

TEMA

*Nuove forme di intervento pubblico in economia*



# Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»

Laura Pennacchi\*

## 1. Premessa

A quasi un decennio dall'inizio, nel 2007/2008, della odierna «crisi senza fine»<sup>1</sup> si assiste anche in Europa a una significativa ripresa d'attenzione alle questioni della politica industriale, a lungo trascurate e svalutate a vantaggio di una filosofia angusta e autolesionista dell'«austerità». La significatività di tale ripresa si palesa in rapporto a uno scenario empirico di intense trasformazioni strutturali che abbracciano, simultaneamente, la decelerazione delle economie emergenti, il decremento del commercio mondiale e delle esportazioni, la depressione della domanda interna dei vari paesi, la deflazione, il crollo degli investimenti pubblici (-29 per cento circa in cinque anni in Europa), gli impedimenti all'agire delle pubbliche amministrazioni con tagli, restrizioni, «arretramenti» del perimetro pubblico, le difficoltà che incontrano le politiche monetarie «non convenzionali» – pur essenziali e provvidenziali –, adottate dalle Banche centrali di tutto il mondo, a veicolare verso gli investimenti produttivi l'enorme liquidità creata.

Ma la significatività del ritorno d'attenzione alle questioni della politica industriale risalta ancor più quando si considerino gli elementi analitici nuovi del background teorico che sottostà a tale rivitalizzazione, elementi che si discostano da approcci tradizionali – sostanzialmente coincidenti con l'idea di limitarsi a fornire alle imprese e al mondo produttivo nuova attività regolatoria e incentivi indiretti, tra cui spiccano quelli fiscali – ma anche da quelli che Onida (2014) individua come i principi della *industrial organization* secondo cui «di politica industriale si può correttamente parlare unicamente in termini di regole della concorrenza (antitrust, privatizzazioni, di-

\* Laura Pennacchi, economista, responsabile della Scuola della buona politica della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

<sup>1</sup> Questo è il titolo del primo capitolo del mio recente *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma 2015.

fesa dei diritti proprietari ecc.) o al massimo di finanziamento delle infrastrutture di base e della ricerca pubblica». Gli elementi analitici nuovi, rintracciabili anche presso studiosi più vicini al *mainstream* come Aghion (2012) e altri, sono accomunati da una chiara convinzione: è ormai impossibile «sostenere l'adeguatezza di un modello che si fondava sull'ideologica convinzione che i mercati sono capaci, in ogni circostanza, di autoregolarsi, e che assegnava allo Stato il compito (esclusivo) di creare le migliori condizioni affinché il mercato stesso potesse operare attraverso la definizione di buone regole e di "arbitri indipendenti" e la creazione o la promozione delle esternalità di sistema favorevoli alla crescita "spontanea" dell'economia» (Bassanini 2015).

## 2. *La secular stagnation*

E in effetti è proprio attorno alla riflessione richiamata che si trova l'approccio maggiormente di rottura con le analisi e le pratiche invalse con il lungo ciclo neoliberista, quello che definirò dello Stato «strategico» e dei suoi rapporti con l'«innovazione»: uno Stato più avventuroso e più disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata, certamente nella ricerca scientifica e tecnologica ma pure nei campi delle nuove domande sociali o del risanamento ambientale, del riassetto dei territori e della riqualificazione urbana. Dani Rodrik, preoccupato di identificare il soggetto pubblico in grado di fronteggiare «lo spettro della tecnologia che falciava posti di lavoro», giunge a postulare una stretta correlazione tra politica economica e politica sociale, instaurando un parallelo storico tra le realizzazioni del welfare state del Novecento e quanto spetta trattare alle politiche pubbliche nella fase odierna: «Lo Stato sociale è stata l'innovazione che ha democratizzato – e dunque stabilizzato – il capitalismo del XX secolo. Il XXI secolo dovrà affrontare un passaggio analogo, avviandosi verso uno "Stato dell'innovazione"» (Rodrik 2015a; più in generale si veda Rodrik 2015b).

L'approccio dello Stato «strategico» solleva adesioni e polemiche, ma suscita sempre una grande eco, analoga a quella suscitata dal lavoro di Piketty (2013) sulle diseguaglianze, del quale, peraltro, tale approccio aiuta a mettere in luce, oltre all'encomiabilità, anche un limite: il mancato intreccio dell'analisi delle diseguaglianze con una osservazione degli elementi *strutturali* del funzionamento dell'accumulazione e della produzione del sistema e-

conomico capitalistico, con una considerazione delle diseguaglianze come problema solo *distributivo* e *redistributivo* da trattare *ex post*, non anche problema *allocativo* da trattare *ex ante* perché attinente al funzionamento delle strutture, dell'accumulazione, della produzione, per il quale dobbiamo pensare alla giustizia in termini *allocativi*. L'approccio dello Stato «strategico», invece, appare particolarmente in grado di interagire con gli straordinari cambiamenti strutturali in corso: volatilità dei mercati azionari e finanziari, calo dei prezzi delle *commodities*, frenata del Pil e andamenti erratici delle valute dei paesi emergenti, Cina in testa, ripetuti casi di inflazione zero, crescita europea che, quando c'è, resta anemica – la metà di quella americana – e gravata da iperdisoccupazione e da deficit gravissimi di investimenti, pubblici e privati. In sintesi, i fenomeni più importanti su cui concentrare l'attenzione sono: crescita difficile e/o stentata; crollo degli investimenti; esplosione della disoccupazione, tuttavia accompagnata da declino della produttività<sup>2</sup>.

In questo contesto si giunge oggi perfino a riscoprire le tendenze alla *secular stagnation* – tra gli altri lo fanno Larry Summers e Paul Krugman<sup>3</sup> –, i richiami alla quale negli ultimi tempi abbondano anche nei documenti delle istituzioni internazionali (per un esempio si veda Oecd 2015b). L'espressione fu coniata da Alvin Hansen (1939), per il quale *secular stagnation* era semplicemente un altro modo di definire l'equilibrio di sottoccupazione individuato da Keynes. Hansen argomentò che non era sufficiente una spesa pubblica controciclica per stabilizzare l'occupazione ma erano necessari grandi progetti collettivi, come l'elettrificazione di aree rurali, il risanamen-

<sup>2</sup> Le caratteristiche enigmatiche della produttività – attentamente studiate dalla Fed americana e da altre istituzioni – si sono accentuate con la crisi. Si vedano: Oecd 2015a; Dolphin, Hatfield 2015.

<sup>3</sup> Larry Summers (delle cui tesi si veda la ricostruzione in Wolff 2014) e Paul Krugman (2014) partono dall'allarmata osservazione che la crisi «senza fine» fa sì che l'occupazione come percentuale della popolazione in età da lavoro non stia aumentando e sia crescente il *gap* tra *output* reale e *output* potenziale. Summers attribuisce la carenza di domanda aggregata a un eccesso del risparmio desiderato rispetto all'investimento desiderato (*saving glut hypothesis*), a sua volta dovuto alla fortissima pressione a rientrare dal loro indebitamento (*deleveraging*) avvertita da tutti gli operatori privati, i quali pertanto si tengono ben lontani dall'investimento. Krugman insiste sul fatto che i due cicli precedenti quello corrente si sono concretizzati nelle più grandi «bolle» da debito e da incremento dei prezzi degli asset nella storia dell'umanità e che in futuro non potremo in nessun caso tornare ai precedenti livelli di indebitamento per finanziare gli investimenti, i quali, quindi, sono destinati inesorabilmente a cadere.

to di quartieri degradati, la conservazione e la tutela delle risorse naturali, al fine di identificare nuove opportunità di investimento e di restituire dinamismo al sistema economico. Egli, quindi, sottolineò l'importanza degli investimenti pubblici per imprimere impulsi dinamici all'economia e realizzare la piena occupazione, per il cui conseguimento riteneva necessari nuove invenzioni, la scoperta di nuovi territori e risorse, l'incremento della popolazione di cui, invece, denunciava il declino.

