

*Convegno in memoria del Prof. Beniamino Andreatta*

## **Beniamino Andreatta economista**

Intervento del Governatore della Banca d'Italia

Mario Draghi

Roma, 13 febbraio 2008

È difficile distinguere l'Andreatta economista dall'Andreatta politico. Non certo perché l'economista sia stato suddito delle esigenze di breve periodo della politica: al contrario, la sua visione lucida, da tecnico, lo ha messo in grado, da politico, anche di sfidare l'impopolarità. Come ministro, come parlamentare, come intellettuale ha immaginato, creato meccanismi istituzionali all'interno dei quali si potessero realizzare politiche coerenti.

All'inizio della sua attività e poi sempre nella sua ispirazione profonda, Beniamino Andreatta è stato un economista dello sviluppo. È allo sviluppo delle aree arretrate, del nostro Mezzogiorno, che dedica i primi studi giovanili, discutendo quali tecniche di produzione siano più adeguate a una economia in trasformazione. Il suo primo libro accademico, del 1958, indaga il nesso fra distribuzione del reddito e accumulazione del capitale. Poco dopo, nel 1961, si reca in India dove, nel quadro del processo di programmazione avviato in quel paese, studia il problema delle tariffe elettriche.

È naturale che nel clima fervido della ricostruzione, del rinnovamento dell'Italia dopo il fascismo, questo giovane brillante, attento ai problemi sociali, si rivolga ai temi dello sviluppo. Nel suo impegno successivo su questo fronte spicca il lavoro di organizzatore culturale: consapevole della necessità di formare le persone, veri agenti della crescita, non solo argomenterà l'importanza della qualità dell'insegnamento, ma darà un contributo decisivo alla fondazione di università (l'Istituto di Scienze economiche nella Facoltà di Scienze politiche di Bologna, l'Università di Trento, l'Università della Calabria), di centri di ricerca e documentazione (Prometeia, Arel). Si adopererà per la diffusione dei metodi quantitativi nell'analisi economica.

Decisiva per la sua formazione di economista è l'Università Cattolica di Milano, un centro di cultura dove può confrontarsi con studiosi come Francesco Vito, Siro Lombardini, Luigi Pasinetti. Alla Cattolica nel dopoguerra si incontrano tre grandi filoni di pensiero: economia dello sviluppo (declinata in senso micro e macroeconomico), tensione cristiana verso l'armonia sociale e la sorte delle classi meno abbienti, pensiero economico keynesiano. All'influenza della scuola storica cattolica (Lampertico, Toniolo) si deve la sua chiara percezione degli aspetti non strettamente economici della trasformazione produttiva – assetto giuridico, ambiente, istruzione, tempo libero – che egli inquadra in un gusto per una visione “politica” del mondo tratta dagli economisti classici, da Turgot a Smith a Mill.

Nel filone del pensiero keynesiano Andreatta porta un forte interesse per l'uso e l'elaborazione degli strumenti dinamici di Harrod, affinato durante un soggiorno di studio a Cambridge nel 1956, durante il quale è allievo di Kahn, Kaldor e J. Robinson. Il legame con gli eredi di Keynes non impedisce ad Andreatta di rimanere aperto a molteplici influenze. Assai fecondo, in particolare, è il suo rapporto con il pensiero di Schumpeter e del suo allievo Steindl, dai quali trae la convinzione che il ciclo non è un mero disturbo che si sovrappone ai fenomeni di lungo periodo, ma è la forma che assume lo sviluppo stesso, attraverso ondate di investimenti-innovazioni.

Solo alla luce dell'obiettivo di fondo che egli si pone come economista dello sviluppo – non solo mantenere il saggio di crescita vicino al massimo potenziale, ma disegnare politiche fra loro non contraddittorie e coerenti nel tempo – può essere inteso appieno l'Andreatta più noto, che interviene sui temi della politica monetaria, fiscale, sulle strutture del credito, sulla scuola, e che per alcuni anni assume responsabilità di governo.

Partecipa con passione al dibattito e alla pratica della programmazione economica, intesa come esercizio di logica e strumento di coordinamento delle decisioni degli operatori. È tra i primi a denunciare, con lungimiranza, la possibile collusione fra una tecnocrazia irresponsabile e una burocrazia opaca, suscettibile di vanificare gli elementi progressisti della politica di piano.

