



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2021

**Il “Piano di ripresa”
tra interessi collettivi
e interessi privati**

di Aldo Barba e Massimo Pivetti

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL “PIANO DI RIPRESA” TRA INTERESSI COLLETTIVI E INTERESSI PRIVATI

Aldo Barba

Professore associato di Politica economica
Università degli Studi di Napoli Federico II

Massimo Pivetti

già Professore ordinario di Economia politica
«Sapienza» Università di Roma

SOMMARIO. 1. PIENO IMPIEGO E RUOLO DELLO STATO; 2. DALLO STATO IMPRENDITORE ALLO STATO “SUSSIDIATORE”; 3. L’ASSALTO IN CONTO CAPITALE ALLA DILIGENZA DEL BILANCIO PUBBLICO; 4. SUL CAMBIAMENTO DISTRIBUTIVO A FAVORE DEL CAPITALE E L’AUMENTO DEL SUO POTERE POLITICO.

1. Pieno impiego e ruolo dello Stato

C’è aria di ricorso alla consulenza di società private per la programmazione degli interventi da adottare contro gli effetti economici e sociali della pandemia in corso. Anche se al momento non è ancora chiaro in che misura programmazione ed esecuzione dei progetti di ripresa faranno capo ad organismi pubblici o a società private, la loro esternalizzazione a queste ultime viene da più parti difesa in termini di agilità ed efficienza. Di certo l’esternalizzazione della preparazione dei piani, nei limiti in cui avesse effettivamente luogo, consentirebbe a società di consulenza l’accesso a dati ed informazioni preziose che esse potrebbero poi passare ad altre imprese loro clienti, potenziali beneficiarie dei progetti pubblici approvati.

La questione principale è ad ogni modo che il disastro economico e sociale in corso non sta generando alcun cambiamento di visione, e, con esso, una svolta di politica economica di segno opposto a quella che ebbe luogo ormai quarant’anni fa in tutto il capitalismo avanzato. Nel caso italiano, una vera ripresa dall’attuale depressione e dalla lunghissima stagnazione che l’ha preceduta richiederebbe il ricorso a un insieme di programmi pubblici a basso contenuto di importazioni, capaci di trasformare in lavoratori stabilmente occupati a tempo pieno

quei 6-7 milioni di persone disoccupate o involontariamente occupate a tempo parziale, o addirittura non facenti parte della forza lavoro perché scoraggiate e in parte emigrate, che si avevano nel nostro paese già prima dello scoppio della pandemia. Ci riferiamo a dei programmi di edilizia sociale, in grado di assicurare su tutto il territorio nazionale un alloggio dignitoso accessibile alle giovani coppie e di contribuire così finalmente anche a rialzare il nostro tasso di fecondità, da tempo tra i più bassi in Europa; a programmi di sistemazione idrogeologica del territorio e alla sua messa in sicurezza da eventi sismici; al consolidamento e manutenzione di strutture e edifici pubblici e di una rete autostradale in disfacimento; allo sviluppo dei sistemi di trasporto pubblico, a partire da quelli urbani, e alla conservazione di parchi e giardini; al potenziamento di ospedali e laboratori di analisi clinica e a quello della ricerca e dell'istruzione a tutti i livelli; infine, alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale della nazione (siti archeologici, musei, biblioteche, archivi). Dopo decenni di tagli e di blocco dei concorsi pubblici, si tratterebbe in sostanza di impiegare senza remore tutto lo spazio di manovra aperto dalla crisi per far ripartire la macchina dello Stato al fine di realizzare un grande piano nazionale di sviluppo sociale, culturale e ambientale.

In astratto, l'attuale depressione economica, in quanto fonte di indebolimento delle resistenze al cambiamento, potrebbe costituire il contesto ideale per la promozione effettiva nel nostro Paese di un simile piano. Va poi tenuto conto che esso potrebbe anche compensare in larga misura l'impatto negativo sulla nostra economia di un drastico e persistente ridimensionamento del peso del turismo internazionale. Sarebbe infatti insensato, da parte dell'Italia, adoperarsi per ripristinare al termine della pandemia il peso che esso aveva prima del suo scoppio. Questo, in primo luogo alla luce della volatilità del turismo internazionale e dunque del suo essere fonte considerevole di instabilità economica. Ma oltre ad essere fonte di instabilità, è ormai chiaro a tutti che il turismo internazionale, specialmente attraverso gli spostamenti aerei e marittimi, è una causa importante del generale degrado ambientale; inoltre, che esso è fonte di degrado culturale e sociale nei contesti da esso maggiormente interessati. Ora, il turismo è impiego di tempo libero; dunque, una drastica e persistente riduzione del peso del turismo internazionale potrebbe essere in larga parte compensata nel nostro Paese dall'aumento del turismo interno alimentato da quei 6-7 milioni di autoctoni che, in conseguenza di un piano di sviluppo

sociale culturale e ambientale come quello indicato, disporrebbero stabilmente di periodi di tempo libero regolarmente retribuito.