Le teorie e le preoccupazioni di Hansen furono smentite dal grande sviluppo dei «trent'anni gloriosi» successivi alla fine della seconda guerra mondiale, compreso lo straordinario *baby boom* dell'immediato dopoguerra, e rimasero coltivate solo da marxisti come Paul Sweezy. Ma alcuni economisti come Michael Kalecki (1943) e Paolo Sylos Labini (1961) fin dall'immediato dopoguerra avevano cercato di superare l'aspetto debole dell'impostazione di Hansen, spostando il focus dalla caduta della propensione al consumo al rallentamento degli investimenti causato dal comportamento delle grandi imprese oligopolistiche, e più di un'eco della preoccupazione per quella che già a metà degli anni settanta del Novecento appariva una renitenza strutturale del capitalismo all'investimento compariva nel Piano Meidner della socialdemocrazia svedese.

Oggi Summers arriva a invocare la necessità di una «politicizzazione» dell'investimento, apertamente riecheggiando la «socializzazione dell'investimento» di cui parlarono Keynes e Minsky. Il punto è che si riproducono condizioni impressionantemente analoghe a quelle studiate proprio da Keynes e da Minsky: la distruzione di valore patrimoniale netto e l'impossibilità di mobilitare la liquidità feriscono tutti gli operatori, gli investimenti crollano ma i profitti non flettono, la riduzione del reddito e la disoccupazione di massa scaturiscono dalla trasmissione delle turbolenze finanziarie all'economia reale e dalla deflazione da debito. Per evitare che le forze destabilizzanti prendano il sopravvento, l'ipotesi keynesiana e minskiana dell'intrinseca instabilità del capitalismo prevede, anziché solo nuove regolazioni, la necessità di uno stimolo fiscale pubblico di grandi dimensioni, quell'intervento diretto dello Stato – che oggi in Europa dovrebbe configurarsi alla scala di una statualità europea – che, preteso anche e soprattutto dai neoliberisti quando si tratta di salvare le banche e gli operatori finanziari, per altre finalità si vorrebbe invece far «arretrare» con tagli di spesa e privatizzazioni. Così le difficoltà della crisi «senza fine» e le tendenze alla *secular stagnation* si saldano nello spingere a sollevare interroga-

tivi basilari sul capitalismo in quanto tale, in particolare sulla problematicità del suo motore fondamentale di crescita e di sviluppo, il *processo di investimento*<sup>4</sup>. È qui che si ripropone il valore di un impegno che, oggi come negli anni trenta, riporti l'attenzione sull'urgenza di una «riforma radicale del capitalismo», come fa un lavoro italiano collettivo significativamente intitolato *Riforma del capitalismo e democrazia economica* (Pennacchi, Sanna 2015).

### 3. Il ruolo dell'innovazione

Il ruolo delle invenzioni e delle innovazioni è un altro aspetto di cui Hansen ha colto la rilevanza, pur sbagliando anche qui le previsioni (perché preconizzava un rallentamento del progresso tecnico che si è rivelato inesistente negli anni trenta e ancor più in quelli successivi). Oggi, a conferma di una possibile *secular stagnation* scaturente anche da un declinante versante tecnico e innovativo, possono essere portate le tesi di Robert J. Gordon (2012)<sup>5</sup> – che sostiene un esaurimento drastico delle fonti delle innovazioni radicali –, contestate, però, da vari studiosi. Alcuni prevedono uno sviluppo dell'innovazione a tal punto importante da avere conseguenze drasticamente negative sull'occupazione – poiché è previsto sarà in prevalenza a risparmio di lavoro come per la robotica e per l'automazione –, delineando così, oltre lo scenario della *joblessrecovery*, l'ancor più minaccioso scenario della *joblessociety*. Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee (2014), pur visualizzando un futuro di automobili autoguidate, tecnologie diagnostiche diffuse, sviluppi dell'automazione in grado di rivoluzionare le nostre economie e le nostre vi-

<sup>4</sup> Ugo Pagano (2014) attribuisce la caduta degli investimenti verificatasi dalla seconda metà degli anni novanta a oggi all'appropriazione privata da parte delle grandi corporations del settore del bene comune della conoscenza.

<sup>5</sup> Le sue tesi sono così riassumibili: nella sequenza delle rivoluzioni industriali succedutesi dalla fine del Settecento osserviamo che entrambe le prime due rivoluzioni impiegarono cento anni per dispiegare i loro effetti in tutta l'economia. In particolare la seconda (con l'aria condizionata, le trasformazioni del modo di abitare, l'invenzione dei sobborghi urbani, il sistema di autostrade ecc.) in 20 anni, dal 1950 al 1970, produsse conseguenze vertiginose, compresa l'enorme crescita della produttività. La terza rivoluzione industriale, caratterizzata dai computer e da internet, è iniziata intorno al 1960 e ha raggiunto il suo apice nella seconda metà degli anni novanta, ma il suo principale impatto sulla produttività si è esercitato negli ultimi otto anni e si è già esaurito.

te, non sono così pessimisti sulle prospettive, a patto di mettere in atto le contromisure necessarie e le politiche opportune.

L'idea che le fonti dell'innovazione e del progresso tecnico si siano esaurite è contestata radicalmente anche da Carlota Perez (2013), la quale sostiene che il processo innovativo procede, per grandi ondate successive, a intervalli temporali regolari della durata di circa 50-70 anni, durante i quali le fasi caratterizzate da «bolle finanziarie», come insegnava Hyman Minsky, hanno la funzione di facilitare l'inevitabile sovrainvestimento in nuove infrastrutture e di fornire, quando ancora non ci sono sufficienti profitti o dividendi, l'inflazione degli asset necessaria a far maturare aspettative di *capital gains* per gli investitori. La crisi che stiamo vivendo è l'equivalente storico di quella degli anni trenta: anche allora le bolle finanziarie furono strettamente intrecciate all'andamento dell'economia reale e anche allora veniva incubato un potente ciclo di progresso scientifico e tecnologico che solo successivamente avrebbe dispiegato tutte le sue potenzialità. Oggi l'accento deve cadere, più che sulla schumpeteriana «distruzione creatrice» (che ha già operato negli anni ottanta del Novecento con il superamento della rivoluzione fordista), sulla «costruzione creatrice», liberando un vasto potenziale innovativo fin qui represso, il quale ha bisogno di contare su più espansivi assetti di domanda e su più favorevoli condizioni istituzionali. Per Carlota Perez urgono interrogativi che non possono più essere elusi: quali sono le politiche veramente adeguate a rilanciare le economie globale e nazionali? Quali sono gli equivalenti del New Deal, degli accordi di Bretton Woods, del pensiero di Keynes, del welfare state, «idonei a provocare uno slittamento del potere dalla finanza alla produzione, a trasferire il focus dagli indici azionari all'espansione dell'economia reale, ad accrescere il benessere sociale» (Perez 2013)? Ciò che davvero deve essere salvata è l'economia reale, intervenendo sull'offerta e accrescendo la domanda da parte dei governi, dei consumatori, delle imprese. La moneta che è stata stampata per salvare le banche (attraverso il *quantitative easing*) può ben essere stampata per «attività di produzione creatrici di lavoro».

