

>>>> saggi e dibattiti

La green economy di Turati

>>>> Giovanni Pieraccini

Ormai quasi ogni giorno in questo difficile inverno ci giungono notizie di straripamenti di fiumi, di allagamenti, di frane e di case crollate costruite su terreni proibiti e, drammaticamente, di perdite di vite umane. E' il disastro idrogeologico. E' un'antica storia, poiché il nostro paese ha la strana sorte di essere contemporaneamente antico e giovane: antico per la sua millenaria civiltà, giovane per la sua struttura geologica, per cui il nostro territorio è instabile, soggetto a gravi fenomeni vulcanici, a terremoti, a processi di erosione sui monti, a formazione di paludi. Non ha la stabilità di altre terre più fortunate: è come se nel profondo la nostra terra, quasi organismo vivente, fosse percorsa dai tumulti della giovinezza. L'essere riusciti a costruire qui, in queste condizioni, un'alta civiltà è una testimonianza dell'intelligenza, della tenacia, della capacità dell'uomo a vincere, con la sua sete di vita, i più grandi ostacoli della natura.

Questo sfilare sotto i nostri occhi di una continua successione di disastri mi ha fatto tornare alla memoria il grande discorso che Filippo Turati pronunciò il 26 giugno 1920 alla Camera dei Deputati e che volle intitolare "Rifare l'Italia". Era un intelligente e vasto programma di riforma per la ricostruzione del paese nel pieno della crisi del dopoguerra, ma quello che è straordinario è che partiva come punto di partenza di tutta la politica proposta dal disastro idrogeologico e dalla necessità di affrontarlo in modo organico. L'aver scelto questa priorità significava aver compreso il ruolo fondamentale che aveva avuto in tutta la nostra storia la lotta fra l'uomo e la natura, con sue alterne vittorie, e se possibile riuscire a costruire una situazione più salda per uno sviluppo meno tormentato.

Penso che sia utile inquadrare il discorso di Turati in questa storia e illustrarlo sia come un'alta pagina del riformismo socialista, sia come motivo di riflessione su problemi ancora di drammatica attualità. Il discorso di Turati è caduto nell'oblio. Ricordo due soli storici che lo hanno riportato alla luce: Giovanni Sabbatucci, che lo ha egregiamente illustrato, e Maurizio Degli Innocenti, che lo ha ripubblicato con la sua Fondazione Turati per le edizioni Lacaia, rendendoci possi-



bile una sua lettura. Può darsi che ci sia qualche altro storico che non ho trovato e mi scuso per questa possibile involontaria omissione, ma in sostanza siamo di fronte all'imperverante predominio di una storia che presta poca attenzione al peso, al valore, al pensiero del partito socialista e soprattutto della sua componente riformista. Ciò accade perfino in qualche caso fra gli storici vicini a questo pensiero, ma soprattutto accade per la riduzione della storia della Repubblica al duello fra comunisti e democristiani.



Torniamo alle secolari vicende della nostra storia, tralasciando quelli più lontani segnati anch'essi da immensi sforzi per costruire un ambiente che permettesse lo sviluppo della vita e che vide il fiorire di civiltà notevoli. Sofferamoci ai tempi dell'Impero romano. Il problema idrogeologico non poteva essere risolto integralmente poiché troppo grande era la forza della natura e mancavano le risorse tecniche ed economiche, ma non mancava la convinzione che una così grande battaglia potesse essere definitivamente vinta come Roma vinse Cartagine. A questo proposito, in questi giorni, leggendo le straordinarie gesta di Annibale, l'ho trovato in marcia fra le paludi della Val di Chiana e dei terreni stessi intorno al Lago Trasimeno, luogo della sua grande vittoria. Troveremo però una grandissima attenzione al problema ambientale e alla politica idraulica. I Romani in vaste zone regolavano i fiumi, costruivano argini, le grandi strade, i porti, sviluppando i traffici con grandi risultati. Prendiamo ad esempio la costa tirrenica dalle foci della Magra alla Campania, che fu fiorente. Vi troviamo città popolate e ricche come Vetulonia, Populonia, Ansedonia, Roselle, Talamone, Tuscania, Luni e vi troviamo grandi opere idriche come la Tagliata di Ansedonia. Vi fiorivano commerci, arti, viaggi, scambi fra popoli mediterranei, anche se non eravamo nel paradiso terrestre che non è mai esistito e mai esisterà: fra l'altro c'era nel sottofondo di quell'alta civiltà la schiavitù.

