

Democratizzare il nuovo Stato piano

di Paolo Gerbaudo

23-12-2022

Questo articolo delinea alcuni dei temi al centro dell'ultimo libro di Paolo Gerbaudo *Controllare e proteggere*. Il ritorno dello Stato, edito nel 2022 da Nottetempo.

Nel 1941 il sociologo Friedrich Pollock, membro della scuola di Francoforte, affermava che il capitalismo si trovava in una fase di transizione da un modello di capitalismo privato, verso un capitalismo di Stato, sempre più organizzato e pianificato, in cui il funzionamento dell'economia sarebbe stato strettamente legato a quello della burocrazia dello Stato. Per Pollock questo crescente controllo dello Stato sull'economia offriva sia minacce di autoritarismo - dovute alla crescente centralizzazione delle decisioni economiche e politiche - che opportunità per il miglioramento delle condizioni di vita della maggioranza della popolazione. Il rischio evidente alla luce dell'emergere di regimi antidemocratici durante la prima metà del Novecento era uno Stato, che «offre una soluzione ai problemi economici al prezzo dell'oppressione totalitaria». Una forma democratica di capitalismo di Stato era immaginabile. Ma il suo raggiungimento per Pollock avrebbe richiesto uno sforzo enorme di mobilitazione sociale e attivazione continua della cittadinanza per essere realizzato.

Durante i lunghi decenni dell'era neoliberista, le tesi di Pollock apparivano a molti come anacronistiche. In tempi di globalizzazione trionfante, il capitalismo era segnato dalla mondializzazione del mercato e dallo strapotere delle multinazionali, mentre il potere degli Stati sembrava essere molto limitato. Eppure, la crisi della globalizzazione cominciata a seguito della crisi del 2008 e che ha continuato a intensificarsi durante la pandemia ha minato alcuni presupposti ideologici e pratici dell'era neoliberista, portandoci in uno scenario che ha alcuni elementi di somiglianza con lo scenario intravisto da Pollock. L'analisi di Pollock torna a essere interessante anche rispetto ai dilemmi politici che solleva. Oggi, come era negli anni Trenta e Quaranta, il compito urgente per le forze che intendono rappresentare le classi popolari è come democratizzare gli apparati dello Stato e delle organizzazioni sovranazionali che sono sempre più coinvolti nelle decisioni economiche e su cui, tuttavia, spesso i cittadini esercitano un potere di intervento estremamente limitato.

Il ritorno dell'interventismo statale in economia è evidente a più livelli: nel crescente protezionismo commerciale, nella creazione di piani di investimento pubblico come il PNRR, ma anche nelle aspettative di imprese e cittadini che in situazioni di emergenza chiedono sempre più frequentemente un aiuto dallo Stato per fare fronte a crisi sempre più devastanti. L'OCSE ha notato come durante la pandemia sia aumentata molto la spesa per il welfare nei Paesi occidentali, mentre gli aiuti di Stato a lungo considerati come un tabù, e di fatto vietati eccetto in casi eccezionali dentro l'Unione Europea, sono tornati a fare parte dell'armamentario della politica economica. Questo ritorno dello Stato è evidente anche nella trasformazione del linguaggio della politica contemporanea. Nel caso italiano basti pensare ai "Decreti sostegni" durante la pandemia, e adesso ai "Decreti aiuti" - siamo ormai arrivati al quater per fare fronte alla crisi aperta in Ucraina - che dichiarano apertamente il ritorno degli aiuti statali.

Alcuni economisti politici rispondono a questa tesi sul ritorno dello Stato sostenendo che anche durante il neoliberismo lo Stato di fatto interveniva massicciamente nell'economia. Certamente se

filosofi neoliberisti come Friedrich von Hayek e Milton Friedman arrivavano vicino alle tesi di uno Stato minimo, o uno Stato arbitro, la pratica del "neoliberalismo reale" è stata più vicina a quella raccomandata da pensatori neoliberisti, che come sosteneva già Michel Foucault, nella sua celebre analisi nei seminari al Collège de France, assegnavano allo Stato un ruolo "costruttivo", di creazione e mantenimento delle condizioni ottimali per il funzionamento del mercato. Tuttavia, è evidente pure come i neoliberisti, in tutte le loro correnti, erano contrari al ruolo discrezionale e di intervento diretto dello Stato. L'intervento dello Stato poteva essere tollerato solo se esso si limitava a garantire il funzionamento del mercato e a prendere di mira situazioni oggettive di "fallimento di mercato". Quello che non poteva essere tollerato era invece un intervento dello Stato volto a contrastare dinamiche di mercato o a fornire in maniera diretta beni e servizi pubblici senza la mediazione del mercato.