Il primato che attribuisce alla crescita lo porta spesso a criticare le politiche economiche seguite dall'Italia negli anni cinquanta e sessanta come timide, restrittive, ciecamente ortodosse. Che De Gasperi abbia preferito Einaudi e Menichella a economisti che egli ritiene più coraggiosi fautori dello sviluppo lo ferisce. Anche il governatore della Banca d'Italia Guido Carli viene da lui accusato di aver sacrificato inutilmente, con la manovra monetaria restrittiva del 1963-64, alcuni punti di crescita del prodotto nazionale, nonché di ostacolare la programmazione economica.

Dagli anni settanta le sue opinioni cambiano. Andreatta è tra i primi keynesiani ad affrontare con coraggio le nuove sfide di quel difficile decennio, esponendo i danni dell'inflazione, progettando con la Banca d'Italia gli strumenti per combatterla, affermando con Carlo Azeglio Ciampi il concetto che il tasso di cambio non deve accomodare passivamente l'aumento dei prezzi interni.

Fu conversione? È più giusto parlare di studio, di applicazione dell'intelligenza alla realtà. Egli, è vero, rivede in quegli anni alcuni suoi giudizi del passato. La stretta del 1963 viene da lui caratterizzata vent'anni più tardi come una «manovra da manuale», perché ha consentito all'economia di ripartire in

breve tempo<sup>1</sup>. Se ancora a metà degli anni settanta condivide la risposta di politica economica al primo shock petrolifero, in una successiva analisi, condotta con Carlo D'Adda, giudica la svalutazione del cambio di quegli anni eccessiva<sup>2</sup>.

Sul volgere del decennio settanta sostiene con convinzione il processo di adesione dell'Italia al Sistema monetario europeo. Nella sua visione, la partecipazione al sistema costituisce un'occasione unica per abbandonare il deleterio ricorso alle svalutazioni competitive, mentre la conseguente riduzione del rischio di cambio può contribuire all'affermazione di un grande mercato finanziario europeo e rendere più agevole la mobilitazione di risorse da destinare allo sviluppo.

L'indipendenza della banca centrale dal governo trova nell'Andreatta dei primi anni ottanta uno dei suoi primi e più forti campioni. Sebbene la forma assunta da quell'indipendenza nel 1981 – il famoso “divorzio” – appaia timida se vista con occhi odierni, l'influenza intellettuale e pratica di quell'atto appare vasta, propedeutica a ulteriori progressi. I due protagonisti di quella vicenda, il ministro e il governatore, scuotono dalle fondamenta un sistema nel quale l'accomodamento delle esigenze finanziarie del Tesoro è divenuto la regola, nullificando in pratica ogni conato di politica monetaria indipendente.

La pervasività dei controlli amministrativi sul credito non gli era mai piaciuta. Non appena divenne ministro del Tesoro insediò una commissione – ne erano membri Mario Monti, Francesco Cesarini, Carlo Scognamiglio – che indicasse le riforme più urgenti per adeguare il sistema del credito alle esigenze dell'economia. Il rapporto conclusivo di quella commissione fu uno degli atti che avviarono il sistema verso quegli obiettivi di efficienza e concorrenza che si stanno ora pienamente affermando. Intenso e partecipato fu il suo impegno per la

---

<sup>1</sup> B. Andreatta, *La politica monetaria nella esperienza e nella attualità economica italiana*, in *Banca cooperativa, sistema produttivo, sviluppo economico*, Giuffrè, Milano 1984.

<sup>2</sup> B. Andreatta e C. D'Adda, *Effetti reali o nominali della svalutazione? Una riflessione sull'esperienza italiana dopo il primo shock petrolifero*, in “Politica economica”, a. I, n. 1, aprile 1985, pp. 37-51.

soluzione della crisi del Banco Ambrosiano, in difesa degli interessi dei depositanti e, allo stesso tempo, della reputazione del sistema.

Ma è nella critica alle tendenze degenerative della politica di bilancio che l'economista Andreatta ci offre forse il suo lascito più attuale e lungimirante. La critica è già tutta presente negli scritti degli anni sessanta. Col tempo, si precisano le sue analisi sulla scarsa produttività di molti capitoli della spesa pubblica; si mostrano i meccanismi politici che portano all'accumulazione del debito pubblico, denunciati come «meccanismi di irresponsabilità»<sup>3</sup>.

