

La crisi e il nuovo intervento pubblico

Laura Pennacchi

1. La questione cruciale è il rapporto Stato-economia

L'evoluzione della più grave crisi del dopoguerra e la progressiva articolazione degli interventi per farvi fronte, da parte delle istituzioni internazionali e dei paesi di tutto il mondo, ripropongono come questione cruciale il rapporto Stato-economia. Nel 2009, per la prima volta dalla crisi del 1929, il Pil mondiale subisce un incremento negativo e la disoccupazione globale aumenta fino a 60 milioni di unità: nel solo primo trimestre la produzione crolla del 25 per cento. Per l'Italia, mentre la disoccupazione cresce, il collasso del Pil è addirittura attorno al 5 per cento, il decremento delle esportazioni è del 16, quello degli investimenti in macchinari e attrezzature del 18.

Di fronte alla disintegrazione di fatto di un sistema finanziario globale giunto al crocevia di molti «misfatti» (vedi De Cecco, 2009a) e alla caduta libera dell'economia mondiale, i sistemi nazionali hanno fatto ricorso a una batteria di strumenti: «vaste politiche di rilancio dell'economia attraverso la spesa pubblica, espansione monetaria convenzionale e anticonvenzionale, migliaia di miliardi di dollari per sostenere la liquidità, ricapitalizzazione, garanzie e assicurazioni per contrastare la crisi del credito e della liquidità e, infine, massiccio supporto alle economie dei paesi emergenti» (Roubini, 2009). Nel marzo 2009, nell'apice della crisi finanziaria, il Fondo monetario internazionale (Imf, 2009a) calcola che il sostegno garantito da Stati Uniti, Regno Unito, banche centrali e governi della zona euro ammonta in totale a novemila miliardi di dollari, di cui 4.500 in garanzie. In particolare lo sforzo complessivamente messo in atto dall'amministrazione Obama appare gi-

* Laura Pennacchi è economista, dirige la Scuola per la buona politica della Fondazione Basso.

Relazione alla Giornata di studio della Cgil *La crisi: quale nuovo intervento pubblico?*, 7 luglio 2009.

gantesco, superiore a quello messo in atto dai paesi europei, di cui si osserva la minore entità e, soprattutto, la scarsa unitarietà e, per conseguenza, il limitato ricorso a un effetto *scala* che avrebbe potuto, quantitativamente e qualitativamente, essere ben più rilevante. Con le parole di Romano Prodi (2009), «gli interventi di liquidità gestiti centralmente dalla Banca centrale europea hanno funzionato benissimo, ma gli interventi di ricapitalizzazione bancaria, gestiti in maniera separata dagli Stati, hanno creato seri dubbi perfino riguardo alla futura integrità del mercato interno».

Tuttavia, gli interventi degli Stati sono ovunque massicci, sia per il salvataggio del sistema bancario e creditizio sia per lo stimolo fiscale sia per generare nuove regole e controlli, come attesta, tra l'altro, la *Financial Regulatory Reform: A New Foundation* presentata in giugno da Obama. È degno di nota, secondo Wade (2009), che è la prima volta dai tempi di Roosevelt che un presidente americano parla in un'accezione positiva, piuttosto che negativa, di *activist government*, «presentando il governo come complementare piuttosto che rivale di una stabile economia di mercato». Anche il Fondo monetario internazionale (Spilimbergo et al., 2008; Imf, 2009b) contribuisce al cambiamento di clima, segnalando in particolare l'opportunità di uno stimolo macroeconomico che consenta di avere minore perdita di prodotto nel medio periodo, dato che queste perdite non sono inevitabili.

Ma il baricentro della destinazione degli aiuti pubblici è il settore finanziario, le cui criticità paiono esacerbate dalla crisi (Onado, 2009), visto che il suo cuore è ora costituito da imprese altamente indebitate e tuttavia prontamente tornate a fare lauti profitti. «La loro attività fondamentale – scrive Martin Wolf (2009) – consiste nel creare e scambiare attività dal valore incerto, mentre le loro passività [...] sono garantite dallo Stato. In pratica è una licenza a giocare d'azzardo con i soldi dei contribuenti». E qui sta un primo problema. Un intervento volto soprattutto – come è inevitabile – a salvare le banche porta a una dilatazione quantitativamente molto consistente della sfera pubblica. Ma qualitativamente può essere sufficiente? La sua durata temporale può essere predefinita? I deficit e i debiti pubblici così alimentati saranno, e in che modo, sostenibili?¹ Quale può essere il connubio che si realizza tra rischi di deflazione e rischi di inflazione? Quale la gamma dei campi di intervento e degli strumenti per un intervento pubblico adeguato ai compiti enormi che la crisi consegna?

¹ Su questo aspetto cruciale, vedi Reviglio (2009).

I sostenitori del libero mercato non si pongono nemmeno queste domande perché, per loro, i governi e la politica non potrebbero che fare fallimento, come dimostra già la crisi in corso, dovuta, secondo loro, molto di più ai fallimenti della politica che non a quelli del mercato (Alesina, Giavazzi, 2009). La colpa delle crisi andrebbe attribuita ai governi: il costo del denaro in America sarebbe stato tenuto «troppo basso per troppo tempo dopo lo scoppio della bolla tecnologica nel 2000 e gli attentati dell'11 settembre 2001», di conseguenza il mercato sarebbe stato «temporaneamente ingannato dal governo». Però è facile avanzare l'obiezione di Skidelsky (2009): «Questa è, a dir poco, una difesa traballante, se il mercato si lascia ingannare così facilmente non può certo essere molto efficiente». Al contrario, tutti, le banche, le agenzie di rating, gli organi di controllo, «gli strateghi politici al vertice di questa piramide», si sono lasciati «sedurre» dalla teoria dei «mercati efficienti», secondo cui «i mercati finanziari, per loro stessa natura, non possono che determinare in modo corretto i prezzi delle attività economiche».

Una cosa è certa: non si può rimanere stretti tra la Scilla di un «neoliberalismo di risulta» che già si ripropone, anche nel centrosinistra – si pensi ai tanti che si limitano a chiedere che gli interventi pubblici durino il più breve tempo possibile deplorando gli interventi della politica, perfino quelli orientati ad accelerare l'adattamento ecologico, sostenendo che «la ripresa verrà in larga parte dall'economia reale stessa» (Alesina, 2009a) – e la Cariddi dello statalismo deterioro, neocorporativo e neocolbertiano, decisionistico e autoritario, di cui nel governo italiano di centro-destra – rimasto sostanzialmente inerte di fronte alla crisi per quanto riguarda il sostegno all'economia e alla società, ai ceti medi e ai ceti meno abbienti – abbondano i segni, a partire dalle posizioni del ministro Tremonti. Il risultato è un mix di «spirito probusiness» (dalla sollecitazione dell'evasione fiscale, di cui lo «scudo» è solo uno degli esempi, alla vicenda Alitalia, a quella del nucleare di vecchia generazione, al rilancio del ponte sullo stretto di Messina ecc.), neoconservatorismo compassionevole (da *social card*), familismo e privatismo comunitarizzato, esaltati come negazione del quadro costituzionale della cittadinanza sociale (di cui è emblema il Libro bianco sul modello sociale del ministro Sacconi, sul quale vedi Penacchi, 2009b).

2. Un intero paradigma economico va ripensato

Non può rimanere prigioniero della deviante alternativa tra «neoliberismo di risulta» e «statalismo deteriore» soprattutto il centrosinistra, il quale avrebbe nel suo patrimonio storico, categoriale e valoriale, una inesausta ricchezza cui attingere che lascia invece inutilizzata. Infatti il centrosinistra tace, è timido, balbetta, perché ha taciuto, è stato timido, ha balbettato nel ventennio di affermazione dell'egemonia neoliberista generata dalla destra, approdata al disastro in cui siamo immersi. E questo provoca il paradosso di una destra distanziata dall'ideologia e dalle pratiche neoliberiste da essa stessa generate e disinvoltamente appropriantesi il keynesismo che ora si impone, rispetto a cui, invece, la sinistra mostra esitazione e imbarazzo². Del resto, il neoliberismo non è mai esistito in forma pura, in esso hanno sempre convissuto populismo, conservatorismo, autoritarismo istituzionale, oscurantismo valoriale, testimoniato dal fervore con cui si è tornati a declamare «Dio, patria, famiglia».