A parte il potenziamento della ricerca e dell'istruzione a tutti i livelli e la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale della nazione, per i quali si tratterebbe in primo luogo di far ripartire il sistema dei concorsi pubblici bloccato da decenni, la realizzazione di tutti gli altri programmi sopra indicati dovrebbe avvenire attraverso la costituzione di società pubbliche, che resterebbero poi proprietarie dei beni e delle reti di servizi attraverso di esse prodotti, e di istituti di credito pubblico, o partecipati in misura significativa dallo Stato, che naturalmente erogherebbero prestiti anche a imprese private e si finanzierebbero tramite la raccolta di depositi a risparmio e l'emissione di obbligazioni. Depositanti e obbligazionisti non sarebbero esposti al rischio dei finanziamenti erogati che resterebbe integralmente a carico degli istituti. Si tratterebbe in sostanza della ricostituzione in Italia, con correzioni nel complesso marginali, di società del tipo della vecchia Società Autostrade Concessioni e Costruzioni, istituita nel 1950 dall'IRI e privatizzata nel 1999, e di istituti di credito del tipo di quelli che vennero anch'essi ottusamente privatizzati in Italia negli anni Novanta.

2. Dallo Stato imprenditore allo Stato “sussidiatore”

Gli ultimi quarant'anni, pur in un contesto caratterizzato da un orientamento di politica economica marcatamente restrittivo, sono stati una vera e propria bonanza per i capitalisti. Non ci riferiamo soltanto a tutto ciò che la mondializzazione ha comportato in termini di mutamento delle condizioni distributive e di perdita di progressività del sistema impositivo, con la detassazione dei redditi da capitale e impresa. Un ruolo centrale è stato svolto dal progressivo disimpegno dell'intervento dello Stato nell'economia. La presenza crescente dell'impresa privata in ambiti che avevano rilevanza di servizio pubblico e che pertanto erano affidati prevalentemente o esclusivamente allo Stato ha aperto al mercato e al profitto un'enorme area di creazione di valore aggiunto, il cui peso nell'economia è andato oltretutto via via crescendo a fronte della deindustrializzazione indotta dalla mondializzazione. L'impresa privata non ha semplicemente affiancato l'impresa pubblica in attività che perseguono scopi di rilievo nella vita della comunità nazionale; essa ne ha preso il posto, con la privatizzazione di

una grande parte dell'apparato produttivo della nazione, in molti casi quello più avanzato tecnologicamente e maggiormente in grado di generare innovazione.

Più che di disimpegno dello Stato in economia, è corretto parlare di disimpegno dello Stato dal perseguimento di scopi di interesse collettivo. Asservito all'impresa, lo Stato non si è disimpegnato affatto ma ha trasformato il suo intervento da “attivo” in “passivo”, attraverso un'azione incentrata sull'erogazione di sussidi all'impresa privata, da integrarsi poi con sussidi alle famiglie. Questi ultimi, oltre che a fronteggiare le forme più acute di disagio sociale, hanno sostanzialmente mirato a fiscalizzare una parte del salario, traducendosi così in un'ulteriore forma di sussidio all'impresa. Il tipo di intervento pubblico cui abbiamo fatto riferimento alla fine della precedente sezione si basava sul principio che lo Stato disponesse di tutte le capacità tecniche, oltre che della legittimazione politica, per fissare e perseguire obiettivi di sviluppo nazionale. Allo Stato erogatore di sussidi questa capacità non è di fatto riconosciuta. Si è regrediti in altre parole ad una concezione che vede il mercato e la concorrenza, e non lo Stato, come lo strumento maggiormente in grado di perseguire finalità sociali.

