spese dal 1988</b>
a') Interventi sostanzialmente uguali su entrate e spese, al netto di quelle per interessi
b') Limiti all'aumento di dipendenti pubblici e loro retribuzioni monetarie
c') Prestazioni assistenziali limitate a casi di vero bisogno, riforma del sistema pensionistico
<b>Obiettivi sul fronte delle entrate dal 1988</b>
a'') Minore imposizione diretta, compensata da maggiore tassazione indiretta
b'') Ampliamento della base imponibile con lotta a elusione, erosione, evasione
c'') Maggiore autonomia impositiva degli enti locali
<b>Obiettivi sul fronte del governo finanziario</b>
Modificazione della legge n. 468 del 5 agosto 1978

Nonostante che fra il 1986 e il 1990 la crescita economica corrisponda a quella ipotizzata e la riduzione del prezzo del petrolio permetta di aumentare in modo significativo alcuni tributi indiretti, i risultati si discostano notevolmente dagli obiettivi. A fine periodo, debito, fabbisogno complessivo e saldo primario sono nettamente più elevati rispetto al Pil di quelli programmati nei piani di rientro elaborati tra il 1985 e il 1987. Rispetto ai piani del 1988, i risultati sono in linea con gli obiettivi per debito e saldo primario, reso più cospicuo, quest'ultimo, dall'assoggettamento a tassazione dei titoli di Stato, e peggiori per il fabbisogno complessivo (si veda fig. 1).

FIG. 1



Fonte: Franco, Momigliano e Sartor (1998), fig. 1.3.

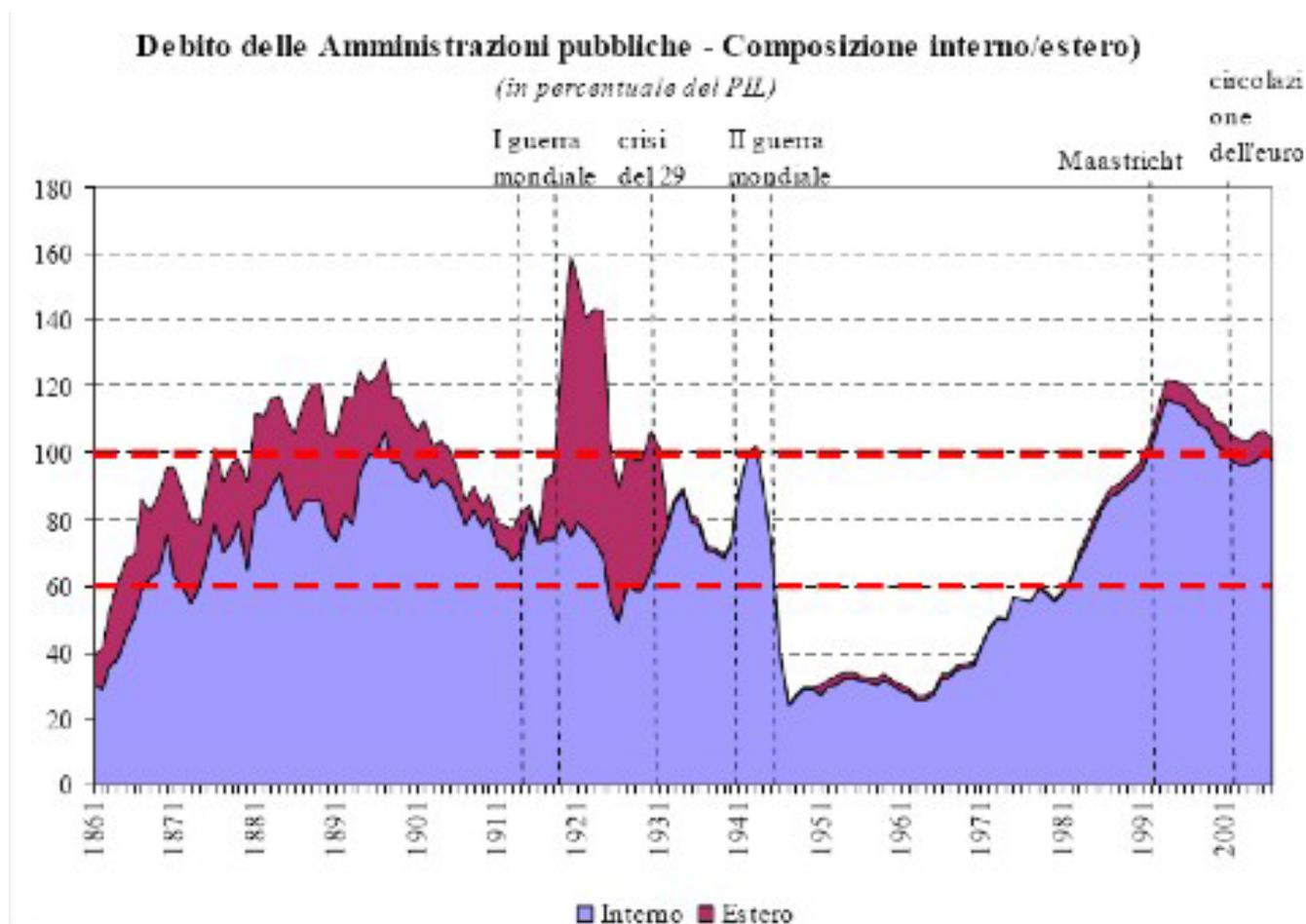
Tuttavia, gli interventi di carattere strutturale furono modesti, mentre ampio fu il ricorso a quelli transitori, tra cui il trasferimento ad esercizi successivi di decisioni di spesa, il vero obiettivo riducendosi al prefissato fabbisogno per il singolo esercizio. Poiché nell'impostare la legge finanziaria e il bilancio dello Stato si riscontra un divario significativo tra il disavanzo tendenziale e quello che si intende raggiungere come obiettivo immediato, si cerca di controllarlo con misure di corto periodo che negli anni viepiù accrescono la differenza tra il primo e il secondo. Inoltre, nel corso dell'anno, la divaricazione tra i due spinge a manovre correttive di qualche ampiezza (anche dell'1% del Pil); se il divario persiste e si manifesta nella seconda parte dell'anno, non se ne tenta nemmeno la correzione e si rinvia tout court l'aggiustamento all'anno successivo...

Il ciclo «debordo degli obiettivi/manovra correttiva con ridefinizione degli obiettivi/nuovo debordo degli obiettivi», secondo Franco, Momigliano e Sartor (1998, p. 23) «è indice di un'estrema difficoltà politica di attuazione delle manovre programmate». Infatti, l'analisi econometrica del primo piano Gorla (Monacelli 1998) permette di concludere che, sebbene l'obiettivo della stabilizzazione non sarebbe stato conseguito, la sua attuazione avrebbe portato a una situazione dei conti pubblici migliore di quella effettivamente ottenuta, sia pure con molte qualificazioni..

Anche esaminando questo iniziale piano proposto dal ministro Goria si conferma la precedente conclusione: la mancata stabilizzazione fu dovuta all'insufficiente convinzione e determinazione delle forze politiche, non disposte a sostenere il costo del risanamento finanziario in termini di consenso popolare ed elettorale, in ciò giustificate, almeno in parte, dall'aspettativa di disinnescare a questo prezzo lo scontento delle masse e la deriva terroristica.

L'altra faccia della medaglia è costituita dall'accumulazione di debito pubblico, distrutto nell'esperienza del dopoguerra dall'inflazione (fig. 2), opzione che oggi sembra preclusa.

FIG. 2



Fonte: Francese e Pace 2008, fig. 5

8. È tempo che rivolga un ultimo pensiero a Giovanni Goria, uomo dotato di grande buon senso e, come soleva dire, di "nasometria".

Poteva egli con le sue sole forze, senza il sostegno di un partito unito e di una coalizione coesa (Franco 1998) portare a compimento un risanamento finanziario che pure avviò?

Lascio a Voi la risposta. Egli fu, come me, convinto assertore del ciceroniano *summum bonum*, ma la storia raramente consente di conseguirlo in modo diretto e talvolta si diverte anche a cambiarne l'identità, sotto il nostro naso!

## **Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Grazie al professor Mario Sarcinelli per questa testimonianza molto lucida, un riferimento elevatissimo. Probabilmente la versione stampata rimarrà sul nostro tavolo diversi giorni.

Mentre ascoltavo queste riflessioni mi chiedevo quanto questa testimonianza possa influire nella nostra percezione circa il dibattito che si sviluppa in questi giorni, sulla rilevanza del rapporto debito-pil. Ho l'impressione che in diversi dibattiti con operatori ci sia la tendenza a sminuire la pericolosità di un rapporto debito-pil eccessivamente alto e tutte le riflessioni recenti che mischiano la valorizzazione del debito pubblico con la valutazione del debito privato sono valutazioni che tendono a muoversi in un quadro di sensibilità molto diverso rispetto a quello che ci è stato testimoniato. Ma questo è un punto che riprenderemo nella fase del dibattito che ci sarà in seguito.

Un altro piccolo commento che faccio a questa relazione è che sarei curioso perché, come vi dicevo, io in quel periodo incominciavo a seguire questi problemi ma non con quel grado di dettaglio che potrei porre in questo momento, ma ho la sensazione che in quel tempo non ci fosse un legame tra finanziamento dell'Università e valutazione del deficit pubblico, cioè, avevo l'impressione, come professore universitario mi permetto questa piccola osservazione, cioè mi sembra che non ci fosse questa sensibilità a scaricare sulla finanza universitaria i problemi della finanza pubblica, ma magari mi sbaglio e semplicemente non sono adeguatamente informato di quello che accadeva circa nel 1980.

La seconda valutazione è assegnata a Giovanni Verga, che è professore di economia monetaria qui nella nostra Facoltà di Economia e il suo compito è ricordarci il ruolo, gli obiettivi raggiunti e quelli non raggiunti dal professor Beniamino Andreatta.

## «BENIAMINO ANDREATTA, ECONOMISTA E UOMO DI GOVERNO: BILANCIO PUBBLICO E POLITICA MACROECONOMICA»

Giovanni Verga

Docente di Economia monetaria, Università degli Studi di Parma

È difficile sintetizzare l'impostazione economica di Nino Andreatta, già definito "keynesiano eclettico" da un autorevole economista<sup>4</sup>, ma che forse potrebbe essere meglio descritto con neologismi del tipo "keynesiano pragmatico" o "keynesiano evolutivo". Una delle migliori caratteristiche di Andreatta è stata infatti quella di saper adeguare le proprie idee economiche all'evolversi della realtà e ai problemi da affrontare, pronto a modificare le proprie teorie in relazione al contrasto fra loro e lo "stato del mondo". A questo si aggiunga il suo coraggio nel prendere decisioni coerenti con le proprie convinzioni, anche contro l'opinione prevalente. E queste due posizioni sono quelle che più identificano i "veri scienziati" e la "vera scienza": saper modificare le proprie teorie per adeguarle alla realtà, ma, una volta accettate le modifiche, prenderle come base per le decisioni concrete. Come ha sostenuto Karl Popper<sup>5</sup>, il noto filosofo della scienza, lo scienziato tutto d'un pezzo che non modifica mai le proprie teorie, e si preoccupa solo di far quadrare ad ogni costo la realtà col suo pensiero, non è un vero scienziato. Andreatta, a differenza di altri economisti, non si è mai sentito legato al cosiddetto "paradigma dominante", cioè al "pensiero che va per la maggiore", che è spesso trasformato in ideologia da difendere a qualunque costo, se non in strumento di oppressione intellettuale nei confronti degli "altri"<sup>6</sup>. Per esempio, in uno dei suoi ultimi interventi, quello del 22 luglio 1999, davanti alle previsioni econometriche del modello dell'ISAE<sup>7</sup>, Andreatta lasciò intendere che, per aumentarne la validità, l'Istituto avrebbe dovuto utilizzare il suo modello non solo per nuove previsioni, ma anche per spiegare "come mai non si sono prodotti in Italia quegli effetti non keynesiani o antikeynesiani del comportamento del consumo... che invece si riscontrarono nel corso degli aggiustamenti degli anni '80 e '90 per le piccole economie europee." E qui basta far riferimento alle analisi di Imre Lakatos<sup>8</sup> e altri, secondo cui un'importante componente della credibilità di un modello è la sua capacità di spiegare fenomeni che non l'hanno direttamente riguardato (i cosiddetti "fatti nuovi") ma che le altre teorie hanno preferito trascurare o non hanno saputo spiegare.

Ritornando comunque all'impostazione keynesiana comunemente associata ad Andreatta, e per meglio farne risaltare le peculiarità, conviene partire da una delle idee trionfanti negli anni '50 e '60, quella relativa alla manovra del bilancio pubblico come strumento per far uscire il sistema economico da una depressione riconducibile, come allora quasi sempre si sosteneva, a un'insufficiente domanda di beni. E a questo proposito va ricordato che la possibilità che il sistema economico lasciato a se stesso possa esprimere una domanda di beni insufficiente per garantire un adeguato livello di occupazione era spesso l'argomento accademico principale dei libri di testo universitari, e una sorta di ossessione di alcuni economisti americani del secondo dopoguerra.

Alla base delle politiche anticongiunturali di stampo keynesiano è il concetto di "domanda effettiva", cioè quella domanda totale di beni che uguaglia la produzione delle imprese<sup>9</sup>, una volta tenuto conto che la stessa domanda dipende dall'occupazione e questa, a sua volta, dalla produzione complessiva. Questa definizione, un po' semplicistica se confrontata con le definizioni originali di Keynes, può comunque servire da base per la giustificazione delle politiche anticongiunturali. Nella teoria di Keynes la domanda complessiva di beni in un certo paese è positivamente legata all'occupazione, nel senso che maggiore è l'occupazione e più numerosi saranno coloro che, grazie al loro reddito, potranno domandare beni di consumo.