Sotto questa luce si complica anche l'analisi della natura della crisi attuale: dare più importanza agli aspetti finanziari della crisi o agli aspetti riguardanti l'economia reale è fuorviante, così come è insufficiente vedere, dell'economia reale, solo i problemi di domanda e trascurare quelli di offerta. Le carenze di domanda aggregata sono indubbie, riconosciute ormai da tutti. Ma anche l'offerta presenta squilibri che vanno presi in serio esame, basti

pensare alla coesistenza di eccessi di capacità produttiva – fino al 70 per cento della capacità installata – in alcuni ambiti, come l'auto, e di deficit di offerta in altri, soprattutto nei beni pubblici e nei beni sociali. Pertanto, le responsabilità della politica industriale e i campi in cui esercitarle sono assai vasti. Si tratta di problemi di offerta che vanno considerati non nel senso presupposto dalla *supply side economics* ma nel senso che spinge a stimolare l'innovazione, salvaguardare l'ambiente, puntare su obiettivi alternativi a quelli del vecchio modello di sviluppo neoliberista.

#### 4. Lo Stato «strategico»

È qui che lo Stato «strategico» entra in gioco in modo cruciale. Solo uno Stato «strategico», infatti, è in grado di porsi i necessari interrogativi e di trovare risposte a essi, uno Stato il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente ed esplicitamente con strumenti appositi. Nell'avvicinarsi di tutti i grandi cicli tecnologici e nella spinta verso le innovazioni fondamentali – oggi con le tecnologie verdi per l'avvio di un «nuovo modello di sviluppo» – l'intervento dello Stato si è rivelato e si rivela decisivo, non solo «facilitatore» e alimentatore di condizioni permissive, ma creatore diretto, motore e traino dello sviluppo. Lo Stato ha giocato un ruolo chiave nell'evoluzione del settore informatico, di internet, dell'industria farmaceutica e *biotech*, delle nanotecnologie e delle emergenti tecnologie verdi, settori e attività nei quali – dice Mariana Mazzucato (2014) – «lo Stato ha avuto l'audacia di pensare – contro tutte le previsioni – all'*impossibile*: creare una nuova opportunità tecnologica, effettuare i grandi investimenti iniziali necessari, mettere una rete decentrata di operatori nelle condizioni di portare avanti ricerche rischiose e poi favorire in modo dinamico il processo di sviluppo e di commercializzazione».

Uno Stato «proattivo» e dunque *imprenditoriale* – come recita il titolo in inglese del libro della Mazzucato – non si limita a sollevare i privati dal rischio, assume rischio in prima persona, anche per l'ottica di lungo periodo che lo anima. Lo Stato dispone dei «capitali pazienti» (non impazientemente inclini alla ricerca di rendimenti immediati) di cui l'innovazione ha bisogno. Che il *venture capital* ami il rischio è un *mito* – come molti altri, tra cui «piccolo è bello» – privo di fondamento. I fondi di *venture capital*

– oltre a puntare su aree con già acquisite capacità di crescita, scarsa complessità tecnologica e scarsa intensità di capitale – sono soggetti a «uscite anticipate», per incassare subito le gratifiche se si verificano rendimenti elevati, senza attendere la maturazione dell’investimento. Gli obiettivi dei *venture capitalist* sono spesso solo speculativi, producendo un effetto negativo sull’innovazione di base.

Proprio l’estensione del cambiamento tecnologico (si veda Antonelli 2012) e l’emergenza di nuovi settori – come internet, le biotecnologie, le nanotecnologie, l’economia «verde» – mostrano che lo Stato non interviene solo per contrastare le *market failures* o per farsi carico della generazione di *esternalità*, ma risponde anche a motivazioni e obiettivi strategici (così pure Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009). Infatti, l’operatore pubblico è l’unico in grado di porsi la domanda: «Che tipo di economia vogliamo?». A partire dal porsi tale domanda lo Stato è in grado di catalizzare una miriade di attività e di mobilitare più settori congiuntamente generando il «coinvestimento» necessario, per esempio per andare sulla luna (per cui fu necessario interrelare le attività di più di 14 diversi settori). L’emergenza di simili complessi di attività si deve a un intervento pubblico che non si limita a neutralizzare le *market failures*, ma che inventa, idea, crea lungo tutta la catena dell’innovazione. «La scoperta di internet o l’affermazione delle nanotecnologie non sono avvenute perché il settore privato voleva qualcosa ma non disponeva delle risorse per investirci: sono avvenute grazie alla capacità di visione del governo in un’area che il settore privato ancora nemmeno immaginava» (Mazzucato 2014, pp. 34-35).

Vedere i limiti della teoria delle *market failures* e delle *imperfezioni* del mercato – che può, secondo Pierluigi Ciocca (2015), «far erroneamente pensare a una rimediabilità “microeconomica”, mercato per mercato, delle contraddizioni» – è cruciale. Tale teoria, infatti, si fonda sull’idea che, quando si tratti di mercati perfettamente concorrenziali, questi bastino a se stessi. Invece ci sono molte situazioni in cui semplicemente i mercati non possono soccorrere e per questo sono preferibili altre nozioni, come quella di «inadeguatezza» (*inadeguacy*) proposta da Colin Crouch (2013), le quali includono quella di «fallimenti» ma vanno oltre. E ciò è ancora più vero quando – come nei tempi presenti – la strutturalità della crisi fa avanzare l’esigenza di un’analogia strutturalità nel ridisegno della composizione della produzione e del modello di sviluppo, quando cioè le economie vanno rimodellate dalle fondamenta: «Il mercato non può domandare prodotti – ricorda

Crouch – che nessuno sa siano possibili» e, d’altro canto, non si può assistere immobili al manifestarsi delle implicazioni distruttive della crescita dell’economia postindustriale, analoghe a quelle che classicamente Polanyi descrisse per l’avvento dell’economia urbana industriale.

Secondo la visione standard le imperfezioni, e relative *esternalità*, del mercato possono insorgere per varie ragioni, come l’indisponibilità delle imprese private a investire in «beni pubblici» – quali la ricerca di base, dai rendimenti inappropriabili e dai benefici accessibili a tutti –, la riluttanza delle aziende private a includere nei prezzi dei loro prodotti il costo dell’inquinamento – il che dà luogo a esternalità negative –, il profilo di rischio troppo elevato di determinati investimenti. Se ne deduce che lo Stato dovrebbe fare cose importanti ma limitate, come finanziare la ricerca di base, imporre tasse contro l’inquinamento, sostenere gli investimenti infrastrutturali. Collegate a questa teoria sono le tesi che il ruolo dello Stato dovrebbe essere prevalentemente di fornire «spinte gentili» (*nudges*) (Sunstein, Thaler 2009) o di *regolare* cercando le regole più *semplici* (Sunstein 2014) possibili, assumendo che semplice sia equivalente a duttile, intelligente, libero, efficace, creativo.