Questo orientamento, impostosi a partire dai primi anni Ottanta in tutti i paesi capitalistici più avanzati, si è affermato nell'Europa continentale attraverso l'Unione e i suoi trattati. Come è noto, essi non stabiliscono nulla circa il regime di proprietà dell'impresa negli Stati membri. I pubblici poteri possono quindi farsi imprenditori, in base a quanto deciso dai singoli Stati e senza alcun limite formale. Ciò però che le imprese, siano esse pubbliche o private, sono tenute a rispettare è il principio della “concorrenza libera e non falsata” posto a fondamento dei trattati. A disciplinare l'azione dello Stato nell'economia non è dunque un complesso di regole in materia di proprietà, ma un complesso di regole che elimina ogni freno all'azione “benefica” della concorrenza, come pure quello relativo al divieto degli aiuti di Stato. Lo stesso vale, più in generale, per qualsivoglia intervento di politica industriale. Non vi sono specifiche preclusioni alle misure che i singoli Stati possono prendere, ma la loro libertà si può esplicitare solo nel rispetto dei vincoli dettati dalla tutela della concorrenza e dei divieti agli aiuti di Stato. L'Unione vigila affinché gli Stati non violino queste regole, avocando poi a sé l'unica forma tollerata di politica industriale, la “politica di competitività delle imprese”. Il fine è, da un lato, lo sviluppo di un contesto favorevole alla crescita di soggetti imprendi-

toriali; dall'altro, il miglioramento organizzativo e tecnologico delle imprese, da favorirsi attraverso interventi limitati ai campi della difesa dell'ambiente e della ricerca.

L'indicatore che più di ogni altro sintetizza il senso del passaggio dallo Stato "imprenditore" allo Stato "sussidiatore" è la riduzione della spesa per investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche. In Italia, ad esempio, dal 2008 al 2017 questa spesa è diminuita in termini *nominali* del 4% l'anno, passando in rapporto al PIL da un già storicamente basso 3% a solo il 2%¹. Nel 2019 era pari ad appena 40,5 miliardi, insufficienti persino ad ammortizzare una perdita annua di valore del capitale pubblico pari a circa 50 miliardi. Si consideri che in quello stesso anno la somma dei contributi alla produzione e agli investimenti, ossia i trasferimenti in conto corrente e in conto capitale che le pubbliche amministrazioni effettuarono a favore delle imprese private, ammontò a 42,4 miliardi.

La crisi indotta dalla pandemia non poteva non indebolire questi argini di contenimento dell'azione statale. Ciò è avvenuto sia attraverso l'introduzione di una serie di norme flessibili in deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato, sia attraverso l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita². A questo riguardo è importante ribadire il fatto che la sospensione dell'austerità in Europa non è stata determinata da alcuna presa d'atto degli esiti disastrosi derivanti dall'ostinato perseguimento delle politiche di pareggio di bilancio e dall'aver relegato lo Stato a semplice "arbitro" del gioco di mercato. Si è trattato di una scelta di natura emergenziale, destinata a durare solo fino alla cessazione dello stato eccezionale. In effetti, in ogni documento di finanza pubblica redatto dai singoli Stati membri e dalla stessa Unione, emerge ossessivamente la questione del carattere temporaneo dell'allentamento, la cui durata sarà definita in relazione al manifestarsi dell'attesa ripresa e che in ogni caso dovrà essere contenuta in un periodo non superiore al quinquennio.

Anche l'Europa, quindi, seguendo gli Stati Uniti che si erano mossi in questa direzione con maggiore prontezza sin dalla crisi del 2008, si accinge a praticare un suo "keynesismo emergenziale", ovvero ad

¹ Si veda al riguardo I. VISCO, *Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia*, 64mo convegno di studi amministrativi, Varenna 22 settembre 2018.

² Tale clausola, pur non sospendendo l'operatività del Patto, consente deviazioni dal normale percorso di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio termine e una ridefinizione dei termini per il rientro dalle situazioni di disavanzo o debito eccessivo.

adottare la manovra di bilancio, su scala consistente, purché essa sia reversibile e lo stimolo fiscale non si traduca in un allargamento persistente del ruolo dello Stato in economia. Questa reversibilità può essere conseguita con relativa facilità qualora si ricorra ad una manovra interamente incentrata su trasferimenti ad imprese e famiglie. Il perdurare della crisi ha però fatto emergere con sempre più forza l’inanità di procedere soltanto sul terreno dei trasferimenti, evidenziandosi come fosse invece indispensabile utilizzare l’intervento pubblico al fine di stimolare in forme più dirette la formazione di capitale. Il fatto è che questo secondo tipo di intervento comporta un ruolo dello Stato molto più attivo di quello richiesto dal semplice ricorso ai trasferimenti, implicando il recupero di uno spazio pubblico in economia la cui negazione era stata invece uno dei principi fondanti dell’impianto di politica economica edificato negli ultimi quarant’anni.

