

LE CONSEGUENZE ECONOMICHE DELLA PANDEMIA: VERE SCELTE E FALSI DILEMMI

Antonella Palumbo

L'incertezza dei dati e le idee degli economisti, mainstream e critici.

La novità politica del riposizionamento della Germania.

Le proposte di Angela Merkel e le scelte della Commissione Ue.

Il dogma neoliberista è sempre in agguato, ma gli esiti non sono scontati.

Tutti d'accordo, ora, sull'intervento pubblico.

*Ma va reso stabile qualificando e ampliando
il lavoro e reinventando il welfare, per uomini e donne.*

Molto si è ragionato e si sta ragionando sui devastanti effetti economici della pandemia da Covid-19. La violenza stessa della crisi e l'entità dei danni che sta provocando hanno generato, accanto alle reazioni della politica e delle istituzioni, anche una quantità importante di analisi, commenti e proposte da parte degli economisti. Parte di questo ampio materiale offre spunti di riflessione preziosi, e indica strade possibili per il futuro. Al tempo stesso, è difficile scrollarsi di dosso la sensazione che molto di quello che ci attende sia ancora ignoto, e che tanto parlarne sia anche un modo per esorcizzare e gestire l'ansia collettiva. Le dimensioni stesse della crisi, il modo repentino in cui si è manifestata e la sua origine extra-econo-

mica sembrano aver spiazzato, almeno in parte, le capacità di analisi degli economisti e reso meno nette e più dubitative le ricette proposte per uscirne.

Per la verità non è la prima volta che gli economisti, visti nel loro insieme, si trovano spiazzati dal rapido dispiegarsi di eventi che non solo non avevano previsto ma, soprattutto, che non sembrano del tutto in grado di analizzare e comprendere, e le cui conseguenze non sanno curare se non con ricette spesso fallimentari. È fin troppo facile ricordare quanti di essi nei decenni recenti hanno cantato le lodi della globalizzazione e predicato l'inderogabile necessità della libera circolazione mondiale dei capitali, del tutto ciechi rispetto alle loro effettive conseguenze. O

ricordare che molti economisti, irretiti dai propri modelli teorici che celebravano le capacità riequilibratrici e le virtù ottimizzanti del mercato, non videro l'accumularsi degli squilibri poi esplosi nella grande crisi finanziaria del 2007-2008 e nella recessione mondiale che l'ha seguita. O ancora ricordare le famigerate ricette di "austerità espansiva"¹ e la colpevole ingenuità con cui l'intero *mainstream* della disciplina, negli anni della crisi europea dei debiti sovrani, ha tardivamente riscoperto la semplice verità per cui infliggere durissime misure di austerità ai già sofferenti paesi della periferia europea che violavano le regole fiscali imposte dal Patto di stabilità e crescita li avrebbe gettati in una drammatica spirale recessiva –

senza peraltro riequilibrare le finanze pubbliche.

Ma non è a questo tipo di economisti, che pure costituiscono la parte dominante della professione, che voglio qui riferirmi. L'incertezza e la complessità che mi interessano maggiormente sono piuttosto quelle che riguardano il pensiero critico. Se questo non si illude sul potere taumaturgico delle forze di mercato, ma è invece in grado di discernere i brutali rapporti di forza che ne costituiscono la nervatura, e sa riconoscere e analizzare le distorsioni e gli squilibri che ne derivano, pure non possiede per questo uno strumento infallibile di previsione e di intervento. Si pensi ad esempio alla generale impossibilità di prevedere le crisi, pur sapendo che esse sono, per le economie capitalistiche, un fatto ricorrente e quasi costitutivo. Non si tratta solo dell'impossibilità di sapere con precisione quando uno squilibrio esploderà e di che entità saranno i danni prodotti, ma, più profondamente, dell'impossibilità di sapere se l'accumularsi di determinate tensioni in una determinata fase storica porterà effettivamente una crisi o se un qualche tipo di innovazione casuale determinerà un diverso andamento e un diverso esito.

Questo perché l'economia funziona in modo complesso e non interamente prevedibile, è per definizione un sistema aperto, soggetto a molte e contrastanti influenze, che non può essere descritto e spiegato da modelli interpretativi deterministici. Questa consapevolezza

za del limite non inficia la capacità di giudizio, ma lascia aperta la possibilità che, nelle interpretazioni del momento che stiamo vivendo, qualche forza fondamentale già sotterraneamente in azione sfugga per ora all'analisi. Né impedisce di riconoscere la necessità e l'urgenza di una forte azione di politica economica e di individuare il segno generale che questa deve avere, ma certo ammette il dubbio almeno su alcune delle sue effettive e complesse articolazioni.

Una crisi di proporzioni enormi ma incerte

La prima grande incertezza riguarda i numeri stessi della crisi. Il Fondo Monetario Internazionale ha recentemente² stimato che vi sarà una contrazione del Pil nel 2020 dell'8% sia per gli Stati Uniti che per la Germania, e di oltre il 12% per Francia, Spagna e Italia. La grave crisi recente del 2009 vide contrarsi il Pil italiano del 5,5% e quello tedesco di circa il 6%, ed era stata finora la crisi globale più severa di tutto il dopoguerra. Quella attuale ha proporzioni ben maggiori. Ma non ancora definite: le stime si basano su dati molto parziali integrati da congetture e analisi di scenari. Appena due mesi fa, nel suo *World Economic Outlook* di aprile, il Fondo aveva fornito stime sempre catastrofiche ma sensibilmente diverse (la contrazione dell'economia italiana era allora prevista dell'ordine del 9%, e anche maggiori revisioni hanno subito le proiezioni per

altri paesi). Altre istituzioni forniscono numeri diversi, anch'essi in continua revisione (per esempio, la caduta del Pil italiano sarà dell'11,2% secondo la recente revisione al ribasso della Commissione europea). I numeri cambieranno ancora, perché la crisi sanitaria è ancora in corso e le conseguenze economiche non ancora del tutto dispiegate. Se le stime sono per forza di cose così volatili anche i dati "veri" (in quanto distinti dalle proiezioni) offrono poche certezze, sia perché le statistiche ufficiali hanno i loro tempi di elaborazione, sia perché anche la raccolta e l'elaborazione dei dati hanno risentito delle restrizioni di movimento imposte dalla pandemia (considerando anche che alcuni obblighi di dichiarazione sono stati posticipati). Il dato sul Pil è ancora fermo al primo trimestre 2020. Dati più recenti sono disponibili su prezzi, commercio estero e mercato del lavoro, ma offrono un quadro incerto. Le esportazioni italiane al di fuori dell'Unione europea, ad esempio, sarebbero crollate del 37,3% ad aprile e cresciute del 37% a maggio, riflettendo ovviamente il quasi totale blocco delle attività e le successive riaperture, ma oscillazioni di tali dimensioni rendono impossibile, per ora, dedurre con un minimo di attendibilità quale sarà il risultato complessivo di questi scossoni.