In ogni caso, se la crisi non è un incidente di percorso ma catastrofe di un intero modello di sviluppo che con la crisi deflagra, è un intero paradigma economico che va ripensato, quello neoliberista, basato sull'auto-regolazione dei mercati affidata al dogma «meno tasse, meno Stato, meno diritti». Ha un bel dire Tabellini (2009) – riprendendo Perotti (2009) – che «è da trent'anni che gli economisti studiano i fallimenti dei mercati finanziari, le bolle speculative, le asimmetrie informative che distorcono gli incentivi dei manager e degli intermediari finanziari, le crisi di liquidità». Il punto è che tutte queste cose dagli economisti proni all'ortodossia dominante sono state studiate come imperfezioni, frizioni, deviazioni, shock esogeni di modelli di mercato – matematizzati all'estremo – supposti endogenamente immunizzati da incertezza e instabilità, e in grado di correggersi da soli³. Il punto è, quindi, che a far trovare particolarmente sguarniti alla bisogna è la più complessiva marginalizzazione di punti di vista diversi e di programmi di ricerca alternativi provocata dal

² La spiegazione che ne dà Berta (2009) è la seguente: «La socialdemocrazia al governo ha scoperto di dover aderire quasi plasticamente ai caratteri del capitalismo contemporaneo, abbandonando la pretesa di trasformarli».

³ Leijonhufvud (2009) considera la *Old Neoclassical Synthesis*, la *New Neoclassical Synthesis*, la *Dynamic Stochastic General Equilibrium Theory* come altrettante «frodì intellettuali la cui ampia accettazione ha inibito per decenni la ricerca sull'instabilità sistemica».

dogmatismo con cui l'ideologia neoliberista si è affermata nella scienza economica standard. E questo chiama in causa le responsabilità degli economisti, ben al di là delle loro incapacità di previsione. Non è un caso che perfino l'*Economist* (2009) sottolinei che questi stessi economisti non hanno alcuna idea rilevante su come uscire dalla crisi (*no idea how to fix it*), salvo «lasciare ancora una volta le forze di mercato libere di operare» (Jespersen, 2009)

Quello che va ripensato è il paradigma della *main stream economics*, la quale si è offerta, piuttosto che come «strumento d'interpretazione della realtà», come «supporto di visioni del mondo molto orientate», proponendo «modelli macroeconomici che escludono per costruzione fenomeni significativi di squilibrio e rendono difficile la comprensione del ruolo dei meccanismi finanziari» (Artoni, 2008), modelli in cui i mercati sono supposti intrinsecamente stabili, con deviazioni solo temporanee, e in cui gli agenti economici agiscono come omogenei Robinson Crusoe, ignari tanto della profonda instabilità quanto della larga eterogeneità e della estesa interazione tra attori proprie del mondo economico reale⁴. Un gruppo di economisti niente affatto «bolscevichi» lancia un manifesto di denuncia dell'irresponsabilità anche etica che nasce dalla *pre-analytic belief* in simili assunzioni (Colander, Follmer, Goldberg, Haas, Juselius, Kirman, Lux, Sloth, 2009) e propone un riorientamento verso nuovi programmi di ricerca, differenziati perfino dal punto di vista epistemologico.

Il premio Nobel Solow (2008), nel chiedersi come mai modelli assolutamente «irrealistici» siano stati accettati in modo indiscusso dalla politica economica dominante, sostiene che l'unica spiegazione plausibile è che operare aggiungendo «imperfezioni» a modelli che debbono la loro perfezione al totale irrealismo delle loro ipotesi *is likely to push the policy implications in the laissez-faire direction*. Solow si riferisce all'uso di inferire, dall'introduzione di «frizioni» e «imperfezioni» in mercati del lavoro a priori modellizzati in modo irrealistico, implicazioni di elevata flessibilità, salariale e in entrata e in uscita, e di contrasto del potere sindacale. E in effetti l'alterazione delle regole di funzionamento del mercato del lavoro preva-

⁴ Fa parte di questo approccio l'indirizzo *Law and Economics*, anch'esso concepente la società non come un «insieme» complesso ed eterogeneo, ma come una sommatoria di individui omogenei che si muovono unicamente in virtù del calcolo del proprio interesse. Sulla cosa sorvolano Abrescia, Napoletano (2009).

lenti nei primi trenta anni del dopoguerra – i «trenta gloriosi» – si è rivelata una causa decisiva dello spostamento nella distribuzione del reddito.

3. La sinistra deve uscire dalla paralisi e dal difensivismo

Vi sono, dunque, molte ragioni per cui alla paralisi del pensiero e alla desertificazione culturale e analitica si risponda uscendo dalla timidezza, dal conformismo, dal difensivismo. Non è davvero il caso di tornare a un vecchio stalinismo, ma non è nemmeno il caso di frenare il ragionamento per la paura di essere tacciati di passatismo. Per rivolgere coraggiosamente lo sguardo al futuro non è per nulla contraddittorio rileggere criticamente le esperienze degli anni trenta: le anticipazioni rispondenti a un disegno al servizio dell'interesse pubblico di un personaggio come Beneduce nel caso italiano (Franzini, Magnani, 2009), la creatività istituzionale, poi dispersa, generata dal *New Deal* di Roosevelt nel caso americano. A seguito della grande depressione del 1929-1932 nacque la politica fiscale e monetaria keynesiana finalizzata alla piena occupazione. Molti paesi capitalisti nazionalizzarono le industrie più importanti. Gli Stati Uniti di Roosevelt procedettero a una severa regolamentazione del settore bancario e a larghi programmi di previdenza sociale. In tutto il mondo rigorosi controlli furono imposti ai movimenti internazionali di capitale. Skidelsky (2009) rileva che anche «il sistema di Bretton Woods, elaborato con il contributo di Keynes nel 1944, è stato l'espressione internazionale dell'economia politica liberal-socialdemocratica. L'obiettivo era liberare il commercio estero dal "congelamento" che aveva subito negli anni trenta, creando un ambiente che disincentivasse il nazionalismo economico. Il perno era un sistema di cambi fissi, suscettibile di aggiustamenti concordati, per evitare svalutazioni monetarie concorrenziali».

Oggi ci si ripropone il monito: «governare l'economia mondiale», come recita il titolo di un lavoro collettivo curato da Amato (2009). Si tratta di prendere atto, in esordio, di due elementi cruciali. Il primo è che l'uso distorto delle risorse pubbliche e l'appropriazione e lo svuotamento delle funzioni dello stato, realizzati da politiche che si dichiaravano neolibériste, hanno *retroagito* sulla stessa natura e qualità delle strutture pubbliche. Il punto vero in questione, cioè, si conferma una sostanziale compromissione della *capacità di intervenire* da parte dello Stato, una dequalificazione dell'amministrazione pubblica, un deterioramento delle modalità operative e gestionali,

anche delle stesse funzioni di indirizzo e di controllo. Ciò risulta particolarmente grave se si tiene conto del tempo e della complessità di azioni e interazioni che ha richiesto l'edificazione di quella «mediazione istituzionale terza» con cui esercitare responsabilità collettiva⁵, che è stato il principio fondamentale che ha guidato, dall'illuminismo in poi, l'evoluzione dello stato di diritto, consentendo la fuoriuscita dal dominio delle relazioni personali tipico del feudalesimo, verso cui il neoliberalismo ha rischiato di farci regredire, con un nuovo *inf feudamento*. La qualità del tessuto istituzionale e della capacità statale di affrontare e di risolvere problemi è stata storicamente così importante per differenziare differenti capitalismi e diverse articolazioni Stato-economia, consolidatesi nei vari paesi, da suggerire definizioni basate, per l'appunto, su di esse (Rothstein, 1998). Quelli dei paesi scandinavi, ad esempio, vengono definiti *reform state* proprio sulla scorta di una straordinaria capacità istituzionale di darsi finalità strategiche, identificare problemi, mobilitare risorse, anche e soprattutto progettuali, per la loro soluzione. Sono, dunque, molto serie le implicazioni della rimessa in discussione di tali capacità (di disegnare architetture istituzionali, ma anche di agire in quanto operatore pubblico, progettando, gestendo e amministrando), ovunque si verificchino, ma tanto più in paesi a *statualità* debole come l'Italia, per la quale Sabino Cassese (1988) ha parlato di «modello statocentrico a centro debole».

