

TEMA

Nuove forme di intervento pubblico in economia

***Politica industriale* come investimento pubblico**

*Pierluigi Ciocca**

L'ampio saggio di Laura Pennacchi (2016), da cui prendono spunto le riflessioni che seguono, è rilevante, interessante. Lo è nell'analisi. Lo è nella proposta. L'analisi è fondata su una vasta lettura critica della letteratura economica più qualificata e aggiornata. Laura Pennacchi ne desume il convincimento che il sistema – il capitalismo di oggi – è affetto da specifici e numerosi «fallimenti» del mercato (quali quelli elencati in Ciocca, Musu 2016) ed è soprattutto viziato da tendenze al ristagno sia dal lato della domanda sia dal lato della produttività. La proposta è di porre lo Stato – uno Stato «strategico», rinvigorito nelle strutture e nella capacità d'azione – al centro del sistema: governo della domanda globale, «guida dell'innovazione» e dell'utilizzo delle risorse, regolatore e supervisore dei mercati, financo produttore (almeno là dove i privati non arrivano).

I temi toccati sono tanti, così da costringere questo lettore a un commento limitato a quelli salienti.

Il capitalismo ristagna? Ne dubito. La previsione econometrica ufficiale – del Fondo monetario internazionale (Imf 2016) – scontava prima del *Brexit* una crescita del Pil mondiale in accelerazione dal 3,1 per cento del 2015 al 3,9 per cento nel 2021. Se la previsione si realizzasse – l'impatto del *Brexit* è da molti sopravvalutato, anche a fini speculativi – questo ritmo di medio termine supererebbe quelli registrati, addirittura dal 1500, lungo più estesi sotto-periodi, con la eccezione del 1950-1973 (4,9 per cento) (Madison 2008, p. 433, Tab. A.5). Nel 1973-2015 la crescita è stata del 3,3 per cento. Il commercio mondiale ha rallentato il suo sviluppo – dal 6,7 per cento del 1998-2007 al 3,0 per cento dopo il 2007 – e la sua elasticità al Pil è stata ridotta dal peso rapidamente montante del terziario, i cui servizi sono in minor misura scambiati internazionalmente. Se ci si spinge a speculare su un ristagno «secolare», occorre distinguere domanda e offerta. Dal lato della

* Pierluigi Ciocca è economista e storico dell'economia, socio dell'Accademia dei Lincei.

domanda – i dati *ex post* su risparmio e investimento globali nulla dicendo – il principale dato che suffragherebbe la tesi dei vari Summers, Krugman, Eichengreen è il basso livello dei tassi (nominali!) d’interesse, a breve e a lunga scadenza (per una rassegna si veda Teulings, Baldwin 2014). Gli stagnazionisti lo collegano – diciamo alla Fisher – a un eccesso di risparmio sull’investimento, *ex ante*. Se ne può invece dare una lettura opposta, keynesiana: immissione di liquidità ormai inutilmente ampia (che abbatte i tassi a breve), deflazione da costi, aspettative di deflazione (che abbattano i tassi a lunga). Dal lato dell’offerta, in un bellissimo libro Robert Gordon ha espresso il timore di un futuro scadimento del progresso tecnico negli Stati Uniti. L’incremento della produttività totale dei fattori – categoria discutibile, e discussa – è già sceso in quella economia dall’1,9 per cento l’anno del 1920-1970 allo 0,6 nel 1970-1994. Dopo una temporanea risalita da 1ct all’1 per cento nel 1994-2004, ha toccato il minimo dello 0,4 nel 2004-2014 (Gordon 2016, p. 575, Fig. 17.2). Gordon dubita del potenziale innovativo della tecnologia digitale, «immateriale», moderna. Ma altri studiosi si sono dichiarati di opinione contraria, al punto da temere effetti devastanti dei futuri aumenti di produttività per l’occupazione (Musu 2016). Forse la verità è nel mezzo... Semplicemente, non sappiamo, anche se la storia ammonisce che ogni visione «malthusiana» è stata poi smentita dalla straordinaria capacità del capitalismo di sviluppare le forze produttive, di accumulare innovando.

