



**Perché e come un vero New Deal per l'Italia.
Dai trasferimenti monetari indiscriminati
a una discriminante «capacità progettuale»**

*Laura Pennacchi**

Negli anni precedenti l'irruzione del Covid-19 nelle nostre vite – e seguenti la crisi finanziaria e produttiva del 2007/2008 che ha molti legami con l'attuale – il riferimento al New Deal veniva frequentemente ripetuto per esprimere l'esigenza di un cambiamento significativo delle politiche economiche e sociali dei paesi occidentali, al punto che la stessa Unione Europea aveva intitolato il suo più ambizioso progetto di rinnovamento Green New Deal. Durante il lockdown imposto dal coronavirus e dopo – quando sono esplosi nelle economie e nelle società gli effetti devastanti del suo dilagare – richiamarsi al New Deal è divenuto prassi comune. Ma quali sono gli aspetti che possono rendere tale richiamo, invece che un esercizio retorico, una pratica davvero trasformativa?

La domanda ha un valore particolarmente pregnante per l'Italia. Ovunque, infatti, l'epidemia da coronavirus ha contribuito a far riemergere questioni – come quelle del ruolo dello Stato – a lungo trascurate e svalutate a vantaggio di una filosofia angusta e autolesionista del primato del mercato (Pennacchi 2015), le cui nefaste conseguenze il coronavirus ha reso visibili in modo eclatante nell'impreparazione con cui l'Occidente e il mondo sono arrivati al tragico appuntamento – pur ampiamente preannunziato dagli scienziati – del dilagare dei contagi e dei morti, una causa non marginale della quale è stata il lungo privilegiamento della sanità privata a scapito di quella pubblica, ridimensionata e saccheggata per decenni. Ma per l'Italia questi problemi si pongono con forza ancora maggiore. Per essa, già minata da una inaudita evasione fiscale, il depotenziamento e la dilapidazione di capacità della pubblica amministrazione

* Economista, è responsabile della Scuola della buona politica della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

durante i decenni dell'egemonia neoliberista sono stati più forti che altrove. L'imponente arretramento dello Stato si è risolto in un prosciugamento delle sue energie. Lo *starving the beast* di bushiana memoria – concretizzatosi in tagli delle tasse a vantaggio dei ricchi e ulteriore contrazione delle entrate pubbliche – da noi ha talmente affamato la «bestia governativa» da averla quasi tramortita.

Così la pulsione anti-tasse, storicamente endemica anche a sinistra (anch'essa spesso indifferente, per blandire la propria base elettorale tra cui i «ceti medi produttivi» di togliattiana memoria, alla sorte di ciò – cioè al finanziamento dei servizi pubblici fondamentali! – a cui servono le tasse), si è saldata con una crescente riluttanza dello Stato italiano – dopo il mancato decollo dei gloriosi tentativi di programmazione del primo centro-sinistra e la fine dell'epoca d'oro della Cassa del Mezzogiorno e delle Partecipazioni Statali – a ideare e a mettere in pratica, invece che solo politiche indirette per prevalente via monetaria e fiscale fatalmente destinate a confermare gli equilibri dati, progetti di alto profilo mediante politiche dirette, volte a incidere profondamente sullo *status quo* e a modificare il modello di sviluppo in direzioni programmate e intenzionalmente organizzate. Si disvela e si conferma un'attitudine ormai radicata nelle forze politiche e nei poteri pubblici italiani a intervenire sulle cruciali materie economiche e sociali non con slancio progettuale e capacità di strutturazione costruttiva – volta a colmare i drammatici vuoti che si sono accumulati nell'apparato produttivo e nella struttura sociale nazionali – ma mediante la comoda e facile via fiscale, notoriamente soggetta a rischi di distorsione redistributiva e non in grado di agire sulle strutture¹.