Il secondo elemento cruciale da cui partire è la consapevolezza che anche nella fase e nei paesi del neoliberalismo trionfante c'è stato molto interventismo pubblico. Si pensi, per il decennio a cavallo tra gli anni novanta e la prima parte del 2000, all'uso spregiudicato della politica monetaria, della leva dei tassi di interesse, del signoraggio del dollaro fatto dagli Stati Uniti⁶. Oppure, sempre rimanendo negli Stati Uniti, all'articolatissimo tessuto di relazioni con aziende e università e alla miriade di macro e microazioni promosse e gestite da operatori pubblici – agenzie specializzate, ministero della Difesa, altri ministeri – nei campi dell'industria aerospaziale, dell'informatica, delle biotecnologie, un tessuto e una miriade di azioni alimentate e condotte incessantemente anche negli anni del dominio neoliberalista⁷, al punto da far

⁵ Per una più ampia trattazione, vedi Pennacchi (2008) e Supiot (2006).

⁶ Sul carattere polimorfo dello Stato (liberista in alcune sue parti, sorvegliante del mercato in altre, coordinatore di gruppi organizzati in altre ancora), vedi Weiss (2009).

⁷ Qualcosa di ben diverso dalla caricatura facilona dei «quattro ragazzi in un garage californiano» bastanti a «scatenare una rivoluzione tecnologica», caricatura fatta propria anche da autorevoli commentatori (vedi Alesina, 2009b).

parlare di *Hidden Developmental State*. Fred Block (2008) descrive un processo in cui il governo americano dagli inizi degli anni ottanta si è fortissimamente impegnato nel sostenere e nell'incoraggiare l'avanzamento delle nuove tecnologie nella *business economy*, solo che lo ha fatto in modo «nascosto», per mantenere a livello esplicito il dominio del fondamentalismo di mercato (predicante il precetto – con cui è del tutto contraddittoria la centralità del ruolo dello Stato – che le imprese debbano semplicemente essere lasciate sole a rispondere autonomamente ai segnali di mercato), fondamentalismo di mercato grazie al quale la *business community* ottiene agognate deregolazioni, riduzioni delle tasse, incremento delle diseguglianze.

Ma un intervento dello Stato molto pervasivo – praticato attraverso *government planners*, investente quattro diversi compiti sovrapposti (*targeted resourcing, opening windows, brokering, facilitation*) e pertanto richiedente *government officials* in grado di identificare, dopo intensa consultazione, le più importanti sfide tecnologiche e di esercitare considerevole disciplina sui tecnologi –, e tuttavia «nascosto», dà vita a pratiche inevitabilmente distorsive. Queste distorsioni sono leggibili in termini di deficit democratico, con l'atrofizzazione dell'idea che esista qualcosa che si possa chiamare interesse pubblico e bene comune, assenza di requisiti imposti alle imprese in termini di condivisione dei profitti e di limiti ai prezzi, mercificazione dei risultati della ricerca e della stessa conoscenza, trascuratezza delle questioni del lavoro, anche di quelle nuove che si pongono per il lavoro nelle industrie ad alta tecnologia⁸. Prendere atto di queste distorsioni significa anche identificare i campi in cui l'iniziativa progressista dovrebbe e potrebbe dispiegarsi, come Obama ha significativamente iniziato a fare: un nuovo modello di partnership tra governo e imprese, politiche di inclusione sociale per rendere effettiva una società e un'economia della conoscenza, espansione del dialogo democratico e dello spazio della deliberazione pubblica sulla direzione del cambiamento tecnologico, spostamento delle risorse dalla ricerca militare verso la ricerca indirizzata a trovare soluzioni per il riscaldamento globale, le malattie, la fame, l'ignoranza. Il passo preliminare è, però, descrivere i fenomeni sopra richiamati, perché descriverli significa rendere conto della multiforme capacità del neoliberismo di:

⁸ «È semplicemente assunto che le politiche del fondamentalismo di mercato, le quali hanno indebolito i sindacati, accresciuto l'uso di lavoro temporaneo, condotto alla stagnazione del salario e dei benefici per i lavoratori della produzione, sono desiderabili per tutti i lavoratori» (Block, 2008).

a) predicare una cosa e farne un'altra, cioè mettere in atto pratiche politiche concrete in palese contraddizione con i principi predicati e mantenuti, nonostante ciò, a un elevato grado di fermezza ideologica;

b) far convivere in unico amalgama componenti diverse unificate dal cemento del populismo.

A tal proposito Colin Crouch (2008) parla di *keynesismo privatizzato*: dagli anni quaranta fino alla prima crisi petrolifera i problemi della condivisione dei grandi rischi sociali erano apparsi affrontabili solo attraverso l'azione dello Stato, ma ora, scaricandone i costi in ultima istanza sempre sullo Stato, «sembrava esserci una soluzione di mercato. E così attraverso il legame tra consumatori ordinari e nuovi rischi di mercato, via indebitamento da mutui e da credit card, veniva abolita la dipendenza del sistema capitalistico da salari crescenti, welfare state, gestione governativa della domanda».

Per analizzare un simile intreccio Galbraith (2008) conia la definizione di *predator state*, costituito da una coalizione che non ha alcun «interesse a ridurre le dimensioni dello Stato», piuttosto a «dirottare le risorse dallo Stato» verso veicoli privati, «una coalizione di infaticabili oppositori del quadro regolatorio su cui poggia la sfera pubblica, con aziende le cui maggiori linee di business competono o si incrociano con le principali funzioni pubbliche di ciò che persiste del *New Deal* [...] in altre parole una coalizione che cerca di controllare lo Stato, in parte per prevenire l'affermazione di future finalità pubbliche, in parte per ostacolare le linee di attività stabilite da passate finalità pubbliche». Fa testo quanto l'amministrazione Bush ha fatto o tentato di fare nella *social security* (per privatizzarla), nella sanità (con «molte concessioni agli esistenti predoni» assicurativi), nella scuola (con i *voucher*, il *testing regime*, il programma ingannevolmente chiamato *No child left behind* che di fatto ha causato un ulteriore depauperamento dell'istruzione pubblica americana), nell'area dell'*housing* e del consumo finanziario, in particolare con i famigerati mutui *subprime*, «*abusive if not fraudulent*».

4. Che tipo di problematiche sono portate in evidenza dalla crisi

Per identificare il nuovo intervento pubblico adeguato ai compiti che la crisi ci consegna bisogna tentare di chiarire la natura della crisi stessa e l'intreccio di variabili che vi confluiscono (Zamagni, 2008). Se non si tratta solo di

un incidente di percorso ma di crisi strutturale, e se la crisi non è solo finanziaria – anche se lo sono le sue scaturigini immediate – ma investe profondamente l'economia reale, è necessario decifrare l'intreccio molteplice e complesso di variabili in gioco: «salari bassi e stagnanti», «welfare pubblico scarso o declinante», «spirito probusiness», «deregolazione spinta» (e cattiva regolazione), «leva dei tassi di interesse», «innovazione finanziaria selvaggia», «economia e cultura del debito», «innovazione tecnologica matura in alcuni settori, latente in altri».

L'intreccio ha dato vita a un modello diffusosi in varie forme in tutto il mondo, ma accentuato negli Stati Uniti dell'amministrazione repubblicana di Bush (vedi Florio, 2009; e saggi di Fassina, Leon, Travaglini, Artoni, Osculati e altri nel numero 1-2 di *Quale Stato*, interamente dedicato alla crisi). Per gli Stati Uniti la congiunzione di leva dei tassi di interesse e generazione di enorme liquidità, creazione artificiale di valore investente *stock azionari* e immobili, indebitamento di tutti gli operatori, è alla base da una parte dell'alimentazione «drogata» della crescita economica, dall'altra della moltiplicazione su scala internazionale delle fonti di instabilità, da cui nasce il terremoto monetario che sta scuotendo i mercati finanziari di tutto il mondo. Correlatamente i paesi in via di sviluppo sono stati «forzati», attraverso il Washinton Consensus e gli orientamenti delle istituzioni internazionali, a una crescita basata su rapidissima apertura al commercio e alla finanza internazionale, rigore finanziario, restrizioni di bilancio, bassi salari, assecondando così le attese del mondo finanziario e i piani di delocalizzazione di molte imprese occidentali, interessate a bassi costi del lavoro e a basse imposte.