Quello che stiamo vedendo negli ultimi anni corrisponde invece proprio a questo secondo tipo di intervento dello Stato che spesso si pone in competizione con la logica di mercato. Basti pensare alla crisi energetica, che ha richiesto forme di intervento chiaramente volte a interferire con il "normale funzionamento del mercato" e il modo in cui in Francia, Germania e altri Paesi i governi hanno deciso di riportare imprese energetiche sotto controllo pubblico. Inoltre, i governi hanno recuperato a seguito della pandemia la nozione di uno Stato investitore, ovvero del fatto che - per parafrasare Joe Biden - lo sviluppo economico dipende in buona parte dagli investimenti statali, specie in infrastrutture. Questo è anche lo spirito dello EU Recovery Fund, che ha adottato la logica di investimenti orientati a specifiche missioni, mutuando un vocabolario sviluppato dall'economista Mariana Mazzucato. E questo ritorno in prima fila dell'intervento dello Stato non sembra essere solo una tendenza congiunturale di breve periodo.

Il macigno che è destinato a segnare la politica nei decenni a venire, ovvero il cambiamento climatico, è una questione che per sua natura chiama in causa beni pubblici che, come dimostrato da tanti fallimenti negli ultimi anni, non possono essere risolti attraverso meccanismi di mercato. I governi sono stati costretti loro malgrado a mettere in piedi piani di mitigazione e adattamento del cambiamento climatico che proiettano una logica economica molto diversa da quella *laissez faire* che dominava i decenni d'oro della globalizzazione. Se guardiamo a tutti questi fronti, per non parlare della guerra sulla sovranità tecnologica che coinvolge mega-stati come Stati Uniti e Cina è sempre più evidente come siamo ormai ben oltre l'immaginario e lo scenario pratico della globalizzazione neoliberista, e in un mondo segnato dal peso crescente dello Stato nell'economia.

Il nuovo Stato piano

Il ritorno dello Stato comporta un cambiamento della logica economica, da quella della globalizzazione segnata da nozioni di convenienza, scambio commerciale e del dominio del meccanismo del prezzo, a una logica post-globale in cui oltre alla convenienza fa capolino sempre più la questione della sicurezza - ambientale, geopolitica, economica, alimentare e degli approvvigionamenti - e il meccanismo della pianificazione. La pianificazione è tornata di fatto a essere un meccanismo decisivo della politica economica contemporanea. Quando si stabilisce ad esempio, come fatto recentemente dall'Unione Europea, che dal 2035 non potranno più essere immatricolate auto che usano combustibili fossili, si stanno di fatto recuperando forme di pianificazione indiretta, che comportano l'individuazione di obiettivi da raggiungere attraverso regolazione, sussidi e altre forme di sostegno dello Stato agli attori economici.

L'illusione della globalizzazione e dell'economia di mercato è tanto più evidente in un Paese come l'Italia dove la maggioranza delle grandi imprese sono ex imprese statali, ancora oggi in buona parte partecipate e controllate dallo Stato - si vedano Enel, Eni, Leonardo ecc. -. È dunque evidente che è dubbio parlare di una "economia di mercato", o dell'economia privata come ente completamente separato e indipendente dal potere politico, ma che al contrario esistono forme sottotraccia di

coordinamento e pianificazione economica. Inoltre, la risposta a queste crisi ha costretto l'intervento dello Stato a diventare sempre più visibile in particolare nel settore energetico che, come hanno dimostrato gli eventi successivi all'inizio della guerra in Ucraina, costituisce oggi più che mai un fulcro fondamentale del potere politico ed economico globale. Se dagli anni Novanta fino a questo decennio gli europei compravano il gas dalla Russia perché in base alla logica economica era lì che era disponibile al prezzo di mercato più basso, adesso stanno facendo enormi sacrifici per riportare la logica economica in sintonia con quella politica.

Siamo approdati a uno stato di cose che, lungi dall'immagine di un mercato globale senza confini e senza intervento dello Stato, ricorda sotto diversi aspetti quello che gli operai degli anni Settanta chiamavano lo "Stato piano", ovvero un capitalismo in cui lo Stato ha un forte potere di intervento sull'economia, che talvolta prende le forme di una vera e propria "pianificazione" dell'economia. La narrazione della globalizzazione neoliberista secondo cui lo Stato aveva perso il suo potere a favore del mercato è dunque ormai esaurita, di fronte all'evidenza del potere degli Stati e in particolare dei mega-stati: gli Stati Uniti, la Cina, la Russia e tutte le altre entità statali e parastatali - si veda l'Unione Europea - che grazie alla loro scala riescono a esercitare una sovranità effettiva.