Le bonifiche leopoldine

Quando l'Impero romano cadde dobbiamo constatare l'abbandono delle opere idrauliche, della regolamentazione dei fiumi, del controllo degli argini, cosicché avvennero straripa-

menti ed allagamenti mentre le acque fluviali non giunsero più al mare per le foci ostruite. Una catena di tumoli e di dune, che le deboli maree tirreniche non riuscivano a spazzare, bloccò le acque stagnanti che formarono una quasi ininterrotta palude e una boscaglia impenetrabile popolata di pericolosi animali. Su tutto invisibile aleggiava la "mala aria" che portava inesorabile la morte. Fu per secoli su quelle desolate terre la rivincita della natura sull'uomo. Giunse però, nell'eterno duello, il tempo della rivincita dell'uomo. Eravamo ormai nel Settecento, al tempo dell'Illuminismo, che era il tempo della centralità dell'uomo e del trionfo del binomio della scienza e della ragione su cui fondare la società. Incontriamo in Toscana una grande personalità illuminista, uno dei grandi sovrani del "dispotismo riformatore", Pietro Leopoldo di Lorena. La sua opera di riforma fu intensa e coraggiosa; ricordiamo ad esempio che la Toscana fu il primo Stato al mondo che abolì la pena di morte. Dopo un'indagine conoscitiva nel 1766 Pietro Leopoldo pose mano ad una grande politica di risanamento del territorio con una bonifica delle paludi non soltanto maremmane ma anche di vaste zone interne. Fu una lunga drammatica lotta che si prolungò oltre la sua morte, in alcune regioni fino ai nostri giorni. La piccola Repubblica di Lucca si affiancò al Granducato in questa politica di risanamento e trasformò la Versilia da "terra del diavolo", com'era chiamata per la sua pianura mortale, nella terra di bellezza celebrata da artisti e da poeti.

Fu soprattutto una grande epopea del sacrificio durissimo di piccoli uomini giunti nelle paludi spinti dalla fame e dalla disperazione. Venivano dalla Garfagnana, dai monti del Pistoiese e dall'Abruzzo, e trovavano la morte. Avevano per affrontare il loro lavoro soltanto le mani e le zappe. Ci

dovremmo vergognare che nessuno li ricordi, né un regista, né un poeta, né la televisione, né in genere i mass-media, eppure fu un'epopea che può ricordare le gesta degli americani alla conquista del Far West. La nostra Italia di oggi poggia anche sulle basi del loro tenace, silenzioso, drammatico lavoro. Per ricordarli degnamente dobbiamo tornare a leggere gli scritti antiretorici e lucidi dei testimoni dell'epoca. Scrive Stefano Bartolini nel 1760, raccontando le disumane condizioni di vita di quei lavoratori: "Se morivano restavano insepolti sulla strada, coperti di un mucchio di sassi, spettacolo orrendo ai passeggeri". E lo stesso Pietro Leopoldo nel suo secco e concreto diario: "Il male del paese sono le malattie putride che si prende la gente che va a lavorare nella Maremma di Piombino ove sono arie peggiori e male nutriti ed in quest'anno (era il 1787) di duecento persone che vi andarono tutte, fuori tre, si ammalarono ed alla prima febbre morirono."

Tale il costo della rivincita dell'uomo sulla natura. Tornarono a popolarsi le città, a riaprirsi le vie e i traffici, a essere coltivate le campagne. Sparirono le boscaglie e crebbero lungo tutta la costa le splendide aromatiche pinete. Risorsero antichi centri costieri e crebbero nuove città. Rimasero però zone paludose e malariche, monti franosi, disboscamenti e naturalmente continuarono le opere di risanamento, sia pure in zone limitate. C'è, per esempio, l'impresa delle cooperative romagnole – e socialiste – di Nullo Baldini con i suoi poveri "scariolanti" che con grande sacrificio bonificarono le paludi di Ostia. Forse anche di questo si ricordò Turati nella sua attenzione ai problemi geologici e forse tornò anche alla memoria di Mussolini quando intraprese la bonifica delle paludi pontine, nella logica della sua politica autarchica. Ci furono ancora nel nostro tempo gli interventi della Cassa del Mezzogiorno, l'Ente Maremma.

Il riformismo dei tecnici

E' in questa secolare storia che si inquadra il discorso di Filippo Turati. Non erano piccoli in quei decenni i problemi ambientali: Giustino Fortunato descriveva le sue montagne meridionali come "uno sfasciume pendulo sul mare". Il programma illustrato da Turati era un'organica politica economica per uscire dalla profonda crisi del dopoguerra ed era nello stesso tempo una incisiva politica di riforma della società italiana, anche se era difficile che potesse essere accolta poiché non erano tempi di riformismo. Era il tempo del Biennio rosso. Tornavano dalle trincee milioni di uomini educati all'esercizio della violenza come un dovere patriottico, esasperati dal-

le lunghe sofferenze patite, pieni di rancore per l'indifferenza verso il loro sacrificio, di odio contro i profittatori di guerra e la corruzione, e quasi naturalmente pensavano all'uso della violenza come alla forza risolutrice. Era accesa la grande luce della Rivoluzione d'Ottobre che allora appariva come il processo di liberazione integrale dell'uomo. Molti pensavano che anche in Italia fossero maturi i tempi della Rivoluzione.

Dall'altra parte dello schieramento politico il grande mito della patria, coronato dalla guerra e dalla vittoria, portava alla condanna della piccola Italia e della sua debole democrazia, nel sogno di uno Stato potente, assiso fra le grandi potenze, ricco della modernità industriale, sulla base dei secolari valori della patria, della famiglia, della religione. Si accoppiava a questo la paura della rivoluzione distruttrice ed anche il timore per le minacciate limitazioni o soppressioni del diritto di proprietà e delle imprese industriali o agricole private. Il "ritorno all'ordine" anche da questa parte invocava l'uso della violenza.