Nel 1986, in un convegno del suo partito, Andreatta sostiene tesi molto impopolari; tesi oggi più condivise, anche se non al punto da coagulare una volontà politica riformatrice: la spesa sociale italiana non è eccessiva, ma mal distribuita fra i diversi strumenti. Nella sua diagnosi, in Italia «lo stato sociale non si è attuato, come nel caso degli esempi nordici, a partire da una programmazione che nasceva da una idea di Welfare: è nato sotto la spinta della pressione politica, affinché si tutelassero taluni interessi piuttosto che altri. Ha prevalso l'interesse alla sicurezza di fronte alla malattia e alla mancanza di reddito nell'età anziana della vita. Sono rimasti invece sacrificati quegli istituti propri del Welfare State che riguardano la protezione della disoccupazione e delle condizioni estreme al di sotto della linea di povertà»<sup>4</sup>. «Dire molti no, per pronunciare alcuni sì essenziali»<sup>5</sup>. Nello stesso intervento egli critica l'assistenzialismo industriale con il quale negli anni settanta si tentò di arginare gli effetti della crisi, con l'unico risultato di appesantire il già notevole carico del debito pubblico.

All'inizio degli anni ottanta, l'esperienza pratica lo indusse a riflettere sullo stato presente e sul destino dell'impresa pubblica. Iniziò col mettere a confronto la “razionalità programmatrice” della politica industriale, segnata da

---

<sup>3</sup> B. Andreatta, *Per un'Italia moderna: questioni di politica e di economia*, il Mulino, Bologna 2002, p. 162.

<sup>4</sup> B. Andreatta, *Passato e futuro dello Stato sociale*, in Arel informazioni, maggio 1986.

<sup>5</sup> B. Andreatta, *Per un'Italia moderna*, p. 141.

una “pretesa di onniscienza”, con la modesta empiria che caratterizza il processo decisionale del Parlamento, aperto alle pressioni dei gruppi più vari. E arrivò a rimpiangere che si impedisse al mercato di esercitare la sua funzione, distruttrice di organismi e creatrice di ricchezza.<sup>6</sup> L’applicazione concreta della legge 3 aprile 1979, n. 95, recante provvedimenti urgenti per l’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, lo convinse che la porta aperta dei finanziamenti pubblici era una pessima medicina per la salute delle imprese. Disse nel 1981: “Ciò che dobbiamo fare è obbligare l’economia a ricercare le soluzioni sul fronte della produttività. [...] Un maggiore dirigismo, un maggiore intervento dello Stato nelle imprese che controlla non serve a nulla se non in un contesto di pressioni per il miglioramento della produttività”<sup>7</sup>. Ma evidentemente perse ogni fiducia nella possibilità di creare il meccanismo per l’esercizio di queste pressioni, perché nel 1989, presentando una ricerca sulla Borsa italiana, dichiarò: “Se è caduto il muro di Berlino possono cadere altri steccati. Anche la Banca Commerciale Italiana, la Stet possono essere privatizzate, e senza che lo Stato detenga percentuali di controllo.”<sup>8</sup>

Nell’estate del 1993, da ministro degli Esteri nel governo Ciampi, a seguito di un accordo con il commissario europeo per la concorrenza Karel Van Miert, Andreatta firmò il protocollo che impegnava il governo italiano a ridurre, entro il 1996, l’indebitamento delle imprese pubbliche a “livelli accettabili per un investitore privato operante in condizioni di economia di mercato”. Fu il passo fondamentale verso la chiusura dell’Iri. Ne impedì l’ulteriore drammatico indebitamento; ciò costrinse l’Istituto alla cessione della Stet al Tesoro, il quale procedette alla sua privatizzazione e alla devoluzione dei proventi alla riduzione del debito pubblico.

---

<sup>6</sup> L. Compagna Marchini, *Intervista a Nino Andreatta*, in Id. *Nel labirinto della politica industriale*, Il Mulino, Bologna 1981, pp. 197-211.

<sup>7</sup> «Il Sole 24 Ore», 1 febbraio 1981.

<sup>8</sup> «Italia oggi», 14 novembre 1989, Resoconto della presentazione di: Prometeia, *Il mercato azionario italiano. Elementi per un confronto internazionale*, EdE, Milano 1989.

Senza cessioni di attività e ristrutturazioni del passivo, il debito non sarebbe oggi lontano dal livello massimo del 1994, quando Andreatta, nel governo Ciampi, svolse la sua azione fondamentale per il decollo del programma di privatizzazioni. È la conferma che il suo messaggio non si è ancora tradotto in azione politica, in fatti.