Pianificazione è uno dei termini che durante i decenni dell'alta globalizzazione venivano considerati come particolarmente anacronistici e fuori luogo. La pianificazione era associata agli enormi sprechi dell'economia dei Paesi del blocco comunista, ben descritti dall'economista ungherese János Kornai. Già a partire dagli anni Venti e Trenta la pianificazione era obiettivo di attacco polemico da parte di pensatori neoliberisti come Friedrich von Hayek e Ludwig von Mises. I neoliberisti si opponevano a qualsiasi forma di pianificazione vedendo in essa una leva con cui lo Stato poteva subordinare l'economia alla politica sulla base di decisioni e volontà emerse indipendentemente dalla logica del mercato. Le attuali emergenze - dal Covid-19 al cambiamento climatico - stanno tuttavia promuovendo un potente ritorno della pianificazione.

Quella che sta tornando non è certo la pianificazione imperativa propria dei Paesi comunisti, incentrata su organismi come il Gosplan, il comitato statale per la pianificazione dell'Unione Sovietica. Hayek e Friedman avevano ragione nel considerare tale forma di pianificazione totalizzante meno efficiente del mercato. Piuttosto, a fare capolino nelle politiche della transizione energetica e della transizione verde è la pianificazione d'indirizzo, che fu adottata anche in molte economie miste occidentali, come l'Italia, la Francia e il Giappone. La pianificazione di indirizzo implica l'individuazione degli obiettivi, il ricorso a sussidi di Stato, credito e politiche fiscali, anziché a misure imperative come le quote di produzione. L'esempio di questo ritorno alla pianificazione indicativa sono i piani nazionali di transizione energetica stilati da molti governi in conformità con i parametri dell'Accordo di Parigi, che comprendono misure quali investimenti in infrastrutture, sussidi per l'acquisto di auto elettriche e per le fonti rinnovabili e obiettivi di eliminazione graduale delle auto a combustione interna e di altre fonti di inquinamento.

Nel contesto italiano, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un esempio di tali forme di pianificazione indicativa sostenuta da investimenti pubblici, sussidi e riforme della pubblica amministrazione. Negli Stati Uniti l'amministrazione Biden ha lanciato una serie di programmi di investimento pubblico che implicano di fatto un ritorno della pianificazione e della politica industriale. Basti pensare al CHIPS and Science Act approvato nell'agosto 2022, che prevede 280 miliardi di dollari di investimenti in ricerca e manifattura di semiconduttori. Si tratta di un comparto tecnologico che oggi è localizzato per quasi il 90% in estremo oriente ma che gli Stati Uniti, ritenendolo con buone ragioni un settore strategico, vogliono riportare a casa propria. In fin dei conti, questo ritorno della pianificazione economica nei Paesi occidentali è una risposta imitativa rispetto al successo del modello economico cinese che, a dispetto della parziale liberalizzazione dell'economia avvenuta a partire da Deng Xiaoping, in base al modello del cosiddetto "socialismo di mercato" non ha mai abbandonato forme di coordinamento della politica economica a livello statale e ha sostenuto lo

sviluppo economico del Paese con forti investimenti, specie durante i momenti di crisi, come quella vissuta a seguito del crash finanziario del 2008.

Come controllare i controllori

Il problema è che di fronte a questa crescita oggettiva del potere dello Stato ci troviamo in una situazione in cui le organizzazioni di massa, che nel passato garantivano un controllo dei cittadini sullo Stato, si trovano in una situazione di estrema debolezza. Il crescente controllo dello Stato sull'economia è un'arma a doppio taglio. In buona parte a oggi sta venendo utilizzato per difendere gli interessi delle grandi imprese, offrire vie di fuga ai piccoli imprenditori sull'orlo della bancarotta, rendendogli più facile evadere le tasse e garantire sostegno forte a imprese strategiche e in particolare a quella degli armamenti, scelta ben condensata dal passaggio di Guido Crosetto da lobbista dell'industria della difesa al Ministero della difesa.

Rischia di generarsi esattamente lo scenario da incubo che i neoliberisti avevano paventato, ma a cui hanno direttamente contribuito con il loro assalto alle organizzazioni popolari: uno Stato sempre più potente ma anche sempre più autoritario.

La lotta per la democrazia nelle condizioni attuali è prima di tutto una lotta per la democratizzazione degli apparati dello Stato, e non semplicemente una lotta per la costruzione di forme di contropotere nella società civile, come era inteso durante la fase della alta globalizzazione. Quello per cui è necessario lottare è quello che la giornalista economica britannica Grace Blakeley ha descritto come una "pianificazione democratica". Questa frase solleva un rischio evidente del ritorno di un capitalismo a più forte intervento statale, ovvero che la maggiore concentrazione di potere nelle mani dello Stato e della classe politica, porti a derive tecnocratiche o autoritarie, o a forti conflitti d'interesse come quelli evidenti nella capacità di influenza sulle decisioni degli apparati statali, come già denunciato decenni fa dal presidente statunitense Dwight D. Eisenhower, parlando del "complesso militare-industriale".