Gli scenari occupazionali

Ancora meno indicativi sono, al momento, i dati sul mercato del lavoro. A fronte della crisi della pro-

duzione e dei consumi, può sembrare sorprendente che a marzo e aprile si siano registrate *flessioni* piuttosto che aumenti del tasso di disoccupazione, che, a partire dal 9% di febbraio, ad aprile ha addirittura toccato uno dei valori più bassi degli ultimi anni (il 6,6%, che non si realizzava dal 2008). Ma è un dato che nasconde altri fenomeni: tra marzo e maggio, l'Istat registra una diminuzione complessiva dell'occupazione del 2%, corrispondente a circa 500.000 unità (per la maggior parte per via di mancati rinnovi di contratti temporanei). A marzo e aprile chi ha perso il lavoro non ne ha cercato un altro, e quindi non è stato conteggiato tra i disoccupati ma tra gli inattivi. A maggio questa tendenza si inverte e la disoccupazione riprende a salire, riportando il dato al 7,8%, comunque molto più in basso rispetto al periodo pre-pandemia. Segno che la crisi produttiva, almeno per il momento, non si è trasformata in vera e devastante crisi occupazionale. Gli Stati Uniti, al contrario, tra febbraio e aprile hanno visto contrarsi lo stock di occupati del 16% (cioè, di oltre 25 milioni di persone). Le rapide riaperture di maggio e giugno hanno invertito questa tendenza, facendo recuperare all'economia Usa quasi nove milioni di occupati³. Ma la violenza con cui il contagio si sta nuovamente diffondendo in quel paese potrebbe nuovamente cambiare la situazione a breve. Oscillazioni occupazionali di queste dimensioni non si osservano invece nei paesi europei, che hanno an-

damenti simili a quelli italiani (la Germania, ad esempio, registra una perdita di 480.000 occupati, pari all'1,1% dello stock, fra maggio 2019 e maggio 2020)⁴.

Fatta salva la cautela con cui vanno presi, non c'è dubbio comunque che questi dati nelle loro dimensioni generali riflettano la diversa natura degli interventi pubblici di sostegno all'economia in Europa e negli Usa. I governi europei hanno concentrato gli sforzi immediati nell'incentivare le imprese a mantenere presso di sé la forza lavoro occupata, sussidiando la cassa integrazione o misure analoghe o arrivando, come nel caso dell'Italia, al blocco per legge dei licenziamenti. Negli Stati Uniti l'intervento pubblico è stato di proporzioni davvero massicce, ma con un diverso contenuto: gli aiuti alle imprese non hanno particolari vincoli, mentre per il sostegno ai redditi sono stati rafforzati i sussidi di disoccupazione e misure simili. La riduzione dell'input di lavoro che ha accompagnato il crollo della produzione a marzo e aprile è dunque ben visibile negli Stati Uniti, dove essa si è tradotta in espulsione vera e propria di parte della forza lavoro, mentre nei paesi europei compresa l'Italia essa si riflette in un importante decremento delle ore lavorate⁵, che però almeno per il momento si accompagna alla salvaguardia di molti dei posti di lavoro (con l'eccezione, non irrilevante, di molti tipi di lavori "atipici"). Potremmo a questo punto celebrare la superiorità del "modello euro-

peo"⁶ accusato storicamente di maggior rigidità rispetto al flessibile e dinamico modello statunitense⁷, ma che in questa circostanza ha ridotto sensibilmente il disagio sociale associato al crollo verticale della produzione. Ma, naturalmente, questa situazione non è acquisita definitivamente.

Nel recente *Rapporto Annuale*⁸ l'Istat dà conto dei risultati di un'indagine qualitativa condotta a maggio presso le imprese italiane, volta a valutare le prospettive di breve periodo (fino a fine anno) sia produttive che occupazionali. Nonostante le numerose e diverse misure pubbliche di sostegno, oltre metà delle piccole imprese (e un quarto delle imprese di dimensioni maggiori) denunciano soffocanti problemi di liquidità a causa della fortissima riduzione del fatturato; in un numero consistente di casi, secondo la percezione delle imprese stesse, tali problemi potrebbero portare alla chiusura dell'attività. Oltre metà delle imprese si attende un calo importante della domanda. Un'impresa su otto dichiara che non farà spese di investimento, e una quota simile dichiara la propria intenzione di licenziare una parte consistente del personale quando cesserà il sostegno pubblico alla cassa integrazione. Dunque, se le perdite occupazionali finora sono state abbastanza contenute e hanno colpito soprattutto i contratti temporanei, lo scenario che ci attende non dà alcuna garanzia di tenuta dell'occupazione. I provvedimenti finora varati dal governo, per quanto uti-

li e necessari, sono serviti a tamponare la situazione di emergenza immediata. La vera partita si gioca sui provvedimenti strutturali.

L'Italia, la Germania e l'Europa

L'attuale crisi è un 'coma farmacologico', come l'ha definita Paul Krugman sulle pagine del *New York Times*⁹, una sorta di paralisi indotta artificialmente sull'economia per frenare la velocità di diffusione del virus. Per le sue caratteristiche, essa è diversa da altre recessioni recenti, e coinvolge sia la domanda che l'offerta. La recessione investe moltissimi paesi contemporaneamente, il che implica effetti negativi di ripercussione fra un paese e l'altro con conseguenti diminuzioni della domanda estera per ciascuno. Il blocco forzato della circolazione delle persone ha penalizzato i consumi di molti beni e servizi. Solo una quota minoritaria di imprese, per il fatto di operare in quei pochi settori che hanno visto crescere la domanda (per esempio, beni e servizi per la comunicazione a distanza, oltre che materiali sanitari) hanno incentivi e mezzi per investire, mentre in aggregato gli investimenti crollano per lo stato di difficoltà in cui versano molte imprese e per le incerte prospettive future. Per quanto riguarda l'offerta, si è verificato un blocco temporaneo di molte catene di forniture sia locali che internazionali.