¹ Ne è testimonianza il Rapporto della Commissione Colao pieno zeppo di agevolazioni fiscali, crediti d'imposta, rinvii di tassazione, contrazioni di aliquote, esenzioni, le quali hanno tutte il prevalente effetto di contribuire al massacro della coerenza del sistema tributario nazionale, già ridotto a un colabrodo, ragione non ultima della nostra elevatissima evasione fiscale. Ma non ci scherzano nemmeno le proposte di politica industriale del Pd, infarcite di incentivi alla transizione e a fondo perduto, agevolazioni fiscali di vario tipo, crediti d'imposta, stimolazione del risparmio, sgravi per la nuova finanza, sostegni monetari, prestiti, premi ai lavoratori, in una parola trasferimenti monetari, diretti e indiretti, i quali, necessarissimi nell'emergenza e quando le difficoltà non siano altrimenti aggredibili come nel caso della povertà, hanno comunque un valore «compensatorio» non «promozionale» e non sono in grado di agire strutturalmente cambiando il modello di sviluppo.

Si tratta in primo luogo della situazione generata nel ventennio trascorso dalle esternalizzazioni, dalle semplificazioni disinvolute e dalla conseguente deresponsabilizzazione per i risultati e su cui è sconcertante che chi è stato alla base della loro ideazione – attraverso la teorizzazione della superiorità delle pratiche di *governance* su quelle di *government*, esplicitamente indicate, e auspiccate (Cassese 2002), come metodi di «amministrativizzazione» mediante «depoliticizzazione» – continui oggi a impartirci meritate lezioni (Cassese 2020), senza però fare autocritica. Ma si tratta anche del «girone dantesco» di leggi che cancellano altre leggi, procedure che coinvolgono i ministeri competenti in riunioni e veti incrociati, funzionari pubblici prossimi alla pensione ma imprigionati dal blocco del turnover e perciò riluttanti a firmare alcunché, incongruenze nella legge sugli appalti, decine di fondi per la scuola ciascuno gestito da qualcuno gelosamente pronto a bloccarlo e così azzeccarbugliando. Alla fine gli aspetti più di fondo che caratterizzano oggi l'Italia delineano un contesto governativo-amministrativo generale in cui si manifesta una riluttanza a intervenire con dirette politiche e misure strutturali e una preferenza verso politiche indirette, quali contare sulla liquidità creata dalle Banche centrali, mobilitare le banche contro il *credit crunch*, fornire garanzie pubbliche ai prestiti bancari, consentire di rinviare le scadenze dei pagamenti, erogare a imprese e famiglie bonus, aiuti, sostegni di varia natura, in una parola politiche indirette consistenti soprattutto in trasferimenti monetari i cui effetti immediati – al netto di imperdonabili lungaggini e intoppi burocratici – sono nell'emergenza indubbiamente sacrosanti. Ma possiamo rassegnarci a una simile situazione?

Di fronte alla devastazione pandemica bastano politiche monetarie pur straordinarie agenti soprattutto sulla liquidità e politiche di spesa pubblica sostanzialmente basate sui trasferimenti monetari? Nel decennio di bassi tassi di interesse successivo all'esplosione della crisi finanziaria e produttiva del 2007/2008 l'Italia e il mondo sono stati inondati di denaro a buon mercato senza che si riuscisse a far ripartire gli investimenti (Summers 2018). Proprio colpiti da questa «problematicità del processo di investimento», come Forum Economia nazionale della Cgil fin dal 2013 lanciammo un Piano del lavoro ponendo come questioni cruciali a) la creazione di lavoro, b) gli investimenti, senza esitare a immaginare di

fare ricorso allo Stato come «employer of last resort» secondo le ipotesi di Minsky, Meade, Atkinson. Tanto più oggi questa è la strada da aprire con assoluta urgenza, se non vogliamo che, una volta che l'epidemia sarà stata domata, tutto riparta *business as usual*, con l'unica variante di una maggiore disegualianza. Del resto, interroghiamoci su ciò che fece del New Deal di Roosevelt l'esperienza straordinaria che tutt'oggi ammiriamo. La sua incredibile «capacità progettuale» era, in realtà, costruita sull'idea-cardine di Roosevelt che alle persone si dovesse dare non un semplice sussidio ma un lavoro con una paga adeguata («con tutti i valori materiali e spirituali che esso comprende»), come leva per risollevare la collettività dalla prostrazione in cui era stata gettata e occasione per creare la infrastrutturazione pubblica moderna di cui la nazione era carente, un'idea rilanciata oggi da papa Francesco con l'urlo «lavoro, lavoro, lavoro» e la richiesta di una «retribuzione universale» (maldestramente equivocati da Beppe Grillo come richiesta di un «reddito di base» per adattarci alla «società senza lavoro»).