<sup>4</sup> A. Quadrio Curzio ((2008), in Convegno in memoria del Prof. Beniamino Andreatta, Roma, 23 febbraio, disponibile in: Radio Radicale, <http://www.radioradicale.it/scheda/247131/beniamino-andreatta-economista>. I relatori al convegno sono stati nell'ordine: M. Draghi, A. Gigliobianco, A. Quadrio Curzio, I. Angeloni, C. D'Adda, A. Giovannini, F. Saccomanni, M. T. Salvemini, M. Monti, I. Visco, P. Onofri, L. Spaventa e A. Stagni.

<sup>5</sup> K. Popper, *Congetture e confutazioni. Lo sviluppo della conoscenza scientifica* [1969] [1972], Il Mulino, Bologna, 2009

<sup>6</sup> Si veda a questo proposito anche la ben nota opinione del filosofo Karl Kuhn espressa nella sua opera (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*.

<sup>7</sup> N. Andreatta in *Rapporto trimestrale dell'Istituto di Studi e Analisi Economica* organizzato dall'ISAE (1999), 22 luglio, disponibile in: Radio Radicale, <http://www.radioradicale.it/scheda/171965/previsioni-economiche-rapporto-dellisae>

<sup>8</sup> I. Lakatos (1978), *The Methodology of Scientific Research Programmes*

<sup>9</sup> Qui si sono utilizzate le espressioni "domanda totale" e "produzione delle imprese" per identificare quelle che in termini più scientifici andrebbero chiamate domanda e offerta "aggregata". Inoltre, anche l'espressione "domanda effettiva" non è corretta perché la giusta traduzione dall'inglese sarebbe "domanda efficace".

Ne deriva che anche la domanda totale di beni, data dalla somma di consumi più investimenti più spesa pubblica, diventa più elevata al crescere dell'occupazione.

La conseguenza è che in una fase di crisi economica con disoccupazione elevata la domanda totale di beni è bassa, ma se i lavoratori occupati sono sufficienti per produrre questi pochi beni, le imprese non hanno alcun incentivo ad assumere altri lavoratori e la disoccupazione non viene riassorbita.

Secondo la teoria keynesiana la soluzione per uscire da questo stallo è un intervento delle autorità centrali volto a incrementare la domanda effettiva e spingere le imprese ad assumere altri lavoratori. Il principale rimedio che veniva suggerito era l'aumento della spesa pubblica, di impatto diretto sulla domanda totale, e pertanto più efficace della riduzione delle imposte che influenza la domanda complessiva solo tramite il suo possibile incentivo alla spesa per consumo.

Un secondo strumento di politica espansiva per l'uscita dalla crisi di sottoccupazione è la politica monetaria che, mediante un aumento della quantità di moneta e una riduzione dei tassi d'interesse può incentivare un più alto livello di spesa, specialmente nel comparto degli investimenti delle imprese. Questo secondo strumento, all'inizio considerato non particolarmente efficace per una presunta rigidità della spesa per investimenti alle variazioni dei tassi d'interesse e per la presunta difficoltà di incidere sui tassi a lunga scadenza molto sensibili alle aspettative degli speculatori<sup>10</sup>, venne poi considerata rilevante e messa di diritto tra gli strumenti anticongiunturali, cui ben presto si aggiunse anche la manovra del tasso di cambio. Un deprezzamento della valuta nazionale, infatti, porta a una maggior convenienza dei beni nazionali per gli acquirenti esteri, col risultato di stimolare le esportazioni e quindi l'aumento della manodopera nei settori che producono questi beni.

Con l'andare del tempo, si è però notato che se le politiche anticongiunturali per far uscire il sistema da una situazione di disoccupazione sono troppo espansive e/o sono attivate troppo a lungo, l'eccesso di domanda può determinare un aumento dei prezzi, fenomeno che normalmente si verifica anche in seguito a una svalutazione del cambio non contrastata da politiche restrittive.

Negli anni '50 e '60, però, questo problema non aveva ricevuto un'adeguata attenzione, come se si trattasse di un effetto transitorio destinato a riassorbirsi. In effetti, una delle teorie allora più in voga, la curva di Phillips, prevedeva un'inflazione inversamente legata al livello della disoccupazione ("disoccupazione-bassa <> inflazione-alta" e viceversa), senza però considerare l'ipotesi, poi sostenuta da Friedman, che un'inflazione persistente cambia il comportamento degli operatori<sup>11</sup> e che quindi, a parte il breve periodo, la relazione si trasforma da "disoccupazione-bassa <> inflazione-alta" in "disoccupazione-bassa <> inflazione-crescente.

La concezione del funzionamento dell'economia sintetizzata dalla curva di Phillips è rimasta, a livello politico, prevalente in Italia fino a tutti gli anni '70. La risposta italiana al primo shock petrolifero iniziato il 17 ottobre 1973 è stata l'abbandono del cambio fisso della lira e un suo continuo deprezzamento che, pur con benefici effetti sull'occupazione, aveva determinato in pochi anni un forte incremento dell'inflazione, salita significativamente sopra la media degli altri paesi occidentali. Il 4 agosto 1979 Andreatta diventò, però, ministro del bilancio e della programmazione economica nel primo governo Cossiga e, dopo il 18 ottobre 1980, ministro senza portafoglio con incarichi speciali nel secondo governo Cossiga, per poi essere nominato ministro del tesoro nel primo governo Forlani, carica che mantenne fino al 1 dicembre 1982 nei due successivi governi Spadolini.

È in questo secondo periodo che il realismo e l'evoluzionismo teorico di Andreatta esplicarono alcuni dei loro maggiori impatti sulla sua azione come ministro.

Nel frattempo, il 13 marzo 1979, l'Italia aveva aderito allo SME e successivamente, sempre nel 1979, era scoppiata la seconda crisi petrolifera che Andreatta, da ministro del tesoro, si trovava a dover gestire. Questa volta, però, Andreatta non era a favore, come lo era invece stato al tempo del primo shock petrolifero, di una politica anticongiunturale espansiva e di svalutazione a favore dell'occupazione che lasciasse ulte-

<sup>10</sup> Si consideri la situazione di "trappola della liquidità" di Keynes.

<sup>11</sup> A causa del mutamento delle aspettative sull'aumento futuro dei prezzi.

riormente lievitare la già alta inflazione. La banca centrale americana era già nel frattempo passata a una politica restrittiva di tassi alti, seguita dalla maggioranza degli altri paesi europei, Germania in primis, che si rifiutavano di adottare una politica espansiva che stimolasse la domanda ma facesse salire l'inflazione, preferendo una politica restrittiva che contrastasse la crescita dei prezzi interni spinta dall'aumento del costo del petrolio. A questo punto l'Italia doveva decidere se imitare la politica degli altri paesi occidentali oppure allontanarsi dal contesto europeo. Nel contempo erano ormai disponibili molti studi dei cosiddetti monetaristi che dimostravano come l'aumento dell'inflazione potesse associarsi a una diminuzione della disoccupazione solo nel breve periodo: nel lungo periodo l'inflazione aveva solo effetti negativi sull'economia senza significativi benefici per l'occupazione.

Andreatta, pur non essendo un monetarista, era sostanzialmente d'accordo con l'idea di opporsi all'inflazione come avveniva negli altri paesi europei. Non si dimentichi che Andreatta ha sempre dato rilevanza ai risultati delle simulazioni dei modelli econometrici: basti pensare al suo impulso per la creazione, insieme a Carlo D'Adda, di Prometeia, del "modello di Bologna", etc. E dalle testimonianze dei suoi collaboratori<sup>12</sup>, risulta che Andreatta fosse molto attento alla stabilità dei coefficienti delle relazioni stimate, ben conscio che, a differenza degli oggetti della fisica, il comportamento umano si evolve. Monetarista o no, il fatto che il comportamento di famiglie, imprese, etc. fosse diverso in regime di inflazione bassa e di inflazione alta non poteva non emergere dall'instabilità dei coefficienti stimati, come pure il fatto che i benefici delle manovre espansive della prima crisi petrolifera non erano stati duraturi. E questa convinzione dei monetaristi, ormai, era diventata anche la sua.

Andreatta decise pertanto di seguire gli altri paesi europei nell'adottare una politica restrittiva (che riducesse l'impatto sull'inflazione dell'aumento del prezzo del petrolio a discapito di una maggior temporanea disoccupazione), ma questo tipo di manovra in Italia risultava difficile, non solo perché la maggioranza dei politici avrebbe preferito una politica espansiva che difendesse l'occupazione, ma anche perché il nostro assetto istituzionale era arretrato relativamente agli strumenti di politica economica.

Ecco le parole del Ministro<sup>13</sup>: *"Dovetti valutare, con senso di urgenza, che la crisi del secondo shock petrolifero imponeva di essere affrontata con decisioni politiche mai tentate prima di allora. La propensione al risparmio finanziario degli italiani si stava proprio in quei mesi abbassando paurosamente e il valore dei cespiti reali - case e azioni - aumentava a un tasso del cento per cento all'anno.*

*La soluzione classica sarebbe stata quella di una stretta del credito, accompagnata da una stretta fiscale, [cioè di una politica sia fiscale sia monetaria restrittiva]. . . ; ma l'esperienza stessa degli anni 70 indicava due ordini di difficoltà:*

*a) la Banca d'Italia aveva perduto il controllo dell'offerta di moneta, fino a quando essa non fosse stata liberata dall'obbligo di garantire il finanziamento del Tesoro;*

*b) il demenziale rafforzamento della scala mobile, prodotto dell'accordo tra Confindustria e sindacati confederali proprio nei primi mesi del 1975, aveva talmente irrigidito la struttura dei prezzi, che, in presenza di un raddoppio del prezzo dell'energia, anche una forte stretta da sola era impotente a impedire. . . un'inflazione tale da riallineare prezzi e salari ai costi dell'energia.*

*L'imperativo era di cambiare il regime della politica economica e lo dovevo fare in una compagine ministeriale in cui non avevo alleati, ma colleghi ossessionati dall'ideologia della crescita a ogni costo, sostenuta da bassi tassi di interesse reali e da un cambio debole."* E che, se attivata (aggiungiamo noi), avrebbe persino messo in pericolo la partecipazione dell'Italia allo SME.

Per quanto riguarda il primo punto, la Banca d'Italia era allora tenuta a sottoscrivere i titoli del Tesoro rimasti invenduti alle aste. Nel contempo il Tesoro, volendo finanziare il suo deficit in maniera poco costosa,

<sup>12</sup> Per esempio: A. Stagni (2008), v. nota n.1 del presente intervento.

<sup>13</sup> N. Andreatta (1991), Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari: uno scritto per il Sole del 26 luglio 1991, in "IL SOLE 24 ORE", 26 luglio, disponibile in <http://www.stampalibera.com/?p=5381> e anche in <http://www.wilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Economia%20e%20Lavoro/2007/03/andreatta-articolo-Sole.html?uuid=79a12fba-dbd3-11db-a9e8-00000e25108c&DocRulesView=Liberato>

offriva alle aste i suoi titoli a un tasso basso rispetto alla forte inflazione (e da qui anche il diminuito risparmio delle famiglie), costringendo la Banca d'Italia a sottoscrivere l'invenduto e creando così base monetaria. Per evitare un eccessivo effetto espansivo dal lato monetario, erano allora stati introdotti dei massimali sui prestiti che le banche erogavano al settore privato (e per un certo periodo anche l'obbligo di acquistare titoli di stato), mentre, per evitare che le emissioni degli istituti preposti alla raccolta a medio-lungo termine (gli ICS) potessero far concorrenza alle emissioni del Tesoro, a questi ultimi venivano di volta in volta posti dei tetti particolarmente bassi sui rendimenti delle emissioni.

Il risultato di tutto questo era che, oltre a impedire alla Banca d'Italia di attuare la politica monetaria che ritenesse di volta in volta più appropriata alla situazione congiunturale, il Tesoro manteneva artificiosamente bassi i tassi d'interesse, che in quel periodo erano inferiori all'inflazione, tanto i vincoli imposti al sistema creditizio e la proibizione di acquistare titoli esteri rendevano comunque facile il finanziamento del deficit pubblico pur in presenza di un diminuito risparmio finanziario delle famiglie. Ovviamente il tutto a scapito di una riduzione del flusso di risorse a favore delle imprese private produttive.

Andreatta cercò di dare innanzitutto libertà di azione alla Banca d'Italia togliendole l'obbligo di acquistare i titoli pubblici rimasti invenduti alle aste (il cosiddetto "divorzio") con l'idea poi di regolamentare in modo diverso anche lo scoperto del conto corrente della Tesoreria dello Stato e togliere tutti i vincoli sul credito (che poi saranno definitivamente eliminati nel 1983), che creavano inefficienze e che sarebbero diventati superflui una volta che la politica monetaria fosse tornata nelle mani della banca centrale.

"Il 12 febbraio 1981 - sono sempre le parole di Andreatta - scrissi la lettera [al governatore Ciampi] che avrebbe portato nel luglio dello stesso anno al "divorzio"... che non ebbe allora il consenso politico, né lo avrebbe avuto negli anni seguenti." L'obbligo per la Banca d'Italia di sottoscrivere i titoli di Stato invenduti veniva abrogata e la politica monetaria veniva riaffidata alla Banca Centrale.