Questi anni violenti tutti sanno come finirono: due anni dopo il grande discorso riformista di Filippo Turati ci furono la Marcia su Roma, il fascismo e la dittatura. Eppure Turati nella debolezza delle forze democratiche, nella loro incapacità di formare solide maggioranze, e di rispondere ai problemi e alle attese del tempo nuovo, fu capace di proporre una concreta politica capace di affrontare la crisi con grande intelligenza innovativa e con la priorità ecologica, così anticipatrice dei nostri stessi tempi. Indicò come via da percorrere, al posto dei miti rivoluzionari e della violenza, quella delle riforme.

Il suo discorso non fu però il frutto di una riflessione individuale, ma fu preparato, sotto la sua guida e quella di Anna Kuliscioff, da un gruppo di tecnici di riconosciute esperienze come Luigi Minguzzi, Benvenuto Griziotti e soprattutto Angelo Omodeo, grande esperto di ingegneria idraulica. La sistemazione idrogeologica come premessa per attuare l'intero programma di politica economica nasceva dunque dalla riflessione dei tecnici, oltre che dall'intelligenza politica di Turati. Bisognava fondare lo sviluppo del paese sulla base di un territorio liberato dal peso delle sue ricorrenti catastrofi. La politica di risanamento del territorio esigeva un'azione vasta, coordinata, guidata dallo Stato in un programma nazionale. Significava il regolamento dei fiumi, una politica per le montagne, il rimboschimento, e perciò un'implicita priorità per il Mezzogiorno, con la mobilitazione di tutte le risorse e le energie umane disponibili. Non a caso, per il necessario apporto di molti tecnici, si chiedeva, per esempio, uno sviluppo dell'istruzione tecnica nella scuola. L'assestamento

idrico apriva la strada ad un moderno sviluppo. Le dighe sui monti permettevano la costruzione di centrali idroelettriche, e ciò significava il rapido incremento della produzione di energia. Era possibile a questo punto attuare un piano di elettrificazione delle ferrovie ma anche la nascita di settori moderni dell'economia, come una siderurgia finalmente competitiva. Anche in questo caso è straordinario il rifiuto da parte del programma turatiano dell'espansione della siderurgia pesante ed invece il favore per quella degli acciai speciali, politica che ha dovuto attendere decenni, fin oltre il Piano Sinigaglia nel secondo dopoguerra, per essere capita ed attuata.

Altre conseguenze derivavano, in piena coerenza, nello svolgimento di questa politica. La sistemazione delle montagne e delle campagne meridionali significava una diversa politica agraria, un uso diverso del territorio: in altre parole la fine del latifondo. Infatti al posto della cerealicoltura si doveva sviluppare un'industria agroalimentare. Siamo alla rottura dei vecchi equilibri, alla crescita del lavoro per i contadini, al ruolo cospicuo delle cooperative nel grande impegno produttivo per "rifare l'Italia". Siamo, a mio parere, al più alto disegno di una politica riformista che giungeva alla riforma stessa dello Stato, e innanzitutto alla riforma amministrativa, perché quella politica nuova esigeva uno Stato nuovo al posto del lento e burocratico Stato ottocentesco. Era un piano concretamente alternativo a quello dominante, ma era un piano fatalmente schiacciato nella tenaglia delle opposte violenze e dal peso delle diffuse resistenze degli interessi colpiti.

Filippo Turati fu addirittura isolato. Fu sconfessato dal suo stesso partito, che considerò il discorso come un intervento personale e lo condannò come un sostegno all'economia capitalista. Lo condannarono i rivoluzionari di ogni tendenza, a partire dagli anarchici. Lo condannò la frazione comunista, compreso Gramsci, ancora all'interno del partito, come manifestazione di "cretinismo parlamentare". Lo condannarono naturalmente i liberali, i giolittiani, i fautori del libero mercato. Fu solo circondato dal silenzio e dall'oblio.

Lo sviluppo sostenibile

Eppure proprio oggi quando il problema ambientale è ormai diventato una priorità mondiale con minacce che ormai colpiscono l'intera umanità, quando la trionfante ideologia del mercato è crollata nella gravissima crisi attuale finanziaria e produttiva, quando le esperienze comuniste sono crollate a loro volta, e quando l'ultimo grande Stato che si proclama comunista, la Cina, sviluppa una durissima economia capita-

lista, la lezione di Turati è degna di essere ricordata e meditata. Lo è ancor più per la crisi attuale della sinistra sul piano internazionale e soprattutto in Italia, ove essa è scomparsa come forza riformatrice, paradossalmente nel momento della vittoria dei suoi principi. La sinistra è incapace di proporre soluzioni alternative al mercato per uscire dalla crisi.