Il crescente squilibrio strutturale tra avanzi e disavanzi correnti delle bilance dei pagamenti, che lega molti paesi avanzati a quelli di nuova industrializzazione, è strutturalmente connesso alla moltiplicazione delle disuguaglianze e ai mutamenti nella struttura reddituale che, a loro volta, hanno agito come detonatore per la sollecitazione dell'indebitamento e per l'innovazione finanziaria, trasformando la finanza in un *predatory system*, per usare le parole di Stiglitz (2009), e facendo della alterazione della distribuzione del reddito un elemento fondamentale del modello di sviluppo neoliberista (Pennacchi, 2009a). Come componente specifica di un «unico fenomeno strutturale» hanno agito anche l'esaurirsi dei maggiori effetti del ciclo di innovazione tecnologica legato all'informatica, l'esplosione della «bolla tecnologica» del 2000, i tentativi di forzare i tempi e i mo-

di di un nuovo ciclo innovativo connessi alla formazione della «bolla dei mutui» (Perez, 2009)⁹.

Chi dubita che sia dimostrabile la connessione tra trasformazioni della finanza ed esplosione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito dovrebbe riflettere su questi enormi ma semplici dati. Immediatamente prima del suo fallimento la Lehman Brothers trattava attività per 680 miliardi di dollari, disponendo appena di 25 miliardi di capitale (Kurtz, 2009): bastava un margine del 2 per cento tra oneri di raccolta e rendimento degli impieghi per realizzare 13,6 miliardi di profitto con un ritorno del 54 per cento sul capitale investito. A sua volta, l'emissione di un debito smisurato da parte di tutte le banche d'investimento del mondo rendeva necessaria l'offerta di titoli assicurati contro l'insolvenza. Cosa che avveniva con i *credit default swaps* emessi preferibilmente da soggetti del tipo Aig, la quale, da sola, con 25 miliardi di dollari di capitale vendeva 3.200 miliardi di protezione, su cui i suoi margini erano ben consistenti, ma la cui efficacia protettiva – pensata, con quei livelli di indebitamento, per tassi di fallimento dello 0,5 per cento – doveva rivelarsi assai inadeguata quando i tassi di fallimento salirono, con la crisi, al 7. Il che richiese un salvataggio di emergenza da parte dello Stato americano pari, per la sola Aig, a 80 miliardi di dollari nell'immediato, pagati da quegli stessi contribuenti americani a cui da anni, in quanto lavoratori, i salari venivano compressi e gli orari aumentati. Se i rendimenti, fino allo scoppio della crisi, di Lehman e Aig vengono proiettati sull'aggregato globale, ci si rende conto di quale entità siano stati i profitti resi possibili dal processo di finanziarizzazione dell'economia globale e quanto sia giusto riconoscere nella finanza il nuovo arbitro della distribuzione del reddito (Andriani, 2006): alla fine del 2001, a fronte di un Pil mondiale superiore a 54 trilioni di dollari, la capitalizzazione delle borse

⁹ Perez analizza la *major technology bubble* del 1997-2000 (l'internetmania) e la *easy liquidity bubble* del 2004-2007 (la bolla immobiliare e creditizia) come due fasi di un medesimo processo: la bolla tecnologica (guidata dall'esistenza nell'economia reale di un visibile spazio di opportunità tecnologica promettente straordinari profitti) «prende avvio dallo stock di nuove tecnologie ma presto trascura i fondamentali e usa questi stock come meri oggetti di una speculazione basata sul cambiamento di prezzo (come tulipani od oro o immobili)» (p. 786). Nel passaggio dalla bolla tecnologica a quella creditizia, «*futures, commodities*, scambi di proprietà di capitali privati, *hedge funds*, derivati e ogni ammontare di strumenti sintetici, dai mutui securitizzati (*collateralised debts obligations*) ai mutui da *hedge funds* ai *credit default swaps*, inondano il credito e trasformano il mondo finanziario in un vero e proprio casino» (p. 791).

mondiali si aggirava intorno ai 61 trilioni e le obbligazioni pubbliche e private superavano 60 trilioni; a metà 2008 il valore nominale delle quote di derivati trattati nelle borse era di 80 trilioni di dollari, mentre di quelli scambiati fuori mercato toccava i 684 trilioni, con un totale di 764 trilioni, 14 volte il Pil globale (Gallino, 2009).

Dunque, parlare di crisi di un intero modello di sviluppo significa considerare in modo interconnesso:

- i *global imbalances* e gli squilibri macroeconomici mondiali, intervenire sui quali sarà decisivo per uscire stabilmente dalla recessione (vedi Spaventa, 2009);
- le trasformazioni intervenute nella finanza e nei mercati dei capitali a livello globale;
- i mutamenti nei mercati del lavoro mondiali e l'alterazione nella distribuzione del reddito (fra paesi e all'interno dei paesi), del resto parte dei *global imbalances* (vedi Wade, 2009).

Osservare tali interrelazioni porta a rilevare con Robert Skidelsky (2009) che l'approdo della globalizzazione neoliberistica è, oggi, una scelta concreta «tra un sistema capitalistico globale più regolamentato e la sua possibile frantumazione violenta in una miriade di nazionalismi aggressivi». Infatti, un paradosso della globalizzazione (la quale avrebbe dovuto determinare una progressiva scomparsa dello stato-nazione) è di aver comportato una rinascita dello stato-nazione e dei nazionalismi. La globalizzazione, quindi, va resa più ordinata, cioè allo stesso tempo più efficiente e più equa, riconoscendo che «i benefici della globalizzazione sono reali ma sono esagerati». La globalizzazione neoliberista ha prodotto «i favolosi guadagni di una plutocrazia finanziaria mentre i salari medi ristagnavano, in nome dell'efficienza ha promosso la delocalizzazione di milioni di posti di lavoro, l'impoverimento delle comunità nazionali e la selvaggia distruzione della natura». Come già Samuelson (2004) alcuni anni fa, Skidelsky arriva perfino a interrogarsi sull'effettività per i paesi più ricchi dei benefici economici derivanti dalla globalizzazione: «Dal 1997 a oggi la Gran Bretagna ha perso 1.100.000 posti di lavoro nell'industria manifatturiera (il 29 per cento del totale), molti dei quali a vantaggio dei paesi in via di sviluppo. Il risultato è stato un drammatico deterioramento del saldo di conto corrente britannico e l'accumulazione di un deficit anche della bilancia dei redditi da capitale, il che significa che agli investitori stranieri paghiamo in interessi e dividendi più di quanto riceviamo dall'estero».

A sua volta, considerare in modo interconnesso le aree problematiche indicate induce la consapevolezza che:

- la fase che stiamo vivendo è una seconda *Great Transformation* analoga a quella che studiò Karl Polanyi negli anni a cavallo fra le due guerre mondiali, tale da richiedere, quindi, un analogo sforzo di produzione di pensiero, di categorie, di idee, di cui un campo di esemplificazione immenso è quello *ambientale*, per cui Jan Gough ritiene necessario creare un nuovo forte tipo di intervento pubblico, l'*environmental state*;
- il riequilibrio del rapporto stato-mercato investe sfere di grande portata, né è leggibile solo con l'immagine del «pendolo» che, alternativamente, si sposta dal pubblico al privato e viceversa (immagine comunque non in grado di fornire un'interpretazione delle ragioni dell'oscillazione);
- il riassetto del rapporto stato-mercato si configura anche come *potential battle* tra settore pubblico e settore privato, tale da far pensare che non sarà né semplice né facile conseguire il nuovo equilibrio.

5. Una nuova regolazione è necessaria ma non sufficiente

Se le cose dette fin qui hanno fondamento, se, in particolare, la crisi non è occasionale ma strutturale, non è solo finanziaria e nemmeno solo regolatoria, ma è corposa crisi dell'economia reale, il nuovo intervento pubblico di cui abbiamo bisogno non può essere affidato solo alla regolazione. Questa è, invece, la tesi dei «neoliberisti di risulta», i quali si affrettano ad aggiungere che la nuova regolazione non deve essere invasiva, intrusiva, eccessiva, rigida ecc.