3. L’assalto in conto capitale alla diligenza del bilancio pubblico

La natura ambigua del *Recovery Plan* (oppure, se vogliamo usare il nome ora in voga, del *Next Generation EU Plan*) deriva proprio dalla contraddizione di fondo appena indicata. Lo Stato deve favorire la formazione di capitale, a vantaggio appunto delle “future generazioni”, ma le sue scelte non devono assumere il connotato “dirigista” che aveva caratterizzato pratiche del passato oggi considerate superate. L’impresa va coinvolta, sia sul terreno del disegno strategico del piano, sia su quello dell’effettiva gestione delle risorse impiegate, superando quanto più possibile l’intermediazione della pubblica amministrazione come “stazione appaltante”. Sulla proprietà del capitale fisso che in tal modo verrà creato la questione resta aperta. Le infrastrutture verranno costruite dallo Stato, indebitando la collettività; sul chi se ne farà gestore ed eventualmente proprietario si vedrà più avanti nel tempo. Il principio da applicare è comunque sempre quello della “concorrenza libera e non falsata”.

Nelle sue versioni più recenti, il piano è concepito come stimolo degli investimenti, che assorbirebbero circa il 70% delle risorse impegnate, bilanciando in tal modo il ricorso eccessivo ai trasferimenti correnti che aveva caratterizzato le prime risposte alla pandemia. Resta più nell’ombra la questione di quale sia l’entità degli investimenti pubblici destinati alla formazione di capitale fisso pubblico – che

resterà pubblico – rispetto all’entità dei trasferimenti alle imprese in conto capitale e della formazione di capitale pubblico destinato a passare prontamente in mani private. Scorrendo le schede dei progetti di investimento approntati dal governo italiano in vista della presentazione del piano alle autorità europee, colpisce la ricorrenza delle voci “incentivi alle imprese” e “fondi di garanzia alle imprese” in quasi ogni scheda dei cospicui interventi ritenuti necessari alla realizzazione della “transizione digitale e verde”. Nel piano si fa naturalmente riferimento anche all’edilizia scolastica, al dissesto idrogeologico, alle strade, al patrimonio museale e ad altri interventi che necessariamente comportano l’accrescimento di un capitale pubblico destinato a restare tale. Ma il ruolo dei trasferimenti all’impresa in conto capitale appare largamente preponderante e costante è la pressione affinché lo diventi ancora di più³. Da questo punto di vista, erano decisamente più rivelatrici le indicazioni offerte dalle “102 idee per rilanciare l’economia” contenute nel piano Colao, nelle quali si faceva esplicito riferimento a “forme di partenariato pubblico-privato” e si metteva così molto più in chiaro, rispetto al linguaggio anodino del piano *Next Generation EU*, che il principio di fondo è che gli investimenti devono essere pagati dal pubblico e gestiti dai privati. Tutto si chiarirà meglio nei prossimi mesi, quando gli aspetti quantitativi e qualitativi del piano saranno definiti. Ci sembra però che sia sin d’ora possibile affermare che con la momentanea sospensione dell’austerità e dei vincoli agli aiuti di Stato si è passati da una fase in cui per i capitalisti era possibile effettuare “assalti alla diligenza” del bilancio pubblico in “conto corrente” in forme tutto sommato contenute, ad una di assalto istituzionalizzato in “conto capitale” disciplinata e approvata dall’Unione europea.

4. Sul cambiamento distributivo a favore del capitale e l’aumento del suo potere politico

Il lungo periodo di drastico ridimensionamento del peso del settore pubblico fu avviato in buona parte d’Europa alla fine degli anni Settanta e la corsa alle privatizzazioni raggiunse nel nostro Paese il suo apice nel corso degli anni Novanta ad opera soprattutto delle forze

³ Si veda, ad esempio, G. BARBA NAVARETTI, *C’è troppo stato nella versione italiana del Next Generation EU*, Il Sole 24 ore, 12 gennaio 2021.

politiche di sinistra⁴. È proprio grazie alla complicità della sinistra che, pur in un contesto di tendenziale stagnazione economica, i capitalisti e i loro rappresentanti hanno potuto negli ultimi decenni continuare ad assicurarsi la crescita dei profitti accaparrandosi una quota sempre maggiore del prodotto sociale, e questo sia attraverso i bassi salari che appunto impossessandosi di pezzi dell’apparato produttivo precedentemente riservati allo Stato⁵.