Dunque, le caratteristiche fondamentali del New Deal a cui guardare anche oggi sono le seguenti. La prima è la priorità accordata a progetti pubblici forniti di un duplice marchio: a) impiegare il maggior numero di disoccupati, b) rianimare il settore privato, per esempio attraverso la domanda di beni intermedi (Duso 1980). La seconda caratteristica è stata la mobilitazione anche morale di straordinarie risorse umane e intellettuali: dall'associazionismo e dal volontariato ai sindacati, alla scuola e alle Università, ai centri culturali e di pensiero, tutti furono chiamati a contribuire all'ideazione dei progetti di cui c'era bisogno. La terza è stata la cifra «sperimentalista» – per la quale Roosevelt traeva ispirazione dai filosofi pragmatisti americani e da Dewey –, e dunque la sollecitazione della creatività e della inventiva, che venne impressa a tutte le attività (Besussi 1992). La quarta è stato il serrato ritmo temporale che venne dato all'implementazione dei provvedimenti e l'obbligo ai responsabili di conseguire risultati in tempi celerissimi: all'indomani dell'insediamento, avvenuto il 4 marzo 1933, Roosevelt conferì la presidenza della National Recovery Administration (Nra) al generale Hugh Johnson perché confidava sulle sue attitudini «concrete», maturate nell'esperienza nell'esercito, e questi volò da un capo all'altro della nazione

sbandierando la scritta «noi facciamo la nostra parte» per ottenere entro Natale del 1933 un accordo di applicazione della legge dai dieci maggiori *groups* industriali.

Nel volgere di un brevissimo lasso di tempo venne allestita una incandescente fucina in cui mettere alla prova idee e progetti che si snodarono lungo l'arco degli anni successivi. La Tennessee Valley Authority (Tva) – l'esperimento di pianificazione territoriale (con 29 nuove dighe, infrastrutture, scuole, biblioteche, ospedali, uffici pubblici) che consentì, oltre all'elettrificazione delle aree rurali a lungo osteggiata dalle compagnie private, il debellamento della malaria e degli acquitrini, l'innalzamento del reddito agricolo, l'avvio dell'industrializzazione – fu creata nel 1933 ed è attiva ancora oggi. Con la Public Works Administration (Pwa) vennero realizzati opere memorabili, tra cui il Triborough Bridge, il Lincoln Tunnel, l'aeroporto La Guardia, la Union Station di Los Angeles, il rinnovamento del French Market di New Orleans. I Civilian Conservation Corps (Ccc) si votarono anima e corpo alla creazione di occupazione giovanile attraverso il rimboschimento e la creazione dei grandi parchi americani: «salvare uomini e alberi allo stesso tempo» era il motto con cui sconfissero l'erosione che aveva aggredito a morte le Grandi Pianure del Mid West. La Works Progress Administration (Wpa), grazie anche alla formazione per cui venne ingaggiato l'esercito, impiegò 8 milioni di beneficiari in lavori socialmente utili per arricchire città e piccole comunità di edifici pubblici, strade asfaltate, servizi igienici, corsi di alfabetizzazione, manutenzione degli edifici storici da cui nacque l'Historic American Building Survey. In particolare la Wpa creò attività nella scrittura, nelle rappresentazioni teatrali itineranti, nella musica, nelle arti figurative mediante i murali negli edifici pubblici, nella raccolta delle testimonianze orali di migliaia di americani divenute epiche, con cui diede lavoro ad alcuni dei maggiori artisti americani, tra cui Miller, Welles, Kazan, Pollock, Rothko. C'era in tutto ciò una potente carica di mobilitazione morale oltre che politica di cui fino al tardo Novecento i protagonisti sopravvissuti rendevano commossa testimonianza.