La tesi di quanti comunque circoscrivono l'ambito dei possibili interventi dello Stato a una più attenta regolazione non considera auspicabili né la proprietà delle banche né i vincoli amministrativi. C'è chi, come Messori, sostiene che lo Stato deve limitarsi a un intervento «assicuratore», però «di ultima istanza» (Barucci, Messori, 2008). Viene comunque sostenuto che c'è bisogno di «regolazione finanziaria», riconoscendo che i modelli di regolazione decentrata e «vicini al mercato» prevalenti nell'ultimo decennio sono all'origine di molte delle difficoltà attuali, finendo per creare un *trade-off* tra efficienza e stabilità. Per Messori (2009) le falle da colmare riguardano i veicoli fuori bilancio, gli incentivi nefasti, i mercati dei derivati *over the counter*, le agenzie di *rating*, i requisiti patrimoniali. Secondo Barucci (2009) c'è bi-

sogno di «sistemi organizzativi e di regolamentazione che non replichino il comportamento del mercato ma che conservino le peculiarità necessarie per il buon funzionamento dell'economia»¹⁰.

Ma è evidente che tutto questo non basta. I conti vanno fatti con il complessivo processo di liberalizzazione, privatizzazione, deregolamentazione che dagli anni novanta a oggi ha segnato tutte le economie del mondo e l'Italia in un modo tutto particolare. Anche perché a questo livello c'è un duro lavoro empirico da fare, che renda conto davvero dei risultati effettivamente ottenuti, ad esempio in materia di privatizzazioni, documentando se – in termini di fatturato, occupazione, indebitamento, produttività, prezzi e tariffe, salari dei manager e dei lavoratori comuni – oggi i cittadini si trovino in condizioni migliori o peggiori di quelle antecedenti le privatizzazioni. È opportuno che tale lavoro empirico investa sia il settore produttivo sia quello sociale. In quest'ultimo cominciano a essere numerose le ricostruzioni che si fanno per il Regno Unito, dove le esperienze di privatizzazione ma anche quelle di aziendalizzazione e di *quasi mercati* non sembrano aver raggiunto i risultati auspicati. Le controindicazioni che emergono rimettono in discussione il presupposto centrale della *public/private partnership*: la pretesa di soddisfare meglio le aspettative dei moderni consumatori consentendo loro più autonomia e più scelta. *Scelta*, in effetti, si è rivelata una parola chiave molto fuorviante. Si scopre – lo fa l'autorevole Ippr (2007) inglese – che «come narrativa di riforma, “scelta” è stata particolarmente priva di successo: ha alienato la forza di lavoro senza riuscire a catturare l'immaginazione del pubblico»¹¹.

¹⁰ Barucci (2009) così continua: «Nel caso specifico della crisi finanziaria il sistema delle cartolarizzazioni era in linea teorica benefico per trasferire il rischio di credito fuori dal sistema finanziario, salvo poi osservare che modificava gli incentivi ad acquisire nuovi clienti peggiorando la qualità dei crediti oltre misura, e che le banche riacquistavano le cartolarizzazioni per lucrare su arbitraggi regolamentari».

¹¹ La citazione continua così: «Ci sono molte situazioni in cui un range di fornitori [...] incontrerà i bisogni dei cittadini e degli utenti meglio di un singolo fornitore monopolista. La ragione non è l'inerte superiorità di un tipo di fornitore rispetto a un altro, ma piuttosto l'opportunità che una simile diversità offre di generare una pressione competitiva. Dove simili quasi-mercati operano competitivamente c'è uno stimolo all'efficienza e all'innovazione. Ma in altri casi è probabile che i mercati falliscano e non c'è ragione di credere che simili ostacoli possano essere sempre superati o lo possano a un costo ragionevole».

Tra coloro che non ravvisano la necessità di un rovesciamento radicale della prospettiva seguita fin qui vi sono quelli, come Shiller, che sostengono che il problema non riguarda il sistema del mercato in sé, ma il fatto che i mercati sono troppo pochi e troppo rigidi¹², un rimedio per il quale consisterebbe in una maggiore innovazione finanziaria, ignorando, però, proprio il *trade-off* tra innovazione e stabilità che la crisi odierna mette in evidenza. Inoltre, come Keynes e Minsky insegnano, a essere «semplicemente sbagliata» è l'idea che un'adeguata innovazione possa cancellare l'incertezza: «Non possiederemo mai una conoscenza sufficiente per permetterci di elaborare forme di contratto capaci di coprire tutte le possibili eventualità future» (Skidelsky, 2009).

Una tesi simile alla precedente (con cui si arriva ad applicare alle valute la teoria dei «mercati efficienti») è quella della insufficiente «mercatazione» del sistema monetario globale. Una fluttuazione della valuta «sporca» (con la Cina che avrebbe adottato unilateralmente una forma di Bretton Woods svalutando il renminbi) avrebbe soppiantato una fluttuazione «pulita» e trasparente, generando uno squilibrio tra risparmio cinese e spesa americana alimentata dal debito, base per la creazione della bolla degli asset. La perdita di milioni di posti di lavoro nell'industria manifatturiera americana sarebbe il prezzo pagato dai «consumatori americani per prendere in prestito 700 miliardi di dollari all'anno dai parsimoniosi ma supercompetitivi cinesi». Per controllare ora questo squilibrio e questa fonte di instabilità non ci sarebbe bisogno di una revisione delle teorie economiche, ma dell'istituzione di un «libero mercato delle valute straniere», come prescrive la versione globale dell'ipotesi dei mercati efficienti.

Una tesi alternativa, che andrebbe presa in considerazione, è quella di Skidelsky (2009), la quale suona così: «Certe strutture economiche sono meno stabili di altre. La globalizzazione ha accresciuto l'instabilità producendo uno spostamento di quote del Pil globale dai salari ai profitti, dato che l'ingresso di manodopera a basso costo nell'economia globale ha indebolito il potere contrattuale della forza lavoro nei paesi ricchi. Questo ha generato una crisi di sottoconsumo che è stata tamponata soltanto grazie all'espansione del debito».

¹² La posizione complessiva di Shiller è molto più complessa, come si può vedere in Akerlof, Shiller, 2009.

6. Un intervento pubblico fatto anche di pianificazione

Portare l'attenzione alle caratteristiche di strutture economiche alternative consente di contrastare l'idea di una ineluttabile convergenza verso un unico modello di capitalismo e di ridare legittimità al dibattito sui vari *tipi* di capitalismo (Dore, 2001; Baumol, Litan, Schramm, 2009) e, con essa, alla riflessione sulla democrazia economica, la partecipazione, i vari tipi di impresa che possono essere immaginati, variamente dotati di governance e di spirito «socialmente responsabile». Sulla base di un'analisi di tal fatta Dore prende le distanze dal pessimismo con cui Crouch (2008) immagina che lo «sregolato keynesismo privatizzato» che ha dominato fin qui evolva in un «keynesismo privatizzato autoregolato» rimanendo nella sostanza inalterato (con poche correzioni autoregolatrici per una finanza e un debito privati persistentemente padroni della situazione, più accentuato potere delle grandi corporation, ridotta presenza sindacale, minore ruolo dei partiti politici, degenerazione della democrazia). Dore (2009a, 2009b) prospetta la possibilità che adeguati disegni istituzionali consentano una migliore relazione tra Stato ed economia e tra democrazia ed economia. Per la quale considera di «cruciale importanza» il ruolo di una «burocrazia di servizio civile» (*civil service bureaucracies*) dotata di *ethos* e di «orgoglio» del servizio pubblico, «in grado di assicurare il prestigio necessario a iniettare elementi di razionalità da “bene pubblico” negli interessi che la classe politica cerca di perseguire».

Anche la recente enciclica sociale *Caritas in veritate* di Benedetto XVI (2009) – assai netta nel denunciare che «lo sviluppo economico è stato e continua a essere gravato da *distorsioni e drammatici problemi*, messi ancora più in risalto dall'attuale situazione di crisi» – attribuisce grande significato ai «poteri pubblici» e a quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale, che in tal modo prende forma di *polis*, di città. Ciò, mentre rende conto del fatto che la sussidiarietà è trattata solo verso la fine dell'enciclica e senza enfasi, consente di parlare di un contributo dell'enciclica stessa all'individuazione di «norme oggettive» per la costruzione dell'economia e della società con fortissimo «carattere di esigività morale per tutti» (Forte, 2009).

