



Fallimenti di mercato o crisi di sistema? La politica economica della conversione ecologica

Convegno “Stato, mercato e conversione ecologica”
Roma, 9 gennaio 2020

Simone Gasperin

UCL Institute for Innovation and Public Purpose
simone.gasperin.16@ucl.ac.uk

Credo sia utile inquadrare questa relazione prendendo spunto da un profetico libro dell'economista britannico Andrew Glyn. Profetico, perché già nel 2006 ci ammoniva sull'insostenibilità di un “Capitalismo scatenato” che si era configurato quegli ultimi decenni.

La tendenza tracciata da Glyn era la seguente: i sistemi economici occidentali avevano abbandonato il modello di economia mista del secondo dopoguerra, che pure aveva generato uno sviluppo economico quantitativamente e qualitativamente senza precedenti storici. Un capitalismo “imbrigliato”, caratterizzato da politiche di domanda per la piena occupazione, repressione finanziaria, pianificazione economica e imprese pubbliche, welfare universalistico, e un certo grado di dialettica tra capitale e lavoro. A trent'anni di distanza dal celebre discorso monetarista del Primo Ministro britannico Jim Callaghan, presso la conferenza annuale del partito laburista, “quell'opzione non esisteva più”. La ritirata dello Stato e del movimento dei lavoratori dalla gestione dei processi economici aveva aperto la strada a una finanza globale deregolamentata, una globalizzazione senza vincoli, a dinamiche di deindustrializzazione e all'erosione dello Stato sociale.



La tesi di fondo del libro di Glyn era che quel nuovo modello di capitalismo avrebbe ben presto sfondato il limite della sua *sostenibilità economica* e financo *politica*, se la tendenza non fosse stata invertita. Una conclusione condivisa da parecchie altre Cassandre come Luciano Gallino o Marcello De Cecco – per citare due autorevoli studiosi del nostro Paese. Il feticismo del mercato senza limiti, di cui spesso si dimentica la natura politico-istituzionale, avrebbe rappresentato “l’origine del cataclisma”, ovvero l’emergere di involuzioni politiche di stampo autoritario, come scriveva Karl Polanyi negli anni ’40 del secolo scorso.

Un cataclisma che sembra oggi assumere la forma concretamente tangibile del cambiamento climatico. Questo moderno capitalismo scatenato, non interamente rinnegato da parte dei principali Paesi mondiali nemmeno a seguito della crisi economica degli ultimi dieci anni (con l’esclusione forse della Cina), è palesemente arrivato a minacciare la *sostenibilità ecologica* del pianeta.

Il recente rapporto dell’IPCC ha ufficializzato la gravità della situazione: il mantenimento delle attuali condizioni di vita umana sul pianeta sarà gravemente compromesso se l’aumento della temperatura globale rispetto ai livelli pre-industriali non sarà contenuto sotto l’1,5°C. Per scongiurare questo scenario apocalittico, concludono gli autori del rapporto, sarebbe obbligatorio ridurre del 100% le emissioni globali di CO2 entro il 2030.

Come è noto, dal mondo della sinistra americana e britannica è scaturito un dibattito sulle risposte da dare a questa sfida. Rifacendosi al modello di riforma del capitalismo degli anni ’30, si è cominciato a parlare di Green New Deal, sottolineando la necessità di conciliare la lotta al cambiamento climatico con la creazione di un’economia più inclusiva. Anche in Europa e in Italia, il tema del Green New Deal ha avuto una discreta risonanza. Tuttavia, il modo in cui sembra essere stato affrontato rimane ancora alquanto problematico.