Il vecchio discorso di Turati ha ancora molti punti di attualità: è certamente obsoleto nei suoi contenuti poiché siamo nell'età dell'informatica e della globalizzazione, così lontana dal suo tempo, ma il problema ambientale è molto più di allora prioritario. È attuale il problema del ruolo dello Stato come guida dell'economia, di un'economia mista, che era nella logica del suo programma, come è attuale la necessità di una politica programmatica per affrontare problemi come quello dello sviluppo economico e sociale che deve essere uno sviluppo sostenibile al posto di quello attuale, insostenibile perché basato sul profitto e sul consumo, sulla crescita ininterrotta con la conseguente distruzione delle risorse non rinnovabili. La visione di Turati era un modello alternativo per la politica del suo tempo. Questo discorso è finito e qualcuno può pensare che di fronte alle drammatiche vicende epocali narrate sia sproporzionata l'importanza data ad un discorso parlamentare della piccola Italia del 1920. Non lo è se consideriamo il discorso di Turati come una lezione e un motivo di riflessione per la sinistra di oggi. Infatti Turati fu capace di proporre una politica alternativa di ampio respiro riformista dinanzi alle politiche di allora, affrontando, a partire dalla scelta ecologica, i problemi del tempo con soluzioni nel segno della modernità. Oggi dinanzi al disastro ambientale che ormai minaccia l'umanità e che tutti ormai vedono come problema prioritario, da destra a sinistra, occorre una forza riformatrice, come fu sempre la sinistra, capace di fronteggiare gli ostacoli e le resistenze che vediamo sotto i nostri occhi. Un nuovo sviluppo sostenibile non verrà dal ripristino del "libero" gioco del mercato, ma da una impegnativa e dura lotta, e dunque, come in tutta la storia, da una sinistra del XXI secolo capace di condurla. E' ormai una lotta a livello internazionale ineludibile. Credo che la sinistra proprio perché il suo ruolo non è sostituibile da nessuno debba abbandonare l'accettazione dell'ideologia del mercato come sostanzialmente ha fatto dopo il crollo del comunismo e che l'ha fatta scomparire come forza alternativa, e debba ritrovare la sua capacità di opposizione e di creatrice di alternative per il futuro. È molto difficile, ma è necessario; e ciò che è necessario, prima o poi, trova modo di aprirsi la strada. Questo, fra tanto dilagante pessimismo, è un motivo di speranza.

>>>> saggi e dibattiti

Stato e mercato dopo la crisi

>>>> Emilio Barucci¹

La crisi dei mutui *subprime* rappresenta al contempo la prima crisi dell'economia globale – con un rallentamento senza precedenti dal dopoguerra in avanti – ed un eclatante “fallimento” del sistema di governo dei mercati finanziari. Nella concitazione degli eventi dell'autunno 2008 ci si è affrettati a parlare di “fine del capitalismo” e di ritorno in auge degli Stati nazionali, con una rottura epocale rispetto all'assetto di governo costruito negli ultimi decenni nel governo della finanza e più in generale dell'economia. La realtà è più complessa, perché la crisi porta con sé un doppio lascito: un nuovo equilibrio Stato-mercato, dettato dall'emergenza, che non va nella direzione dell'intervento diretto – il ritorno allo Stato imprenditore con la nazionalizzazione delle banche – quanto piuttosto di provvedimenti amministrativi che mirano a condizionare direttamente l'agire del privato senza la definizione di un chiaro confine col pubblico e fuori da una prospettiva pro mercato o di bene comune; e la riscoperta del ruolo dello Stato come fornitore di assicurazione alla comunità nei confronti del rischio sistemico (il collasso del sistema finanziario), che fino a un paio di anni fa era ritenuto non rilevante.

Cerchiamo di capire come si è giunti alla crisi finanziaria, in quale direzione stiamo andando, quali sono le criticità di più lungo periodo che debbono essere affrontate e le ricadute circa il confronto Stato-mercato. Partiamo dalla causa ultima della crisi finanziaria e dai “fallimenti” che l'hanno generata. È oramai assodato che la non corretta valutazione delle cartolarizzazioni dei mutui *subprime* rappresenta soltanto la causa “apparente” della crisi; l'origine ultima può essere individuata negli squilibri dei flussi finanziari a livello internazionale e nel fallimento dell'azione combinata impresa-mercato e regolazione, con le banche che hanno smesso di svolgere la loro classica funzione di intermediazione creditizia complementare al mercato.

La crisi finanziaria pone quindi due grandi temi su cui riflettere. Il primo riguarda il modello di sviluppo seguito dagli Stati Uniti negli ultimi anni. Tale modello è da sem-

pre fondato sulla crescita dei consumi: a fronte di una perdita del potere di acquisto di larga parte della popolazione, causata anche dalla globalizzazione e dalla perdita di peso dei salari dei lavoratori; in questo quadro l'unico modo per accrescere i consumi negli ultimi anni è stato quello di ricorrere all'indebitamento, sia pubblico che privato, contando sul flusso di risorse dall'estero e in particolare dai paesi esportatori di petrolio e dalla Cina. La crescita del mercato degli immobili ha rappresentato il punto di appoggio per questa leva finanziaria per il privato: la popolazione ha utilizzato il valore crescente degli immobili per indebitarsi in misura sempre maggiore vivendo al di sopra delle proprie possibilità.