La questione del rapporto Stato-mercato torna centrale, ma ancor più lo diventa *quale* nuovo intervento pubblico si rende necessario, visto che ha dimostrato tutta la sua fallacia il postulato neoliberista secondo cui non è necessaria un'identificazione esplicita dell'«interesse pubblico», poiché esso

coinciderebbe automaticamente con gli esiti del perseguimento dell'interesse privato. Oggi assistiamo a un'ondata di rigetto verso il capitalismo deregolato, ma «un'ondata di rigetto non costituisce un modello alternativo», tanto più se lo schieramento di sinistra, apparendo *missing in action* (Wade, 2009), mantiene l'inerzia verso la sua costruzione. Al contrario, da diverse ipotesi di intervento pubblico discendono diverse implicazioni in termini di diritti fondamentali di cittadinanza, di regolazione dei mercati, di gestione dell'economia, di riforma della pubblica amministrazione, di modellazione delle visioni dell'impresa, di legittimazione della tassazione e della redistribuzione¹³.

Del resto, sul rapporto Stato-mercato vi sono già rilevanti acquisizioni cui possiamo riferirci. Si tratta dei contributi pionieristici di Tobin, Samuelson, Solow, Arrow, dell'«economia dell'informazione» di Stiglitz, come delle analisi relative all'esistenza di «esternalità» e di «beni pubblici», di quelle relative all'«assenza» di mercati o alla possibilità di «mercati incompleti», del modello dello «sviluppo umano» di Sen. In particolare, va ripresa un'implicazione dell'approccio dell'«economia dell'informazione» e delle «imperfezioni informative», il quale muove dalla dimostrazione che ogni volta che ci sono asimmetrie informative e/o mercati incompleti, cioè *quasi sempre*, allocazioni efficienti da parte del mercato non possono essere raggiunte senza intervento dello Stato. La visione standard considera i fallimenti del mercato come delle eccezioni (eccezioni alla regola generale che le economie decentralizzate portano a un'allocazione efficiente delle risorse). Il nuovo indirizzo analitico fa emergere esattamente il contrario: è solo in circostanze eccezionali che il mercato è efficiente. Alle stesse conclusioni si arriva adottando approcci dinamici, anziché statici, ai fenomeni economici, in particolare quelli caratterizzati da ricorso all'innovazione e al progresso tecnologico (Sylos Labini, 1992).

Ma problemi di incompletezza e di imperfezione informativa riguardano il settore pubblico almeno quanto il settore privato. Dunque, la questione non è identificare i fallimenti dell'economia di mercato, essendo questi endemici, bensì riconoscere *quei* fallimenti dell'economia di mercato per i quali interventi dello Stato consentono un miglioramento del benessere collettivo, non essendo affatto detto né che lo Stato sia esposto a minori fallimenti né che per ogni fallimento del mercato la soluzione appropriata sia un intervento pubblico. Il punto cruciale diventa *non* scegliere

¹³ Sulla legittimità democratica della tassazione, vedi Pennacchi (2004) e Gallo (2007).

re tra «intervento pubblico» e «mercato», ma riconoscere, tra le molte varianti dell'intervento pubblico e le molte varianti del mercato, la combinazione insieme *più efficiente e più equa*.

In tale combinazione si riconferma il primato dell'offerta pubblica nei *beni sociali* basilari dell'istruzione, della sanità, della previdenza¹⁴. Qui spostare sul mercato parti significative del welfare – che è la ricetta neoliberista –, mentre non solo non risolve ma aggrava i problemi di *iniquità* facendo crescere esponenzialmente le diseguaglianze, non risolve nemmeno i problemi di *efficienza*. Non bisogna dimenticare che in questi campi non si interviene per modificare mercati perfettamente funzionanti, ma proprio per correggere le distorsioni derivanti dal cattivo o mancato funzionamento di mercati «incompleti», addirittura inesistenti: nessuna assicurazione privata, ad esempio, è mai stata in grado di offrire una tutela sanitaria a chi ha più di 65 anni. Peraltro in questi campi i mercati, quand'anche esistenti, spesso operano a costi e prezzi maggiori di quelli che sarebbero teoricamente efficienti (Granaglia, 2001).

Eppure c'è di più del riequilibrio Stato-mercato, c'è qualcosa che non riguarda solo il perimetro ma pone in questione ciò che accade *al di là e al di qua* del confine. La crisi economico-finanziaria, costituendo non un incidente di percorso ma la rimessa in discussione di un intero modello di sviluppo che con la crisi deflagra, attizza il fuoco sotto problematiche che covano da tempo un potenziale esplosivo, dalla crescita delle diseguaglianze agli squilibri territoriali, al depauperamento del capitale sociale e dei patrimoni infrastrutturali, alla dequalificazione dei sistemi educativi e delle strutture di welfare, al riscaldamento climatico e alle questioni ambientali generali. Trattare queste problematiche implica ridare cittadinanza a una parola troppo a lungo negletta: *pianificazione*. Non c'è alcuna contraddizione inevitabile tra mercato e pianificazione, termini che appropriati disegni rendono compatibili e non mutuamente esclusivi¹⁵. La pianificazione assume spe-

¹⁴ Filippo Cavazzuti (2009), da un'analisi delle drammatiche conseguenze della crisi economico finanziaria sul pilastro previdenziale privato a capitalizzazione e sui fondi pensione, trae la seguente domanda retorica: «Il futuro sarà caratterizzato da rischi e incertezze cui le famiglie non erano più abituate e a fronte dei quali la loro propensione al rischio potrebbe risultare assai contenuta. Vale dunque la pena spingere le famiglie appartenenti alle classi meno abbienti ad adottare i modelli delle classi agiate?».

¹⁵ Perfino Giddens (2009), lui che è stato il teorico della Terza Via blairiana, diffidente e ostile verso l'intervento pubblico, invoca il ritorno della pianificazione, per «liberarsi dai reaggi della *deregulation* che poneva l'accento sui problemi da risolvere con una prospettiva di

cificatamente questioni che il mercato non può risolvere: la scelta di quanto investire (e perciò risparmiare) nell'aggregato, la direzione che le nuove tecnologie debbono intraprendere, la decisione di quanto peso e quanta urgenza dare ai problemi ambientali, il ruolo da assegnare alla scuola, alla conoscenza scientifica, alla cultura. Inoltre, ogni crisi, tanto più se severa come l'attuale, forza e accelera il ritmo del cambiamento strutturale (la redistribuzione di ricchezza e di potere che ne segue beneficia determinati settori, classi, Stati, organizzazioni internazionali, e ne colpisce altri).

«La pianificazione – scrive Galbraith – è intrinsecamente imperfetta, ma in assenza di pianificazione il disastro è certo». La pianificazione può essere troppo limitata, può essere mal guidata, può essere corrotta. La forza degli argomenti dei libertari, e anche dei conservatori, non deve essere negata; bisogna invece dotarsi dei disegni istituzionali in grado di neutralizzare i limiti intrinseci e gli errori possibili della pianificazione. Perché solo essa, correttamente concepita, può fare due cose fondamentali: correggere il limite intrinseco del sistema dei prezzi di trasmettere informazioni soltanto in proporzione al potere d'acquisto detenuto, trattare l'uso delle risorse di oggi per affrontare i bisogni di domani e rappresentare gli interessi delle generazioni future.

Queste due cose sono tanto più cruciali oggi che la crisi economico-finanziaria mostra la necessità non tanto di rilanciare una domanda di beni tradizionali e maturi – per molti dei quali, anzi, si verifica un eccesso di capacità produttiva – quanto di generare una domanda di beni nuovi, legati ai bisogni sociali, alla conoscenza, all'ambiente, alle energie rinnovabili. Torna attuale il senso della sottolineatura di Kuznets tra stock di conoscenza accumulato (da cui dipende la relazione tra accumulazione e crescita) e sfruttamento efficace della conoscenza, dipendente dalla combinazione tra investimenti e conoscenza. E ancor più attuale torna il monito che lo stesso Kuznets (inventore del Pil negli anni trenta) lanciava a non confondere crescita del Pil con crescita del benessere, tanto è vero che, dopo antiveggenti tentativi, Sarkozy incarica una Commissione presieduta da Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009) di redigere un rapporto sulle misure di performance economica e di progresso sociale, certo non ispirato

breve periodo» e per rimediare ai guasti delle privatizzazioni, le quali «hanno semplicemente spremuto quello che c'era da spremere senza fare investimenti a lungo termine, neppure dov'era indispensabile, come nel settore energetico».

alla dogmatica di quel ceto intellettuale che in questi anni si è prodigato in consigli di liberalizzazioni, flessibilità, restrizioni.