Non c'è bisogno di essere economisti critici per sapere che l'econo-

mia, in queste condizioni, ha disperato bisogno di intervento pubblico. La spesa pubblica diretta è letteralmente l'unica fonte di domanda aggregata da cui ci si può aspettare una spinta per la ripresa dell'economia. Inoltre è indispensabile – ed è stato subito messo in campo nella maggior parte dei paesi, sia pure con modalità diverse – un massiccio intervento pubblico nella forma di trasferimenti, sussidi, sgravi fiscali (o rinvii di scadenze) e crediti agevolati, sia per sostenere il reddito delle famiglie che per fornire alle imprese una liquidità 'di sopravvivenza', volta ad evitare massicce chiusure. I governi hanno esitato meno del solito ad attuare questi imponenti pacchetti di aiuti, con cifre impressionanti sia in assoluto che in confronto allo sforzo fiscale seguito alla crisi del 2009. Secondo il Rapporto Economico Annuale della Banca dei regolamenti internazionali (Bri)¹⁰ nelle maggiori economie avanzate gli interventi diretti di sostegno ammontano a cifre tra il 3 e il 10% del Pil; mentre, se dovessero essere utilizzate pienamente anche le risorse messe a disposizione indirettamente (ad esempio nella forma di garanzie sui crediti), in alcuni paesi come la Germania e l'Italia l'intervento pubblico di emergenza potrebbe complessivamente sfiorare il 30% del Pil.

Nel particolare assetto istituzionale dell'Eurozona, come è noto, la politica fiscale è appannaggio dei governi e dei parlamenti degli stati membri, mentre le istituzioni

europee forniscono soltanto un sistema di regole alle quali essi si devono attenere, codificate nel Patto di stabilità e crescita, e una complessa struttura di sorveglianza. Deficit e debito pubblico sono nazionali, e il divieto per la Banca centrale europea di finanziare direttamente le spese degli stati membri fa sì che essi siano strutturalmente esposti a ciò che accade sui mercati finanziari, ondate speculative comprese. La farraginosità di questo sistema, l'impronta rigorista delle regole europee, le pesanti condizionalità a cui nel passato stati membri in difficoltà sono stati sottoposti in cambio di crediti, sono al centro del dibattito da molti anni. Non è esagerato sostenere che la recessione che ha investito i paesi del Sud Europa nel 2011-2012 in seguito alla crisi dei debiti sovrani sia stato il prodotto diretto di quelle regole e dell'ottusità con cui sono state applicate. Costituiscono dunque novità notevoli, dettate dalla drammaticità della situazione, il fatto che per la prima volta siano state sospese (sia pure temporaneamente) sia l'applicazione del Patto di stabilità e crescita, così da permettere il grande aumento dell'indebitamento dei singoli stati che le manovre di aiuti pubblici inevitabilmente comportano, sia le 'condizionalità' del famigerato Mes (Meccanismo europeo di stabilità), cioè i pesanti vincoli in termini di disciplina fiscale e riforme strutturali imposte agli stati membri che nel passato hanno avuto accesso a quelle linee di credito. È stato inoltre sospeso

il divieto a concedere aiuti di stato. La maggiore novità sta forse nel fatto che per la prima volta, sia pure con rilevanti difficoltà e con le estenuanti liturgie a cui le istituzioni europee ci hanno abituato, si discute seriamente di condivisione del debito, nell'ambito del molto discusso, ma ancora in parte misterioso, *Recovery Fund*. Quando la crisi da pandemia aveva appena cominciato a mostrare i suoi effetti, negli ambienti progressisti europeisti si era molto sperato che si arrivasse a una vera e propria forma di mutualizzazione del debito mediante l'emissione di eurobond (o strumenti simili) di cui i paesi europei sarebbero stati responsabili in solido¹¹. Ciò di cui si sta discutendo adesso è invece un fondo di 750 miliardi di euro raccolto dalla Commissione europea e garantito dalla Commissione stessa con il bilancio Ue (quindi mediante contributi degli stati membri), che poi dovrebbe essere utilizzato, nei confronti degli stati stessi, per un mix di prestiti a tassi molto agevolati e sovvenzioni a fondo perduto. I dettagli sono ancora da definire, e non è escluso che siano fondate alcune delle voci molto critiche che si sono levate nei confronti di questo strumento¹². Il fondo sembra esiguo, se paragonato ad esempio allo sforzo fiscale di 3 trilioni di dollari messo in campo dagli Stati Uniti. I paesi cosiddetti "frugali" si oppongono alle sovvenzioni e non si sa dove porterà il negoziato. I fondi potrebbero arrivare molto tardi, non prima del 2021, quando alcune delle ferite della crisi si sa-

ranno già trasformate in cicatrici permanenti. Infine, l'erogazione di fondi sarebbe anche in questo caso soggetta a stringenti condizioni, il cui contenuto effettivo non sarà chiaro fintanto che esse non siano espresse in termini di indicatori numerici.

Tutti questi elementi di cautela non sono però sufficienti a mettere in ombra la novità politica costituita dal cambiamento di posizione della Germania, e in particolare di Angela Merkel, che ha fatto propria la proposta francese del *Recovery Fund* e la promuove in Europa, di concerto con la presidente della Commissione Ursula von der Leyen, contro le resistenze dei paesi cosiddetti "frugali"¹³. All'inizio del proprio semestre di presidenza europea, la Germania sta dunque perseguendo al proprio interno una politica economica aggressivamente espansiva (è suo, fra i paesi europei, il più consistente pacchetto di aiuti pubblici all'economia), e contemporaneamente in Europa mostra una ritrovata solidarietà anche con i paesi dell'Europa del Sud, accetta una forma sia pure parziale di condivisione del debito e soprattutto l'idea che gli stati membri in difficoltà vadano aiutati piuttosto che puniti, anche in questo caso sotto il segno di politiche espansive. Se poi aggiungiamo a questo quadro la considerazione che la Banca centrale europea di Christine Lagarde ha proseguito e accentuato la politica monetaria fortemente espansiva che aveva caratterizzato la presidenza Draghi¹⁴, potrem-

mo pensare che la pandemia ci abbia all'improvviso precipitato in un mondo keynesiano – per di più a guida tedesca – nel quale, dopo anni di celebrazione dei vantaggi dell'austerità, si sono riscoperti di colpo l'essenzialità del ruolo dello stato e un possibile ruolo positivo, o perlomeno non demoniaco, del debito pubblico.