C'è stata in qualche misura una teorizzazione dell'economia del debito con l'idea che questa potesse essere sostenibile nel lungo periodo. A questa impostazione di politica economica ha contribuito anche la politica dell'amministrazione Bush tesa ad estendere la proprietà immobiliare alle classi meno abbienti. Questo aspetto introduce il tema della distribuzione del reddito nella genesi della crisi ma rischia di portarci fuori strada: se è sicuro che il contesto macroeconomico, tramite i bassi tassi di interesse, ha svolto un ruolo importante come propellente per arrivare a questa situazione, è indubbio che i meccanismi della crisi sono tutti interni al sistema finanziario e coinvolgono in modo diretto il suo funzionamento e il confronto tra Stato e mercato-impresa. Senza di questi, gli scompensi sul fronte dei flussi finanziari internazionali avrebbero con ogni probabilità conosciuto un atterraggio morbido tramite un classico riequilibrio del tasso di cambio e dei tassi di interesse.

NOTA

¹ Una versione rivista di questo articolo è in uscita per i tipi di Brioschi Editore nel volume *Idee per l'Italia. Stato e mercato* della rivista online www.nelmerito.com a cura di Barucci, De Vincenti e Grillo.



Questa considerazione ci conduce al secondo tema: il funzionamento dell'intermediazione creditizia. Il suo non corretto funzionamento è in senso tecnico la ragione ultima della crisi finanziaria e presenta ricadute significative circa il confronto Stato-mercato. L'attività di intermediazione si compone di flussi finanziari tra più controparti differiti nel tempo con un'asimmetria nelle scadenze e nell'informazione sugli investimenti a scapito dei risparmiatori: questi ultimi sono poco propensi ad immobilizzare risorse in investimenti di lungo periodo e non conoscono la qualità degli investimenti portati avanti dagli investitori. Queste caratteristiche non facilitano l'incontro nel mercato tra risparmiatori e prenditori di fondi giustificando la presenza dell'intermediazione creditizia ed in particolare delle banche. Frapponendosi tra le parti, queste ultime riescono infatti a fare incontrare i diversi operatori del mondo del credito tramite contratti di deposito e di debito. In questo senso l'intermediazione è complementare al mercato. Il ruolo dell'intermediazione non è però definito in astratto, bensì dalla regolazione: solo grazie ad essa infatti la banca moderna giunge a sopperire al fallimento del mercato; in particolare è la regolazione che tipizza l'attività delle banche rispetto al mercato e ad altri intermediari – quali ad esempio i fondi comuni di investimento – che non svolgono

alcun ruolo nel sopperire ai fallimenti del mercato. Il funzionamento dell'intermediazione creditizia richiama dunque il ruolo del pubblico che deve definire le regole del gioco. Queste regole sono cambiate nel corso del XX secolo e i mutamenti sono tra le cause della crisi finanziaria.

La regolazione scaturita dopo la grande depressione in tutti i paesi sviluppati provvedeva allo scopo privilegiando la stabilità finanziaria a scapito della libertà d'azione degli intermediari. In Italia, secondo tale modello – ma con varianti pure significative anche nelle altre esperienze – avevamo banche pubbliche, il credito e il risparmio erano beni pubblici che richiedevano un'attenta vigilanza con l'obiettivo di indirizzare i flussi finanziari a sostegno dell'economia reale e di garantire la stabilità del sistema. A questo fine avevamo una segmentazione del mercato del credito e un forte ruolo della regolazione del mercato e dell'attività bancaria. Quest'ultima era sottoposta a vincoli riguardo all'erogazione del credito, alle politiche di investimento e di raccolta. Lo spirito della normativa era invasivo, la stabilità del sistema e la tutela del risparmio venivano perseguiti a scapito della concorrenza tra gli istituti e dell'efficiente gestione dell'attività bancaria.

Secondo questa impostazione, il risparmio e il credito erano “beni pubblici”: il primo – per la sua caratteristica di essere un fenomeno “unico” nella vita di una persona – deve essere tutelato, così come l'afflusso del credito alle attività produttive deve essere “garantito”. Troviamo traccia di questa posizione anche nella Costituzione italiana all'art. 47: “La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito”.