Dunque, ora che dobbiamo risollevarci dalle tragiche conseguenze della pandemia da coronavirus (Wolf 2020), è a queste caratteristiche fondamentali del New Deal che dobbiamo ispirarsi, riscoprendo parole-

chiave come «programmazione», «pianificazione», «capacità progettuale» (Archibugi, Pennacchi, Reviglio 2020), consapevoli che anche oggi gli eventi, tra cui il disastro provocato dalla pandemia, si presentano con un inaudito contenuto etico-politico non solo politico, il quale reclama una nuova mobilitazione morale e valoriale (Pennacchi 2018). Da una parte la denuncia dei guasti sociali e politici ha un forte significato morale, dall'altra la moralità esibisce un elevato contenuto critico. «L'agire morale», afferma Boltanski (2014), si presenta innanzitutto come «un agire critico». La svolta storica costituita dall'approvazione dei 750 miliardi di euro di Next Generation Eu, mentre pone le premesse per una nuova stagione del progetto europeo dimostrandone una forza perdurante non ostante le sue fragilità e incompiutezze, apre all'Italia opportunità eccezionali che sarebbe colpevole sprecare. Sia l'Europa che l'Italia, infatti, dovranno 1) contrastare la dinamica declinante degli investimenti (non a caso il baricentro di Next Generation Eu sono gli investimenti pubblici, 2) fronteggiare problemi di disoccupazione elevata e di carenza di lavoro, 3) cambiare radicalmente il modello di sviluppo, dando la priorità alla riconversione ecologica, alla domanda interna, ai consumi collettivi e ai bisogni sociali insoddisfatti. Pertanto, è necessario che l'Italia a) identifichi delle «missioni», b) si doti dei soggetti a cui affidare le «missioni» e dei «progetti» in cui calarle. È qui che l'Italia deve concentrare le energie ideative (Ciocca 2020): ricostruire, anche in forme inedite, la «capacità progettuale» dello Stato e della pubblica amministrazione, in tutte le sue accezioni, soprattutto locali, e senza escludere di poter utilizzare istituti esistenti ancora nel nostro ordinamento, come l'impresa a partecipazione statale. C'è innanzitutto bisogno di identificare un luogo in cui accumulare uno «stock di progetti» ampiamente articolato, suscettibile di usi plurimi, utilizzando diverse energie intellettuali, a partire da quelle universitarie. Lo strumento dell'Agenzia sembrerebbe particolarmente appropriato, dato lo sforzo di inventiva, di creatività, di creazione dal nulla che sarebbe necessario, proprio come fece Roosevelt con il New Deal per cui inventò tante istituzioni, tra cui i Job Corps, le Brigate del lavoro.

Se lavori e attività diversi vanno creati, mobilitati, messi insieme, ci vogliono «progetti», tanti, in molte aree, interdisciplinarmente costruiti. Per la riqualificazione dei territori, per esempio, debbono operare con-

giuntamente urbanisti, architetti, archeologi, biologi, operatori sociali, geologi (una volta ogni comune ne aveva almeno uno, oggi sono stati tutti tagliati e le Università chiudono le facoltà di geologia, ma intanto le nostre montagne franano alla prima pioggia...). Nelle grandi città si dovrebbe subito dar vita a progetti di manutenzione viaria e infrastrutturale straordinaria (anche tenendo conto che in simili opere il distanziamento sociale è facile da realizzare). Nella scuola e nell'Università c'è una catterva di cose da fare molte delle quali subito (dando risorse e autonomia ai plessi, i presidi, i dirigenti scolastici), a partire dalla riqualificazione dell'edilizia scolastica, dove due edifici su tre hanno più di trenta anni e di cui solo il 22% è stato ristrutturato, mille scuole sono state costruite nell'Ottocento e più di tremila tra la fine del 1800 e il 1920, di quasi settemila edifici non si conosce neanche la data di costruzione. Un altro campo di azione immediata sono le case popolari (dove vivono 800 mila persone, con altre 600 mila in attesa di averne una).