Dove il capitalismo per certo ristagna è in Europa, la principale eccezione negativa a un mondo in crescita. Dal lato della domanda la causa prima è il rigorismo di bilancio, non si comprende se ottuso o strumentale, che la Germania infligge in primo luogo a se stessa e quindi impone al resto della Ue. È per l’insofferenza di fronte agli eccessi della supremazia tedesca che gli inglesi – mai sconfitti dopo Hastings nel 1066... – sono usciti dalla Ue. Ma la motivazione del rigorismo è forse più politica che economica. Al di là della infondatezza teorica e dell’insuccesso fattuale del neolibberismo neoclassico, la Germania vuole accreditarsi verso gli altri paesi – ha già una posizione creditoria netta verso l’estero pari alla metà del suo Pil – per poterli condizionare in politica estera. A questo fine accetta di non crescere economicamente come potrebbe (la previsione del Fondo al 2021 è l’1,2 per cento), di cedere copiose risorse reali all’estero attraverso un avanzo di bilancia commerciale abnorme (8,5 per cento del Pil nel 2015), di rischiare di essere invasa dall’ondata migratoria che non può trovare lavoro in Spa-

gna, Francia, Italia, Grecia, inchiodate dal rigorismo tedesco a una disoccupazione a due cifre in percentuale della forza lavoro. Il caso italiano è una eccezione nella eccezione europea per carenze congiunte di domanda e di produttività (Ciocca 2015).

Al di là di formule come lo «Stato guida», al di là degli stessi Keynes e Minsky, il punto chiave è l'investimento pubblico. È sceso, nel mondo, dal 4 per cento del Pil degli anni ottanta all'attuale 3 per cento (Imf 2014, p. 79 e ss). In alcune economie avanzate l'obsolescenza e la scarsa manutenzione erodono la qualità dello *stock* di infrastrutture. Gli effetti sono pesantemente negativi. Lo sono dal lato della domanda effettiva. Il moltiplicatore dell'investimento pubblico può, nelle più favorevoli condizioni, arrivare a 3, rispetto allo 0,8 della spesa pubblica per trasferimenti a imprese e famiglie e della detassazione. Data un'elasticità di circa -0,5 punti di Pil del rapporto indebitamento pubblico/Pil a un aumento del Pil di 1 punto, l'investimento si autofinanzia nel volgere di un paio d'anni e quindi abbatte il rapporto fra lo *stock* del debito pubblico (che non aumenta) e il Pil (che aumenta).

Quindi concentrerei il concetto di politica industriale¹ su una riflessione specifica e approfondita attorno all'investimento pubblico. Cruciale è la questione delle priorità. A un estremo, andrebbero preferiti i progetti maggiormente capaci di effetti positivi sulla domanda, sulla occupazione e sulla produttività del sistema. All'altro estremo, è urgente soddisfare esigenze sociali quali la messa in sicurezza del territorio, la cura dell'ambiente, le richieste dei cittadini di beni pubblici, comuni, di merito. La realizzazione efficiente dei progetti, una volta effettuata la loro non facile scelta secondo priorità, postula grande attenzione ai profili giuridico-amministrativi: un codice degli appalti chiaro e che assicuri competizione fra gli esecutori, la competenza e l'onestà dei responsabili, l'equilibrio fra tempi, costi, risultato. Questa è, per certo, una concreta «politica industriale».