Nel frattempo la nostra adesione allo SME, con il cambio legato - pur con oscillazioni - al marco, cominciava a far capire al mercato che l'epoca dei continui deprezzamenti della lira era finita. A loro volta, la politica monetaria riaffidata a un organo indipendente, insieme all'ancora della parità che impediva il ripristino della competitività dei beni italiani mediante continui deprezzamenti, cominciava a dare credibilità alla nuova politica antinflazionistica, anche perché le imprese, in questo nuovo regime, erano sempre più restie a concedere incrementi salariali indiscriminati. È vero che di tanto in tanto vi erano riallineamenti della lira, ma questi erano sempre più rari e sempre parziali.

La nuova politica di indipendenza della Banca d'Italia si era però subito riflessa sui tassi d'interesse che, in termini reali, erano diventati positivi, cioè superiori all'inflazione, cosa comune ad altri paesi, ma che in Italia venne da molti considerata una conseguenza negativa della "inopportuna" decisione di ridare indipendenza alla Banca d'Italia. Tale decisione, si diceva, oltre a premiare le rendite finanziarie parassitarie, faceva lievitare il fabbisogno del Tesoro mediante l'aumento della spesa per interessi, con la conseguenza di far salire, via deficit, anche lo stock di debito pubblico. Era quindi necessaria una politica di controllo del deficit, e a questo già si stava dedicando Andreatta, quando nel dicembre 1982 il governo cadde in seguito alla polemica con un altro ministro il quale proponeva una soluzione amministrativa per il problema del debito pubblico (e di cui ha già parlato il relatore che mi ha preceduto).

Nonostante ciò il divorzio non fu annullato e la politica antinflazionistica continuò. La Banca d'Italia rimase indipendente e la politica del cambio non più accomodante continuò fino al 1992 quando, con la crisi determinata da un attacco mondiale di speculazione valutaria, l'Italia, poi seguita da altri paesi, abbandonò lo SME e la lira subì un fortissimo deprezzamento.

Fortunatamente però l'inflazione era stata ridotta e ormai la mentalità antinflazionistica aveva preso piede in tutti i settori sociali così che, grazie anche alla politica di moderazione salariale auspicata da Ciampi e all'abile e decisa politica del governatore Fazio, l'inflazione negli anni seguenti discese ulteriormente.

Nel frattempo, visto l'insuccesso dello SME e i problemi creati in Europa dalla turbolenza dei cambi, venne attivato il processo dell'unione monetaria con una sola valuta, l'euro, e una sola banca centrale, l'unica soluzione definitiva possibile per i paesi dell'Unione Europea che volessero mantenere fissi i rapporti tra le loro valute. Poiché la possibilità di aderire alla moneta unica era vincolata a certi parametri su inflazione, tassi e deficit pubblico, vennero progressivamente introdotti i provvedimenti necessari per il loro rispetto. Nel frattempo era cambiata anche la visione della spesa pubblica e finalmente furono iniziate operazioni di contenimento e selezione degli interventi, mentre la prospettiva di dover rispettare certi parametri per aderire alla moneta unica fu un'ulteriore ancora per una politica di rigore fiscale. Alla fine, grazie alla politica finanziaria del governo Prodi, fu possibile ridurre il rapporto deficit/PIL sotto il 3% - un rapporto inimmaginabile fino a qualche anno prima - e già nel corso del 2008 era chiaro che anche l'Italia sarebbe entrata nella moneta unica, come poi effettivamente avvenne il primo gennaio 1999.

Non dimentichiamo però che questo processo di convergenza è partito con le iniziative di Andreatta quando era al governo, senza le quali il sentiero di avvicinamento all'Europa non sarebbe probabilmente stato possibile.

Un problema che comunque continua ad attanagliare il nostro paese è l'elevato rapporto tra il debito pubblico e il PIL (cioè il rapporto tra il debito e il valore annuo dei beni prodotti dalla nostra economia) in Italia il più alto fra i paesi dell'euro e superiore al 100%.

I danni di questa alta percentuale di indebitamento sono noti: in primo luogo la spesa del Tesoro per interessi è maggiore da noi che in altri paesi, e, dato il vincolo del 3% del rapporto deficit /PIL imposto dal patto di stabilità e crescita, il debito elevato rende difficile sia ridurre l'imposizione fiscale, sia, data la rigidità di parte delle spese correnti, effettuare investimenti pubblici in infrastrutture e ricerca e sviluppo e in altri settori fondamentali per la crescita economica.

Inoltre l'elevato indebitamento pubblico rende i nostri titoli di stato, specie quelli a lunga scadenza, più rischiosi di quelli di altri paesi europei col risultato che i loro tassi sono più alti. E questi effetti negativi dell'elevato debito pubblico si aggravano nei momenti di congiuntura sfavorevole come l'attuale, perché impone vincoli alle politiche di sostegno dell'economia che, nel caso italiano, non possono che essere relativamente modeste e, possibilmente concentrate in pochi ambiti.

Andreatta era conscio dei problemi associati all'elevato indebitamento e riteneva che le sole privatizzazioni (poi per altro attuate) non potessero, benché necessarie, risolvere da sole il problema. La sua analisi partiva dalla constatazione che il rapporto debito/PIL non potesse essere ridotto mediante l'aumento del denominatore perché la crescita economica dell'Italia è modesta e, con l'entrata nella Moneta Unica, l'inflazione è bassa. Un'alternativa sarebbe quella di agire sul fabbisogno in modo di ridurre il numeratore, ma questo è particolarmente "costoso" perché richiede a una forte riduzione della spesa pubblica primaria o ad un aumento delle tasse e, comunque, il processo richiede un tempo relativamente lungo.

La sua proposta, ribadita più volte, era quella di agire sulle attività del settore pubblico, alienando cespiti patrimoniali da cui ricavare le risorse per ridurre il debito. Andreatta aveva adottato dei provvedimenti in questo senso quando era Ministro della Difesa e, nonostante le enormi difficoltà, aveva ottenuto qualche risultato significativo. Nel suo esemplare intervento al rapporto ISAE del 22 luglio 1999<sup>14</sup>, cioè non molto prima dell'inizio sua malattia, egli indicò le difficoltà e suggerì alcune possibili soluzioni per la politica di alienazioni patrimoniali, oltre ad avanzare alcuni suggerimenti relativamente nuovi e "indolori" per la riduzione dello stesso deficit.

Di tutte le sue proposte questa è rimasta però la meno ascoltata, col risultato che in Italia il rapporto debito/PIL è rimasto alto, anzi, è peggiorato con l'attuale crisi economica, il che rende più difficile in Italia una politica fiscale espansiva proprio quando, come adesso, ce ne sarebbe più bisogno. Ne consegue che buona

<sup>14</sup> V. nota n.2 del presente intervento.

parte della nostra politica anticongiunturale sia di fatto affidata a un ente sovranazionale, la BCE, (il tasso ufficiale è stato ridotto all'1% e vi sono state massicce immissioni di liquidità).

La politica fiscale è invece *di fatto* in buona parte delegata agli altri paesi della moneta unica. Infatti, dato il parallelismo tra la crescita della nostra economia e quella della zona-Euro, le politiche espansive di bilancio degli altri paesi che stimolano le loro economie stimolano indirettamente anche la crescita della nostra. Resta però modesto il "di più" che deriverebbe da una nostra significativa manovra espansiva, resa difficile dal nostro elevato indebitamento pubblico. Probabilmente se i principali suggerimenti di Andreatta contenuti nel suo intervento del luglio 1999 fossero stati presi seriamente in considerazione la nostra situazione economica e le nostre prospettive sarebbero migliori.

Per concludere...

È difficile dire se Andreatta sia stato più un economista o un uomo politico. Secondo me non sarebbe diventato il Nino Andreatta che abbiamo conosciuto se non fosse stato entrambi. L'uomo politico si avvaleva delle sue conoscenze da economista e l'economista si avvaleva delle sue conoscenze della politica e delle istituzioni, e traeva vantaggio dal dover continuamente confrontarsi con problemi economici concreti che lo obbligavano a modificare anche le sue teorie economiche e, in casi estremi, ad adottarne di nuove. Il suo atteggiamento è stato comunque quello di uno "scienziato", cioè di una persona consapevole che la nostra conoscenza della realtà non è una "verità immutabile", ma una conoscenza approssimativa e condizionata. Il quale scienziato, di conseguenza, senza pregiudizi, si sforza di adeguare le sue visioni teoriche ai fatti nuovi che di volta in volta si presentano per poi agire in modo coerente con le proprie idee.

Per come si è invece comportato l'"Uomo" Andreatta, per il suo coraggio in molte decisioni, per il fatto che le conseguenze negative che avrebbe subito non l'hanno mai fermato davanti a ciò che riteneva giusto<sup>15</sup>, vengono in mente le parole di un noto poeta americano: "*Se non sei disposto a sacrificare nulla per le tue idee, o non valgono nulla le tue idee o non vali nulla tu*". Evidentemente Nino Andreatta e le sue idee qualcosa dovevano valere.

<sup>15</sup> Si veda per es. P.Giarda (2007), in Incontro nella ricorrenza del trigesimo della scomparsa del Professor Beniamino Andreatta promosso dall'Associazione "I Popolari", 26 aprile, disponibile in: Radio Radicale, <http://www.radioradicale.it/scheda/224003/incontro-in-ricordo-di-beniamino-andreatta>

## **Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Grazie al professor Giovanni Verga.

Vorrei correggere il professor Vega solamente su un punto, in modo scherzoso, quando consigliava di far studiare gli interventi di Andreatta nelle Università: su questo punto consiglierei un'audience più allargata. L'altro punto su cui faccio un rapidissimo commento: ho la sensazione che la discussione a suo tempo sul divorzio fosse molto sofisticata rispetto alle discussioni che poi è capitato di sentire su temi non troppo lontani, quindi credo si debba riconoscere questo livello di attenzione nell'analisi dei problemi.

Passo la parola al dottor Alfredo Alessandrini per la terza delle relazioni. Alfredo Alessandrini che ho avuto modo di conoscere come manager bancario e come collaboratore del Presidente della Provincia, Andrea Borri, nella qualità di direttore generale se non sbaglio, naturalmente ci traccerà un ricordo e una serie di considerazioni su questo personaggio.

## «IL VALORE DELLA BUONA AMMINISTRAZIONE PER LA CRESCITA DEL TERRITORIO NELL'ESPERIENZA DI ANDREA BORRI»

**Alfredo Alessandrini**

*Fondazione Andrea Borri, già direttore generale Provincia di Parma*

La Presidenza di Andrea Borri alla Provincia di Parma si è caratterizzata per un forte orientamento all'innovazione sotto il profilo amministrativo.

La ricerca di efficienza si è tradotta in una serie di azioni sul piano organizzativo volte ad un reale equilibrio di bilancio e a ridurre l'assorbimento di risorse per l'attività gestionale corrente.

Si sono così potute liberare risorse per le attività destinate agli investimenti per il territorio e quindi per lo sviluppo.

La Provincia di Parma è stata perciò interessata, negli anni della Presidenza Borri dal 1999 al 2003, da una profonda riorganizzazione che ha comportato una trasformazione della macchina provinciale rendendola capace di raggiungere gli obiettivi strategici (efficacia) e di contenere i costi di produzione dei servizi (efficienza).

Il cambiamento strategico impostato ha agito sulla pianificazione dei processi produttivi, sulla gestione amministrativa dei progetti, sulla politica del personale basata sul coinvolgimento e contemporaneamente su sistemi incentivanti, su una rigida verifica attraverso un efficiente controllo di gestione. Si è operato per affermare una cultura aziendale orientata al risultato e non solo alle procedure con una forte sottolineatura della responsabilità ai diversi livelli gerarchici al fine di poter indirizzare tutta la struttura verso l'obiettivo della rendicontazione ai cittadini sull'azione amministrativa svolta.

I risultati di questa profonda riorganizzazione si vedono chiaramente nel confronto fra i bilanci dal 2001 al 2005.

Tutta l'attività amministrativa impostata con la Presidenza Borri è stata improntata sul fatto che per ottenere un reale e duraturo equilibrio di bilancio è sbagliato agire con semplici tagli dei costi ma è indispensabile agire sui processi organizzativi che generano i costi.

Solo in questo modo i risultati sono duraturi ed innescano anche un processo di miglioramento continuo.

Come strumento base per confrontare gli andamenti dei vari anni e quindi poter valutare gli scostamenti rispetto alle previsioni ed intraprendere azioni correttive, abbiamo impostato un bilancio riclassificato scalare che evidenzia l'incidenza dei costi rispetto alle entrate correnti.

In particolare il bilancio riclassificato dal 2001 al 2005 ha consentito di valutare l'andamento dei costi fissi, delle spese generali e dei margini.

Soprattutto il 2° margine, che risulta dopo avere detratto dalle entrate sia le spese generali che i costi fissi, evidenzia le disponibilità per investimenti. L'azione organizzativa ha portato nel quinquennio ad una riduzione del peso dei costi generali; in particolare, dal 21,44% del 2001 si è passati al 20,78% del 2005.

Come possiamo notare l'azione decisa sull'efficienza ha dato concreti risultati sull'equilibrio di bilancio nella consapevolezza che solo l'applicazione di una gestione improntata al rigore può portare a liberare risorse da destinare allo sviluppo.

Infatti nei bilanci dal 2000 al 2004 la spesa per investimenti è più che quadruplicata.

Il rigore nella politica di bilancio è il frutto dell'applicazione di un accurato controllo strategico, di un attento piano degli obiettivi che oltre ad indirizzare la gestione è la base per il sistema premiante del personale e di un piano esecutivo di gestione.

Tutti questi elementi della pianificazione concorrono all'efficienza che libera risorse per la crescita.

Ma questo sistema di pianificazione è anche alla base di un efficace raggiungimento degli obiettivi dei progetti di investimento e di sviluppo sociale, in modo da produrre risultati concreti per i cittadini ed il territorio.