A questa accresciuta capacità del capitale privato di appropriarsi grazie alle privatizzazioni e alla stagnazione dei salari reali di una quota sempre maggiore della ricchezza annualmente prodotta ha naturalmente corrisposto un aumento considerevole del suo potere politico. Al momento, tale maggiore potere politico è appunto ciò che gli sta consentendo di svolgere un ruolo di primo piano nella progettazione e realizzazione di qualsiasi “piano di ripresa”. Sul come questo potere politico si sia andato strutturando nell’ambito dei paesi coinvolti nel progetto dell’Unione europea vale la pena soffermarsi brevemente. A Bruxelles operano oltre 25.000 lobbisti, e stime conservative indicano che sono impiegati non meno di 1,5 miliardi di euro l’anno in attività che hanno come “bersaglio” i membri della Commissione europea, del Parlamento europeo, del Consiglio d’Europa, come pure tutti i rappresentanti dei governi nazionali presenti a vario titolo nelle istituzioni europee⁶. Si è così sviluppato in Europa un sistema in apparenza analogo a quello statunitense delle *lobby* o gruppi di pressione sul sistema politico, vale a dire un meccanismo incorporato di controllo delle principali decisioni di politica economica da parte degli interessi privati quale quello che si è andato rafforzando oltre Atlantico nel corso degli ultimi tre decenni attraverso il controllo sempre più capillare e diretto dei membri del Congresso. Vi sono però due differenze fondamentali tra il caso europeo e quello statunitense. In primo luogo bisogna considerare la maggiore impermeabilità alla volontà popolare delle autorità europee responsabili della conduzione della politica economi-

⁴ Sulle privatizzazioni come aspetto della “corsa alla modernità” della sinistra europea, si veda il nostro *La scomparsa della sinistra in Europa*, Meltemi, Milano 2021, 2^a ediz., cap. V, sez. 6.

⁵ Cfr. al riguardo A. BARBA, M. PIVETTI, *Distribution and accumulation in post-1980 advanced capitalism*, *Review of Keynesian Economics*, Inaugural Issue, 2012, pp. 38-9.

⁶ Si veda al riguardo D. LUNDY, *Lobby Planet Bruxelles*, Brussels: Corporate Europe Observatory, June 2017.

ca, impermeabilità che ha assicurato alle imprese un accesso a queste ultime sostanzialmente esclusivo e indisturbato. In secondo luogo, i trasferimenti di sovranità effettuati nel quadro dell'Unione hanno privato anche formalmente ogni singola nazione della sua autonomia politica – negando così di fatto il “principio dell'auto-determinazione dei popoli” sancito dalla Carta delle Nazioni Unite. Il sistema che si è in conseguenza determinato in ciascuna nazione europea è molto più strutturato di quello americano: la pressione degli interessi privati, più che sulle assemblee rappresentative di ogni singolo paese, si esercita su organismi politicamente irresponsabili e tecnocratici, in un contesto in cui la sottomissione del diritto nazionale all'ordinamento giuridico comunitario impedisce l'adozione di politiche economiche alternative a quelle preferite dalle imprese e imposte dalle autorità europee.

In Italia tutto ciò ha generato essenzialmente due esiti: da un lato, un Parlamento non tanto direttamente controllato da potenti gruppi di pressione privati quanto in maggioranza composto di innocui figuranti parlanti; dall'altro, mezzi di comunicazione completamente acritici sui principali temi economici e sociali ed in particolare una stampa nazionale che nei suoi organi più “autorevoli” ha da tempo perso ogni indipendenza dai maggiori gruppi di interesse privati.

* * *

ABSTRACT

ITA

Dopo aver argomentato che nessun grande piano nazionale di sviluppo sociale, culturale e ambientale è oggi concepibile per l'Italia senza il ripristino di un ruolo centrale dello Stato nell'economia, la nota illustra il progressivo disimpegno dell'intervento pubblico dal perseguimento di obiettivi di interesse collettivo ed il suo crescente asservimento agli interessi delle imprese, entrambi considerevolmente facilitati dal principio della “concorrenza libera e non falsata” posto a fondamento dei trattati dell'Unione europea. La nota tenta infine di mettere a fuoco alcune importanti differenze tra Europa e Stati Uniti circa le forme dell'accresciuto potere politico del capitale che ha accompagnato nei due casi il cambiamento distributivo a suo favore.

EN

After arguing that no major national plan for social, cultural and environmental development is now conceivable for Italy without the restoration of the central role of the State in the economy, the paper illustrates the progressive disengagement of public intervention from the pursuit of objectives of collective interest and its growing enslavement to the interests of companies, both of which are considerably facilitated by the principle of “free and undistorted competition”. Lastly, the paper tries to focus on some important differences between Europe and the United States about the forms of the enhanced political power of capital that has accompanied in both cases the distributional change in its favour.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)