

Il ritorno dello Stato.

di Giuliano Amato

“Ci siamo liberati della tesi di metà Novecento (mai condivisa da tutti, ma certamente molto diffusa) secondo cui lo Stato rappresenta probabilmente la soluzione migliore a qualunque problema. Ora dobbiamo liberarci dell’idea opposta, e cioè che lo Stato –sempre per definizione- sia l’opzione peggiore fra quelle disponibili”.

Tony Judt scriveva queste parole nel suo ultimo libro, “Guasto è il mondo”, nel 2010, pochi mesi prima di morire. E potremmo attribuire il suo invito a rivalutare lo Stato al fatto che ancora non c’era stata Brexit, che Donald Trump non aveva vinto le elezioni americane, che non era insomma così visibile e concreto com’è oggi il ricorso allo Stato nazionale per dar corpo alla voglia di chiusura e di vero e proprio protezionismo di fasce divenute maggioritarie dei suoi cittadini. Sbaglieremmo però a leggerlo così, perché nello stesso libro Judt si soffermava anche sull’“appeal crescente del protezionismo nella politica americana, il successo dei partiti anti-immigrati in tutta l’Europa occidentale, le onnipresenti richieste di muri, barriere e test”.

Non gli sfuggiva dunque il lato oscuro del ritorno di fiamma dello Stato in tempi di globalizzazione matura e di integrazione sovranazionale avanzata, specie da noi in Europa. Ma era, appunto, il lato oscuro, perché c’erano a suo avviso altre e ben diverse ragioni per non ritenere in ogni evenienza lo Stato l’opzione peggiore fra quelle disponibili. Intanto ciò che emergeva dai rapporti fra mercato e azione pubblica durante la grande crisi economico-finanziaria nella quale nel 2010 eravamo ancora immersi. La crisi era stata a dir poco agevolata dall’eccesso di fiducia che si era avuta nel mercato, consentendo così all’irresponsabilità di prendere il posto di regole che o non c’erano o non erano state applicate. E alla sua soluzione si stava andando con dosi massicce di intervento pubblico. Di sicuro, in frangenti tanto difficili e rilevanti, il mercato aveva fragorosamente contraddetto la grund norm dei neo liberisti e cioè che esso sappia prendere cura di sé e rimediare da solo agli squilibri che crea.

Non era stato così. Prive di ogni remora legale, le banche americane avevano concesso prestiti senza neppure più valutare la rischiosità di ciascun mutuatario, tanto il prestito veniva impacchettato in titoli strutturati, venduti poi sul mercato in modo da scaricare il rischio al di fuori di sé. Per non parlare dei titoli, i c.d. cds (credit default swaps), che servivano ad assicurare quei titoli e che, se emessi dalle stesse assicurazioni, coinvolgevano nel rischio anche i risparmi destinati alle pensioni e meritevoli, per questa sola ragione, di investimenti ben diversi (non a caso l’Aig,

una delle principali compagnie assicuratrici americane, ha rischiato il fallimento ed è stata salvata dal Governo). Quando i nodi sono venuti al pettine, finanche negli Stati Uniti si è arrivati non solo a forti rimedi regolatori, ma addirittura, per evitare guai sistemici a catena, alla acquisizione pubblica delle banche, così da rimetterle a posto prima di farle tornare in mani private. Per il mercato un'umiliazione non piccola da parte dello Stato.

Ma non c'era solo questo a motivare le affermazioni di Judt, c'era tutto quello che era accaduto nei due decenni precedenti la crisi, i decenni nei quali si era affermata, urbi et orbi, la supremazia del mercato nei confronti di uno Stato che, da un lato con il crollo del comunismo, dall'altro con le crisi fiscali dovute in Occidente ai debiti pubblici e alla burocrazia, gli aveva lasciato conquistare una legittimazione ideologica e una libertà, che mai esso aveva avuto in passato. Fu infatti allora che, in nome suo, la de-regolazione divenne migliore di qualunque regolazione e la privatizzazione fu sempre meglio della gestione pubblica di qualunque impresa o servizio. Ed è da allora che le politiche pubbliche ritenute legittime e non invasive sembrano essere soltanto quelle monetarie e fiscali, quelle cioè macro-economiche. Lo stesso interventismo emerso negli anni caldi della crisi recente sembra avere una giustificazione chiusa in quella parentesi. Non a caso, gli economisti che vanno per la maggiore lo hanno già dimenticato e tornano a predicare ciò che predicavano prima. La festa dello Stato secondo loro è finita.