Benché la discussione sembri concentrata su chi deve gestire le risorse che saranno messe a disposizione o sulla distribuzione del loro ammontare quantitativo – con l'unica logica di rivendicarne sempre di più che, se seguita alla lettera, porterebbe, per esempio, le erogazioni di cassa integrazione e di sussidi vari a raggiungere livelli stratosferici –, non si può trascurare la riflessione qualitativa sulla costruzione e sui contenuti dei progetti che vanno urgentemente predisposti per dar vita a quegli investimenti, specie pubblici, di cui il paese ha disperato bisogno e alla cui presentazione è subordinato l'accesso ai 390 miliardi a fondo perduto del Recovery Fund. Non ci si può fermare a indicare misure – come nel caso dell'istituzione nel Mezzogiorno di zone franche fiscali – che hanno comunque il carattere «facile e semplicistico» (benché molto costoso) dei sostegni monetari, invece che fornire indicazioni di merito contenutisticamente e qualitativamente articolate. Su quest'ultimo fronte non bastano elenchi abbastanza scontati di esigenze generali e generiche o il rifugio nell'ambito delle ipotesi per le grandi infrastrutture che, presidiati come sono da istituzioni dalle spalle larghe quali le Ferrovie, offrono un terreno già arato dal quale trarre proposte di investimento al tempo stesso cospicue e ragionevolmente sicure, come quella – giustissima – di estendere l'Alta Velocità in tutto il paese.

Ma fare di «progetti», «programmazione», «capacità progettuale», «investimenti» le vere parole chiave vuol dire molto di più, perché qui è in gioco la possibilità di mutare radicalmente il modello di sviluppo, ponendo un neo-umanesimo del lavoro (critico con le devastazioni provocate dall'antropocene) al centro di un arendtiano «nuovo inizio». Con le parole di Romano Prodi (2020) «serve un piano dello Stato», perché solo le istituzioni pubbliche possono dare la priorità alla riconversione ecologica, alla domanda interna, ai consumi collettivi, ai bisogni sociali insoddisfatti. Ci sono da affrontare necessità impellenti nella sanità e da esplorare le possibilità dell'idrogeno e delle fonti energetiche alternative. Ma anche in altri ambiti le linee preferenziali lungo le quali ideare e progettare, quando dettagliate, legittimano grandi speranze. Basteranno alcuni esempi specifici: 1) tenuta del territorio, riassetto idrogeologico, salvaguardia e valorizzazione del paesaggio naturale e artistico (tutela dei bacini idrici, gestione dei corsi dei fiumi, consolidamento dei terreni franosi, messa in sicurezza dagli eventi sismici, manutenzione della viabilità extraurbana, tutela delle spiagge, bonifiche e trattamenti dei rifiuti, infrastrutturazione dei porti, ecc.), tutti ambiti da cui possono scaturire tecnologie alternative da utilizzare anche altrove; 2) rilancio delle città (con la valorizzazione degli innumerevoli beni culturali, l'attribuzione di maggior valore alle attività di «cura», la bonifica e l'innalzamento della qualità della vita nelle periferie, la contrazione dei consumi energetici, l'infrastrutturazione digitale, la nuova mobilità e i nuovi assetti anche in relazione alla modifica delle funzioni tra centro e quartieri periferici); 3) scuola e Università (con la manutenzione e il rinnovamento del patrimonio edilizio, il reclutamento e la formazione del personale, l'offerta di materiale didattico digitale, il completamento dell'obbligo, l'aumento del numero dei laureati, la messa in opera di un sistema di formazione permanente, uno shock da imprimere alla ricerca di base, il superamento del gap formativo tra Nord e Sud).