È da una logica di sistema nella gestione delle risorse che il modello pensato ed attuato da Andrea Borri e dal

suo gruppo ha portato la Provincia di Parma ad essere un concreto riferimento a livello nazionale. Trasparenza sulle risorse impiegate e sui risultati, effetti sociali delle azioni effettuate, rendicontazione, autovalutazione e valutazione dei risultati, analisi degli scostamenti e riprogrammazione sono gli elementi che hanno concorso a creare nella Provincia di Parma un sistema democratico di relazioni, in grado di favorire momenti concreti di partecipazione anche all'individuazione degli obiettivi sia di legislatura che annuali.

Con questi elementi fondamentali è stato predisposto nella Provincia di Parma, sotto la Presidenza Borri, il primo bilancio sociale delle province a livello nazionale.

Questa scelta è stata attuata per rendere leggibile il bilancio tradizionale, per comunicare col proprio ambiente di riferimento con una impostazione ribaltata rispetto a quella tradizionale, con il cittadino e le sue rappresentanze economiche e sociali al centro del processo della programmazione economica e finanziaria, a partire dalla definizione degli obiettivi del piano esecutivo di gestione annuale in forma maggiormente partecipata e con una rendicontazione in sede di consuntivo.

Per arrivare a questi risultati si è impostata una direzione per obiettivi, puntando alla verifica costante dell'avanzamento dei progetti e dell'autocontrollo da parte dei dirigenti. Si è impostata una programmazione di tutta l'attività dell'Ente. Sono stati analizzati e modificati i processi produttivi. Si è agito con un costante coinvolgimento del personale, attraverso gruppi di lavoro, partendo dal basso (bottom up).

Abbiamo introdotto la cultura del risultato, con responsabilizzazione del personale a tutti i livelli e con la relativa incentivazione. Abbiamo puntato all'ottimizzazione e alla valorizzazione delle risorse umane in un'ottica di miglioramento continuo.

La Presidenza Borri ha così realizzato una struttura amministrativa riorganizzata ottenendo il risultato di raggiungere una modificazione positiva della struttura di bilancio riducendo, dal 2000 al 2003, il peso delle spese generali sul totale delle entrate. Questo ha consentito di liberare risorse per i progetti e per i servizi ai cittadini e ai territori.

Si è innescato così un circolo virtuoso che ha creato le premesse anche per un cambiamento culturale dell'Ente che, senza disperdere i valori tipici, ha saputo aggiornarli mettendo a punto un modello di riferimento per la modernizzazione della pubblica amministrazione indispensabile alla crescita del Paese.

Il rigore, quindi, nell'esperienza amministrativa di Andrea Borri, è stato sia un presupposto etico nell'impostazione della politica di bilancio che il risultato di una profonda azione di riorganizzazione dell'Ente, in modo da farlo divenire un valore condiviso e praticato. Ma la riorganizzazione è stata anche alla base dei risultati prodotti e poi misurati relativamente allo sviluppo degli investimenti e dei servizi ai territori.

Quindi nel caso che abbiamo riportato non vi è stata una cesura fra rigore ed equilibrio di bilancio e politiche ed azioni per lo sviluppo, in quanto il denominatore comune è stata l'attenzione dedicata alla riorganizzazione della struttura provinciale.

Non si è agito sui tagli di spesa che non risolvono il problema degli sprechi alla radice ma sulla riorganizzazione dei processi produttivi che generano la spesa e sulla condivisione con il personale del valore del rigoroso utilizzo delle risorse.

La stessa impostazione è stata dedicata ai processi produttivi indirizzati agli investimenti e ai servizi, nella consapevolezza che anche per questi occorre continuamente coniugare efficienza ed efficacia.

E in tutto questo sistema di pianificazione si è data grande attenzione al monitoraggio dei risultati prodotti, sia per una autovalutazione che soprattutto per una democratica e consapevole valutazione dei cittadini.

Per concludere nel nostro modello l'attenzione è stata costantemente indirizzata alla migliore utilizzazione delle risorse per indirizzarle al massimo livello a produrre risultati concreti per i cittadini; è proprio l'esatto contrario della comunicazione impostata sull'effimero e dell'effetto annuncio che non genera risultati e che non consente poi una misurazione degli stessi.

Sono ancora convinto che per una vera riforma della Pubblica Amministrazione questa sia una via che offre prospettive concrete.

**Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Grazie ad Alfredo Alessandrini per questa testimonianza.

Approfitto di questa occasione per dire che, seguendo l'attività di Alfredo Alessandrini nell'ambito dell'amministrazione provinciale e precedentemente nell'ambito della sua funzione di manager bancario, mi sono accorto - ma è una mia esperienza assolutamente personale - che non c'è differenza tra il management privato e un management pubblico.

# SECONDA PARTE

## **Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Passiamo ad un'altra fase di questo incontro, apriamo una sessione di dibattito con il professor Tito Boeri dell'Università Bocconi di Milano, professor Francesco Daveri dell'Università di Parma e professor Franco Mosconi pure dell'Università di Parma.

Agli interlocutori chiederei di sviluppare una riflessione, naturalmente sulla base delle varie cose che abbiamo sentito circa gli obiettivi raggiunti e non raggiunti dei tre personaggi che abbiamo oggi ricordato, circa il loro modo di affrontare i problemi di politica economica e chiederei ai nostri tre interlocutori di sviluppare una riflessione, naturalmente breve e incisiva e compatibile con i tempi che abbiamo a disposizione, naturalmente incentrata sui temi di cui si occupano in via prioritaria e quindi sicuramente il professor Francesco Daveri sui temi di gestione macroeconomia e di equilibrio del bilancio pubblico, al professor Boeri sui problemi di Welfare e il professor Mosconi sui problemi di politica industriale.

Naturalmente questi tre docenti e ricercatori si occupano di tanti aspetti della vita economica ma forse questi sono campi di interesse principale nel loro curriculum di ricerca. Se siete d'accordo inizierei con l'ordine alfabetico. Inizierei col professor Boeri.

## Tito Boeri

*Docente di Economia del Lavoro, Università Bocconi Milano*

Grazie, devo dire che ho accettato con molto piacere l'invito della Fondazione Borri e della Fondazione Gorla a partecipare a questo Convegno di grande attualità

Coniugare rigore e sviluppo è davvero la sfida fondamentale per il nostro Paese, l'arte del punta-tacco in cui bisogna, da una parte, spingere sull'acceleratore, dall'altra sul freno per fare delle riforme che siano in grado di rilanciare lo sviluppo, di permetterci di correre più velocemente ma, al tempo stesso, tenere sotto controllo i conti pubblici.

Non c'è davvero alcuna alternativa a questa strategia.

Abbiamo vissuto una progressiva decelerazione della crescita dell'economia italiana, che andava di pari passo ad una incapacità di tenere sotto controllo la spesa pubblica. Le recenti accentuazioni di un presunto conflitto tra rigore e sviluppo mi sembrano quindi del tutto anacronistiche, perché tendono costantemente a riproporci quello che la nostra classe politica ha fatto in questi anni, cioè il tentativo sempre di trovare delle scorciatoie.

Non c'è alternativa per il nostro paese ad una politica di rigore e sviluppo.

Peraltro non credo che la gestione dei conti pubblici nell'ultimo anno e mezzo della nuova legislatura sia stata una gestione all'insegna del rigore.

Ne approfitto per discutere e in qualche modo contestare i dati che sono stati presentati ieri sera dal ministro Tremonti in televisione. L'unica cosa su cui concordo sono i dati sull'andamento del nostro prodotto interno lordo: l'Italia ha subito dall'inizio della crisi una perdita del proprio prodotto interno lordo di circa il 6-6,5%, quindi 90-96 miliardi, e se lo mettiamo a fianco a quello degli altri paesi, ci rendiamo conto che l'Italia ha fatto peggio di tutti tranne il Giappone, nonostante partisse all'inizio della crisi dalla situazione relativamente più favorevole, poiché in Italia non ci sono state crisi di grandi banche, né abbiamo vissuto l'esperienza traumatica dirompente di esplosioni di bolle immobiliari. Quindi avevamo le carte in regola per fare come la Francia, anche i Francesi non erano stati coinvolti a quel punto dalla crisi come invece la Spagna, l'Irlanda, il Regno Unito e gli stessi Stati Uniti che, tra l'altro, hanno fatto sin qui meglio di noi.

Bene, su questo lato sono d'accordo con il ministro Tremonti; dove non sono d'accordo è sul fatto che il peggioramento dei conti pubblici è stato inevitabilmente legato a questo andamento dell'economia e al calo delle entrate che sarebbe associato a questo andamento negativo. Basta fare due conti, basta guardare le cifre che sono contenute nei documenti del Governo: i saldi sono peggiorati di circa 44 miliardi dall'inizio della crisi, quindi circa 3 punti di Pil, di questi 44 miliardi solo 10 miliardi sono imputabili ad un calo delle entrate. In realtà, le entrate tributarie sono diminuite di circa 13 miliardi. Sono state introdotte una serie di balzelli con varie denominazioni molto creative. Questi balzelli ci hanno portato ad aumentare le entrate di circa 3 miliardi, quindi il saldo netto è di una diminuzione delle entrate di circa 10 miliardi. Gli altri 34 miliardi che mancano ai nostri conti pubblici sono tutte spese aggiuntive. Quindi vuol dire che in questa crisi non c'è stata nessuna capacità, come non c'era stata in precedenza, di tenere sotto controllo la spesa pubblica.

Cambiano i governi ma questa tendenza non si riesce a cambiare.

Ci sono questi cicli e ricicli anche nella storia e nella politica economica in Italia degli ultimi quindici anni. I governi di centrodestra hanno una gestione abbastanza irresponsabile della spesa pubblica per cui consegnano dei conti in disordine ai governi di centrosinistra che devono portare avanti delle operazioni di risanamento che però avvengono quasi sempre sul lato delle tasse e non sul lato del contenimento della spesa pubblica. Non si riesce ad affrontare questo nodo decisivo, che peraltro è l'unico in cui è possibile coniugare davvero rigore e sviluppo.

Non è certamente aumentando le tasse che è possibile coniugare rigore e sviluppo; per coniugare rigore e sviluppo abbiamo bisogno di fatto di intervenire sulla spesa pubblica.

Per farlo bisogna essere lungimiranti, sapendo fare quelle riforme che sanno ridurre e controllare la spesa, ma con pazienza, non facendo quelle operazioni di facciata che tagliano la spesa sulla carta con delle leggi dello stato. Da anni si parla di tagliare i consumi intermedi poi non si riesce mai a farlo.

Le operazioni di taglio della spesa pubblica sono delle operazioni lunghe, durature e complesse, che richiedono il cambiamento degli incentivi per chi poi controlla la spesa a livello decentrato.

Se guardiamo il bilancio dello Stato, grazie a un lavoro molto importante di riclassificazione della spesa pubblica fatto sotto la gestione di Padoa Schioppa, oggi sappiamo bene o male come è composto il bilancio dello Stato, sappiamo che circa i due terzi sono costituiti da tre voci: una è rappresentata dagli oneri del debito pubblico; la seconda dalle amministrazioni locali, il decentramento; e la terza componente è costituita dalle pensioni. Se non si affrontano questi capitoli è difficile riuscire a tenere sotto controllo la spesa pubblica, ed è possibile farlo senza ridurre i servizi che vengono concessi ai cittadini. Bisogna creare gli incentivi giusti a livello locale. Il capitolo federalismo, purtroppo, è stato gestito sin qui in maniera opposta a quella in cui andava fatto. Abbiamo fatto il federalismo al contrario. Si è decentrata capacità di spesa e accentrata capacità impositiva. L'unico modo per penalizzare la gestione irresponsabile della spesa pubblica è sottoporre la gestione irresponsabile alla sanzione politica. Se le amministrazioni locali non gestiscono bene la spesa pubblica sono obbligate ad aumentare le tasse e questo aumento delle tasse è visibile dai cittadini che li puniranno.

Nel Varesotto è avvenuto esattamente il contrario, poi addirittura sono stati concessi premi, anche in questa legislatura: ad esempio i 4 miliardi regalati alla Regione Sicilia che ha dato ripetute dimostrazioni di gestione forsennata della spesa pubblica. Quindi è una questione di lavoro di lungo periodo, in cui bisogna avere pazienza e sapere che i risultati verranno nel corso del tempo.

Lo stesso dicasi anche per le politiche per lo sviluppo: bisogna seminare sapendo che poi i risultati non saranno immediati. In questa crisi avevamo davvero un'occasione importantissima per fare alcune riforme strutturali perché durante la crisi si manifesta quel senso dell'emergenza che non c'è in altri momenti. Le grandi riforme sono state fatte in Italia sempre in periodi di grande difficoltà perché quando si è in grande difficoltà si ha la forza per trovare il consenso indispensabile a queste operazioni.

Quali sarebbero quindi, a mio giudizio, i terreni cruciali su cui oggi bisognerebbe intervenire con lungimiranza?

Credo che il terreno cruciale sia quello del mercato del lavoro. Non è solo perché mi occupo di mercato del lavoro, ma perché ritengo davvero che oggi il mercato del lavoro sia il terreno principale su cui bisogna intervenire.

Sul mercato del lavoro si gioca oggi la possibilità di cambiare passo per il Paese. Se noi uscissimo dalla recessione con lo stesso ritmo di crescita con cui siamo entrati, quindi con la crescita della nostra economia dal 2000 al 2007, noi riusciremmo, di fatto, a ritornare ai livelli di reddito procapite pre-crisi soltanto nel 2023. Non è una profezia, è un calcolo aritmetico. Con questa recessione siamo ritornati a livelli di reddito procapite del '99. Anche tenendo conto dell'andamento demografico e tutti gli altri fattori, la prospettiva sarebbe la seguente: arrivare al 2023 per tornare al reddito procapite del 2007. Per cui dobbiamo assolutamente cambiare passo e per cambiare passo bisogna affrontare il nodo di fondo che è quello della nostra specializzazione produttiva, della nostra capacità di utilizzare il capitale umano di cui disponiamo e, in qualche modo, di fare arrivare anche altro capitale umano da fuori, perché ci vorrà del tempo perché noi ne produciamo di più.