Se la banca non fa il suo mestiere

Le banche hanno smesso di fare il loro mestiere anche a seguito dei cambiamenti nella regolazione intervenuti a partire dagli anni '80. Nelle intenzioni essi segnavano una brusca inversione rispetto al modello sopra descritto, con l'obiettivo di portare a una gestione del credito più efficiente. Il principio qualificante è che il mercato e l'iniziativa privata, opportunamente regolati, possono essere estesi anche all'attività finanziaria, garantendo sia un'efficiente allocazione dei flussi finanziari, e quindi lo sviluppo dell'economia, sia la stabilità del sistema. I principali tratti della nuova stagione della regolazione sono: privatizzazione dell'attività bancaria; liberalizzazione dei mercati e dell'attività bancaria; passaggio da vincoli di tipo amministrativo sull'operato delle banche a misure pro-mercato decentrate. Nel nuovo assetto regolatorio l'intermediario può svolgere la sua attività al

meglio nel rispetto di un quadro di regole ben definite e di requisiti sul patrimonio e sull'esposizione al rischio; il modello di riferimento diventa quello della banca universale. Per effetto di questo cambiamento di impostazione, l'attività di vigilanza si sposta dall'operato delle banche ai processi operativi adottati, con l'obiettivo di verificare che siano adeguati: il rispetto dei requisiti patrimoniali e dei vincoli sul *risk management* da parte degli intermediari sarebbe in grado di garantire sia la loro solidità sia la stabilità del sistema. L'obiettivo è quello di favorire una più efficiente allocazione delle risorse finanziarie e dell'attività di intermediazione rispetto al modello che usciva dalla seconda guerra mondiale.

In Italia assistiamo a cambiamenti significativi che si collocano nella direzione appena delineata. In primo luogo abbiamo la privatizzazione degli intermediari finanziari: negli anni '80 la Corte di Cassazione stabilisce che l'attività bancaria è un'attività di impresa, negli anni '90 lo Stato provvede ad uscire quasi integralmente dal sistema bancario. Negli anni '90 si agisce anche sul fronte dei mercati e della regolazione. In primo luogo viene introdotta la legge sulla tutela della concorrenza e del mercato che affida le competenze alla Banca d'Italia per quanto riguarda l'attività bancaria. Vengono anche rimosse le barriere riguardo all'accesso delle banche estere nei mercati nazionali, la Banca d'Italia provvede ad allentare i vincoli sull'apertura degli sportelli, la costituzione di banche è sottoposta a regole note *ex ante* con margini di discrezionalità ridotti, la specializzazione e la segmentazione dell'attività bancaria vengono attenuate. Infine, nel 2005, con la "Legge sul Risparmio", si giunge ad un coinvolgimento dell'Autorità antitrust in materia di tutela della concorrenza separando il binomio concorrenza-stabilità in tema di attività creditizia che fino ad allora era stato esclusivo dominio della Banca d'Italia. La tutela della concorrenza ne esce rafforzata, mentre in passato era stata spesso "immolata" sull'altare della stabilità nella valutazione dei processi di fusione e acquisizione. Questo ha portato da un lato ad una maggiore concorrenza nel sistema dell'intermediazione, dall'altro ad un aumento della concentrazione degli intermediari, con la nascita di due banche di dimensione europea.

Banche e mercato

Questo mutamento della regolazione ha avuto ripercussioni significative sull'attività degli intermediari, soprattutto quelli di maggiore dimensione e internazionali, ed alcune di esse sono anche all'origine di questa crisi. Ci limitiamo ad un elenco sommario dei principali aspetti critici:

- a) La trasformazione in società per azioni e assetti proprietari non concentrati hanno portato le banche ad estendere il loro raggio di azione ad attività non tipiche dell'intermediazione, alla ricerca di opportunità con un elevato profilo di rischio-rendimento.
- b) Le banche hanno ricercato incrementi di efficienza con il taglio dei costi e lo sfruttamento di economie di scala tramite fusioni spesso senza ricorrere al mercato per rafforzare il capitale, determinando un indebolimento della loro solidità patrimoniale.
- c) I tagli dei costi e la nuova regolazione hanno portato alla riduzione dei controlli e alla standardizzazione delle procedure e dei prodotti, con la riduzione della centralità del rapporto banca-cliente e dell'elaborazione della *soft information* riguardo al merito di credito da parte delle banche, una funzione che rappresenta forse la principale peculiarità dell'intermediazione creditizia rispetto al mercato.
- d) L'adozione di nuovi modelli organizzativi ha permesso di cogliere le opportunità di business in modo efficace a discapito della solidità dell'intermediario: decentramento dei controlli, responsabilizzazione dei singoli centri operativi, controlli per via gerarchica con ampi margini di libertà d'azione. Questo sistema è soggetto a criticità: a causa della crescita dimensionale degli intermediari e della complessità delle operazioni, la rischiosità dell'intermediario non è percepita perfettamente a livello centrale e la sua solidità non è assicurata da quella dei singoli centri decisionali.
- e) Non tutte le "nuove" aree di business delle banche sono state regolate adeguatamente, creando opportunità di arbitraggio regolamentare con elevati profitti ma anche bolle speculative e instabilità.
- f) Come risultato di queste strategie assistiamo ad una deintermediazione delle banche, i cui bilanci si sono gonfiati di titoli finanziari che hanno preso il posto dell'attività tradizionale dei depositi e dei prestiti.
- g) Le banche hanno ottimizzato il capitale rispetto ai coefficienti patrimoniali previsti dagli accordi di Basilea. In primo luogo, soprattutto le principali internazionali, sono passate da un modello *originate&hold* – in cui le banche generano posizioni creditizie e le tengono in bilancio ricavandone incentivi per la selezione delle operazioni – ad un modello *originate&distribuite*, in cui la banca si libera delle posizioni ricollocandole sul mercato, tramite le cartolarizzazioni, e lucrando soltanto una commissione con l'obiettivo di "liberare" patrimonio di vigilanza. Questo

ha portato ad un deterioramento della qualità del credito in quanto le banche hanno un modesto incentivo a valutare il merito di credito. In secondo luogo, in presenza di margini unitari ridotti, le banche sono riuscite ad elevare la redditività del capitale “appoggiandosi” su quanto previsto dagli accordi di Basilea (I e II), aumentando significativamente la leva finanziaria (rapporto tra attivi e patrimonio).