Ma uno dei difetti maggiori di tali teorie – che hanno tuttavia loro campi di validità – è che da una parte immaginano interventi pubblici «circoscritti» e «occasional» (Jacobs 2013) (come circoscritti e occasionali sarebbero i fallimenti del mercato) mentre essi nella realtà sono «pervasivi» e «strutturali», dall’altra parte ignorano un elemento fondamentale della storia delle innovazioni: in molti casi decisivi il governo non ha soltanto dato «spintarelle» o fornito «regolazione», ha funzionato come «motore primo» delle innovazioni più radicali e rivoluzionarie. «In questi casi lo Stato non si è limitato a correggere i mercati ma si è impegnato per crearli» (Mazzucato 2014, p. 98). Si tratta del ruolo fondamentale giocato nei processi di industrializzazione da tutti gli Stati nazionali, fra cui storicamente emblematico è stato il caso del Giappone e oggi impressionano i paesi emergenti, dalla Cina al Brasile. Si tratta anche di tecnologie specifiche che senza il consistente apporto dello Stato non sarebbero mai nate, dalla «produzione in serie» alle tecnologie dell’aviazione, le tecnologie spaziali, l’informatica, internet, l’energia nucleare. In tutti questi casi non si sono verificati solo lo stanziamento di fondi da parte dello Stato e l’offerta delle condizioni permissive appropriate. Ruttan (2006) ha dimostrato che è stata determinante la capacità dello Stato di prefigurare lo spazio di opportunità, la volontà di

impegnarsi nelle attività di ricerca più rischiose e la supervisione del processo di commercializzazione.

## 5. Beni pubblici, beni comuni e «riformabilità» del capitalismo

Per le funzioni generali assolve dallo Stato, in particolare per i *beni pubblici* (per cui valgono i requisiti di «non rivalità» e di «non escludibilità») e per le *esternalità* (sottoprodotti dell'attività di mercato che non entrano a far parte dei costi di tale attività), il mercato non ha buone soluzioni e, quando ne trova, è spesso troppo tardi: si pensi ai salvataggi pubblici avvenuti durante la crisi finanziaria del 2007/2008 o ai costi difficilmente sanabili delle città congestionate, per le quali la sola soluzione che il mercato conosce è l'abbassamento dei salari per attrarre nuovi investimenti. Proprio questo è il punto: il neoliberismo – strutturato sul primato del mercato – è sfociato in una terribile sottoproduzione di beni pubblici da un lato, in una grave generazione di esternalità negative dall'altro, con correlata dissipazione di beni comuni e tutto ciò è stato alla base dell'oscuramento dell'importanza della dimensione politica, compresa la politica industriale (si veda Termini 2016). Di fronte a tali «inadeguatezze» del mercato – argomenta Crouch – le forze neoliberiste o le considerano triviali o tentano di far funzionare meglio il mercato stesso piuttosto che ricorrere a qualche forma veramente risolutiva di intervento pubblico; le forze socialiste, socialdemocratiche, ambientaliste preferiscono, invece, approcci che «trascendono» il mercato anziché tentare sterilmente di migliorarlo e questo specialmente negli ambiti degli assetti produttivi, dell'educazione, della salute, dei *labour standards* ecc. I neoliberisti trattano il problema dei *beni pubblici* cercando di trasformare tali beni in beni «privati» (per esempio, si oppongono al riciclaggio dei rifiuti con l'argomento che il costo del riciclaggio è superiore a quello dei materiali riciclati), ignorando totalmente le esternalità connesse. I democratici considerano un'esternalità negativa anche l'insicurezza sul lavoro, esprimono una preferenza per i beni collettivi su quelli individuali, sono scettici sull'abilità del mercato di perseguire interessi comuni in relazione soprattutto alla sua incapacità di portare a soluzione il problema dei beni pubblici.

Questo tipo di argomentazione che radica il nuovo intervento pubblico sulla necessità di produrre beni pubblici e di contrastare la dissipazione di beni comuni è profondamente connesso alla possibilità di tornare a scom-

mettere sulla «riformabilità» del capitalismo, a sua volta correlata alla possibilità di continuare a identificare una «pluralità» di capitalismi. Non a caso uno studioso come Wolfgang Streeck (2013) contesta la validità dell'approccio ricostruttivo della «variety of capitalism», pensa che sia in atto un processo travolgente e inarrestabile di «convergenza» delle economie sviluppate verso un modello unico, quello neoliberistico anglosassone, il che toglierebbe validità all'approccio della *variety of capitalism* e, soprattutto, renderebbe difficile al limite dell'impossibile ogni opzione di riformabilità del capitalismo. Per Streeck il neoliberismo è consistito in un sostanziale fenomeno di «convergenza» delle economie sviluppate verso il capitalismo anglosassone impostosi come modello unico, il che ha portato «i paralleli e le intersezioni reciproche tra paesi capitalistici» a prevalere «sulle differenze istituzionali ed economiche», al punto che perfino per paesi come la Svezia e gli Stati Uniti – solitamente agli antipodi nelle comparazioni – si può ritenere che «la dinamica soggiacente è la stessa». Inoltre, in tutto questo processo Streeck non vede differenze significative tra forze politiche, tra destra e sinistra: la controrivoluzione ai danni del capitalismo sociale del dopoguerra, in cui si sono tradotti il neoliberismo e la globalizzazione – attraverso la cui maggiore mobilità il capitale industriale e finanziario aumentava il suo «profitto di riserva» –, è stata veicolata dalla politica, «sia quella conservatrice sia quella socialdemocratica», senza apprezzabili distinzioni. Così il capitalismo ha assunto un volto omogeneo e compatto che lo rende impenetrabile, di conseguenza «irriformabile». L'irriformabilità deriva dal fatto che non esistono più gli spazi del compromesso e delle contropartite. Quando «tutto ciò che il capitale vuole è la restituzione al mercato dei diritti sociali», si può soltanto «buttare sabbia» nei suoi ingranaggi e persino considerare più responsabile «la strada di un comportamento irresponsabile» (Streeck 2013, pp. 87 ss.).

Nell'analisi opposta a quella di Streeck si segnalano – come fa Crouch – le notevoli differenze tra modelli economici, talmente persistenti che a tutt'oggi la totalità degli indicatori – per maggiore spesa pubblica, più elevata tassazione, più estesa protezione sociale, minore diseguaglianza, minore mortalità infantile, maggiore speranza di vita ecc. – colloca a un polo i paesi europei, specialmente quelli scandinavi, al polo opposto gli Stati Uniti. Questi risultati sono il frutto di una lunga storia, in cui il ruolo fondamentale è stato svolto dalle forze di sinistra, i movimenti socialisti, i sindacati. In particolare nei paesi scandinavi è stato realizzato un ragionevole compro-

messo tra Stato, capitale e lavoro, dal quale tutti hanno guadagnato e in cui il potere *corporate* è stato rafforzato ma non a danno dei cittadini e della democrazia, e anche oggi questi paesi delineano il percorso del *social investment welfare state* che si sta rivelando di grande interesse e fecondità. Per questo è sbagliato non vedere le differenze che ci sono state e ci sono tra destra e sinistra. Le timidezze, le reticenze, le vere e proprie subalternità che le sinistre hanno avuto nei confronti del neoliberalismo sono indubbie, soprattutto nella Terza via di Tony Blair a cui vanno imputate l'enfasi nociva sulla teoria della *shareholder value maximisation* e le convinzioni secondo cui i ceti medi fossero corposamente entrati nella categoria dei detentori di *assets*, i rischi del mercato del lavoro non esistessero più, non ci fosse più bisogno del welfare state. Ma è la sinistra – sostiene Crouch – la «maggiore sorgente di alternative all'interno della società capitalista», alternative che rischiano di essere marginalizzate se l'«austerità» e la «precarietà» falsamente «espansive» procedono stritolando ogni cosa lungo il loro cammino. È lo scontro tra istanze del liberalismo e istanze del socialismo e della socialdemocrazia che genera gli incentivi a cercare nuovi compromessi creativi. L'alto grado di creatività politica praticato nel passato dalla socialdemocrazia scandinava va rigenerato per il presente.