Sarebbe ingenuo credere che il modello neoliberista che ha dominato la politica economica e l'organizzazione delle società negli ultimi decenni sia crollato in un momento. Ma era al tempo stesso troppo semplificato lo schema interpretativo talvolta utilizzato a sinistra, che identificava l'orizzonte della politica progressista esclusivamente nel keynesismo. Il riflesso condizionato di una simile posizione è quello di credere che i cambiamenti cui stiamo assistendo siano in realtà solo di facciata, che l'austerità non sia affatto tramontata, che il *Recovery Fund* si sgonfierà presto mostrando la sua natura del tutto simile agli altri strumenti già esistenti, mentre, passata la fase più acuta dell'emergenza, torneranno rapidamente in vigore le regole del Patto di stabilità e crescita. Questo è certamente un esito possibile, ma in realtà credo che gli esiti futuri di questa fase non siano affatto scontati, dato che si è effettivamente aperto uno spazio, per quanto limitato, di azione politica. Ma l'analisi e il tentativo di disegnare un'azione possibile non devono essere fuorviati da falsi dilemmi e semplificazioni eccessive.

La questione tedesca

Una semplificazione da evitare è quella di guardare alla Germania come un'entità unica. Non sembra probabile che il cambio di passo di Angela Merkel sia solo il frutto di riflessioni personali, e della prossima conclusione della sua parabola politica. È invece probabile che parti della società e della struttura produttiva tedesca in questa fase possano trovare conveniente stringere una nuova alleanza con i paesi europei. In un libro da poco uscito in versione italiana, *Una Unione divisiva: Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, di Giuseppe Celi, Dario Guarascio, Andrea Ginzburg e Annamaria Simonazzi, i quattro autori offrono un'analisi attenta dei rapporti produttivi e commerciali interni all'Unione europea, individuando un centro (che ruota attorno alla Germania) e due diverse periferie, una meridionale (di cui fa parte l'Italia) e una orientale. La storia di questi anni dell'Unione non è stata una storia di solidarietà e di convergenza di modelli di sviluppo, ma semmai di competizione orientata al mercato e di divaricazione, che hanno finito per favorire il centro, che ha visto aumentare le sue capacità produttive e tecnologiche e di conquista dei mercati internazionali e penalizzato, sia pure in forma diversa, le due periferie. La periferia meridionale ha subito, con la complicità delle sue classi dirigenti, impoverimento della struttura produttiva, stagnazione dei redditi, bassa

crescita tecnologica, grande ampliamento della precarietà del lavoro. La stagnazione della domanda interna è stata poi rafforzata dalle regole fiscali europee con la loro intonazione decisamente deflazionista. Il centro, orientato a una strategia basata sulle esportazioni e sul surplus commerciale, non fornisce alle periferie né domanda né trasferimenti di reddito, data la natura politicamente imperfetta dell'unione. Si tratta di un modello (che di "unione" ha molto poco) fragile ed esposto a crisi. Notano alcuni degli stessi autori, in un saggio pubblicato a marzo dopo l'inizio della crisi da coronavirus¹⁵, che il modello di sviluppo tedesco, ancor prima che dalla crisi attuale, era stato messo in discussione dal cambiamento di scenario nel commercio mondiale, con la nuova politica commerciale intrapresa da Trump e la minor crescita cinese degli anni recenti, arrivando a produrre l'inceppamento della crescita *export-led* e una stagnazione nella produzione industriale e nel Pil tedeschi¹⁶.

Forse non è azzardato supporre che questo nuovo scenario, bruscamente aggravato dal blocco delle catene internazionali di fornitura su cui è basata la produzione manifatturiera, stia modificando le convenienze di una parte importante del sistema produttivo tedesco (o la loro percezione), inducendo un diverso atteggiamento di parte di quella società verso i partner europei e i mercati che essi possono rappresentare per i prodotti della manifattura tedesca. Non è

dunque sulla base di un'utopistica solidarietà europea, ma di una possibile (e forse provvisoria) convergenza di interessi, che si potrebbe interpretare la nuova fase della politica tedesca. Ma, si diceva, la Germania non è una. Un evento politico-istituzionale dai possibili effetti dirompenti è stata la sentenza della Corte Costituzionale tedesca che il 5 maggio 2020 ha chiesto alla Bce chiarimenti sul proprio programma di acquisto di titoli pubblici noto come "Quantitative Easing". Dal punto di vista giuridico, si tratta del disconoscimento di fatto della supremazia del diritto comunitario su quello nazionale, visto che la sentenza smentisce un precedente pronunciamento della Corte di giustizia europea. Nel merito, si tratta di confermare un atteggiamento di sorveglianza sospettosa da parte di istanze tedesche nei confronti dell'operato della Bce, alla quale si chiede di dimostrare che le proprie manovre di politica monetaria non hanno travalicato i limiti del suo mandato, e in particolare non hanno prodotto effetti collaterali su politiche degli stati membri non di sua competenza. Le politiche della Bce di acquisto massiccio di titoli pubblici sul mercato secondario, volte a mantenere un elevato livello di liquidità nel sistema combattendo le preoccupanti tendenze alla deflazione, hanno anche avuto l'effetto di sostenere i corsi dei titoli pubblici dei vari paesi membri e mantenere bassi i tassi di interesse. Tuttavia, vista la regola per cui gli acquisti di titoli dei vari