Il caso del PNRR in Italia è un esempio evidente di un piano nazionale che ha avuto un livello molto basso di democrazia e di coinvolgimento della popolazione, sia a livello informativo che a livello di partecipazione all'elaborazione degli obiettivi e delle linee guida. Lo sviluppo del piano, già a partire dal governo Conte II e peggiorando in modo significativo durante il governo Draghi, ha avuto un segno fortemente tecnocratico, con le diverse azioni descritte spesso in un linguaggio tecnico e l'assenza completa di uno sforzo di comunicazione semplificato e accessibile dei contenuti del piano. Adesso che il governo Meloni si appresta a modificarne ulteriormente i contenuti il rischio è che anche i pochi elementi del piano che potevano offrire dei miglioramenti concreti per il funzionamento dello Stato e la vita delle persone vengano stravolti, senza che la cittadinanza sia neppure in grado di rendersi conto della "fregatura" che gli viene servita.

Troppo spesso le agenzie pubbliche di governo dell'economia, a partire dai dipartimenti dei vari ministeri, agiscono in maniera inefficiente. I forti tagli al personale della pubblica amministrazione avvenuti negli ultimi decenni attraverso il blocco del turnover hanno privato lo Stato di competenze tecnico-progettuali che sono fondamentali per un governo efficace della cosa pubblica, rendendo così lo Stato incapace di gestire grandi progetti e favorendo il ricorso a grandi imprese di consulenza come McKinsey. Inoltre, si sono indeboliti i mezzi per esercitare pressione popolare sugli enti decisionali dello Stato in cui si prendono le decisioni economiche, rendendo difficile ai cittadini valutare la progettazione e implementazione politiche pubbliche. Per rimediare a questa situazione è necessario uno sforzo di trasparenza ed educazione politica, stabilendo canali per spiegare le decisioni politiche in un linguaggio accessibile, creando spazi di partecipazione attiva alla formulazione delle politiche pubbliche su tutte le maggiori questioni di interesse collettivo. I tanti ambiti di decisione che sono stati esternalizzati a esperti, lobbisti e politici di carriera e trasferiti dall'ambito politico a quello economico devono essere "reinternalizzati" e sottoposti al pubblico

scrutinio.

Un altro elemento decisivo di distanza tra decisori e cittadini risiede anche nel fatto che i tecnocrati difettano spesso di quel legame, anche biografico, alle classi popolari che rappresentano la maggior parte della cittadinanza per cui si suppone che la tecnocrazia dello Stato dovrebbe lavorare. La creazione di agenzie pubbliche di formazione per i tecnocrati, che abbiano una parte significativa di posti riservati ad allievi provenienti da contesti svantaggiati e che forniscano un canale privilegiato per il reclutamento nell'amministrazione pubblica, potrebbe costituire una misura efficace per superare la complicità di vasti settori della tecnocrazia statale con le oligarchie economiche. Il divario tra esperti e popolo che - come profetizzato da Michael Young - è una delle basi del sentimento populista oggi così diffuso, non può essere risolto eliminando gli esperti, ma assicurando che gli esperti siano in sintonia con il volere del popolo, rispettosi dei suoi punti di vista e dei suoi interessi.

Democratizzare significa riasserire la sovranità popolare, ovvero la supremazia della volontà generale della popolazione. E riasserire la sovranità popolare significa anche ricostruire concretamente le istituzioni attraverso cui tale principio prende forma e contenuto. Solo riparando e ricostruendo i meccanismi di articolazione attraverso i quali la sovranità popolare esercita un'influenza sullo Stato - nell'ambito della libertà di espressione, delle istituzioni di rappresentanza e di democrazia diretta, del dissenso e della protesta popolare - e riappropriandoci di forme di partecipazione sul posto di lavoro, nei quartieri, nella scuola e nella sanità possiamo sperare di superare quel senso di impotenza che porta al nichilismo delle teorie del complotto, e sconfiggere il potere trincerato delle oligarchie economiche che preferirebbero lasciarci privi di controllo. Lo Stato piano è un'arma a doppio taglio, per evitare che sfoci negli scenari da incubo predetti da autori come Pollock è necessario un grande sforzo di organizzazione e mobilitazione popolare che assicuri che lavori davvero nell'interesse del popolo e non dei potentati economici che sono ben equipaggiati per influenzarne le decisioni economiche a scapito dei cittadini.