Non va sottaciuto che tutto ciò si traduce in convinzioni molto diverse sul futuro dell'Europa, esposta a gravissimi rischi di dissoluzione, anche in conseguenza del dilagare di populismi antieuropei. Per studiosi come Streeck, di fronte agli esiti recessivi e stagnazionistici devastanti generati in tutti i paesi europei dai tentativi di salvare l'euro e dalle politiche di «deflazionistica disciplina fiscale» imposte dalla Germania della Merkel, è arrivato il momento di riconoscere che il processo dell'Europa unita, basato sulla cessione di sovranità da parte degli Stati nazionali, è stato segnato fin dall'inizio dalla volontà di trasformare l'Unione in un «catalizzatore della liberalizzazione del capitalismo». L'euro è stato un tassello decisivo di questo processo. Ora bisogna tornare a dare grande valore alla questione della sovranità nazionale: sarebbe esiziale procedere con «fughe in avanti» verso l'Europa unificata anche sul piano politico e invece è necessario ripristinare le sovranità nazionali, consentendo a ogni paese di coltivare la propria diversità, senza inseguire feroci convergenze. Per Streeck un Piano Marshall per l'Europa – che è proprio la richiesta della Dgb tedesca e di altri sindacati europei, tra cui la Cgil italiana che avanza fin dal gennaio 2013 anche la proposta di un Piano del lavoro interno – oggi «sarebbe impensabile». Se l'euro

«obbliga i paesi a usare lo strumento neoliberista della svalutazione interna» (con pressioni al ribasso sui salari, sui mercati del lavoro, sui sistemi di protezione sociale), esso va sostituito con «un regime monetario flessibile» che restituisca ai paesi «il diritto alla svalutazione».

Al contrario, per me, e per molti altri autori come Crouch, è fondamentale evitare il ritorno ai nazionalismi e al protezionismo economico e per questo non sottovaluto i margini di manovra che rimangono a livello nazionale, ma propongo di coniugare il discorso sullo Stato «strategico» a scala europea. L'Europa unita rimane un orizzonte cruciale perché possa essere riproposto a livello internazionale un governo adeguato dei tormentati processi economici contemporanei e il neoliberismo – fin qui sconfitto, con la crisi scoppiata nel 2007/2008, sul piano culturale, ma tutt'altro che vinto sul piano pratico – sia profondamente combattuto e piegato. L'alternativa a questo percorso non sarebbe un impossibile ritorno all'autonomia degli Stati nazionali, ma la subordinazione al potere delle *corporation* globali, degli *stock markets*, delle agenzie di *rating*. La sinistra – in congiunzione con il sindacato che ha bisogno di cambiamenti nelle strategie e nei modelli organizzativi ma rimane un'istituzione estremamente vitale – ha un compito decisivo da svolgere, a patto di uscire dall'assetto odierno, prevalentemente «difensivo», e di allearsi con le istanze ambientaliste, con i movimenti femministi, con altri movimenti che animano il variegato scenario della società civile. A tal fine serve una radicalizzazione che ci faccia uscire dalla «difensività», vale a dire dalla resistenza su un vecchio ordine ormai tramontato, ed entrare nella «assertività», cioè nell'esplorazione di un nuovo ordine da immaginare. È parte integrante di questa radicalizzazione il discorso sullo Stato «strategico» che sto qui proponendo.

## 6. «Keynesismo privatizzato» e ruolo delle pubbliche amministrazioni

Sostenere la prospettiva dello Stato «strategico» non significa non vedere i limiti e le carenze dello Stato, non considerare cioè quanto da un lato le funzioni pubbliche, con il neoliberismo, vengano appropriate dai privati, dall'altro le pubbliche amministrazioni siano spesso burocratizzate, inefficienti, dequalificate. In effetti, considerando l'appropriazione del «pubblico» da parte dei privati, la relazione tra i capitalisti e lo Stato appare sempre molto articolata e tormentata. Si vede, ad esempio, che anche nella fase e nei paesi

del neoliberismo trionfante c'è stato molto interventismo pubblico. Fred Block (2008), studioso polanyiano, parla di *hidden developmental State* descrivendo 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 diseguaglianze<sup>6</sup>.

A tal proposito Colin Crouch 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» (Crouch 2008). Per analizzare un simile intreccio James Galbraith (2008) conia la definizione di «predator State», costituito da una coalizione che non ha nessun «interesse a ridurre le dimensioni dello Stato» ma 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 al-

<sup>6</sup> Questo intervento dello Stato è molto articolato e pervasivo, praticato attraverso *government planners*, investente quattro diversi compiti sovrapposti (*targeted resourcing, opening windows, brokering and 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. Tuttavia è un intervento spesso «nascosto» e pertanto dà vita a pratiche inevitabilmente distorsive. Tali 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 tecnologia.

tre 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».

La denuncia del «capitalismo privatizzato» va presa molto sul serio. Ma ricavare dall'osservazione del «keynesismo privatizzato» come unica indicazione politica quella di «tagliare, tagliare, tagliare» le risorse che vanno alle istituzioni pubbliche allo scopo di ridimensionarle al massimo – invece che quella della necessità di una grande mobilitazione per il loro affrancamento dall'appropriazione privata (talvolta criminale) e per la loro rinascita e rigenerazione –, è semplicemente suicida ai fini della vivificazione della democrazia e della sfera pubblica e della riaffermazione dell'etica collettiva. Non a caso la identificazione del «keynesismo privatizzato» e del «predator State» non spinge Crouch e Galbraith a considerare la situazione imm modificabile, vedendo nello Stato solo un «predone» non diverso dal «predone» privato, e accomunando «pubblico» e «privato» in un medesimo giudizio di condanna. Cosa che invece fanno paradossalmente vari critici di sinistra, per esempio molti teorici dei «beni comuni» o taluni cultori della sussidiarietà, i quali finiscono con il perdere di vista che per gli amanti della «sfera pubblica» democratica il vero nemico è il neoliberismo ostile allo Stato, con l'intrinseca desertificazione istituzionale che comporta. Questa sottovalutazione del fatto che il neoliberismo – nonostante il suo fallimento teorico – si ripropone corposamente e assume nuovamente come suo asse privilegiato il privato e come suo nemico il pubblico e lo Stato (pur saccheggiato con baldanza) è propria anche di Dardot e Laval (2014), i quali rimangono all'interno di un quadro analitico in ultima analisi sottovalutante gli aspetti più negativi del neoliberismo (tra cui l'aggressione al perimetro pubblico e l'estrema precarizzazione del lavoro) e visualizzante il pubblico come «predone» e «asservito» ai privati e pertanto sostenente la necessità di andare «oltre» il pubblico e il privato.