D'altro canto, è sul terreno della mancata accumulazione di un adeguato stock di progetti che osserviamo la cruciale carenza italiana, se è vero che a tutt'oggi, anche a prescindere dalle enormi risorse finanziarie che sta approntando l'Europa, degli 11 miliardi che già nel 2018 risultavano da noi stanziati per far fronte al dissesto idrogeologico (che minaccia

l'80% dell'Italia, aggredita da una tropicalizzazione incipiente apportante la ripetizione di eventi climatici estremi) ne registriamo spesi solo 1,5 miliardi e questo perché i comuni, con fondi decurtati, non riescono a compiere la progettazione delle opere loro spettante. Paghiamo a caro prezzo l'arretramento del perimetro pubblico voluto dall'ostilità allo Stato del neoliberalismo. Il Comune di Roma deve il degrado delle sue bellissime ville anche alle politiche di tagli che, tra l'altro, l'hanno portato a disporre di non più di 2000 giardinieri a fronte dei circa 20.000 dell'epoca Petroselli e le amministrazioni tutte debbono al blocco del turnover la mancanza di circa 500.000 lavoratori che lasciano vuote altrettante posizioni cruciali: geologi, archeologi, urbanisti, architetti, esperti in beni culturali, pianificatori, economisti, informatici, operatori sanitari e della cura.

A questa situazione deprimente non bisogna rassegnarsi come è implicito, invece, quando si ricorre in modo massiccio e deresponsabilizzante a trasferimenti monetari, bonus, incentivi fiscali. Il paradigma e la strumentazione vanno rovesciati, iniziando a restituire alle istituzioni pubbliche una tempestiva e incisiva capacità di ideazione e di progetto, analoga a quella che ebbe il New Deal. Fu la sua «capacità progettuale» che rese immensa l'anima trasformativa del New Deal. L'assumere drammatici problemi *morali*, quali la sofferenza umana, in quanto *tout court* problemi *politici* era proprio di una tradizione politica anglosassone che interpretava gli eventi sociali nei termini di *suffering situations*, cioè terreni di contesa innanzitutto morale tra vittime, oppressori, riformatori. Ciò che rende unico il New Deal è che tale assunzione venne riprodotta al fine di ridisegnare radicalmente la «forma di vita» dominante, sottraendo gli individui alla passività e all'apatia con la mobilitazione per il lavoro e per la moralità politica.

Riferimenti bibliografici

- Archibugi D., Pennacchi L., Reviglio E. (2020), *Oltre la crisi progettiamo il futuro*, in «Collettiva», 25/5.
- Besussi A. (1992), *La società migliore. Principi e politiche del new deal*, Il Saggiatore, Milano.
- Boltanski L. (2014), *Della Critica. Compendio di sociologia dell'emancipazione*, Rosenberg & Sellier, Torino.

- Cassese S. (2020), *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari.
- Cassese S. (2020), *Il Buongoverno. L'età dei doveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Ciocca P. (2020), Un «pensatoio» e tre compiti https://www.collettiva.it/copertine/economia/2020/05/25/news/pubblica_amministrazione_economia_investimenti_ciocca-66749/.
- Duso A. (a cura di) (1980), *Economia e istituzioni del New Deal*, De Donato Bari.
- Pennacchi L. (2015), *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L. (2018), *De valoribus disputandum est. Sui valori dopo il neoliberismo*, Mimesis, Milano-Udine.
- Prodi R. (2020), *Serve un piano dello Stato per far ripartire le imprese* in «Il Messaggero», 3 maggio.
- Summers L. (2018), *The threat of secular stagnation has not gone away* in «Financial Times», 6 May.
- Wolf M. (2020), *Covid exposes society's dysfunctions*, in «Financial Times», 15 July.

ABSTRACT

Di fronte alla devastazione pandemica non bastano politiche monetarie pur straordinarie agenti soprattutto sulla liquidità e politiche di spesa pubblica sostanzialmente basate sui trasferimenti monetari e l'incentivazione fiscale. Rischiamo di riprodurre quanto è già accaduto nel decennio di bassi tassi di interesse successivo all'esplosione della crisi finanziaria e produttiva del 2007/2008, quando l'Italia e il mondo sono stati inondati di denaro a buon mercato senza che si riuscisse a far ripartire gli investimenti. Bisogna riscoprire autenticamente il New Deal di Roosevelt e la sua straordinaria «capacità progettuale».