- h) La despecializzazione degli operatori indotta dalla nuova regolazione ha portato a una convergenza nella loro operatività creando effetti distorsivi sul mercato, con l'emergere di “effetti gregge” che hanno alimentato bolle speculative.

Come conseguenza di questa evoluzione, che è stata a dire il vero meno avvertita in Italia rispetto agli altri paesi avanzati, le banche hanno smesso di svolgere una funzione complementare al mercato: le cartolarizzazioni piuttosto che permettere l'uscita del rischio di credito dal sistema creditizio sono state in realtà il mezzo tramite cui il rischio è rientrato nei bilanci delle banche. Tra le attività finanziarie, le cartolarizzazioni dei mutui *subprime* rappresentavano infatti un ghiotto “pasto gratis” sotto il profilo rischio-rendimento: presentavano al contempo il marchio di titolo sicuro (rating AAA) ed un elevato rendimento, superiore anche di 200 punti base rispetto a titoli con il medesimo rating emessi da altre istituzioni. Le banche hanno finito per riacquistare questi titoli direttamente o tramite veicoli fuori bilancio: secondo alcune stime oltre il 60% delle cartolarizzazioni dei mutui *subprime* è rimasto nel portafoglio delle istituzioni finanziarie e quindi da fattore di stabilità (con una più efficiente distribuzione del rischio nell'economia) si sono tramutate in fattore di instabilità per la dubbia solidità dei bilanci bancari. E' assai probabile che se le cartolarizzazioni non fossero rimaste nei bilanci delle banche non avremmo avuto una crisi di queste dimensioni: è stata proprio la presenza nei bilanci bancari delle cartolarizzazioni a portare ad una crisi di fiducia che ha coinvolto l'intero sistema finanziario nel momento in cui, sgonfiandosi il mercato immobiliare statunitense, i titoli sono apparsi non essere valutati correttamente.

La crisi segna in primo luogo il “fallimento” del mercato e dell'impresa privata nel sistema finanziario. Il mercato è fallito sotto diversi profili. L'assimilazione delle banche all'operare del mercato è passata tramite la trasformazione del rischio di credito in un bene che può essere scambiato nel mercato senza bisogno dello schermo della banca. Questa possibilità – almeno nella sua forma estrema – è stata smentita dalla crisi finanziaria: essa ha mostrato la difficoltà di

valutare correttamente le cartolarizzazioni dei mutui e quindi il rischio di credito. La *défaillance* è avvenuta almeno su due fronti: modelli interni di gestione del rischio delle banche, agenzie di rating. I primi hanno mostrato che è assai difficile valutare il rischio in mercati globalizzati. Il comportamento delle agenzie di rating ha mostrato che l'informazione riguardo al rischio finanziario non può essere facilmente prodotta privatamente: gli incentivi messi in campo nel rapporto che intercorre tra banca che emette i titoli e agenzia di rating, finalizzati a raggiungere una elevata valutazione, hanno finito infatti per inficiare la possibilità di avere informazioni affidabili riguardo ai titoli. Questa degenerazione è sconcertante anche alla luce del fatto che la regolazione ha riconosciuto a soggetti privati non regolati - quali le agenzie di rating - un ruolo “pubblico” come valutatori della solidità degli emittenti. Una fiducia mal riposta anche alla luce della cattiva prova che le agenzie hanno offerto di sé in occasione degli scandali all'inizio del nuovo secolo.

La diversificazione del rischio

Il mercato è fallito poi nel favorire la diversificazione del rischio. Secondo la moderna teoria dei mercati finanziari, l'integrazione e la liberalizzazione dei mercati e la deregolamentazione dell'intermediazione e dell'innovazione finanziaria dovrebbero permettere di raggiungere un'efficiente distribuzione del rischio nell'economia. Il risultato è solido sulla carta ma ha trovato una sonora smentita nella crisi finanziaria. I prodotti finanziari non sono stati introdotti soltanto per soddisfare le esigenze di copertura del rischio degli intermediari, ma spesso sono stati ideati per favorire manovre speculative, per guadagnare commissioni a spese di operatori meno esperti o per altri scopi. Finalità assai redditizie per le banche ma che hanno avuto ricadute negative per il sistema. La liberalizzazione dei mercati ha inoltre portato ad un sistema fortemente interconnesso, che può risultare destabilizzante per due motivi: in primo luogo abbiamo sì una maggiore capacità di diversificare i rischi specifici del singolo intermediario, ma non altrettanto può essere detto riguardo ai rischi di sistema che si propagano in modo più virulento rispetto al caso di un sistema finanziario segmentato; in secondo luogo, poiché il rischio non è facilmente apprezzabile da parte degli operatori, una crisi di fiducia sulla sua qualità può portare ad un clima di tensione che risulta amplificato dalle forti connessioni. Nel sistema finanziario vi sono dunque esternalità negative, potenzialmente destabiliz-

zanti nei momenti di crisi, legate alla dimensione e alle connessioni degli intermediari.