Al contrario, bisogna prendere incisivamente atto della situazione di degrado del «pubblico» per tentare di rovesciarla. Il primo atto da compiere è denunciare il depotenziamento e il depauperamento dello Stato indotti dalle lunghe pratiche neoliberiste minimizzanti e deresponsabilizzanti l'operatore pubblico, spinto da un lato a ridimensionarsi tagliando la spesa ed externalizzando le proprie attività, dall'altro a ricorrere solo a *bonus* e a *voucher* e a tagli delle tasse. Il neoliberismo ha drammaticamente deteriorato le abilità dello Stato e delle istituzioni nel fare fronte ai problemi, al punto che

possiamo ritenere che un deficit istituzionale letale sia una delle fonti di quel «processo politico bloccato» che mina il dinamismo della ripresa. L'imponente arretramento dello Stato voluto dalle politiche neoliberiste – giustificato con l'esaltazione delle virtù della impresa privata e con la condanna pregiudiziale dell'amministrazione pubblica come forza al minimo inerziale – si è risolto con un prosciugamento delle sue energie. Lo *starving the beast* di bushiana memoria ha talmente affamato la «bestia governativa» da averla quasi tramortita. Anche qui c'è una rottura da compiere al livello «cognitivo» e «discorsivo» di cui parlava Tony Judt (con Timothy Snyder 2012). Ad esempio, là dove si è ammesso che il settore pubblico è *risk taking* ci si è subito chiesto come organizzare al meglio il pubblico, mentre non avere tale consapevolezza porta a tollerare o addirittura alimentare il degrado pubblico. Inoltre, per attrarre forze fresche e vitali, un «discorso» nuovo – persino «esaltante» dice la Mazzucato – va proposto anche per ciò che i governi possono fare, perché il punto è: chi vorrebbe mai andare a lavorare in organizzazioni pubbliche dipinte come burocratiche, immobili, corrotte? Nel caso dell'Italia, il declino economico, sociale e culturale, il mancato sviluppo della Ricerca scientifica e tecnologica, la stagnazione della produttività – su cui ha molto influito il ridimensionamento della grande impresa, con la scomparsa di fatto dell'impresa a partecipazione statale in conseguenza delle privatizzazioni (Onida 2014) – si debbono in non piccola misura proprio al depauperamento dell'iniziativa collettiva e alla dissoluzione delle politiche pubbliche. Il panorama dell'assetto produttivo e industriale italiano è oggi talmente deteriorato che Roberto Artoni (2013) e Pierluigi Ciocca (2014), curatori di una straordinaria ricerca sulla storia dell'Iri, discutono apertamente della desiderabilità della sua ricostituzione.

## 7. Innovazione e problematicità del processo di investimento

Dunque, la forza di rottura di un «discorso» nuovo attinente a uno Stato «strategico» emerge soprattutto in ordine a: 1) la direzione da imprimere all'innovazione; 2) l'assunzione della problematicità del processo di investimento riconoscendo la crucialità di un rinnovato ruolo pubblico. Sulla «direzione» da imprimere all'innovazione Brynjolfsson e McAfee sottolineano l'intenzionalità esplicita e determinata con cui l'operatore pubblico può guidare l'innovazione, come nel caso della sfida ingaggiata dalla Darpa ame-

ricana quando ha offerto un premio da un milione di dollari per un'automobile senza guidatore, il cui risultato è stata la *Google's driverless car*. E se questa «direzione» intenzionale è stata possibile per l'automobile autoguidata perché non dovrebbe essere possibile per la generazione di altre innovazioni, magari più socialmente utili, orientate a soddisfare grandi bisogni insoddisfatti? Brynjolfsson e McAfee ritengono che: «As long as there are unmet needs and wants in the world, unemployment is a loud warning that we simply aren't thinking enough about what needs doing» e che «we can do more to invent technologies and business models that augment and amplify the unique capabilities of humans to create new sources of value, instead of automating that already exist» (2014).

L'emergenza dell'«economia della conoscenza» – che integra apparati tradizionali della politica economica con l'analisi scientifica – accentua la possibilità e la capacità tanto dell'operatore pubblico quanto di quello privato di programmare le innovazioni. Tutti i progetti scientifici importanti – tra cui spicca la più grande macchina scientifica mai costruita, il Large Hadron Collider (Lhc) del Cern dove si è sperimentata l'esistenza del bosone di Higgs – manifestano, in forme molto aperte all'imprevisto e all'imponderabile, l'importanza di questa capacità di programmazione, al tempo stesso dando luogo alla messa in comune di migliaia di volontà con forti *intrinsic motivations* tutt'altro che autointeressate, «senza alcuna prospettiva immediata di guadagno» (Florio 2014). Oltre che nella ricerca, in settori come la cultura, l'arte, lo sport, il contrasto all'emarginazione, l'ambiente, la sanità sono ampie le potenzialità dell'«innovazione sociale» e dell'«innovazione aperta», le quali tendono a essere coltivate «nell'ambito di comunità ove i produttori e gli utilizzatori (soggetti e imprese) scambiano informazioni, soluzioni, relazioni, conoscenze, secondo il modello di una co-creazione dei beni» (Magatti, Gherardi 2014).

Sulla questione degli investimenti Keynes ci ha lasciato alcuni tra i suoi più penetranti *insights*. Nell'ultimo capitolo della *Teoria generale* (Keynes 1936) egli individua i limiti fondamentali del capitalismo nell'incapacità di dare vita spontaneamente al pieno impiego e nella diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza, e parla di un'opportuna «socializzazione dell'investimento» per fare fronte alle carenze più gravi. L'influenza che lo Stato deve esercitare sulla propensione a consumare e sull'investimento privato non sarà sufficiente a contrastare una tendenza al ristagno che Keynes considera intrinseca al capitalismo: a essa si può rimediare soltanto con una «so-

cializzazione dell'investimento» di natura pubblica, spinta fino a ripristinare il pieno utilizzo di capitale e lavoro, realizzato il quale gli interessi privati possono tornare a essere considerati in grado di guidare l'allocazione ottimale delle risorse. Minsky è più radicale, è rimasto irreversibilmente segnato dalla rivoluzionaria esperienza del New Deal, coglie *un limite più profondo e più persistente* del processo di investimento capitalistico, che collega all'assetto della finanza e all'*instabilità strutturale* del capitalismo, tuttavia in modo originale: «L'instabilità non è dovuta a una tendenza intrinseca del sistema a stagnare o ad entrare in depressione, ma a una tendenza a esplodere, a cui solo successivamente segue la depressione» (2014).

Per fare fronte alle problematiche strutturali nel funzionamento del capitalismo è necessaria, secondo Minsky, una profonda «socializzazione dell'investimento» ed è altrettanto necessario estendere la categoria della *socializzazione* alla «banca» e all'«occupazione». «Socializzazione dell'investimento» è ciò a cui allude Larry Summers quando parla della necessità di fronteggiare la crisi odierna e la «stagnazione secolare» con una *politizzazione* dell'investimento. «Socializzazione della banca» è ciò a cui tentano di fare fronte gli investitori istituzionali (in Italia Cdp, in Francia Cdc, in Germania KfW) ed è ciò che si fa con la creazione di *banche pubbliche*, il presidente Obama per le infrastrutture, il governo conservatore inglese per la *green economy*, la *big society*, le piccole e medie imprese. «Socializzazione dell'occupazione» implica fare dello Stato l'*employer of last resort*. Infatti, non va bene qualsiasi spesa pubblica, allo scopo di limitarsi a sostenere l'investimento privato e a favorire alti profitti: lo Stato deve intervenire direttamente con iniziative proprie e deve agire non solo sul livello, ma sul contenuto e la qualità dell'occupazione e della produzione, perché tutta la collettività è sollecitata a porsi domande radicali su «che cosa», «per chi», «come» produrre.