stati avvengono in proporzione alla quota di capitale della Bce posseduta dal singolo paese, e dato che la Germania ha la quota maggiore, l'effetto netto di questo programma è stato quello di produrre in Germania tassi di interesse negativi. Se per le pubbliche amministrazioni questo è un vantaggio, non lo è per altri soggetti di quell'economia, ad esempio i risparmiatori, gli operatori finanziari, i fondi pensione. Inoltre, la sentenza è stata salutata con gioia da quella parte della società tedesca che guarda con sospetto all'integrazione europea o la osteggia apertamente. Dunque, anche se i commentatori giudicano estremamente improbabile che la sentenza della Corte tedesca abbia davvero l'effetto di far ritirare la Bundesbank dal programma di acquisto della Bce, gli effetti politici sono importanti, e mostrano l'esistenza di interessi contrastanti e la forte tensione anti-integrazione che esiste in parte della società. Una tensione che non è del tutto sovrapponibile con l'atteggiamento rigorista: in Germania uno dei più feroci critici della sentenza della Corte tedesca, per le sue potenziali conseguenze distruttive sull'euro, è stato Wolfgang Schäuble, ex ministro delle finanze e intransigente paladino dell'austerità¹⁷.

Si vedrà se questa complessa situazione concede davvero margini per un'alleanza con la parte della società tedesca che ha interesse all'integrazione, a condizioni non penalizzanti per le più fragili economie europee. Ma è essenziale, in

questo complesso negoziato, avere un piano di azione e sapere con chiarezza quali sono le priorità per l'economia italiana.

Stato e mercato

Un'altra semplificazione da evitare è quella di far ruotare tutto il ragionamento intorno alla contrapposizione stato-mercato, e credere che sia sufficiente osservare l'attuale scala delle politiche espansive per concludere che l'economia mondiale sia entrata in una fase "keynesiana". L'insegnamento fondamentale di Keynes è che il mercato, lasciato a se stesso, tende a produrre risultati subottimali producendo sistematicamente disoccupazione. L'intervento pubblico è dunque necessario ed efficace, se si vuole perseguire il fine sociale della piena occupazione. La potenza dirompente di questo insegnamento rispetto alla teoria tradizionale dell'equilibrio e della tendenza al pieno impiego risalta soprattutto laddove Keynes mostra chiaramente che questa analisi ha implicazioni di lungo periodo, e che il perseguimento dei fini sociali richiede governo sistematico dell'economia e socializzazione dell'investimento¹⁸. Il pensiero critico ha sviluppato queste intuizioni mettendo in luce il ruolo essenziale della domanda aggregata nel processo di crescita economica, mostrando gli effetti sull'offerta di fasi protratte di sottoutilizzazione delle risorse che possono indurre nel tempo sia contrazione delle risorse

stesse che minor crescita della produttività. Si noti dunque che le crisi precedenti, in particolare quelle lunghe e violente come la Grande Recessione del 2009, sono sì nate come crisi di domanda ma si sono trasformate anche in crisi dell'offerta, distruggendo parte del potenziale produttivo dell'economia. Ma, inversamente, fasi prolungate e sostenute di crescita della domanda sono in grado di sospingere la creazione di nuova capacità produttiva, fino a spostare nel tempo l'economia su un sentiero di crescita più elevato. Si tratta di un insegnamento prezioso, che però, non casualmente, non è affatto penetrato nel *mainstream* della teoria economica. In genere l'analisi keynesiana viene riconosciuta valida, al più, per spiegare le fluttuazioni cicliche dell'economia, e le politiche di domanda vengono riscoperte, anche in maniera massiccia come nel caso attuale, solo durante le recessioni. Salvo poi, come è avvenuto dopo il 2009, invocare la ritirata dello stato, il taglio delle spese sociali e il rientro delle finanze pubbliche in parametri di sostenibilità, nella convinzione, tipica del pensiero standard, che solo tali politiche possano favorire la crescita.

Il forte intervento pubblico di queste settimane non ci precipita dunque in un mondo keynesiano né manda definitivamente in soffitta il pensiero – e soprattutto la pratica politica – neoliberista. Ma la dicotomia stato-mercato non esaurisce l'orizzonte critico. L'intervento pubblico è in questo momento attuato da governi e parla-

menti sia di destra che di sinistra (il Congresso Usa a guida repubblicana ha messo in campo la manovra sulla carta più espansiva, in termini di importi), richiesto a gran voce da tutti gli attori sociali, industriali compresi, né sembra essere contrastato da voci indignate di economisti liberisti. Forse lo sanno tutti – sicuramente lo sanno anche i capitalisti – che in certe circostanze il mercato si inceppa e l'intervento pubblico è necessario. La paralisi dell'attività economica in occasione della pandemia è uno di questi casi. Verrebbe da dire che in certi momenti, quando l'incapacità del mercato di risolvere alcune questioni che richiedono un'organizzazione più pianificata e meno anarchica risalta con nettezza, il capitalismo ne può anche fare a meno, purché possa contare su uno stato che fa i suoi interessi.

La vera lotta, come è naturale, avviene sui contenuti dell'intervento pubblico¹⁹. Così, le manovre fortemente espansive adottate nei decenni recenti dai repubblicani americani sono quasi sempre state basate sul taglio delle tasse per i redditi più alti e sul forte aumento delle spese militari. L'imponente pacchetto di 3 trilioni di dollari varato in occasione della crisi da Covid, secondo commentatori attenti²⁰, è fortemente orientato a salvaguardare i profitti e la ricchezza delle imprese, e contiene pochi provvedimenti a favore dei lavoratori, soprattutto quelli a redditi più bassi che sono stati anche i più esposti alla crisi. In Italia, il presidente di Confindustria Carlo Bo-

nomi non critica l'entità dell'intervento pubblico ma la sua composizione e gli obiettivi, bollando come nocive le politiche di sostegno alle famiglie e rivendicando più provvedimenti a favore delle imprese. Quello auspicato da queste posizioni è un intervento pubblico che assecondi le logiche e i rapporti di forza prodotti dal mercato, piuttosto che opporvisi o cercare di governare i conflitti, e poi si ritragga. Si noti infatti che si levano già voci preoccupate, non sulla necessità attuale dell'intervento pubblico, ma sulla possibilità che questo preluda a una nuova stagione di presenza permanente e massiccia dello stato in economia e perfino alla riscoperta del ruolo dell'impresa pubblica²¹. Altro che la socializzazione dell'investimento immaginata da Keynes, che implica anche la scelta del contenuto degli investimenti, la decisione su cosa sia desiderabile per l'interesse generale dei membri della società.