Il caso italiano è drammatico sul fronte delle infrastrutture, materiali e immateriali. Sono le peggiori fra quelle dei principali paesi (Imf 2014, p. 81, Fig. 3.4), specialmente degradate nel Mezzogiorno. Solo dal 2011 al 2015 gli investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione si sono ridotti – e a prezzi correnti – da 45 a 37 miliardi di euro. Il recente codice degli appalti è un incomprensibile cruciverba. Il governo in carica invece

¹ «Che cosa deve essere la politica industriale? Credo che nessuno di noi abbia idee chiare su questo punto...» Napoleoni 1977, p. 39.

di vergognarsi di investimenti pubblici non superiori al 2,3 per cento del Pil nel 2015 – se piove la gente muore, non c'è quasi R&S –, si compiace del fatto che la relativa spesa è... salita da 36,9 miliardi di euro nel 2014 a 37,3 miliardi nel 2015! Tutto ciò in un'economia in cui il Pil resta – 2016 I – dell'8,5 per cento al di sotto del «picco» 2008 I, la produzione industriale è del 22,7 per cento inferiore, gli investimenti totali (privati e pubblici) lo sono del 29,2 per cento, le esportazioni si situano solo dell'1 per cento al di sopra del «picco», con un tasso di disoccupazione all'11,5 per cento e una produttività totale dei fattori in calo da 15 anni. Non era mai accaduto in un'economia avanzata che per 15 anni si producesse di meno con le stesse risorse.

Il capitalismo è instabile, iniquo, inquinante. Lo è per natura, intrinsecamente, strutturalmente. Il suo pregio è lo straordinario potenziale di crescita, della produttività e quindi della produzione. Le politiche migliori presuppongono, per la loro piena efficacia, che siano disponibili risorse aggiuntive e qualificate, al fine, se non di rimuovere, di lenire le tre «i» negative del sistema (Ciocca 2011). Lo Stato spende in una misura che sfiora il 50 per cento del Pil, e solo il 3 per cento del Pil per investimenti. È questa la voce di bilancio essenziale da gestire al meglio affinché lo Stato – cambi o non cambi il modello di capitalismo – contribuisca a innalzare i benefici e a contenere i costi del sistema.

Riferimenti bibliografici

- Ciocca P. (2011), *L'economia di mercato capitalistica: un «modo di produzione» da salvare*, in *Rivista di storia economica*, n. 3, pp. 279-318.
- Ciocca P. (2015), *La stasi dell'economia italiana*, in *Economia italiana*, n. 1-2-3, pp. 25-38.
- Ciocca P., Musu I. (2016, a cura di), *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Roma, Luiss University Press.
- Gordon R.J. (2016), *The Rise and Fall of American Growth. The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton, Princeton University Press.
- Imf (2014), *World Economic Outlook*, Washington, October.
- Imf (2016), *World Economic Outlook*, Washington, April.
- Maddison A. (2008), *L'economia mondiale dall'anno 1 al 2030. Un profilo quantitativo e macroeconomico*, Milano, Pantarei.

- Musu I. (2016), *Una nota sugli effetti economici delle tecnologie digitali*, dattiloscritto.
- Napoleoni C. (1977), *Intervento in Cendes, Crisi, occupazione, riconversione*, Torino, Rosenberg & Sellier, p. 39.
- Pennacchi L. (2016), *Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»*, in questo numero di q. *Riv.*, pp. 13-36.
- Teulings C., Baldwin R. (2014, a cura di), *Secular Stagnation. Facts, Causes and Cures*, London, Cepr Press.

ABSTRACT

Il capitalismo non ristagna in generale, ma in Europa e ancor più in Italia. La risposta va in primo luogo ricercata nell'investimento pubblico. Esso può avere effetti rilevanti sia sulla domanda globale sia sulla produttività delle imprese. La carenza degli investimenti pubblici – scemati ovunque nelle economie avanzate – è particolarmente grave in Italia, non solo nel Mezzogiorno.

INDUSTRIAL POLICY AS PUBLIC INVESTMENT

The world economy continues to grow. Basically, stagnation is a European phenomenon. The economic policy response should be mainly centered on public investments in infrastructure. Wisely chosen on the basis of economic and social priorities, they can strongly support both aggregate demand and productivity. The weakness of public accumulation of capital in the advanced economies is particularly serious in Italy, not only in the South.