## 8. Stato «strategico», investimenti, lavoro

Oggi crollo degli investimenti e debolezza della domanda privata di lavoro fanno sì che le priorità più impellenti siano il lavoro e gli investimenti: è qui che si caratterizza uno Stato «strategico» ed è da qui che deve ripartire anche la politica industriale. Specie in Europa la scarsità di investimenti, soprattutto da parte del settore pubblico, si configura come la questione centrale, purtroppo oscurata nella percezione di governi chiusi nell'idea che basterà

dare molti incentivi agli operatori privati perché gli investimenti ripartano. Da ciò deriva anche la drammaticità della questione occupazionale e la necessità di riproporsi l'obiettivo della «piena e buona occupazione» non in termini irenici<sup>7</sup>, ma nella acuta consapevolezza che la sua *intrusività* rispetto al funzionamento spontaneo del capitalismo è massima proprio quando il sistema economico *non crea naturalmente occupazione* e si predispone alla *jobless society*, lasciare libero spazio alla quale, però, equivarrebbe a non frapporre alcun argine alla catastrofe, anche e soprattutto in termini disegualitari (Pianta, Vivarelli 2010).

Le tesi avanzate negli anni trenta da Hansen tornano a rivelarsi stringentemente attuali: non basta una spesa pubblica controciclica – tanto meno se operata per via indiretta mediante una riduzione indiscriminata delle tasse<sup>8</sup> – a rilanciare l'occupazione e ad imprimere un rinnovato dinamismo all'economia, ma sono necessari grandi progetti collettivi, dalla riqualificazione dei territori al risanamento urbano, dallo sviluppo delle nuove reti alla rigenerazione ambientale e al rilancio del welfare. Per «chi», «cosa» e «come» produrre: ecco i crinali che, come per il grande riformismo del New Deal, si rivelano decisivi. Uno Stato «strategico» ricolloca al centro, anche per la politica industriale, le domande sul ruolo del «lavoro» e sui «fini» di un «nuovo modello di sviluppo», 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. Uno Stato «strategico» orienta anche la politica industriale alla generazione di un «nuovo modello di sviluppo», un modello che privilegia la domanda interna sulle esportazioni, intervenga tanto sulle questioni di domanda che su quelle di offerta, premi i consumi collettivi su quelli individuali.

C'è una interrelazione tra squilibri macroeconomici e competitività, non si può concentrare lo sguardo solo sulle variabili microeconomiche (come la dinamica del costo del lavoro, alla cui compressione mediante la contrazione dei salari e dei prezzi viene dato il compito di recuperare i guadagni

<sup>7</sup> La «piena occupazione» dovrebbe essere un obiettivo esplicito – come è per la Fed americana – nel mandato del tipo di Banca centrale auspicato da Ciocca (2014b).

<sup>8</sup> Val la pena sottolineare che anche il Fmi ha ripetutamente sottolineato che un intervento pubblico diretto di spesa, volto a rilanciare gli investimenti e per questa via l'occupazione, è maggiormente espansivo, a parità di risorse impiegate, di programmi di semplice riduzione delle imposte.

di produttività), trascurando il peso che esercitano sulla competitività gli investimenti, l'innovazione, le variabili macroeconomiche, in particolare le politiche monetarie e le politiche del tasso di cambio e di gestione della bilancia dei pagamenti. Nel caso europeo le divergenze e gli squilibri di struttura produttiva tra paesi sono più complessi e profondi di quanto non presuppongano le analisi «mercantilistiche» della competitività incentivanti la generalizzazione del modello esportativo tedesco: per questo la germanizzazione dell'Europa non solo non sanerebbe tali divergenze ma addirittura le accentuerebbe. Ciò che il governatore Raghuram Rajan dice per l'India – e cioè che *the export-driven model of economic growth is dead*<sup>9</sup> – vale ancor più per l'Europa. Come sottolinea Cipolletta (2015), un continente con il più grande, il più sofisticato e il più avanzato mercato interno del mondo non ha buone ragioni per continuare nel modello di crescita trainato dalle esportazioni che lo ha guidato per tutto il secondo dopoguerra.

Del resto, trasformare un'area con crescita trainata dalle esportazioni in un'area con un ruolo significativo della domanda interna ai fini della crescita era precisamente la finalità del progetto di costituzione del Mercato unico europeo, contraddetta, però, dalle regole di Maastricht per l'ammissione all'euro, dal Patto di stabilità e di crescita, dal Fiscal Compact. Tutti strumenti ispirati dalla logica dell'equilibrio nazionale collocante la competizione al livello non dell'intera area europea, ma dei singoli Stati, spinti così da un lato all'adozione di un unico modello produttivo, dall'altro alla massimizzazione delle esportazioni attraverso la flessibilizzazione dei mercati del lavoro e la compressione dei costi e dei salari. Al contrario, senza negare l'importanza delle esportazioni e della competitività, puntare oggi sulla domanda interna e sui consumi collettivi consente di allargare lo spettro delle produzioni, di aprire nuovi campi di ricerca, di sviluppare nuovi bisogni. Tanto più che una strategia volta a porre le basi di un nuovo modello di sviluppo creando direttamente lavoro appare più in grado anche di scalfire le divergenze produttive e industriali e, al tempo stesso, di sostituire una visione della politica economica finalizzata a incrementare mediante le esportazioni la potenza del paese con una visione finalizzata a elevare il benessere dei cittadini e la qualità delle loro vite.

<sup>9</sup> Riportato da K. Carmichael, in CIGI, August 31 2015.

## Riferimenti bibliografici

- Aghion P. (2012), *Growth Policy and the State. Implications for the Design of a European Growth Package*, Lse Growth Commission, 10 june.
- Antonelli C. (2012), *Technological Congruence and Productivity Growth*, in Andersson M., Johansson B., Karlsson C., Löf H. (a cura di), *Innovation and Growth. From R&D Strategies of Innovating Firms to Economy-wide Technological Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Artoni R. (2013), *Un profilo d'insieme*, in Id. (a cura di), *Storia dell'Iri 4. Crisi e privatizzazione 1990-2002*, Roma-Bari, Laterza.
- Bassanini F. (2015), *La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa depositi e prestiti*, in *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 3, pp. 435-454.
- Block F. (2008), *Swimming against the Current. The Rise of a Hidden Developmental State in the United States*, in *Politics & Society*, n. 2, pp. 169-206.
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2014), *The Second Machine Age. Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, New York-London, Norton.
- Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. (2009, a cura di), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Ciocca P. (2014a), *Storia dell'Iri 6. L'Iri nell'economia italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- Ciocca P. (2014b), *La banca che ci manca. Le banche centrali, l'Europa, l'instabilità del capitalismo*, Roma, Donzelli.
- Ciocca P. (2015), *Il capitalismo meno peggio, ma continuiamo a cercare*, in *L'Indice dei libri del mese*, settembre (recensione a L. Pennacchi, *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse, 2015).
- Cipolletta I. (2015), *A Model of Economic Growth for Europe*, in *Eutopia*, 5 febbraio.
- Crouch C. (2008), *What will follow the Demise of Privatised Keynesianism?*, in *Political Quarterly*, n. 4, pp. 476-487.
- Crouch C. (2013), *Making Capitalism fit for Society*, London, Polity Press.
- Dardot P., Laval C. (2014), *Commun. Essai sur la révolution au XXI siècle*, Paris, La Decouverte.
- Dolphin T., Hatfield I. (2015), *The Missing Pieces Solving Britain's Productivity Puzzle*, August, Ippr.
- Florio M. (2014), *Stato, conoscenza e ricchezza delle nazioni*, in *Il Mulino*, n. 3, pp. 492-797.
- Galbraith J.K. (2008), *The Predator State*, New York, Free Press.