Il fatto si è che anche a considerare parentetica la crisi con suoi specifici squilibri, i processi economici che l'hanno preceduta e che ora la stanno seguendo manifestano patologie dell'economia reale sempre più radicate e sempre meno sopportate dalle fasce medio basse delle nostre popolazioni: scarso sviluppo, non ovunque ma spesso scarsa occupazione e soprattutto redditi calanti con retribuzioni basse e saltuarie; il che, sommato all'altro grande fenomeno del nostro tempo, i forti flussi migratori, determina diffusi sentimenti di insicurezza e di protesta ai quali nessuno ha sinora dato risposte efficaci (e tali non sono certo le risposte simboliche fornite dai movimenti che guadagnano i voti di chi protesta amplificandone l'ostilità verso l'establishment, accusato, peraltro giustamente, di non fare ciò che serve).

Ciò che serve non può venire dal mercato soltanto e basti dire che sono state le sue naturali e non contrastate tendenze a portarci dove siamo. Non è il tempo allora di domandarsi se non tocca allo Stato rimettere in campo le politiche non solo macroeconomiche, che ha dismesso da anni, e gli strumenti di intervento a cui ha rinunciato, in nome molte volte di un'acqua sporca che era sgorgata tutt'intorno, ma che non necessariamente doveva portare al loro abbandono? Se dovessimo giudicare dall'Italia, dovremmo dire che una risposta positiva essa l'ha data da tempo, anche se lo ha fatto in modo implicito, confuso e per ciò stesso scarsamente efficace. Si pensi alla trasformazione intervenuta in questi anni nella Cassa Depositi e Prestiti, una cassa nata e vissuta per decenni con la sola missione di fare mutui agli enti locali usando il risparmio postale, ed alla quale poco alla volta si sono attribuiti di recente l'acquisizione e la gestione di partecipazioni societarie pubbliche, la gestione di un fondo di partecipazione in attività private di valore strategico, l'emissione di titoli per il finanziamento di opere, di impianti, di reti. E', tutto cumulato, un insieme di compiti pubblici per i quali esistevano in passato appositi e distinti istituti pubblici, ciascuno con il proprio personale specializzato. Se questo ha senso, diviene ancora più legittimo chiedersi se non avrebbe maggior senso prendere atto esplicitamente del riscoperto bisogno di Stato ed organizzarlo nei modi più appropriati.

Non si tratta –sia chiaro- di sostituire il mercato, ma di prendere atto che vi sono beni e servizi pubblici che esso proprio non è in grado di creare e di cui tuttavia c'è bisogno, si tratti di infrastrutture che abbattano le esternalità negative di cui pagano il prezzo le imprese, si tratti di formazione di diversificato livello essenziale alle stesse imprese, si tratti di trasferimento tecnologico di risultati di ricerca, fisiologicamente destinati alla produzione, ma manca appunto il ponte che consenta di farlo. Sono tutte politiche micro-economiche che concorrono concretamente a sviluppo e occupazione e che nessuno può dire che non servono, adducendo che il mercato vi provvederebbe da solo. Non è così, è provato che non è così, è provato che da quando ci si è affidati, esclusivamente o quasi, alle politiche macroeconomiche, le distorsioni dovute al mercato, con cui facciamo i conti, sono rimaste senza correttivi.

Il punto allora non è questo, il punto, anzi i punti su cui lavorare sono di sicuro i seguenti due. Il primo viene dalla consapevolezza, ormai ineludibile, dei rischi di sprechi, lungaggini e corruzione, non certo impossibili in campo privato, ma di cui le sedi pubbliche sono ritenute l'habitat privilegiato. Si tratta di capire se i cambiamenti, anche tecnologici, degli ultimi decenni, non ci pongano di più al riparo da quella malattia. E se tutto quello che si è venuti facendo per digitalizzare, ridurre per ciò stesso le intermediazioni, creare trasparenza di comportamenti ed evidenza pubblica delle procedure, non concorra a creare una maggiore fiducia. Si potrebbe dire, al limite, che tutto questo sarebbe inutile per immunizzare interventi pubblici ridotti al lumicino. Il tema però c'è e bisogna sapere che ogni allargamento del pubblico è ancora accompagnato da una presunzione di sospetto, che va permanentemente smontata, altrimenti può diventare, ancora una volta, travolgente.