La sollecitazione della domanda di beni nuovi e di consumi collettivi richiede una politica dell'offerta effettuabile solo dall'operatore pubblico, il cui rilancio appare necessario soprattutto in quei paesi – come l'Italia – in cui l'impegno per il risanamento finanziario e di bilancio degli anni novanta è stato associato a una liquidazione dell'economia mista che ha fatto venir meno la possibilità di ricorrere alle «imprese pubbliche come strumento di politica dell'offerta, specie per produzioni a elevata componente di ricerca e di rischio strategico» (Rey, 2009)¹⁶.

Nel mondo contemporaneo la pianificazione non ha mai cessato di esistere, solo che non è esistita per i governi – che l'hanno dismessa sotto l'influenza neoliberista – mentre lo è stata per le grandi imprese e corporation (che l'hanno praticata e la praticano correntemente e con grandi successi). Non avere un sistema pubblico di pianificazione significa semplicemente consentire che la funzione pianificatrice sia tutta trasferita a un network di imprese private, «il quale diventa il vero luogo del potere economico», il che spiega perché i conflitti sulla pianificazione, ad altissima sensibilità, si configurino come vere e proprie «lotte per il potere». «Una battaglia – continua Galbraith – non tra democrazia e corporation, ma tra coloro che tentano di rappresentare interessi comuni presenti e futuri e coloro che rappresentano solo interessi tribali e correnti».

7. Le finalità e i parametri del nuovo intervento pubblico

Dunque, a partire dalla struttura dell'ordine politico ed economico mondiale di fronte all'emergere delle nuove grandi potenze, a essere in gioco sono quelle che Ruffolo (2009) chiama «responsabilità politiche superiori», le quali per l'Italia trovano un quadro particolarmente propizio al loro espletamento nella Costituzione, che fornisce indicazioni di «governo costituzionale dell'economia» di straordinaria attualità. Le responsabilità politiche supe-

¹⁶ Il che è causa non ultima, secondo Rey, della generazione degli attuali problemi dell'Italia: «Insufficiente competitività dei prodotti nei settori a elevata tecnologia, mancanza di innovazione nei settori maturi, scarso utilizzo delle tecnologie nelle imprese nei servizi tradizionali e [...] scarsa concorrenza in numerosi mercati dei servizi pubblici e privati». Su tali problematiche vedi anche Ciocca (2007; 2009).

riori sono da esercitare in primo luogo per quanto riguarda la politica macroeconomica e la politica dei redditi, con la finalità primaria della «piena e buona occupazione», la quale mai come oggi va ribadita con convinzione e determinazione. La *natura* e la *qualità* del nuovo intervento pubblico si precisano, cioè, innanzitutto ridefinendone le *finalità*. In termini che scaturiscono naturalmente dall'analisi delle problematiche implicate nella crisi:

- piena e buona occupazione e superamento del differenziale territoriale Nord/Sud;
- sostenibilità ambientale;
- nuovi beni pubblici;
- qualità e innovazione sociale.

I *parametri* di articolazione di tale finalità debbono tenere presenti cinque esigenze, anch'esse risaltanti quando la crisi economico-finanziaria in atto sia considerata in tutte le sue implicazioni:

- la prima riguarda l'opportunità che tutti i paesi e le aree (come, in particolare, quella europea) facciano maggiormente leva per il proprio sviluppo sulla loro *domanda interna*. Ciò è auspicabile se la crescita deve configurarsi non solo come crescita quantitativa ma, per l'appunto, come sviluppo in grado di elevare la qualità sociale. E ciò è necessario se si vogliono correggere i *global imbalances* all'origine della crisi. Già si insiste che gli Stati Uniti riducano i loro deficit e le loro attitudini all'indebitamento aumentando la loro propensione al risparmio e agli investimenti pubblici interni e, correlatamente, che la Cina espanda la propria domanda interna (incrementando i salari e le prestazioni sociali). Ma De Cecco (2009b) sottolinea che problemi di modelli di crescita troppo squilibrati verso le esportazioni sono comuni ad altri paesi, ad esempio alla Germania e all'Italia (che per molti aspetti ha un apparato produttivo complementare a quello tedesco), e questi problemi non hanno mancato di influire negativamente sull'insufficiente capacità dell'Unione Europea di agire nella crisi come un tutto integrato. Del resto Keynes, fin dal 1944, segnalava che paesi che avessero puntato esclusivamente sulla crescita trainata dalle esportazioni sarebbero stati inevitabilmente in conflitto tra loro;

- correlata all'opportunità di puntare sulla domanda interna c'è la seconda esigenza, la quale concerne la necessità di fare maggiore spazio nelle nostre economie e nelle nostre società a *consumi collettivi*, anche considerando quanto esteso sia stato il consumismo individualizzato deterioro indotto dal neoliberalismo (che nel ventennio del suo trionfo ha generato un mix di fi-

nanziarizzazione, mercificazione, contrattualizzazione). Consumi collettivi richiedono *investimenti pubblici*, gli uni e gli altri in grado di dare valore alla *qualità sociale* (estrinsecatisi in mille modi, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio, dai bisogni emergenti – attinenti all’infanzia, l’adolescenza, la non autosufficienza – al rilancio del welfare state). L’operatore pubblico deve svolgere una funzione di traino, ma gli strumenti cui può ricorrere sono molteplici e tutti aperti alla possibilità di coinvolgere gli operatori privati, specie se si sfrutta la scala europea, come avviene nelle proposte di *eurobonds* e di *europjects* di Bassanini e Reviglio (2009), in quella di *venture capital* pubblico di Colitti (2009) e in altre;

- la terza esigenza si manifesta nella congiunzione *redistribuzione/allocazione*, perché mai come nella situazione presente questioni di *allocazione* e questioni di *redistribuzione* appaiono inseparabili, conta la redistribuzione *ex post* ma conta non meno la redistribuzione *ex ante*, inevitabilmente sovrapposta con l’allocazione stessa. Al centro debbono starci gli interrogativi sui meccanismi di acquisizione dei guadagni di produttività, sui modelli contrattuali, sulla regolazione del mercato del lavoro, sulla possibilità di fare ricorso a «minimi» e «massimi» retributivi. Anche ai fini della sollecitazione di un riequilibrio egualitario pure nella «distribuzione di mercato» del reddito – oltre che in quella «istituzionale» (con le tasse e con la spesa pubblica), su cui non possono essere scaricati tutti i compiti correttivi dell’iniquità della distribuzione – gli interventi sulle componenti allocative, di *offerta*, sono molto rilevanti. Intrecciare le questioni della redistribuzione e quelle dell’allocazione significa riconoscere che quando le parole chiave diventano «strade», «ponti», «reti», «scuole», «ospedali», «innovazione sociale», «tecnologie verdi» – le parole che usa Obama – allora sfera economica e sfera sociale tendono largamente a sovrapporsi e a coincidere, mentre «politica economica» e «politica sociale» diventano profondamente interconnesse;

- la quarta esigenza, che segue dalle precedenti, è quella di considerare simultaneamente *domanda* e *offerta*. Quella da adottare è una prospettiva in grado di agire tanto sulla domanda quanto sull’offerta. Per l’Europa, ad esempio, è vitale utilizzare pienamente la forza della domanda interna, nella sua componente consumi (più di 500 milioni di persone vivono nell’Unione Europea allargata) e nella sua componente investimenti, per cui sono pensabili emissioni di obbligazioni speciali di lungo periodo, a partire da servizi sociali, capitale umano, energia, trasporti, assetto urbano, riqualificazione

ambientale. Ma anche gli interventi sulle componenti allocative, di *offerta*, sono molto rilevanti: insieme al Keynes osservatore della «instabilità finanziaria» – il quale, nella ricostruzione di Minsky, mira a integrare economia reale ed economia finanziaria proprio per neutralizzare i rischi di instabilità intrinseci al funzionamento di un sistema di mercato – va riscoperto il Keynes attento alle questioni di offerta di bassa «efficienza marginale del capitale», quando il calo delle attività è indotto, più che da carenze di risparmio, da attese negative sulla redditività degli investimenti¹⁷;

• la quinta esigenza, infine, riguarda la necessità di interconnettere *innovazione tecnologica* e *innovazione sociale*, vale a dire di finalizzare un intensificato processo di ricerca di base e di ricerca scientifica e tecnologica alla soddisfazione di nuovi bisogni e di nuove emergenze sociali: benessere umano e civile, rivoluzione verde, sviluppo delle città e di territori risanati anche grazie a una agricoltura di qualità, salute, immigrazione integrata.