- Gordon R.J. (2012), *Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation confronts the Six Headwinds*, Centre for Economic Policy Research, in *Policy Insight*, n. 63, september.
- Hansen A. (1939), *Economic Progress and Declining Population Growth*, in *American Economic Review*, vol. 29, n. 1, march, pp. 1-15.
- Jacobs M. (2013), *Beyond the Social Market. Rethinking Capitalism and Public Policy*, in *The Political Quarterly*, vol. 84, n. 1, pp. 16-27.
- Judt T., Snyder T. (2012), *Novecento. Il secolo degli intellettuali e della politica*, Bari, Laterza.
- Kalecki M. (1943), *Il ciclo economico*, ora in Id., *Sulla dinamica dell'economia capitalistica. Saggi scelti 1933-1970*, Torino, Einaudi, 1975.
- Keynes J.M. (1936), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, ora: Torino, Utet, 1971.
- Krugman P. (2014), *Do we face Secular Stagnation?*, in *Juncture On Line*, November 7.
- Magatti M., Gherardi L. (2014), *Una nuova prosperità. Quattro vie per una crescita integrale*, Milano, Feltrinelli.
- Mazzucato M. (2014), *Lo Stato innovatore. Sfatate il mito del pubblico contro il privato*, Bari, Laterza; ed. or.: *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, UK-USA, Anthem Press, Wimbledon Publishing Company, 2013.
- Minsky H.P. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, con una introduzione di R. Bellofiore e L. Pennacchi, Roma, Ediesse; ed. or., *Ending Poverty: Jobs, not Welfare*, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, 2013.
- Oecd (2015a), *The Future of Productivity*, [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-future-of-productivity\\_9789264248533-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-future-of-productivity_9789264248533-en).
- Oecd (2015b), *Escaping the Stagnation Trap. Policy Options for the Euro Area and Japan*, January, <https://www.oecd.org/japan/escaping-the-stagnation-trap-policy-options-for-the-euro-area-and-japan.pdf>.
- Onida F. (2014), *Lo Stato catalizzatore*, in *Il Mulino*, n. 3, pp. 498-504.
- Pagano U. (2014), *The Crisis of Intellectual Monopoly Capitalism*, in *Cambridge Journal of Economics*, August 4.
- Pennacchi L., Sanna R. (2015, a cura di), *Riforma del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse.
- Perez C. (2013), *Unleashing a Golden Age after the Financial Collapse. Drawing Lessons from History*, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, n. 6, pp. 9-23.

- Pianta M., Vivarelli M. (2010, a cura di), *The Employment Impact of Innovation. Evidence and Policy*, London, Routledge.
- Piketty T. (2013), *Le capital au XXI siècle*, Paris, Seuil.
- Rodrik D. (2015a), *Dal welfare state all'innovation state*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 gennaio.
- Rodrik D. (2015b), *Economic Rules*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Ruttan V.W. (2006), *Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development*, New York, Oxford University Press.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Sunstein C.R. (2014), *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, Feltrinelli.
- Sunstein C.R., Thaler R.H. (2009), *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli.
- Sylos Labini P. (1961), *Oligopolio e progresso tecnico*, Torino, Einaudi.
- Termini V. (2016), *Beni comuni, beni pubblici. Oltre la dicotomia Stato-mercato*, in Ciocca P., Musu I. (a cura di), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Roma, Luiss University Press.
- Wolff (2014), *Monetary Policy cannot solve Secular Stagnation alone*, in [bruegel.org](http://bruegel.org), 19 agosto.

#### ABSTRACT

*Il background teorico che sottostà al ritorno d'attenzione alle questioni della politica industriale contiene elementi analitici nuovi che si discostano drasticamente da approcci tradizionali, sostanzialmente coincidenti con l'idea di limitarsi a fornire alle imprese e al mondo produttivo nuova attività regolatoria e incentivi indiretti (tra cui spiccano quelli fiscali) e con l'invito a stimolare la concorrenza. L'approccio maggiormente di rottura con le analisi e le pratiche invalse con il lungo ciclo neoliberista è quello dello Stato «strategico» e dei suoi rapporti con l'«innovazione», uno Stato più avventuroso e più disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata (certamente nella ricerca scientifica e tecnologica ma pure nei campi delle nuove domande sociali o del risanamento ambientale, del riassetto dei territori e della riqualificazione urbana), uno Stato il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente ed esplicitamente con strumenti appositi. Proprio l'estensione del cambiamento tecnologico e l'emergenza di nuovi settori – come internet, le biotecnologie, le nanotecnologie, l'economia «verde» – mostrano che lo Stato non interviene solo per contrastare le market failures o per farsi carico della generazione di esternalità, ma rispondendo a mo-*

*tivazioni e obiettivi strategici. Infatti, l'operatore pubblico è l'unico in grado di porsi la domanda: «Che tipo di economia vogliamo?». L'emergenza di nuovi complessi di attività si deve a un intervento pubblico che non si limita a neutralizzare le market failures, ma che inventa, idea, crea lungo tutta la catena dell'innovazione.*

ASPECTS OF THE THEORETICAL BACKGROUND OF THE REVITALIZATION  
OF THE DEBATE ON INDUSTRIAL POLICY. «STRATEGIC» STATE AND «INNOVATION»

*The theoretical background that will sustain fresh interest in questions of industrial policy contains new analytical aspects that are drastically different from traditional approaches, which tended to coincide with the idea of merely supplying businesses and the productive world with new regulations and indirect incentives (including fiscal ones) and encouraging competition. The approach that breaks most with the analyses and practices that became established during the long neo-liberal cycle is that of the «strategic» State and its relations with «innovation». This is a State that is more adventurous and willing to take on risks than private enterprise itself (certainly in scientific and technological research, but also in the fields of new social demands and environmental reclamation, reorganization of territories and urban upgrading). It is a State that intervenes both indirectly – through incentives, disincentives and regulation – and directly, by deliberately and explicitly guiding and directing with the appropriate instruments. And it is the extension of technological change and the emergence of new sectors – like the internet, biotechnologies, nano-technologies, and the «green» economy – that show that the State does not just intervene in cases of market failures or to take responsibility for generating externalities, but by responding to strategic reasons and objectives. Indeed, the public operator is the only one that is able to ask the question: «What type of economy do we want?». The emergence of new sectors of activity is due to public intervention that does not merely neutralize market failures, but that invents, conceives and creates at every stage of the chain of innovation.*