Lo European Green Deal della nuova Commissione europea, per la verità ancora in fase di definizione, si presenta nei termini di una generica, ma non sufficientemente ambiziosa, lista di buone intenzioni. Peraltro, si fissa la data di azzeramento delle emissioni a un lontano 2050. Non vengono specificati gli strumenti di intervento e la fede sugli effetti moltiplicatori del contenuto investimento pubblico ricorda quella precedentemente riposta nell'ottimistico Piano Juncker. Ancora una volta, si otterrebbe il risultato di incentivare investimenti marginali che sarebbero comunque realizzati, senza riuscire a catalizzare interi settori in una trasformazione produttiva complessiva. Infine, il Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS UE) non viene minimamente messo in discussione. Quella che viene definita la "pietra angolare" della politica dell'UE contro i cambiamenti climatici trae il suo fondamento scientifico dal controverso "Teorema" del costo sociale di Ronald Coase. Esso si basa sull'ipotesi che si possa attribuire un valore monetario alle esternalità negative (inquinamento), tale da rendere effettuabile un loro scambio commerciale, con risultati definibili Pareto-efficienti per il sistema nel suo complesso. La fragilità di questa teoria emerge fin dalla sua costruzione logica. Tale ragionamento potrebbe funzionare solo nelle idealistiche condizioni di perfetta competizione, zero costi di transazione e perfetta informazione nell'assegnare diritti di proprietà. Dal punto di vista pratico, risulta pretenzioso stabilire un prezzo ottimale per il livello di emissioni che si vuole raggiungere.

Per quanto riguarda quello che è stato definito "Green New Deal Italiano", l'incoraggiante impegno di intraprendere un nuovo corso di politiche ambientali attive, di investimento diretto, potrebbe risultare frustrato dall'inadeguato apporto finanziario al fondo per gli investimenti "verdi": in media circa 1 miliardo di euro all'anno per i prossimi quattro anni, l'1,5% delle uscite in conto capitale del bilancio dello Stato (già diminuite di oltre un quarto a valori correnti rispetto al 2009, 20 miliardi in meno, quasi tutti di investimenti pubblici). Sebbene definita in maniera "verticale", individuando specifiche aree di intervento, l'ampia gamma delle attività a cui il fondo dovrebbe



rivolgersi rischia di far perdere il carattere di direzionalità degli investimenti e di tradursi in una serie incentivi distribuiti orizzontalmente per piccoli progetti di scarso impatto. L'altra rilevante misura del "Green New Deal Italiano" riguarda l'imposta sul consumo di manufatti in plastica con singolo impiego (MACSI). Anche in questo caso, la cosiddetta "Plastic Tax" ha un fondamento rintracciabile nella teoria economica convenzionale. Si tratta della celebre "imposta pigouviana", dall'economista britannico Pigou, applicata ad esternalità negative da disincentivare. Una misura che tende a ridurre un comportamento ritenuto socialmente dannoso, ma con un limitato e indiretto impatto sulla modifica delle scelte produttive.

Come potrà intuirsi, queste misure sono accomunate da uno specifico approccio teorico, che influisce sul modo in cui vengono effettivamente concepite le politiche economiche. Il paradigma è quello dell'economia neoclassica, nella sua variante oltranzista dell'efficienza del mercato e in quella più realista ma ugualmente inadeguata dei fallimenti di mercato. In questo caso, al problema del cambiamento climatico vengono cercate soluzioni di mercato (i programmi di scambio delle emissioni) o misure di intervento statale minimo e indiretto (imposte sui consumi inquinanti), che riconducono il problema a questioni di esternalità negative da regolare attraverso ardite ottimizzazioni monetarie delle politiche ambientali per mezzo di analisi costi e benefici.

La matrice ideologica sottintesa a queste teorie abbraccia una concezione generalmente armonica e di efficienza allocativa del sistema economico capitalista, le cui sbavature possono solo essere regolate o al limite corrette da un intervento pubblico possibilmente poco distorsivo. La politica economica giustificata in termini di fallimenti di mercato è relegata a una visione di statica allocazione delle risorse esistenti. Ma il capitalismo è un modo di produzione dinamico, creativamente distruttivo e caratterizzato da sentieri di dipendenza dal percorso. L'innovazione



tecnologica provoca cambiamenti produttivi e stravolgimenti socio-economici che si configurano in lunghi cicli, definiti “paradigmi tecno-economici” (o onde Kondratiev). Nella storia di queste trasformazioni industriali, lo Stato, in rapporto con le organizzazioni sociali e produttive, ha avuto un ruolo primario nell’orientare e nel dare forma ai cambiamenti di paradigma. Dalla protezione statale garantita alla Compagnia delle Indie Orientali britanniche nel XVII secolo, fino ai più recenti investimenti dello Stato innovatore americano nell’elettronica e nella farmaceutica. La creazione di mercati è semmai stata un prodotto di questa interazione, non qualcosa di naturalmente esistente.