Solo due proposte rispetto alle riforme principali da fare.

Credo che oggi si debba principalmente intervenire sul lato dell'uscita dal mercato del lavoro con una riforma organica degli ammortizzatori sociali. La mancata riforma degli ammortizzatori sociali ci lascia in eredità una situazione dei conti pubblici molto difficile. Gli interventi tampone che sono stati fatti hanno creato le condizioni per cui continueremo nel tempo ad avere degli ammortizzatori sociali squilibrati, che lasciano fuori sistematicamente i lavoratori che sono a maggior rischio di perdere il posto di lavoro. Prima della crisi c'era, nella gestione della cassa integrazione, una capacità delle parti sociali e dei datori di lavoro di gestire lo strumento in modo oculato: uscendo dalle fasi più difficili si riduceva la spesa. Con l'uso che è stato fatto della cassa integrazione in deroga ed estendendo, nel corso del tempo, la durata di questi trattamenti, si sono create le condizioni per perdere del tutto il controllo anche di questa forma di spesa. Si tratta infatti di soldi di cui le imprese dispongono senza pagare alcun contributo, sono fondi tratti dalla fiscalità generale. È evidente la conseguente deresponsabilizzazione dei datori di lavoro. Al contrario, una riforma organica degli ammortizzatori sociali costerebbe molto di meno di questi provvedimenti tampone varati sin qui.

Poi bisogna riformare il percorso d'ingresso nel mercato del lavoro.

Voi mi direte: perché oggi pensare al percorso d'ingresso nel mercato del lavoro quando il problema di fondo è quello dei licenziamenti?

È fondamentale affrontare il problema dell'ingresso perché già oggi le imprese hanno cominciato ad assumere unicamente (il 90% delle assunzioni) con dei contratti temporanei, con evidenti conseguenze negative. Questi lavoratori sono soggetti ad una situazione di forte instabilità nell'impiego, lo sappiamo, e non ci sarà per loro alcun investimento in formazione.

Il capitale umano si forma non soltanto nella scuola, si forma in gran parte nell'azienda e i datori di lavoro, che sanno che il lavoratore ha il contratto con una scadenza prefissata, non hanno nessun incentivo ad investire, come del resto lo stesso lavoratore. Quindi bisogna cambiare i percorsi di ingresso nel mercato del lavoro, far sì che si passi da un inizio di lavoro con un contratto a termine a contratti, invece, a tempo indeterminato ma che garantiscano nelle fasi iniziali una certa flessibilità al datore di lavoro in modo tale che non sia scoraggiato dall'offrire fin da subito un contratto a tempo indeterminato.

Vi dico di più. Una riforma di questo tipo non solo non costerebbe nulla alle casse dello Stato, poichè non c'è bisogno di produrre nessun incentivo fiscale ma ci si basa soltanto sugli incentivi esistenti al creare dei rapporti di lavoro continuativi che siano all'insegna del conseguimento della maggiore produttività, ma risolverebbe in gran parte i problemi del nostro sistema pensionistico. Ci sono infatti interazioni fortissime tra riforma del mercato del lavoro e riforma delle nostre pensioni.

Basta fare due simulazioni per rendersene conto.

I giovani sono entrati, oggi, in un sistema di tipo contributivo per cui conta, come sapete, tutto quello che versano nell'intero arco della vita lavorativa. I primi anni di lavoro sono fondamentali per determinare la pensione futura perché, siccome c'è la capitalizzazione continua, i primi anni sono quelli che determineranno gran parte della pensione finale del lavoratore, basta fare due calcoli per accorgersene. Entrare oggi con un salario di 800 euro al mese e avere, come prospettiva, due o tre interruzioni di carriera con periodi di disoccupazione - e devo dire che sto dipingendo quadri molto rosei - significa che si è destinati ad avere una pensione molto bassa, al di sotto dei minimi sociali. Basterebbe invece entrare, mettiamo pure anche solo a 800 euro al mese, ma avendo una prospettiva di crescita salariale come quella delle persone che hanno contratto a tempo indeterminato e senza interruzione di carriera per avere, all'età di pensionamento, una pensione del 30-40% più alta; quindi è lì che risolviamo anche il problema futuro delle pensioni dei giovani: nel mercato del lavoro con delle riforme a costo zero. Per questo bisogna intervenire adesso sul percorso di ingresso.

Poi ci sono altri aspetti: riformare la scuola, l'università per migliorare la qualità del nostro capitale umano, in particolare al sud. Questa è l'operazione grossa da fare nel sud Italia. Il sud Italia produce dei diplomati che

sono di qualità inferiore, lo dicono proprio i test che vengono somministrati a livello internazionale, di quelli che vengono prodotti in altre parti del Paese o in altre parti d'Europa. Comunque la riforma della scuola e dell' università sono delle riforme i cui esiti hanno tempi lunghi.

Ma c'è bisogno subito di migliorare la qualità della nostra classe dirigente e della nostra classe manageriale e qui bisogna modificare le condizioni che hanno sin qui tenuto lontano dal nostro Paese i talenti. Quindi c'è da fare un'operazione fondamentale e necessaria di cui questa maggioranza non sembra capace a causa del vincolo della Lega. In un momento in cui è cambiata la geografia economica del mondo e quindi le persone più capaci si chiedono dove conviene andare a studiare, dove conviene investire nel futuro, i continui, durissimi messaggi della Lega, che ha oggi responsabilità di governo, nei confronti dell'immigrazione, tengono lontano dal nostro paese anche i talenti. La classe manageriale italiana è la meno internazionale tra i paesi europei, vi sono meno studenti e ricercatori stranieri di cui abbiamo bisogno assoluto.

Per farli venire certamente occorrerà qualche riforma, per esempio un visto per gli studenti. Nella mia università molti vengono per lo stage, arrivano in Italia, vengono fornite loro anche delle borse di studio, quindi costano al contribuente, e poi si fa di tutto perché se ne vadano. Infatti devono continuamente passare sotto le forche caudine che sono i rinnovi dei permessi di soggiorno e che sistematicamente arrivano quando sono già scaduti.

Al tempo stesso occorre dare un'opportunità all' immigrazione qualificata. Vi sono persone che possono scegliere dove andare, leggono che il ministro tal dei tali ha detto che in Italia gli immigrati devono andarsene, devono tornare a casa, per usare il linguaggio più gentile -spesso i toni sono ben peggiori- e decidono di andare altrove. Così ci privano della possibilità di rinnovare la nostra classe dirigente, cosa di cui abbiamo un bisogno assoluto.

## **Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Grazie al professor Boeri per l'ottimo intervento.

Mi ero dimenticato di dire in presentazione che se volete seguire in via sistematica le lezioni del professor Boeri dovrete iscrivervi alla Bocconi, ma se invece volete seguire il suo punto di vista, così come il punto di vista di Francesco Daveri che si appresta ad intervenire potete naturalmente seguire il sito [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it) dove, con regolarità, i suoi punti di vista sono sintetizzati. Passo rapidamente, suggerisco a coloro che hanno una domanda da porre ai relatori di portarla qui su un foglietto di carta. I tempi sono molto ridotti, quindi non possiamo fare un dibattito però se qualcuno ha una domanda da porre a qualcuno se ce la fa avere in forma scritta molto sintetica cerchiamo di sottoporla al relatore più vicino a questi temi.

Passo la parola a Francesco Daveri.

## Francesco Daveri

*Docente di Politica economica, Università degli Studi di Parma*

Buonasera. Restringere il mio intervento ad alcune considerazioni, a partire da alcuni dei contributi che abbiamo sentito fino a questo momento. Non esporrò un complessivo programma di governo come invece mi sembra abbia fatto Tito Boeri, con grande capacità ed efficacia.

Partirei da Nino Andreatta: proprio questa settimana, ai miei studenti della Facoltà di Economia nel corso di scenari economici volevo raccontare come era stata la politica economica italiana degli anni '80 e degli anni '90 in modo da arrivare poi a discutere come siamo arrivati all'euro e cosa è successo dopo. Effettivamente, non facendo apposta, è uscito il nome di Nino Andreatta e credo che sia entrato bene in testa a tutti gli studenti che le basi per prepararci opportunamente all'entrata nell'euro che sono state messe e poi raggiunte dai governi della seconda metà degli anni '90, sono state poste proprio quando c'è stato quel divorzio Tesoro-Banca d'Italia voluto da Nino Andreatta anche grazie al contributo di Giovanni Goria. Questo è certamente un aspetto che, nella giornata di oggi dobbiamo ricordare. Personalmente non ho avuto la fortuna di conoscere Beniamino Andreatta né Giovanni Goria, però cerco sempre di trasmettere ai miei studenti che sono pochi i contributi che verranno ricordati per decenni. Credo che il loro sia stato un contributo fondamentale.

Ho un ricordo di Giovanni Goria in un dibattito televisivo che per qualche strana ragione mi è rimasto in mente. Il dibattito era tra lui e Gerardo Chiaromonte, che era un esponente, ricorderete, della cosiddetta parte migliorista del PCI. Chiaromonte, a un certo punto, apostrofò Goria, che non ricordo se era primo ministro a quel tempo oppure ministro del Tesoro, dicendogli: "Ma insomma, non vorrai che continuiamo a impiegare la gente nelle pizzerie". Questo perché nella discussione si parlava della qualità dei posti di lavoro che dovevano essere creati e ricordo che la risposta di Goria fu molto breve e significativa: «Perché no». Era un risposta piena di buonsenso.

Tendenzialmente io, ai tempi, parteggiavo per Chiaromonte. Avevo una certa simpatia per lui e per la posizione migliorista. Ricordo che in quel caso mi colpì il buon senso contenuto nelle parole di Giovanni Goria, il buon senso che è sempre importante per un uomo politico e che faceva dire implicitamente a Goria: "Ma sì, certo, vorremmo creare i posti di lavoro nei settori high tech, vorremmo creare dei buoni posti di lavoro anziché creare dei posti di lavoro precari o dei posti di lavoro che oggi ci sono e domani non ci sono più. Ma se non si può, cosa facciamo? Meglio occupare la gente nelle pizzerie dunque". La situazione che veniva discussa, tanto per cambiare, era di difficoltà per il nostro Paese e quindi in quel momento si doveva accettare di creare comunque posti di lavoro. Uno dei problemi che si manifestava prima dell'introduzione delle riforme del mercato del lavoro della seconda metà degli anni '90 – quelle del ministro Treu, poi proseguite, anche se con altre priorità, con la riforma Biagi - era la difficoltà di ingresso sul mercato del lavoro. Si trattava di una vera e propria lotteria per i giovani.

Oggi i miei studenti vedono l'aspetto della precarietà dei posti di lavoro che vengono a loro offerti, vedono i 600 euro al mese, vedono gli 800 euro al mese come stipendio di ingresso che rischia di rimanere tale per un lungo periodo di tempo. Però vent'anni fa non c'erano proprio questi posti di lavoro nell'economia ufficiale. Tutti i posti di lavoro, se c'erano, erano nell'economia sommersa. Quindi il precariato non è stato inventato con le riforme del mercato del lavoro che sono state introdotte dal 1997 ad oggi. Le riforme sono state anche una risposta alla globalizzazione e alla precarizzazione dei lavoratori rispetto ai capitalisti, come si sarebbe detto una volta. Sono fenomeni apparsi insieme allo sviluppo dei mercati finanziari, e che hanno portato ad una distribuzione del reddito molto squilibrata in direzione del capitale e ancora a sfavore del lavoro.

Quindi, di Giovanni Goria, ricordo prima di tutto il suo grande buonsenso, che però ci dice anche qualcosa del dibattito che oggi affrontiamo. Indubbiamente una delle sfide che ha di fronte l'economia italiana è quel-

la di capire in che modo adeguare la nostra capacità di produrre, di essere competitivi sui mercati mondiali senza però snaturarci. Il made in Italy non deve diventare niente di diverso, dal punto di vista della capacità culturale di produrre cose che piacciono in giro per il mondo, da quello che già abbiamo. Per fare un'osservazione complementare a quella fatta in precedenza da Tito Boeri, una delle cose importanti della riforma della scuola e dell'università è capire in che modo la riforma della scuola e dell'università possa tornare a dare rinnovata linfa e rinnovata qualità. Qualcosa era già stato fatto nel biennio 2006-2007, prima dell'inizio di questa crisi e bisogna ricominciare da lì, non si può ricominciare da un'altra parte. Il tema di ri-orientare la politica universitaria e della scuola, o di recuperare le scuole tecniche è molto importante perché il nostro settore manifatturiero ha bisogno di buoni tecnici, che possono in parte essere importati dall'estero, come suggeriva Boeri. In buona parte però, devono essere prodotti anche all'interno, dal nostro sistema scolastico.

Un'altra cosa che sottolineerei e che rimane, credo, del contributo sia di Beniamino Andreatta sia di Giovanni Gorla, è che dalla crisi non si esce con il deficit. Il vincolo di bilancio, l'imposizione di un vincolo di bilancio, ha avuto prima di tutto, nel nostro Paese, un significato etico. In un paese in cui spesso l'unica regola è non rispettare le regole, avere uomini politici che si pongano come esempio e chiedano di fare cose che, anche privatamente, è complicato fare ha riflessi molto rilevanti.