Il secondo punto è ancora più arduo e riguarda la governabilità dei processi che si ritiene giusto ed utile governare, attraverso gli strumenti del governo statale. Ad esso infatti sfuggono ormai parti cospicue di quei processi, che si svolgono per intero a livello sovranazionale; e a livello sovranazionale mancano sedi e strumenti dotati di sufficiente adeguatezza. Si pensi al tema economico-sociale più avvertito del nostro tempo, le accresciute diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza prodotta. E' un tema, questo, che dovrebbe essere affrontato da più angolature, ma di sicuro una delle prime è quella del potere fiscale, dal quale largamente dipende ogni intento di re-distribuzione. Ebbene, davanti ai profitti che oggi si generano sul mercato globale, davanti al c.d forum shopping che chi ne usufruisce può fare per pagare meno tasse possibile, che cosa possono fare, da soli, i singoli Stati? Ma che cosa si può fare ai livelli superiori, se è vero che un'autorità fiscale globale è ben lungi dall'esistere e non siamo riusciti a crearla neppure a livello europeo?

E' questo lo snodo più delicato, perché tutti percepiscono che l'economia decide largamente le nostre sorti a livello globale, noi lì non la sappiamo fronteggiare ed è anche e in primo luogo per questo che lo Stato viene invocato: non per governarla, ma per chiuderle la porta, per alzare barriere, per uscire da un mondo che non ci piace. Attenzione, perciò, il revival dello Stato è ancipite ed è bene saperlo, giacché coloro che lo sostengono dai due fronti marciano in realtà in direzioni molto diverse: gli uni puntano a un miglior governo dell'economia, senza negare la dimensione dei mercati su cui essa si svolge né gli standard concorrenziali che ne conseguono, ma rimettendo in campo lo Stato per ridurre e bilanciarne gli squilibri; gli altri – lo si è appena detto- puntano a uno Stato che si adopri per isolare l'economia nazionale, traendo dall'isolamento i benefici promessi ed attesi.

E' una partita aperta ed è difficile preconizzarne il vincitore. Di sicuro, lo Stato, che vediamo soverchiato dall'economia globale, nell'attuale carenza di istituzioni sovranazionali dotate di un effettivo potere di governarla, è un attore tutt'altro che irrilevante ai fini dello stesso governo globale. Prima di darlo per morto in un mondo a dimensione globale, non dimentichiamo che larghissima parte di ciò che oggi si decide in funzione di una tale dimensione- dalla tutela ambientale alla lotta alla corruzione- è affidato ad accordi fra Stati e alla capacità degli stessi Stati di rispettarli e di farli rispettare. E se oggi si progetta una tassazione più equamente distribuita dei profitti delle multinazionali, si pensa ad accordi fra Stati per farlo, con uno di essi in funzione di collettore, a beneficio anche degli altri. Insomma, se decidiamo di ridare spazio agli strumenti e agli interventi di governo pubblico dell'economia, intanto possiamo mettere in campo beni, servizi e impulsi di rilevante impatto interno, che la globalizzazione dell'economia non rende affatto inutili o impossibili; in secondo luogo possiamo avvalerci dello stesso Stato, o meglio della collaborazione fra Stati, per fornire una quota almeno di quei beni, di quei servizi e di quegli impulsi anche su scala sovranazionale.

E' un'impresa ardua e non è detto che riesca, in presenza delle entropie interne che possono sempre crescere nell'intervento pubblico, ovvero degli ostacoli esterni che questo può incontrare. Certo che, se nessuno la tenta e se, dopo averla tentata, fallisce, allora la strada sarà aperta per gli altri sostenitori dello Stato, quelli che non lo vedono come veicolo di governo insieme nazionale e globale, ma come espressione di un'identità nazionale che basta a se stessa, tiene gli altri lontani e magari riscopre, dopo alcuni decenni, l'autarchia. E' difficile ritenere realistica una prospettiva del genere, ma questo non esclude che, perdurando i sentimenti di ribellione e di protesta che già oggi la alimentano, essa non arrivi ad essere perseguita.

Eppure, nonostante la distanza fra le due prospettive, c'è un ineludibile anello di congiunzione, che le lega e che toccherebbe proprio allo Stato di governo utilizzare. Come? Alimentando i propri indirizzi e la propria azione con la tutela degli interessi di quei perdenti, che oggi sono uniti dalla protesta contro l'ordine internazionale e sono pronti perciò a riconoscersi nello Stato della chiusura. C'è qui un altro argomento di Judt che va ricordato e che lui svolge per comprovare il ruolo dello Stato ai fini dello stesso governo sovranazionale. Nell'arena sovranazionale –nota Judt – sono in campo per giocare la loro partita gli interessi più forti, quelli appunto dei giocatori che hanno le risorse e gli strumenti per avere voce e influenza a un tale livello. Ebbene, chi –se non lo Stato- può immettere in quell'arena gli interessi dei deboli, gli interessi di coloro che, da soli, non riuscirebbero mai ad arrivarci, mentre il loro peso è tuttora ineludibile nelle arene politiche nazionali?