Bibliografia

- Abrescia M., Napoletano G. (2009), *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino.
- Akerlof G.A., Shiller R.J. (2009), *Spiriti animali*, Milano, Rizzoli.
- Alesina A. (2009a), *Il falso e vero verde dello sviluppo*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile.
- Alesina A. (2009b), *L'autunno e le sabbie mobili del debito*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 luglio.
- Alesina A., Giavazzi F. (2009), *La crisi. Può la politica salvare il mondo?*, Bari, Laterza.
- Amato G. (a cura di) (2009), ASTRID. *Governare l'economia globale*, Firenze, Passigli.
- Andriani S. (2006), *L'ascesa della finanza*, Roma, Donzelli.
- Artoni R. (2008), *Poco scientifici e molto dogmatici*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre.
- Barucci E. (2009), *Che il processo agli economisti non sia solo mediatico*, in *Nel Merito*, 25 giugno.

¹⁷ Leijonhufvud (2009), nel ricordare la distinzione tra Keynes e Minsky, sottolinea l'importanza del Keynes che riflette sulle conseguenze economiche della prima guerra mondiale.

- Barucci E., Messori M. (2008), *Oltre lo shock. Quale stabilità per i mercati finanziari*, Milano, Egea.
- Bassanini F., Reviglio E. (2009), *New European Institutional Long Term Financial Instruments for a Strong, Sustainable and Balanced Global Growth*, Eurofi Financial Forum, Goteborg, 29 settembre-1 ottobre.
- Baumol W.J., Litan R.E., Schramm C.J. (2009), *Capitalismo buono capitalismo cattivo. L'imprenditorialità e i suoi nemici*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Benedetto XVI (2009), *Caritas In Veritate*, Città del Vaticano, San Paolo.
- Berta G. (2009), *Eclisse della socialdemocrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Block F. (2008), *Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*, in *Politics & Society*, 2.
- Cavazzuti F. (2009), *Welfare pubblico e privato: la seconda gamba ha inciampato sulla crisi*, in *Il Mulino*, 3.
- Cassese S. (1988), *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli.
- Ciocca P. (2007), *Ricchi per sempre?*, Milano, Bollati Boringhieri.
- Ciocca P. (2009), *La ripresa val bene un po' di deficit*, in *Corriere della Sera* (supplemento economia), 5 ottobre.
- Colander D., Follmer H., Goldberg M., Haas A., Juselius K., Kirman A., Lux T., Sloth B. (2009), *The Financial Crisis and the Systemic Failure of Academic Economics*, mimeo.
- Colitti M. (2009), *Un intervento pubblico di venture capital*, in *Eguaglianza & Libertà*, 30 settembre.
- Crouch C. (2008), *What will Follow the Demise of Privatised Keynesianism?*, in *Political Quarterly*, 4.
- De Cecco M. (2009a), *La finanza internazionale. Misfatti passati e prospettive future*, in Amato G. (a cura di), *ASTRID. Governare l'economia globale*, Firenze, Passigli.
- De Cecco M. (2009b), *Tasse & deficit i sogni proibiti di Frau Merkel*, in *Repubblica Affari & Finanza*, 5 ottobre.
- Dore R. (2001), *Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Dore R. (2009a), *Finanza pigliatutto*, Bologna, Il Mulino.
- Dore R. (2009b), *Le conseguenze della dinamica economica sulla struttura dello stato democratico*, relazione a Cortona Colloquium 2009, 12-14 giugno.
- Economist (2009), *What went Wrong with Economics*, 16 luglio.
- Florio M. (2009), *L'influenza americana. Diagnosi, terapia, prognosi di una pandemia economica*, introduzione a *Quale Stato*, 1-2.

- Forte B. (2009), *Regole etiche di mercato per una crescita collettiva*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 luglio.
- Franzinelli M., Magnani M. (2009), *Beneduce*, Milano, Mondadori.
- Galbraith J.K. (2008), *The Predator State*, New York, Free Press.
- Gallino L. (2009), *Con i soldi degli altri*, Torino, Einaudi.
- Gallo F. (2007), *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, Il Mulino.
- Giddens A. (2009) «Pianificazione», parola di Giddens, in *Il Sole 24 Ore*, 12 giugno.
- Granaglia E. (2001), *Modelli di politica sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Imf (2009a), *Global Financial Stability Report*.
- Imf (2009b), *World Economic Outlook*.
- Ippr (Institute for Public Policy Research) (2007), *Public Services at Crossroads*, Londra.
- Jespersen J. (2009), *Da riscrivere i manuali di economia*, in *Eguaglianza & Libertà*, 14 settembre.
- Kurtz M. (2009), *Lezione alla Cattolica di Milano*, 7 maggio.
- Leijonhufvud A. (2009), *Out of the Corridor: Keynes and the Crisis*, in *Cambridge Journal of Economics*, 33.
- Messori M. (2009), *The Financial Crisis: Understanding it to Overcome it*, Assogestioni.
- Onado M. (2009), *I nodi al pettine*, Bari, Laterza.
- Pennacchi L. (2004), *L'eguaglianza e le tasse*, Roma, Donzelli.
- Pennacchi L. (2008), *La moralità del welfare. Contro il neoliberalismo populista*, Roma, Donzelli.
- Pennacchi L. (2009a), *Le diseguaglianze accresciute*, in Amato G. (a cura di), *A-STRID. Governare l'economia globale*, Firenze, Passigli.
- Pennacchi L. (2009b), *La rimozione della cittadinanza. Note sul Libro bianco sul futuro del modello sociale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*.
- Perez C. (2009), *The Double Bubble at the Turn of the Century: Technological Roots and Structural Implications*, in *Cambridge Journal of Economics*, 33.
- Perotti R. (2009), *Economisti alla sbarra, ecco l'atto d'accusa*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio.
- Prodi R. (2009), *Le riforme urgenti per salvare l'Europa*, in *Il Messaggero*, 18 giugno.
- Reviglio E. (2009), *Perché stiamo perdendo la sfida con le economie emergenti*, in *Il Foglio*, 10 settembre.

- Rey G.M. (2009), *Quattro obiettivi per tornare a crescere*, in *Eguaglianza & Libertà*, 14 settembre.
- Rothstein B. (1998) *Just Institutions Matter*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roubini N. (2009), *Erbacce tra i germogli della ripresa*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno.
- Ruffolo G. (2009), *Dieci questioni da affrontare*, in *Repubblica*, 16 giugno.
- Samuelson P.A. (2004), *Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economist Supporting Globalization*, in *Journal of Economic Perspectives*, 3.
- Skidelsky R. (2009), *Interesse privato e bene pubblico: capitalismo e moralità*, in *Micromega*, 1.
- Solow R. (2008), *The State of Macroeconomics*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1.
- Spaventa L. (2009), *Dalla recessione si esce solo se si muovono la Cina e la Germania*, in *La Repubblica Affari & Finanza*, 21 settembre.
- Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C. (2008), *Fiscal Policy for the Crisis*, Imf.
- Stiglitz J. (2009), *Too Big to Fail or too Big to Save? Examining the Systemic Threats of Large Financial Institutions*, 21 aprile (audizione tenuta presso il Joint Economic Committee del Congresso degli Stati Uniti).
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Sylos Labini P. (1992), *Elementi di dinamica economica*, Bari, Laterza.
- Supiot A. (2006), *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Milano, Mondadori.
- Tabellini G. (2009), *Il mondo ritorna a correre, l'Italia non si fermi*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno.
- Wade R. (2009), *From Global Imbalances to Global Reorganisations*, in *Cambridge Journal of Economics*, 33.
- Weiss L. (2009), *The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?*, in Campbell J. et al. (a cura di), *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Wolf M. (2009), *Più mercato per riavviare il sistema*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno.
- Zamagni S. (2008), *Diagnosi e terapia di una crisi annunciata*, in *Micromega*.