Si tratta di esempi che ancora oggi dobbiamo prendere estremamente sul serio. Questo mi porta a dire che le politiche che vediamo attuate, non solo in Italia ma soprattutto in giro per il mondo, stanno enormemente aumentando i deficit pubblici e il debito pubblico e che stanno rendendo tutti i paesi del mondo molto più simili a com'era l'Italia degli anni '90. Tutti avranno presto un debito pubblico del 100% del Pil, grosso modo, nel 2014. Queste sono le stime dell'Ocse. In un mondo di questo tipo la crescita non viene rialimentata con il deficit, anzi l'accumulo di debito pubblico, come purtroppo insegna la storia degli ultimi vent'anni del nostro Paese, implica che la politica fiscale perda gradi di libertà. Conseguentemente quando si presenta una crisi diventa molto più difficile attuare le scelte politiche necessarie. La strada diventa molto più stretta, si vorrebbero fare più politiche sociali perché ce n'è più bisogno, particolarmente in un periodo di crisi, però quando si cercano le risorse, queste non ci sono. Magari con qualche scelta non del tutto appropriata si rinuncia ad alcune risorse esistenti cancellando, ad esempio, imposte come quella dell'Ici sulla prima casa che è l'unica voce sensata di entrata per gli enti locali e che obbliga quindi gli enti locali ad essere sostanzialmente alla mercé delle disponibilità dei Governi centrali.

Per venire poi invece a uno degli aspetti toccati da Alfredo Alessandrini che riguardava il pensiero e l'opera di Andrea Borri, mi è molto piaciuto l'accento a come si attua una politica di rigore e come si può provare a garantire lo sviluppo salvaguardando il rigore. La questione è davvero scegliere dove si taglia e come si taglia, proprio quello che in realtà non è stato fatto.

Se c'è una cosa da imputare all'attuale conduzione della politica economica è che l'idea di imporre tagli spalmati su tutti perché così almeno ognuno paga un poco, è una strada che non porta da nessuna parte. Ma per fare tagli non lineari ci vuole coraggio e forza politica.

Un Governo che ha un'ampia maggioranza parlamentare, a mio avviso, potrebbe avere più coraggio. E' la strada tentata dal ministro Gelmini quando vuole attuare la classifica delle università. L'operazione è stata condotta quest'estate con qualche piccolo errore contabile nel fare le classifiche, il che ha penalizzato, tra l'altro, l'ateneo di Parma, ma la filosofia di fondo e la direzione da prendere è corretta, in particolare per l'Università.

Ma anche nella scuola occorre cominciare a scegliere, incoraggiare le persone che fanno e scoraggiare le persone che non fanno. Se non si riesce a fare così, si trasmette un cattivo esempio ai giovani che, proprio in questi contesti, imparano qual è l'etica del lavoro che dovranno mettere in pratica quando si troveranno a lavorare essi stessi.

**Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Grazie Francesco.

L'ultimo intervento al professor Franco Mosconi, la crisi recente macrofinanziaria si è sviluppata a partire da fenomeni finanziari ma in questo momento ci fa temere sulla tenuta del tessuto industriale del Paese. Franco Mosconi si occupa di economia industriale ed è sicuramente la persona migliore per darci un punto di vista sintetico su questo punto.

## Franco Mosconi

*Docente di economia industriale, Università degli Studi di Parma*

Anch'io, come i colleghi Tito Boeri e Francesco Daveri, ringrazio gli organizzatori e le due Fondazioni intitolate ad Andrea Borri e a Giovanni Gorla.

Comincio con una citazione, di cui solo dopo scopriremo l'autore, l'anno e l'occasione: «È noto come l'automatismo del mercato non sia sufficiente a garantire in maniera sistematica il processo di crescita, pertanto il problema di una politica di piano consiste nel mettere in atto meccanismi integrativi dell'economia di mercato e nel limitare l'area entro cui il coordinamento delle decisioni autonome delle imprese può essere lasciato invece al funzionamento del meccanismo concorrenziale. Il problema della scelta - e concludo - tra meccanismo di piano e mercato viene così de-ideologizzato. L'uno e l'altro vengono apprezzati per i loro obiettivi vantaggiosi nell'assicurare il massimo sviluppo delle forze produttive».

Se da questa prosa togliamo l'espressione politica di piano, che è un po' scomparsa dal gergo e dal modo di parlare degli economisti e degli uomini politici, non si direbbe che è una citazione del 1962, Convegno di San Pellegrino, l'appuntamento programmatico più importante dell'allora partito di maggioranza relativa dove il professor Nino Andreatta svolgeva una ampia relazione da cui ho tratto il brano.

Rileggo le ultime parole: assicurare la politica di piano e quindi oggi diremmo, forse più prosaicamente, la politica economica, l'equilibrio di bilancio e il mercato devono assicurare il massimo sviluppo delle forze produttive.

Dopo quello che hanno già sapientemente detto gli amici Tito Boeri e Francesco Daveri sul piano macroeconomico e dello stato sociale, rivolgerò la mia attenzione alle questioni industriali, uno dei punti cruciali del dibattito e delle scelte a cui siamo di fronte.

La porrei così: come deve fare il Paese a non perdere il posto d'onore, dopo la grande inarrivabile Germania (una medaglia d'oro assegnata per l'eternità) diciamo così, come non perdere il piazzamento d'onore (la medaglia d'argento) come seconda potenza manifatturiera dell'Europa? Questo è uno dei punti chiave che oggi ha di fronte non soltanto la politica industriale ma la politica economica a tutto tondo. Le relazioni che mi hanno preceduto e anche alcuni dei riferimenti di Francesco Daveri sull'operato di Nino Andreatta sottolineano la parte, come è giusto che sia, del divorzio Tesoro-Banca d'Italia e del contributo che egli ha dato alla politica macroeconomica italiana. Credo però sia giusto, siccome poi il professor Prodi concluderà i lavori, ricordare che dall'Istituto di economia del professor Andreatta, dove Carlo D'Adda, Angelo Tantazzi e Giorgio Baseri erano i giovani economisti che si formavano con Andreatta, e il professor Prodi stesso era di quel gruppo, è nato il filone dell'economia e della politica industriale italiana.

Voglio richiamare una definizione del professor Prodi. Quando il Professore descrive l'attività manifatturiera europea usa l'immagine del cilindro che va da Amburgo a Firenze. Se guardiamo la mappa o l'atlante, l'Italia è dentro il cilindro con molte di regioni. Allora mantenere, se è possibile rafforzare la nostra base manifatturiera per un paese come l'Italia è davvero vitale. Se è vitale per l'Italia, nel suo insieme, è ancor più vitale per una regione come l'Emilia Romagna che, pur non essendo di grandissime dimensioni (4 milioni e mezzo scarsi di abitanti) è una vera, mi si passi l'espressione, potenza regionale a livello industriale e commerciale, se guardiamo le sue performance sull'estero.

Allora la domanda, proseguendo in una serie di domande retoriche, può diventare: bastano i distretti industriali e le celebri Pmi, così come le abbiamo conosciute in questi decenni, a mantenere questa base manifatturiera e, se è possibile, rafforzarla?

Alla domanda si potrebbe rispondere con una controdeduzione. Da anni è in atto una metamorfosi nei nostri distretti e nei nostri sistemi di piccole e medie imprese. L'ultima domanda è: la metamorfosi che c'è stata fino ad oggi, fino allo scoppio della crisi, è sufficiente?

Io credo di no, la metamorfosi va portata alle estreme conseguenze, o meglio, se vogliamo usare un'immagine del linguaggio quotidiano, è come se l'economia italiana e la sua parte più manifatturiera, l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Toscana, il Triveneto, la Lombardia, fossero state colte in mezzo al guado dalla crisi, il fiume bisogna provare ad attraversarlo del tutto. Condivido quindi la posizione dei colleghi quando hanno messo in evidenza sì punti di debolezza dell'economia e della società italiana ma anche alcune delle virtù che ci contraddistinguono dal punto di vista microeconomico della struttura produttiva.

Se è vero che la metamorfosi è da portare a compimento, è da rigettare l'idea che siamo in una sorta di anno zero.

In primo luogo i circa dieci anni dal '97 ad oggi, se li rileggiamo dal punto di vista macroeconomico, dove sono maestri tutti coloro che mi hanno preceduto, sono stati anni di saliscendi continui, dal '97 al 2007. L'Italia ha generato questo universo di medie imprese industriali, le famose censite da Mediobanca, che erano 3200 nel '96, all'epoca della prima indagine, sono 4300 oggi, ai tempi dell'ultima indagine. Ne abbiamo quindi 1100 in più. Ciò vuol dire che il processo di crescita dimensionale non è un miraggio, la più parte, come fanno vedere i dati che Mediobanca pubblica sotto l'espressione "l'indice di turbolenza" (chi entra e chi esce) erano piccole e sono diventate medie.

Nei distretti un processo di progressiva crescita della qualità dei prodotti è chiaramente in atto, soprattutto nei distretti che producono beni per la persona e per la casa, in quelli della meccanica, dove siamo l'indiscussa regina. C'è stato un forte processo di crescita tecnologica, a Reggio Emilia, Parma e Modena è di casa la mecatronica. I distretti, grazie soprattutto al fatto che un insieme di imprese svolge, oggi, un ruolo di traino, è diventata una sorta di élite, sono cresciuti nel loro livello tecnologico e nella qualità dei prodotti. Infine, autorevoli indagini, una per esempio di Banca d'Italia un'altra dell'Ise che è l'Istituto di Studi Economici vigilato dal Ministero, fanno vedere come nell'età dell'Euro, non essendoci più l'arma della svalutazione competitiva, così familiare all'economia italiana, l'imperativo categorico, avendo noi dei costi di produzione medio-alti, è guadagnare punti di competitività sui mercati internazionali facendo dei buoni prodotti che incorporano delle abilità del know how del saper fare.

Come fanno le imprese a fare questo? La bacchetta magica non l'hanno non solo gli economisti, non l'hanno neppure gli imprenditori. Gli imprenditori stanno facendo sì che il cuore delle attività dell'impresa, soprattutto se raggiunge dimensioni piccolo-medie o medie, diventino le attività a monte e a valle.

A monte sono la ricerca, i designer, la progettazione; a valle sono il marketing, la commercializzazione, l'assistenza del prodotto. Guarda caso, sono attività a contenuto di capitale umano qualificato, cioè l'impresa italiana che ce la fa sta cambiando, al suo interno, il suo business; la sua attività principale è costituita da queste attività a monte e a valle che sono fatte, o dovrebbero essere fatte, da ingegneri, tecnici, scienziati, biologi, architetti, designer e così via.

Concludo con questa riflessione: il crollo dei castelli di carta, come sono stati sapientemente chiamati, ha avuto effetti anche dal punto di vista pedagogico che, per noi che insegniamo economia industriale, economia applicata, è stato detto dai più autorevoli economisti e personalità politiche del mondo, ha ridato dignità a quella che, con il linguaggio antico, chiamiamo l'economia reale. Ci voleva questo cataclisma, questo sconquasso per ridare dignità all'economia reale sia dal lato di chi la fa, e quindi gli imprenditori, i lavoratori, le loro associazioni, sia dal punto di vista di chi prova a insegnarla o a raccontarla. Ora si vanno moltiplicando i gridi d'allarme, che dopo la fase più acuta della crisi, i vizi che hanno portato al patatrac del 2007-2008, si stiano già replicando.

Credo ci sia una grossa responsabilità dell'Italia e, se vogliamo, della parte più manifatturiera dell'Italia, anche dell'Emilia Romagna in primis e delle sue classi dirigenti, per mantenere questa luce che si era riaccesa sulle virtù dell'economia reale e sull'importanza di avere la produzione di cose al centro del sistema. In caso contrario le possibilità di avanzata sociale, di diffusione del benessere vengono fortemente ridotte, le eco-

nomie più finanziarizzate sono, spesso, anche le più diseguali. Credo che sia una responsabilità della classe dirigente di questa terra, a cui sono appartenuti Nino Andreatta, Giovanni Gorla e Andrea Borri che non casualmente forse vengono da tre di queste regioni parte del cilindro europeo, fare in modo che la luce che si è riaccesa sull'economia reale non venga spenta, non venga spenta dallo strapotere della finanza.

L'ultima volta, e concludo, che sono stato in quest'aula il 12 novembre, un martedì mattina, c'è stata una lezione davvero magistrale di monsignor Ravasi dal titolo: "Nell'anno di Darwin e Galileo sulla frontiera fra scienza e teologia". Alla fine, dopo aver spiegato il rapporto fra scienza e teologia, monsignor Ravasi ha pressappoco detto, ovviamente la mia sintesi fa torto alla sua cultura enciclopedica, ma è per dare l'idea: potremmo ripetere l'esercizio che abbiamo fatto oggi, il rapporto scienza-teologia, con molte altre discipline, per esempio l'economia. Citando alcuni maestri del pensiero, monsignor Ravasi ha concluso dicendo: ecco, io credo che la scienza economica debba recuperare la sua vena di scienza umanistica, cito testualmente, ed essere la legge che regge la casa del mondo.

Oggi il mio istinto mi porta a dire che forse stavamo parlando della stessa cosa. Grazie.

# CONCLUSIONI

## **Moderatore: Giulio Tagliavini**

*Docente di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Parma*

Grazie al professor Mosconi, che così completiamo la fase delle sei relazioni.

Come avete visto sei contributi particolarmente importanti, interessanti, pomeriggio assolutamente molto fruttuoso. Passo la parola al professor Romano Prodi per le conclusioni e per l'indicazione di qualche nuova prospettiva di riflessione, di studio e di valutazione di questi problemi.