A pensarci bene, ci si accorge che è proprio in questo anello di congiunzione la difficoltà del problema, ma in esso c'è anche la chiave della sua soluzione. Il ritorno allo Stato per prevenire e bilanciare gli squilibri, divenuti laceranti, che il mercato sta producendo e non è in grado di correggere da solo, trova la sua ragione prima e più impellente nel recupero di ragionevoli prospettive di minore diseguaglianza, di rimessa in moto della mobilità sociale in funzione di tali prospettive, di riconoscimento della dignità di coloro che, nelle nostre società, se ne sentono oggi sempre più privati. I compiti ai quali, su queste premesse, lo Stato viene chiamato sono - come si diceva - ardui, in primo luogo perché esigono politiche che in parte recuperano certo quelle dismesse dalla lunga stagione neo-liberista, ma in parte sono nuove, e tutte da trovare, in ragione del ben diverso contesto nel quale ci troviamo rispetto a quello nel quale maturò (e funzionò) il

compromesso socialdemocratico del ventesimo secolo. E' questo, del resto, a spiegarci lo smarrimento in cui sono caduti nel nuovo secolo i partiti fautori e protagonisti di quel compromesso. Si sono trovati davanti a un nuovo mondo, nel quale erano cancellati i confini entro i quali la loro azione era stata efficace: come combattere riduzioni salariali e di spesa sociale che dipendono non (solo) dalle scelte dei tradizionali interlocutori, ma da interazioni con un mondo esterno, che non è più esterno? Come arrivare all'integrazione e non alla ripulsa degli immigrati che arrivano, quando il loro numero supera la capacità di assorbimento e può essere governato soltanto interagendo con quanto accade nei paesi di provenienza?

Quanta strada c'è da fare per rispondere a queste domande. Quanta riflessione, e quanta progettualità sono richieste ai partiti che, nati da un movimento alle sue origini internazionali, il movimento dei lavoratori, hanno trovato poi nel perimetro nazionale, sia dello Stato che del mercato, il loro habitat naturale; sino al punto di perdere i contatti con i ceti che un tempo rappresentavano, quando i confini di quel perimetro sono saltati e con essi è saltata la loro capacità di rispondere alle ansie e alle domande di quei ceti.

Sono allora due le conclusioni alle quali possiamo arrivare per capire il ritorno dello Stato dalla riserva in cui lo si era voluto confinare nei decenni trascorsi. La prima è che le motivazioni, tanto diverse fra loro, dei diversi fronti che lo sostengono hanno tuttavia al fondo un'unica ragione, gli interessi che le attuali dinamiche del mercato hanno dimostrato di pretermettere, peggiorandone sempre più le condizioni. La seconda è che uno Stato che non scelga, per dare una risposta, la strada della chiusura –come già stanno facendo alcuni paesi dell'Est Europeo- deve sapersi concepire e far valere non solo sulla scena interna, ma anche come attore corresponsabile di un ordine internazionale, nel quale la tutela della sua stessa comunità nazionale passa per azioni comuni, che, insieme ad altri, ha il compito di proporre e sostenere.

Viviamo un tempo nel quale, sotto la spinta delle insofferenze e delle proteste nazionali, si teme addirittura la disgregazione del tessuto sovranazionale più forte che la storia abbia mai visto, quello dell'Unione Europea. La sfida di chi guarda con lucidità al futuro possibile è quella di dimostrare, una volta di più, che questo è il tessuto minimo sul quale far poggiare una tutela efficace dei nostri interessi nazionali, in un mondo nel quale la dimensione internazionale diviene ineludibile per buona parte delle stesse politiche economico-sociali e per l'organizzazione degli interessi a cui queste sono rivolte. Può sembrare una inarrivabile utopia. Ma non meno inarrivabile dovette sembrare quella che, quasi due secoli fa, portò alla nascita del movimento internazionale dei lavoratori. Certo, il movimento si è poi largamente nazionalizzato ed ha condotto, con il comunismo, a gravi aberrazioni. Ma ha dato anche dei frutti luminosi, il welfare nei paesi europei. E, in primo e fondamentale luogo, ha trovato qualcuno con il coraggio e la lungimiranza di metterlo in piedi.