La qualità del lavoro

Le dure prese di posizione del presidente Bonomi non servono soltanto a cercare di influenzare la politica economica, ma mostrano anche con cruda nettezza la realtà degli attuali rapporti di forza tra lavoratori e imprese. Se c'è un tratto comune del modello di capitalismo che si è andato affermando negli ultimi decenni, questo non è tanto l'austerità, che ha caratterizzato in misura preponderante le economie europee ma molto meno

le altre, quanto la svalutazione del lavoro. Le forti spinte, nei decenni passati, alla libera circolazione delle merci e dei capitali hanno esposto i lavoratori dei paesi avanzati alla concorrenza diretta del lavoro a basso costo dei paesi emergenti e prodotto una gigantesca ridislocazione internazionale della produzione (soprattutto manifatturiera) e la creazione delle catene internazionali del valore. A questo processo si sono accompagnate, in molti paesi, riforme del mercato del lavoro volte alla flessibilizzazione del lavoro e al contenimento dei salari. Il risultato è un declino storico della quota salari in tutti i principali paesi avanzati, un declino dell'occupazione 'standard' (stabile e a orario pieno) e la contemporanea crescita di lavori precari, a basso reddito e scarsamente o per nulla protetti.

Quando si discute di come uscire da questa profondissima crisi e di quali contenuti debba avere la politica economica per affermare istanze autenticamente progressive, la questione della qualità del lavoro e del salario dovrebbe essere centrale. I dati macroeconomici prima citati, per quanto drammatici, sono infatti insufficienti ad apprezzare le vere proporzioni di questa crisi, che, nonostante la democraticità del virus, colpisce in realtà in maniera molto disuguale le diverse parti della società. Se a livello globale, come notato dalla direttrice del Fondo Monetario internazionale Kristalina Georgieva, la pandemia rischia di gettare sull'orlo della povertà estrema ben

100 milioni di persone in tutto il mondo, anche nelle economie più avanzate i suoi effetti più devastanti colpiscono maggiormente chi ha redditi più bassi e posizioni lavorative fragili e precarie. Per l'Italia, la Banca d'Italia nella sua *Relazione annuale*²² stima un aumento dell'indice di disuguaglianza e una penalizzazione dei redditi per le famiglie a basso reddito doppia rispetto alle famiglie a più alto reddito. Sono le stesse fasce di popolazione anche maggiormente esposte al rischio di contagio, perché maggiormente concentrate in attività lavorative che non possono essere svolte a distanza. Un'ulteriore disaggregazione del dato ci aiuta a vedere che fasce di popolazione già svantaggiate sul mercato del lavoro negli anni recenti, come i giovani, sono state maggiormente colpite dalla crisi attuale data la loro maggiore concentrazione nelle occupazioni temporanee e instabili. Un dato allarmante relativo al periodo pre-crisi mostrava inoltre in preoccupante crescita il numero di neo-mamme che hanno rinunciato al lavoro, presumibilmente per la mancanza di servizi ma anche a causa del fatto che salari troppo bassi non coprono il costo della cura dei figli²³.

Paradossalmente la gravità stessa della crisi economica, per il fatto di rendere inevitabili misure di contrasto, apre importanti possibilità di intervento. E l'entità dei fondi europei, nonostante le incertezze sulla forma in cui saranno erogati e sugli effettivi vincoli al loro utilizzo, permetterebbero una

manovra espansiva di proporzioni davvero imponenti. Ma, almeno nel caso dell'Italia, non si tratta di aiutare, con un massiccio ma temporaneo intervento pubblico, un'economia sana a riprendersi da una crisi improvvisa e violenta. Non si dimentichi che l'Italia conosce politiche di austerità, quasi ininterrotte, dal lontano 1992, quando iniziò la rincorsa alla convergenza ai parametri di Maastricht per poter partecipare alla prima fase dell'euro. Secondo l'economista olandese Servaas Storm, nonostante l'immagine inaffidabile e spendacciona, l'Italia è stata in realtà in questo lungo periodo lo "studente modello" d'Europa, come dimostrato dalla serie quasi ininterrotta di avanzi pubblici primari che ha realizzato in questi anni²⁴. Ma il micidiale e lunghissimo mix di austerità fiscale e stagnazione dei salari, con l'aggiunta di almeno due gravi recessioni, ha prodotto crisi perenne della domanda e degli investimenti, con conseguente devastazione della capacità produttiva. Non c'è bisogno dunque di uno stimolo temporaneo ma di una fase prolungata di politiche pubbliche espansive, che, oltre a produrre effetti occupazionali e produttivi diretti, modifichino profondamente nel tempo le aspettative delle famiglie e delle imprese e riattivino la capacità di spesa privata.

È un facile esercizio disegnare gli obiettivi generali che ci piacerebbe vedere raggiunti: vorremmo vivere in una società in grado di assicurare istruzione, cure, e opportunità lavorative degne di questo

nome – in una parola, una vita dignitosa – a tutti i suoi membri. Se non è in discussione il modello di mercato, vorremmo perlomeno un mercato che sia corretto e regolato nell'interesse collettivo, e vorremmo vedere corrette, almeno in parte, le micidiali disuguaglianze che si sono andate esasperando negli ultimi decenni. Vorremmo un modello di sviluppo più rispettoso dell'ambiente, in cui soggetti collettivi rappresentativi di istanze generali abbiano voce in capitolo nella definizione del mix produttivo. Vorremmo anche una redistribuzione dell'occupazione che consenta una riduzione generalizzata degli orari di lavoro, accompagnata però dall'estensione delle tutele e da salari decenti. Per quanto possa sembrare utopica, quest'ultima è l'unica vera condizione perché le donne, a qualsiasi livello di occupazione e di reddito, non siano sistematicamente penalizzate sul mercato del lavoro e per arrivare a una vera redistribuzione del lavoro di cura all'interno delle famiglie.