## Romano Prodi

*Professor - at large - Brown University*

Grazie a tutti. Vorrei fare alcune riflessioni sulla discussione di questo pomeriggio che è stata estremamente interessante. Parto con una considerazione marginale: se fossero stati qui insieme a dibattere Giovanni Goria, Beniamino Andreatta e Andrea Borri, sarebbe stata una splendida tavola rotonda con i fuochi di artificio di Andreatta e con le concrete ricette di Borri e di Goria. Ci sarebbe stato tanto buon senso e avremmo potuto essere certamente illuminati da un dibattito di quel tipo, soprattutto avremmo avuto un confronto estremamente rispettoso degli altri, senza assalto personale ma con quell'ironia che era propria di tutti e tre gli oratori. In alcuni momenti vi sarebbe stata un'ironia più graffiante, in altri più bonaria, ma il dibattito si sarebbe stemperato in una fondamentale adesione agli obiettivi finali.

Oggi il dibattito è stato animato: impostazioni intellettuali serie, coerenti, che hanno cercato di seguire la linea di quegli anni, di ciò che è stato fatto e di ciò che è stato tentato. Dalla relazione di Sarcinelli, ripresa poi da tutti i discorsi successivi, è emersa anche la difficoltà di quei momenti: Sarcinelli ha posto il problema se il ministro del Tesoro o il presidente del Consiglio, da solo, poteva cambiare mentalità, struttura amministrativa, posizioni relative nell'ambito di un Paese che era in una situazione di obiettiva difficoltà rispetto agli altri Paesi, una difficoltà che si era accumulata tempo per tempo, progressivamente e in cui quella che è stata chiamata, in un accenno, l'assalto alla diligenza, era un fatto quotidiano. I banditi non aspettavano determinati appuntamenti o nei canyon, erano un problema quotidiano in cui l'obiettivo della custodia della spesa pubblica era difficilissimo.

Ma che cosa i tre protagonisti, i rimpianti protagonisti nella giornata di oggi, ci hanno lasciato? Dai discorsi degli oratori che abbiamo sentito, che cosa emerge?

Traggo alcune conclusioni. Primo: una capacità intellettuale straordinaria e la forza, l'obiettivo, lo sforzo più che la forza, per trovare una soluzione di lungo periodo dei problemi del Paese. Non dico questo perché è il problema di oggi, non solo italiano ma di tutte le democrazie moderne. Stiamo continuamente accorciando e mettendo in contraddizione il problema elettorale di breve termine con la soluzione dei problemi di lungo termine. Stiamo indebolendo enormemente la democrazia, proprio il sistema democratico a cui si imputa sempre l'incapacità di applicare la ricetta necessaria a guarire il Paese o il continente nel lungo periodo.

Questo è un rischio gravissimo, e lo sottolineo qui perché tutte e tre le persone che abbiamo ricordato avevano la caratteristica di insistere sul lungo termine anche quando non era compreso. Il divorzio Tesoro-Banca d'Italia è stato irrisolto per lunghi anni. Il problema del bilancio della Provincia di Parma è stato faticosissimo da mandare avanti all'inizio. Questo è un grande problema della politica contemporanea: se si vuole essere popolari e a breve, si rovina il Paese. Questa affermazione, in un'epoca televisiva, è un'affermazione che ha conseguenze anche molto serie sul futuro della nostra democrazia. Da questo punto di vista, secondo me, Andreatta su questo aspetto ci ha rimesso moltissimo. Ha rimesso tanta della propria forza politica, è stato isolato, è stato messo in un angolo. Quando Andreatta affrontava i temi, diciamo così tatcheriani, del risanamento del bilancio, del divorzio Banca d'Italia-Tesoro, del controllo della cassa invece del più lento ma più fruttuoso, più complicato controllo della competenza, lo faceva per svegliare il Paese, per rendere drammatico il contrasto, appunto, tra il gioco politico a breve e l'interesse di lungo periodo del Paese. In questo non è riuscito, non è riuscito proprio per i discorsi di assalto alle diligenze, alle difficoltà della politica di lungo periodo del Paese a cui ho accennato prima.

Seconda riflessione: la difficoltà enorme della politica restrittiva in Italia, della politica di severità di bilancio, per la frammentazione dei centri decisionali del Paese. L'aver richiamato, come hanno fatto Goria all'inizio e Andreatta poi, al problema del sentiero unico del risanamento del Paese, come è stato giustamente richiamato qui, ha facilitato, ha reso possibile la mia azione successiva di due anni di severità forte, per portare l'Italia nell'ambito dell'euro. L'euro era il coronamento di questa operazione: dare al Paese un vincolo esterno che non fosse un vincolo subito ma che fosse un vincolo partecipato.

L'euro infatti è un vincolo partecipato che ci obbliga a una politica virtuosa nell'ambito finanziario, nell'interesse del Paese. Come è stato richiamato oggi, l'Italia, quando ci sono degli obiettivi forti, li capisce e finisce con il dividerli. Quando ho proposto la tassa sull'Europa ci siamo riusciti ed è stata poi restituita nei termini in cui si era detto perché il Paese condivideva un obiettivo comune.

Questa è la terza riflessione: occorre avere alcuni obiettivi fortemente condivisi e questo urta contro alcuni aspetti che mi fanno riflettere e mi fanno anche essere pessimista. In particolare mi riferisco alla rassegnazione, al clima di rassegnazione a perdere che in molti casi connota il nostro Paese. Voi l'avete ricordato, in Italia abbiamo due economie industriali: dalle Alpi a Firenze identiche alla Germania con tutti gli indici e di produttività e di percentuale industriale sul valore aggiunto, da Firenze in giù equivalente a indici totalmente fuori dal sistema europeo. Però devo anche dire che su questo l'Italia si sta rassegnando con fuochi d'artificio temporanei sul discorso del nord. Nella prassi, richiamo ad esempio il riferimento ai quattro miliardi di euro per la Sicilia, nella prassi il problema è l'aggiustamento a posteriori di tutti questi squilibri tramite il bilancio pubblico ma senza la riorganizzazione delle risorse umane, delle strutture delle autorità pubbliche.

Il secondo elemento accolto con rassegnazione è una crescita leggermente inferiore agli altri. L'avverbio "leggermente" sembrerebbe sdrammatizzare il problema, ma nel lungo periodo questo diventa drammatico soprattutto quando si è inseriti in una unione economica con altri Paesi. "Leggermente" significa andare adagio, in coda alle classifiche e quindi ritorniamo al discorso di lungo periodo che oggi era, secondo me, dominante.

Una quarta osservazione, che mi veniva suggerita dal dibattito, è il rispetto della funzione del Parlamento. Per molti anni abbiamo sentito dire che non potevano essere raggiunti determinati obiettivi se non si saltava il Parlamento e questo non sembra essere vero nelle circostanze di oggi. Il Parlamento va rispettato perché è un luogo di discussione, un luogo di confronto, un luogo di lotta politica durissima. L'illusione di bypassare il Parlamento, alla fine, produce la disgregazione del sistema politico.

Veramente non si è discusso in luogo aperto su come si esce da un periodo di grande aumento del debito pubblico come quello che è avvenuto in tutto il mondo nell'ultimo anno e mezzo. Sarcinelli ha posto l'interrogativo alla fine del suo discorso, l'interrogativo più pesante della storia contemporanea: ci usciremo con un altro periodo di inflazione? Ci usciremo con uno sforzo di coordinamento della politica mondiale? Non riesco a dare la risposta ancora, non riesco perché questa crisi è una crisi in cui c'è stata un'ottima reazione iniziale di alcuni governi. Saremmo andati in una crisi ben più grave se i cinesi, gli americani non avessero reagito con la prontezza di Paesi che sanno essere, a loro modo, guida del sistema. Pur con tutti gli errori fatti in precedenza fanno, in qualche modo, correggere rapidamente questo andamento. Tuttavia ogni giorno ce n'è una, si direbbe. Lo scoppio della finanziaria del Dubai può non essere gravissimo ma dà il senso che la catena non è mai finita, c'è l'America, subito dopo l'Irlanda, poi la crisi spagnola, poi dopo il problema della Russia, poi salta fuori Dubai, questa turbolenza sta continuando a portare problemi al nostro sistema economico.

Allora ecco l'osservazione molto seria, toccata anche dagli ultimi tre interventi.

Ogni Paese, nell'attuale situazione economica, è limitato dagli altri Paesi, ancor più un Paese che è membro di una unione ancora incompleta come l'Unione Europea. Quando c'è un sistema indebitato come quello italiano, non vi è più un margine di espansione della spesa come l'hanno i Paesi non indebitati, ad esempio la Gran Bretagna. L'Italia dipende, in gran parte, dall'espansione degli altri. Le industrie emiliane, di cui parlava Mosconi prima, sono industrie di esportazione. Finché non si riprende la musica dell'orchestra mondiale l'Italia è in una situazione di assoluta impossibilità di ripresa autonoma.

Ecco, allora, l'opportunità di chiudere questa giornata in cui, in teoria, qualcuno avrebbe potuto chiedere che cosa c'entrava la tavola rotonda, la bella tavola rotonda che abbiamo avuto prima? C'entrava moltissimo. Tutti e tre i relatori hanno sottolineato un aspetto: quando i margini macro sono così ristretti, è la microeconomia che diventa importante, è il cambiamento del mercato del lavoro, è il cambiamento del Welfare, è il

cambiamento della politica industriale che diventano importanti perché sono gli strumenti che noi abbiamo in mano.

Nella realtà della politica economica e soprattutto della politica industriale il problema è, ripeto, delle risorse umane, della riorganizzazione del dopo. Su questo ci sono, nel mondo, diverse opinioni: andiamo verso il terziario e la Cina diventa il fabbricante per tutti, che poi si condizionerà per effetto che tutti sono interessati a dare una regolamentazione alla Cina. Altro invece è una posizione che vuole conservare l'industria perché è la nostra forza economica. In quest'ottica la produzione industriale va elevata perché il mercato mondiale sta diventando sempre più difficile e sempre più complicato. Su questo cammino, secondo me, noi dobbiamo portare il dibattito. A mio parere, se noi non conserviamo una forte, dinamica industria manifatturiera noi non avremo più niente da dire nel mondo, in un mondo che cambia. Se continuiamo con un tasso di sviluppo del +8,9% in Cina e un tasso di sviluppo con segno meno in Europa, anche qui si fa il gioco delle statistiche. C'è qualche + zero virgola qualcosa in questo momento e la gente dice: bene, siamo usciti dalla crisi.

Guardate che si riferisce al mese di ottobre dell'anno scorso che nevicava, pioveva e grandinava, quindi +0,8, +0,5, +0,2 rispetto al mese della tragedia non è mica il risanamento!

Già da qualche mese si vede che, dal punto di vista produttivo, siamo nel fondo di un catino e non sappiamo ancora quanto è lungo questo fondo. È già molto che le politiche economiche, di cui ho fatto cenno prima, ci abbiano risparmiato il crollo tipo il 1929. Ma questo andamento che esige una politica di lungo periodo per poter vedere un futuro, questo catino, questo fondo del catino, noi non sappiamo ancora quanto duri.

Ecco, queste sono le osservazioni che mi sento di fare dalla tavola rotonda di oggi per trarne un senso di urgenza e anche, per certi aspetti di drammaticità, ma anche il senso della necessità e anche della possibilità di poter mettere assieme le energie per poter reagire di fronte a questo cambiamento in atto. Fra l'anno scorso e quest'anno è cambiato ogni punto di riferimento nell'economia mondiale, si ricomincia, punto a capo, e ci dobbiamo riconquistare i posti di nuovo. Non si riproducono i posti come prima della crisi. Sotto questo aspetto, alcuni Paesi, come ad esempio la Spagna, avranno problemi relativi ancora più seri. Un Paese come l'Italia, con i limiti di bilancio che abbiamo visto prima, o ottimizza tutte le proprie risorse naturali oppure la rassegnazione a perdere diventa l'unica consolazione collettiva.

A questo proprio non ci sto, mi sembra che il non rassegnarsi fosse la caratteristica di tutti e tre gli amici che abbiamo ricordato oggi e in loro nome noi non dobbiamo rassegnarci.

# SCHEDE

## Andrea Borri

Nato a Parma il 13 luglio 1935, ha conseguito la maturità classica, quindi la laurea in giurisprudenza ed è stato nominato notaio nel 1963. Da giovane è stato campione d'Italia di rugby, presidente dell'Associazione Universitaria Parmense e del Festival Internazionale del Teatro.

Si dedicò fin dall'inizio alla politica. Fu eletto per tre mandati, dal 1963 al 1975, consigliere comunale di Parma, e negli anni settanta fu capogruppo della Democrazia cristiana nel Consiglio comunale. Assunse una posizione forte nella denuncia dello scandalo edilizio del 1975.

Eletto alla Camera dei deputati il 20 giugno del 1976, rimase deputato fino al 1994, per cinque legislature. A Montecitorio fu membro della Commissione affari esteri ed emigrazione, della Commissione lavori pubblici, della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, della Commissione cultura, scienza e istruzione. Fu poi presidente della Commissione bicamerale di vigilanza sui servizi radiotelevisivi dal 1987 al 1992.

Dal giugno 1999 fino al 7 agosto 2003, data della sua scomparsa, è stato presidente della Provincia di Parma.

Ha creato e coordinato il Comitato Promotore della candidatura di Parma a sede dell'Autorità Alimentare Europea, ottenuta poi nel dicembre 2003.

In veste di presidente della Provincia di Parma ha ideato una politica nuova, influenzata non a caso dal suo grande spirito europeo e particolarmente importante per la costruzione della convivenza civile e democratica sul territorio.