È quindi in un’ottica di crisi di sistema, o di paradigma economico, che si dovrebbe affrontare la questione della transizione verso un capitalismo socialmente ed ecologicamente sostenibile. L’intervento pubblico non può limitarsi a incentivare decisioni di investimento che verrebbero ugualmente adottate, ma dovrebbe avere un carattere di addizionalità, che si manifesta quando è più diretto e prolungato nel tempo. Affermava Keynes (*La fine del laissez-faire*, 1926): “La cosa importante per il Governo è fare ciò che al momento non viene realizzato da nessuno”.

Nella prospettiva di un effettivo Green New Deal, l’attore statale dovrebbe assumersi il ruolo di forgiare un nuovo «patto» tecnologico-produttivo. Si avrebbe così uno Stato imprenditore che affronti l’incertezza di investimenti costosi, potenzialmente non remunerativi nel breve periodo. Ma anche uno Stato pianificatore, che orienti l’azione di investimento pubblico e privato verso quelle direzioni ritenute opportune per vincere le sfide ambientali e sociali del nostro tempo.

L’approccio *mission-oriented* costituisce l’opportunità di realizzare una moderna politica industriale, che tenga conto dell’importanza delle non reversibilità e dell’incertezza nei processi economici legati all’innovazione. In un rapporto ufficiale per la Commissione europea, Mariana Mazzucato ha definito uno schema di progettazione



di missioni per la risoluzione delle grandi sfide globali, come quelle identificate dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Onu. All'interno di questo approccio, le istituzioni pubbliche definiscono, orientano e guidano l'implementazione delle "missioni", con il continuo coinvolgimento dal basso degli attori economici e sociali interessati, per garantire la necessaria coerenza tra obiettivi e risultati.

È stata menzionata la politica industriale, perché è il campo della produzione quello in cui si gioca la sfida della transizione. Senza negare l'importanza di riconfigurare i consumi, eliminando gli sprechi privati e puntando sulla sostenibilità e l'efficienza di quelli pubblici, è nella trasformazione dei processi produttivi che si troverà una risposta definitiva alla minaccia del cambiamento climatico. Basti solo citare i dati del Rapporto 2017 prodotto dai ricercatori del Carbon Disclosure Project (Cdp): negli ultimi trent'anni, un numero circoscritto di 100 grosse aziende a livello mondiale è stato responsabile per più del 70% delle emissioni globali di gas a effetto serra. Bisogna tuttavia resistere a tentazioni decresciste, che postulano un non necessario compromesso al ribasso tra benessere economico e sostenibilità ambientale. Non vi è nulla di virtuoso nell'abbattimento delle emissioni di CO2 derivato da una diminuzione dell'attività economica, come è evidentemente accaduto nell'ultimo decennio post-crisi nei paesi del sud Europa.

Concludo con un ragionamento applicato al caso italiano. Le attività produttive che hanno un impatto più forte sulle dinamiche del cambiamento climatico riguardano i campi dell'energia e dei trasporti. Data la necessità di immobilizzare ingenti capitali, gli operatori nel contesto nazionale sono pochi ed individuabili. Inoltre, la natura strategica di tali produzioni e servizi ha fatto sì che, nonostante il processo di privatizzazione dell'industria pubblica, lo Stato continuasse ad esercitarvi un certo grado di controllo, seppur formale. Nel settore dell'energia: Eni, Enel, Terna, Snam, Saipem, Italgas, GSE; nel settore dei trasporti: Ferrovie dello Stato e forse anche Alitalia, sono tutte



imprese partecipate dallo Stato e rappresentano, nel nostro Paese, i principali attori industriali nei settori maggiormente interessati dal processo di transizione ecologica. Anche escludendo le municipalizzate, alcune di esse assai rilevanti (A2A, HERA), si tratta di aziende che ammontano a un fatturato complessivo di 200 miliardi di euro e che impiegano circa 215.000 dipendenti.