Il problema è come realizzare almeno qualcuno di questi obiettivi a partire dalla grave situazione corrente, con gli strumenti disponibili, e tenendo presenti vincoli e difficoltà. Mi sembra che i vincoli maggiori abbiano a che fare, da un lato, con l'incerto evolvere del negoziato sull'utilizzo dei fondi europei e soprattutto con l'effettivo spazio che la politica di bilancio espansiva avrà negli anni a venire; dall'altro lato, con il fatto che il disegno delle politiche di rilancio viene elaborato in un momento di ogget-

tiva debolezza della classe lavoratrice e dei soggetti politici e sociali che dovrebbero rappresentarla.

Quanto agli strumenti, è normale che nella iniziale fase di emergenza si pensi maggiormente a tutelare i redditi mediante trasferimenti e sgravi fiscali. Tuttavia, non tutti gli interventi pubblici hanno lo stesso potere espansivo. La spesa pubblica diretta, fatta di consumi e investimenti pubblici, è quella dotata di maggior potere espansivo e va dunque largamente utilizzata – e preferita alla riduzione delle tasse – per gli interventi di tipo più strutturale. L'enfasi delle istituzioni europee sulla spesa pubblica per investimenti, inoltre, apre larghi spazi alla loro realizzazione.

Investire e assumere

Mentre scrivo il governo sta elaborando il suo piano strategico di rilancio dell'economia, e molte delle proposte e documenti che circolano da tempo hanno già indicato priorità essenziali e strumenti da utilizzare²⁵. Non mi propongo qui di offrire le linee di un piano complessivo, ma solo di richiamare l'attenzione su alcuni punti che reputo essenziali.

Gli investimenti, come rilevato sopra, dovrebbero essere uno strumento essenziale di azione, e gli investimenti direttamente necessari ad affrontare l'emergenza sanitaria possono e devono essere attuati immediatamente. Mi sembra utile mettere in luce, tuttavia, che parte

integrante di un piano straordinario di investimenti volto ad ammodernare e potenziare le strutture sanitarie è l'assunzione di nuovo personale sanitario e di ricerca, la regolarizzazione di quello precario e l'aumento delle retribuzioni. Bisognerà spiegarlo ai partner europei che assumere personale pubblico in settori cruciali e pagare stipendi decenti è, a tutti gli effetti, un *investimento*, perché crea capitale sociale e capacità futura di produrre servizi pubblici.

Riguardo ai fondi da utilizzare, personalmente sarei favorevole anche all'utilizzo del Mes, nonostante siano comprensibili le ansie di molti autorevoli commentatori sui meccanismi perversi che negli anni passati ne hanno caratterizzato l'azione²⁶. È vero che gli equilibri europei potrebbero rapidamente cambiare. Ma, se fossimo troppo presto chiamati a rispondere dell'elevato indebitamento causato dalla massiccia manovra espansiva, non sarebbe soltanto il debito contratto via Mes a metterci in difficoltà ma anche tutto il resto del debito collocato sul mercato.

Una ulteriore considerazione è che gli investimenti necessitati dalla crisi sanitaria non si limitano a quelli relativi alla sanità. È indispensabile, ad esempio, garantire la mobilità delle persone e dei lavoratori in sicurezza. Ma questo vuol dire potenziare le reti di trasporto pubblico e incrementare le corse, cioè investire in mezzi e, di nuovo, in personale. Adeguamento delle strutture e nuovo personale sono anche necessari in tutti quei servi-

zi pubblici – si pensi ad esempio all'istruzione – dove essi consentirebbero, fra le altre cose, di gestire al meglio gli afflussi delle persone.

Questa è anche un'occasione preziosa per altri investimenti, non collegati all'emergenza sanitaria, di cui da troppo tempo ci sarebbe bisogno, come ad esempio quelli necessari per mettere in sicurezza (anche dal punto di vista antisismico) e riqualificare tutto il patrimonio scolastico pubblico; o per affrontare il dissesto idrogeologico del territorio italiano; o per potenziare l'università e la ricerca, e più in generale le capacità di innovazione del sistema. Anche nel caso della ricerca, si noti, qualsiasi piano di rafforzamento implica necessariamente l'assunzione di personale qualificato.

Un'ulteriore considerazione riguarda il tema della politica industriale e per l'innovazione. Questo è un campo in cui si aprono grandi spazi di intervento²⁷, vista anche l'enfasi europea sulle tecnologie sostenibili e l'innovazione ambientale. Mi sembra utile richiamare l'attenzione sul fatto che, senza negare l'utilità di varie forme di incentivazione, in questo campo uno strumento potente di intervento sarebbe rappresentato dalla creazione di imprese pubbliche di ricerca. Come mostrano i lavori di Mariana Mazzucato²⁸, lo Stato ha un vantaggio specifico nella produzione di innovazione, sia per l'entità dei finanziamenti che può mettere in campo, sia per la possibilità di visione strategica. L'esperienza delle imprese pubbliche in

Italia ha luci e ombre, e non sono certo infondati i timori di corruzione, lottizzazioni e inefficienze. Ma non si può negare che l'impresa pubblica sia stata protagonista del grande sviluppo italiano del dopoguerra, e abbia suscitato alcune delle migliori energie in campo industriale e tecnologico.

Si noterà, nei punti abbozzati, l'enfasi sulla necessità di assunzioni di personale pubblico, in vari ambiti e a vari livelli²⁹. Questo risponde, a mio modo di vedere, a varie esigenze, oltre a quelle dirette di garantire sicurezza, servizi di qualità e ricerca di livello. In primo luogo, la creazione diretta di posti di lavoro da parte dello stato può essere uno strumento utile a contrastare l'emorragia occupazionale dal settore privato che purtroppo è lecito attendersi nei prossimi mesi. In secondo luogo, la spesa diretta per gli stipendi pubblici è una di quelle spese dotate di maggior potere espansivo e moltiplicativo, in una fase in cui la domanda aggregata ha forte bisogno di riprendersi. Infine, e questo è forse l'elemento più importante, la creazione di impiego pubblico di qualità a salari decenti costituisce di per sé anche una politica distributiva possibile in un momento di debolezza del lavoro, sia perché destina a salari una parte importante della spesa, sia perché crea un punto di riferimento per le retribuzioni del settore privato – frenando in qualche modo, auspicabilmente, la corsa alla creazione di lavori sempre più precari e sempre meno pagati. Probabilmente si tratterebbe, almeno

in questo momento, di un modo più efficace di sostenere il salario rispetto alle leggi o agli accordi sul salario minimo.