La sua è stata una visione illuminata, tesa ad ampliare e a consolidare sia la rappresentanza sia l'indipendenza della società civile rispetto alle organizzazioni degli interessi che tendono a centralizzare dall'alto la direzione della vita politica, economica e sociale; una politica retta da tre pilastri: trasparenza, equità, equilibrio territoriale e sostenibilità, sostenibilità alla luce delle condizioni particolari dell'ambiente e della storia delle comunità locali.

Tutto il suo lavoro poggiava non tanto su di un intervento diretto, tanto meno nella gestione di attività economiche, quanto su quello dell'assunzione di un ruolo forte e autorevole nella definizione delle azioni a sostegno delle prospettive di sviluppo, attraverso gli strumenti della concertazione e della promozione di azioni innovative.

Questi principi si sono concretizzati in molteplici progetti, fra i quali, per citarne solo alcuni, Parmigianino 2003, evento culturale e turistico di grande successo; la Programmazione negoziata, con la difesa attiva dell'Appennino; il Programma speciale d'area Po Fiume d'Europa; le Politiche del lavoro e la Protezione Civile; il Piano territoriale di coordinamento provinciale; Alma la Scuola Internazionale di cucina e i Musei del Cibo, il Collegio Europeo e l'EFSA e il grande progetto di marketing territoriale.

Ha inoltre presieduto l'Istituto Nazionale di Studi Verdiani, la Conferenza Sanitaria Territoriale di Parma ed è stato Vice Presidente di Autocamionale della Cisa SpA.

È stato presidente dell'Associazione per lo Studio del Fenomeno Religioso (A.S.Fe.R.) con sede in Firenze.

Nel pensiero e nell'azione di Andrea Borri, in tutte le esperienze pubbliche intraprese, emerge un punto unificante: la centralità della persona e la sua dignità. È questa la sua lezione ed è questa la sua eredità.

## Giovanni Gorla

Nasce il 30 luglio 1943 ad Asti, coniugato con due figli. Si diploma ragioniere nel 1962 ed inizia a lavorare dapprima in banca e poi nell'Ufficio Studi della Provincia di Asti. Nel 1965 passa all'Ufficio Studi della Camera di Commercio di Asti. In questa veste collabora con l'IRES di Torino (dott. Beltrame, Maspoli, Mazza). Si laurea in Economia e Commercio all'Università di Torino con la tesi "Organismi e istituti operanti nel quadro della programmazione regionale in Italia: caratteristiche e funzioni" con il prof. Ricossa e la tesina in diritto commerciale "Il diritto dell'azionista all'informazione" con il Prof. Maiorca e il dott. P. Locatelli nel 1967.

Sin da giovanissimo si interessa di politica nelle file della Democrazia Cristiana. Nel 1975 viene nominato segretario provinciale ed è commissario del partito a Torino. Viene eletto deputato il 20 giugno del 1976 nella circoscrizione di Cuneo, Alessandria ed Asti. Viene successivamente riconfermato Deputato nelle consultazioni elettorali del 3 giugno 1979, del 26 giugno 1983.

Come deputato, ha fatto parte della Commissione Finanze e Tesoro della Camera dei Deputati. Dopo aver collaborato nel 1977 all'Ufficio Economico della D.C., è stato nel 1978/79 Consigliere Economico del Presidente del Consiglio nei Governi presieduti da Giulio Andreotti. Nominato nel Giugno 1981 Sottosegretario al Bilancio e alla Programmazione Economica nel Governo Spadolini, ha lasciato la carica nel maggio 1982 perché chiamato ad assumere quella di responsabile del Dipartimento Economia della Democrazia Cristiana. Nel dicembre 1982 nel governo presieduto dal senatore Fanfani viene nominato Ministro del Tesoro, dicastero che ha mantenuto sino al 1987 anche nei governi presieduti dall'On. Craxi e in quello nuovamente presieduto dal Sen. Fanfani (VI governo Fanfani), nel quale assume anche ad interim la carica di Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica.

È rieletto per la quarta volta deputato il 15 giugno 1987 nella stessa circoscrizione. Il 19 luglio 1987 forma il nuovo governo ed è Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Lasciato il Governo nell'aprile del 1988 si attiva soprattutto intorno ad un Progetto Europa per animare il dibattito sui maggiori temi riguardanti la modernizzazione del Paese.

Nelle elezioni 1989 viene eletto con oltre 640.000 voti di preferenze al Parlamento Europeo nel quale ricopre l'incarico di Presidente della Commissione Politica e in questa posizione vive in prima fila la caduta dei governi comunisti. Nell'Aprile del 1991 assume l'incarico di Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste. È rieletto al Parlamento nelle elezioni del giugno 1992 e si dimette dalla carica di parlamentare per entrare nel Governo Amato. Dal giugno del 1992 al febbraio 1993 è Ministro delle Finanze. Muore ad Asti il 21 maggio 1994.

## Beniamino Andreatta

Economista, più volte Ministro, esponente di primissimo piano della Democrazia Cristiana, tra i fondatori prima del Partito Popolare e poi dell'Ulivo, nasce a Trento nel 1928, ma bolognese d'adozione, ha insegnato alla Cattolica di Milano e nell'università di Urbino; nel 1968 è a Trento dove si trova a misurarsi con la dura contestazione studentesca. Successivamente, fonda a Bologna l'Istituto di Scienze Economiche e la Facoltà di Scienze Politiche.

All'Università e all'economia era arrivato dopo gli studi in giurisprudenza a Padova dove nel 1950 aveva ricevuto il premio come miglior laureato dell'anno. Sono quegli anni in cui in Italia cresce l'esperienza di "Cro-nache Sociali" di Dossetti, Lazzati, La Pira. È proprio leggendo il "Discorso sulla povera gente" di La Pira che Andreatta scopre insieme l'economia, Keynes, il solidarismo cattolico e intraprende nuove letture e una nuova strada che lo porterà prima alla Cattolica come assistente volontario, poi a Cambridge come visiting professor.

Nel 1961, dopo il matrimonio, va in India presso la Plannig Commission del governo Nehru per conto del MIT. Nel 1962, a soli 34 anni, diventa professore ordinario, Grande innovatore, nel 1973 fonda con Paolo Sylos Labini l'Università di Arcavacata a Cosenza sul modello dei campus; una vera e propria scommessa su un Mezzogiorno da far evolvere a non più soltanto assistere.

L'incontro con la politica avviene negli anni Sessanta, quando Andreatta diventa consigliere economico di Aldo Moro. Insieme a un gruppo di professori tra cui Sino Lombardini, Giuliano Amato, Giorgio Ruffolo, Franco Momigliano e Alessandro Pizzorno costruisce le basi degli indirizzi economici dal centro-sinistra.

Nel 1974 Andreatta, che già fa parte del gruppo di intellettuali che si raccoglie intorno al "Mulino" fonda a Bologna 'Prometeia' (un'associazione per gli studi econometrici) e poi, alla fine del 1976, l'AREL a Roma, un'associazione inedita nel panorama di allora, concepita come un luogo dove politici, imprenditori, studiosi possano incontrarsi per dibattere concretamente sui principali temi del Paese, spesso anticipando questioni ed elaborando soluzioni legislative. Tra le altre iniziative di cui è stato protagonista, va ricordato l'Istituto di Scienze religiose (voluta da don Giuseppe Dossetti) di cui era Presidente. Nel 1979 diviene ministro del Bilancio nel primo governo Cossiga, nel 1980 ministro per gli incarichi speciali nel secondo governo Cossiga, poi ministro del Tesoro con i governi Forlani (ottobre 1980), primo Spadolini (giugno 1981) e secondo Spadolini (agosto 1982). Come ministro del Tesoro compie gesti coraggiosi e memorabili: realizza quello che viene ricordato come "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia; applica criteri rigidamente legati alla professionalità, e sganciati dai partiti, alle nomine di importanti dirigenti di Istituti di credito e sostituisce coloro i cui nomi erano comparsi nelle liste della P2. Cattolico integerrimo, mette in liquidazione il Banco Ambrosiano di Roberto Calvi, respingendo le pressioni di quanti avrebbero preferito l'ennesimo salvataggio a carico dei contribuenti e riferendo in Parlamento sulle responsabilità dello IOR, la banca vaticana.

Nel prosieguo degli anni '80 Andreatta ricopre a lungo l'incarico di Presidente della Commissione Bilancio del Senato, dove conduce una battaglia spesso solitaria contro "il partito della spesa e del disavanzo" che aveva molti sostenitori anche nel suo partito. Convinto europeista, approfondisce i legami con la CDU di Helmut Kohl e diventa vicepresidente del PPE.

Torna Ministro nel 1993, quando Tangentopoli spazza via una larga parte di classe dirigente e governativa e c'è bisogno di volti mai sfiorati dal sospetto di mancanza di integrità. Con l'avvento di Silvio Berlusconi, Andreatta è capogruppo alla Camera dei deputati per il Partito Popolare, è protagonista della caduta di Rocco Buttiglione che vuole schierare il partito a destra. Dopo la caduta del primo governo Berlusconi, Andreatta è l'artefice della "svolta" che porta all'Ulivo e alla scelta di Romano Prodi come leader.

Nel primo Governo Prodi, da ministro della Difesa, compie la riforma degli Stati Maggiori e la missione Alba, la prima a guida italiana, promuove tutte le azioni e le alleanze utili alla realizzazione di una difesa europea, avvia l'abolizione della leva e una nuova fase del servizio civile. Fonda nel '98 "Carta 14 giugno", un'associazione ulivista che si proponeva di allargare le basi democratiche del consenso e favorire la riduzione del potere dei partiti. Viene fortemente osteggiato dal PPI durante la campagna elettorale per le europee del 1999, quando auspica l'incontro tra popolari e democratici, di fatto l'embrione della Margherita. "Di intelligenze così ne nasce una in un secolo" disse Giuliano Amato quando Nino Andreatta fu colpito da malore alla Camera.

## **Fondazione Andrea Borri**

La Fondazione Andrea Borri nasce il 20 novembre 2008. A costituirla, come fondatori, sono: la Provincia e il Comune di Parma e trenta Comuni del parmense, a cui si aggiungeranno a breve gli altri: un fatto unico nel panorama delle Fondazioni locali.

La Fondazione non ha scopo di lucro e persegue esclusivamente finalità di utilità pubblica nell'ambito dello studio, della ricerca e della formazione, nel nome e nel ricordo di Andrea Borri, notaio, consigliere comunale, parlamentare, presidente della Commissione di Vigilanza Rai, presidente della Provincia di Parma.

Obiettivo principale è per far conoscere e mantenere vivi il pensiero e l'azione culturale e politica di Andrea Borri attraverso studi, ricerche, dibattiti e iniziative sulle tematiche che, più di altre, hanno costituito oggetto dell'attività pubblica e scientifica del politico parmigiano. Fra i temi principali di ricerca figurano: la comunicazione e il diritto all'informazione, la democrazia e la sua attuazione, la cooperazione internazionale, il fenomeno religioso, lo sviluppo del territorio parmense. La Fondazione opera inoltre per rafforzare e qualificare la vocazione europea ed internazionale di Parma. I temi vengono approfonditi attraverso convegni di carattere internazionale che ospitano personaggi di primo piano nel panorama politico, economico e delle scienze sociali per e attraverso specifici progetti di ricerca. Per quest'ultimo aspetto, nel solco dell'attenzione che Andrea Borri aveva sempre manifestato per la formazione delle giovani generazioni, sono finanziate annualmente, presso il Collegio Europeo di Parma, due borse di studio per ricerche dedicate ai temi che costituiscono l'obiettivo di lavoro della Fondazione. Le ricerche più meritevoli vengono diffuse a cura della Fondazione. La Fondazione conserva inoltre le carte di Andrea Borri, un archivio storico politico di particolare importanza per la storia italiana della seconda metà del Novecento. L'archivio, che si sviluppa per circa cento metri lineari è attualmente in fase di riordino e di sistemazione per renderlo disponibile al più presto alla consultazione. Si tratta di un passo indispensabile per poter avviare percorsi di ricerca mirati a ricostruire, non solo per il pensiero politico, culturale e i momenti significativi della vita di Andrea Borri, ma a tratteggiare oltre cinquant'anni di storia nazionale e locale.

Particolarmente significativa è anche la rete di relazioni con il territorio ed in particolare con i Centri studi della montagna parmense che rappresentano una risorsa preziosa per la conoscenza e la valorizzazione del territorio.

## **Fondazione Giovanni Gorla**

La Fondazione Giovanni Gorla si è costituita il 10 maggio 2004, data vicina al 10° anniversario della morte dell'On. Gorla, dopo l'attività durata quasi dieci anni dell'Associazione per la Costituzione della Fondazione Giovanni Gorla.

La Fondazione, che non ha scopo di lucro, neppure indiretto, si propone di perseguire esclusivamente finalità di pubblica utilità nei settori dello studio, della ricerca e della formazione con particolare riguardo alla figura di Giovanni Gorla, parlamentare italiano ed europeo, Ministro e Presidente del Consiglio dei Ministri, promuovendo studi, ricerche, dibattiti e iniziative sulle tematiche dello sviluppo della società italiana del Novecento con particolare attenzione ai temi della modernizzazione delle istituzioni statali, del sistema bancario e della realizzazione dell'Unione Europea.

In questi primi anni di attività la Fondazione si è collocata velocemente fra le Istituzioni che più attivamente producono e offrono cultura e si pongono al servizio della Ricerca Storica.

Attualmente la Fondazione ha sede in un palazzo storico della fine dell'800, in Piazza Roma, ad Asti, nel cuore del centro della città. Dispone di un ufficio operativo per la segreteria, di una sala archivi e di una biblioteca specializzata in testi economici, giuridici e politici.