Mutando il suo atteggiamento da passivo azionista ad attivo imprenditore, lo Stato potrebbe sfruttare la potenza di fuoco – finanziaria e di competenze – di queste imprese strategiche, per un diretto intervento, orientato alla missione della lotta al cambiamento climatico. Una riflessione che stiamo conducendo anche con i rappresentanti di queste grosse imprese pubbliche, attraverso il Forum Disuguaglianze e Diversità, coordinato da Fabrizio Barca. Ciò che sembra emergere è per l'appunto una mancanza di indirizzo e di coordinazione che valorizzino l'impatto sistemico di singole iniziative, attualmente assunte con timidezza all'interno di stringenti vincoli di mercato.

Gli ambiti di applicazione di un approccio *mission-oriented* alle imprese pubbliche energetiche e dei trasporti sarebbero innumerevoli: dalla completa decarbonizzazione di Eni (sulla scorta degli esempi di imprese energetiche scandinave quali la norvegese Statoil e la danese Dong, che hanno rispettivamente mutato il loro nome in Equinor e Orsted, proprio per segnalare il cambiamento esistenziale della loro missione), a una rifocalizzazione del business di Saipem sugli interventi offshore nelle rinnovabili (l'eolico). Dalla trasformazione della mobilità urbana e interurbana verso il trasporto pubblico su rotaia da parte di Ferrovie dello Stato, ai sistemi di ottimizzazione del consumo energetico operabili tramite Enel e le reti di distribuzione.

Nella consapevolezza che la maggior parte di queste imprese opera in un contesto di mercato quanto meno oligopolistico, imbracciare prioritariamente la missione della lotta al cambiamento climatico potrebbe ridurne i margini di profitto nel breve periodo



e scontentare i più impazienti azionisti privati. Nel lungo periodo tuttavia, l'aver scommesso con visionario anticipo sulla ristrutturazione ecologica porterebbe dei frutti anche sul piano della competitività e quindi della redditività delle stesse aziende.

Quando si ragiona sugli esempi del passato, le evidenze quantitative e soprattutto qualitative sono spesso annebiate da affermazioni ideologiche sul ruolo economico dell'impresa pubblica. Nel secondo dopoguerra, le principali imprese pubbliche italiane, sotto il controllo di IRI ed ENI, si lanciarono nella missione di industrializzare e modernizzare il Paese. Non esistendo nessun mercato da aggiustare, si presero l'incarico di fornire al resto del sistema produttivo le dotazioni di cui l'Italia era naturalmente priva: energia e acciaio a basso costo, reti infrastrutturali, di trasporto e comunicazione. Imprese pubbliche che a fine anni '80 contavano per più del 20% della R&S del Paese, pur rappresentando poco più del 3% degli occupati nazionali, con strutture di ricerca ad aperta disposizione del sistema nazionale di innovazione. Senza considerare i numerosi casi di iniziative industriali con i principali operatori privati nell'ambito della componentistica, dell'areospazio, dei grandi motori per navi, della fibra ottica, che oggi rappresentano alcuni fra i nuclei più moderni del sistema produttivo italiano.

Gli aggiustamenti marginali delle esistenti politiche economiche e gli incentivi comportamentali non condurranno ad una rapida e completa conversione ecologica delle nostre economie. Solo orientando il preoccupante atteggiamento bellicoso di questi tempi contro il cambiamento climatico si potranno mobilitare le risorse e le competenze per l'auspicata transizione a un nuovo modello di capitalismo sostenibile. Così come in quella che si combatte con le armi, anche nella guerra al clima gli Stati sarebbero costretti ad affrontarla con la più efficiente pianificazione ed il massimo impegno finanziario e produttivo, perché l'unica cosa che conta in una guerra è vincerla.