Note

¹ Giavazzi, F., Pagano, M. (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, in *NBER Macroeconomics Annual 1990*, 5.

² *World Economic Outlook Update*, 6/2020, (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>).

³ U.S Bureau of Labor Statistics, *Employment Situation Summary*, 2/7/2020 (<https://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>).

⁴ Destatis, *Statistisches Bundesamt, Labour Market*, 1/7/2020 (https://www.destatis.de/EN/Themes/Labour/Labour-Market/Employment/_node.html).

⁵ Già con il blocco delle attività di marzo (che in alcuni territori è iniziato dall'ultima settimana di febbraio), il dato del primo trimestre 2020 mostra un decremento del 7% rispetto al trimestre precedente delle "unità di lavoro equivalenti", dovuto per la maggior parte alla riduzione delle ore lavorate. Cfr. Istat, *Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione* (<https://www.istat.it/it/files//2020/06/NotaTrimestrale-Occupazione-I-2020.pdf>).

⁶ Per la verità, come è ampiamente noto, non si tratta di un unico modello europeo ma di diversi modelli nazionali, i quali però, se confrontati con il funzionamento del mercato del lavoro statunitense, rivelano dei tratti comuni (riassumibili in una più accentuata protezione del lavoro, perlomeno

nelle forme contrattuali standard) che li distinguono nettamente da quello.

⁷ Questa caratterizzazione risale almeno al *Jobs Study* dell'Ocse del 1994 (<https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>).

⁸ Disponibile al link: <https://www.istat.it/it/archivio/244848>.

⁹ <https://www.nytimes.com/2020/04/01/opinion/notes-on-the-coronavirus-wonkish.html>.

¹⁰ <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e.htm>.

¹¹ Cfr. ad esempio l'appello *European Renaissance Bonds to face Europe's Health and Economic Emergency* promosso nel marzo 2020 da Mario Morroni e Pompeo Della Posta dell'Università di Pisa e sottoscritto da oltre 1850 economisti europei (<https://europeanrenaissance.altervista.org/>).

¹² Cfr. ad esempio l'intervista a Sergio Cesaratto su *ilsussidario.net*, <https://www.sinistrainrete.info/articoli-brevi/17918-sergio-cesaratto-recovery-fund-e-un-bluff-per-ripartire-ci-serve-una-nuova-iri.html>.

¹³ Cfr. Alberto Quadrio Curzio, *L'Europa Merkeliana*, in *Huffington Post*, 20 giugno 2020 (https://www.huffingtonpost.it/entry/europa-merkeliana-lolanda-non-la-capisce-ma-anche-litalia-non-brilla_it_5eee0f77c5b615df9532e49f).

¹⁴ Come è noto, la Bce ha anche creato in occasione di questa crisi, in aggiunta ai precedenti programmi, uno specifico programma di acquisto di titoli, denominato PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program), e operazioni speciali di rifinanziamento per le banche.

¹⁵ Annamaria Simonazzi, Dario Guarascio e Giuseppe Celi, *Il Coronavirus in un'Europa divisa e diseguale*, in *Sbilanciamoci*, 31 marzo 2020 (<https://www.sbilanciamoci.it/>).

//sbilanciamoci.info/il-coronavirus-in-uneuropa-divisa-e-diseguale/.

¹⁶ Trascinata da questa fase negativa dell'economia tedesca, anche l'economia italiana aveva registrato, prima della crisi del coronavirus, diversi trimestri di crescita stagnante o negativa sia nel 2018 che nel 2019.

¹⁷ Cfr. *Il Sole 24ore*, 8 maggio 2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/bce-corte-ue-replica-quella-tedesca-nostre-sentenze-vincolanti-schaeuble-karl-sruhe-mette-rischio-l-euro-ADnu0FP>.

¹⁸ Cfr. ad es. il cap 24 della *Teoria generale*.

¹⁹ Chiara Saraceno, *Ma in Italia c'è bisogno di più Stato*, in *La Stampa*, 9 maggio 2020.

²⁰ *Big Business Still Has Enormous Control of American Politics at Every Level* (interview with Thomas Ferguson), *Jacobin* (<https://jacobinmag.com/2020/07/thomas-ferguson-business-interests-coronavirus-covid-election>).

²¹ Cfr. ad es. Ferruccio De Bortoli, *Miseria e nobiltà dello Stato padrone*, in *Corriere della Sera L'Economia*, 7 luglio 2020, https://www.corriere.it/economia/opinioni/20_luglio_07/miserianobiltà-stato-padrone-3586d34e-c011-11ea-ad66-3c342f8d70f1.shtml.

²² Relazione annuale, disponibile al link: <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/relazione-annuale/2019/>.

²³ Si tratta di dati dell'Ispettorato del lavoro relativi al 2019. Cfr. il commento di Ivana Veronese su *ingenere.it* (<http://www.ingenere.it/articoli/madri-che-si-dimettono-indignarsi-non-basta>).

²⁴ Servaas Storm, *How to ruin a country in three decades*, INET (<https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/how-to-ruin-a-country-in-three-decades>).

²⁵ Cfr. ad es. i contributi della *Campagna Sbilanciamoci* (<https://sbilanciamoci.info/decreto-rilancio-serve-una-strategia-di-cambiamento/>).

²⁶ Cfr. ad es. l'intervista dell'*Huffington Post* a Emiliano Brancaccio del 5 luglio 2020 (https://www.huffingtonpost.it/entry/leconomista-emiliano-brancaccio-il-mes-e-un-pessimo-affare-soprattutto-per-gli-europeisti_it_5eff1e98c5b612083c5aa869).

²⁷ Cfr. Mario Pianta e Matteo Lucchese, *Più politica nell'economia*, in *Sbilanciamoci* (<https://sbilanciamoci.info/piu-politica-nelleconomia/>).

²⁸ Mariana Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza 2014.

²⁹ Per una simile sottolineatura cfr. Antonella Stirati, *Europe's Fateful Choices for Recovery - An Italian Perspective*, INET-Institute for new Economic Thinking, Jul 13, 2020 (<https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/europes-fateful-choices-for-recovery-an-italian-perspective>).