Infine, e non ultimo, i mercati finanziari non hanno funzionato in modo adeguato rispetto ai canoni dell'efficienza e della stabilità a causa della loro deregolamentazione. I nuovi prodotti finanziari sono stati scambiati sempre di più in mercati non regolamentati e non organizzati. Questo tipo di scambi ha da un lato reso più complessa la valutazione del rischio degli operatori introducendo in modo prepotente il rischio controparte; dall'altro, frammentando l'informazione, ha introdotto un fattore destabilizzante nel momento in cui si è palesato un rischio sistemico. I mercati regolamentati, prevedendo trasparenza sui prezzi e sugli scambi e sistemi di regolazione centralizzati, sono più robusti rispetto a questi profili di criticità; inoltre sono sottoposti all'attenzione dell'autorità di vigilanza che può così valutare l'esposizione al rischio degli intermediari e calibrare le misure di politica monetaria e di gestione della liquidità.

L'origine della crisi finanziaria che abbiamo descritto sopra chiama in causa la natura privatistica dell'attività bancaria e in particolare degli incentivi e dei meccanismi che dovrebbero rendere l'operato della banca complementare al mercato. Non si tratta soltanto delle remunerazioni dei manager fuori controllo, che mettono in evidenza il fallimento dei meccanismi di *governance* con la cattura degli azionisti da parte dei

manager; più in generale è il meccanismo della reputazione degli operatori di mercato ad uscire fortemente ridimensionato dopo la crisi. Essa ha infatti mostrato che non solo i manager hanno la "veduta corta", ma anche gli azionisti e le imprese – che pure dovrebbero rimanere nel mercato a lungo – sfuggono al meccanismo della reputazione di fronte alla tentazione di lauti guadagni rischiosi nel breve periodo. Il fenomeno ci invita a riflettere sulla fiducia eccessiva che è stata riposta nella capacità del sistema privato di autoregolarsi puntando sulla volontà degli operatori di "costruirsi" una reputazione.

I fallimenti della regolazione

La meta-causa della crisi finanziaria individuata prima chiama in causa la regolazione che ha posto le condizioni affinché le banche "smettessero di fare il loro mestiere". I fallimenti della regolazione sono più di uno, e meriterebbero un'attenta analisi. Qui ci limitiamo ai principali. In primo luogo, nella migliore delle ipotesi, siamo di fronte ad un forte deficit informativo delle autorità di regolazione rispetto all'agire del privato. Delle due l'una: o le autorità di vigilanza erano "catturate" dal mondo dell'industria, o non avevano un quadro esauriente dei fattori destabilizzanti che si stavano accumulando. Ciò ci induce a riflettere sulla fiducia riposta nella



regolazione. In secondo luogo il principio cardine di regole rigide per evitare la discrezionalità dell'agire della politica ha mostrato tutti i suoi limiti finendo per legare le mani alle autorità di vigilanza e impedendo loro di prendere provvedimenti correttivi in presenza di malfunzionamenti del sistema: anche al culmine della crisi, misure ad hoc non potevano essere prese tempestivamente in quanto si doveva passare tramite una revisione di regole generali. Il terzo motivo di fallimento della regolazione riguarda la sua interpretazione come deregolazione *tout court* sia sul fronte dell'operato degli intermediari che su quello dei mercati e dell'innovazione finanziaria. Una impostazione che si nutre delle posizioni pro mercato più estreme che considerano la regolazione non pro concorrenziale come un ostacolo alla crescita. Il prevalere di queste posizioni ha minato la stabilità del sistema per i motivi sopra esaminati legati al funzionamento del mercato e dell'attività degli intermediari. In particolare, la despecializzazione dell'attività di intermediazione ha creato una forte omogeneità nell'azione degli operatori ponendo le condizioni per dinamiche destabilizzanti a causa di "effetti gregge" di operatori motivati dagli stessi obiettivi e con lo stesso spazio d'azione. Inoltre la deregolazione dell'attività finanziaria ha portato a falle nella regolazione e ha favorito processi di concentrazione creando intermediari di cui è difficile valutare la rischiosità: la presunzione di poter tenere sotto controllo i rischi degli intermediari ha portato a intermediari non solo *too big to fail* ma anche *too interconnected to fail*. Infine un aspetto critico dell'attuale assetto regolatorio riguarda la pretesa di garantire la stabilità del sistema tramite una decentrazione dei controlli posti in capo ai singoli intermediari senza ricorrere ad una vigilanza macroprudenziale sugli aggregati creditizi e sui mercati. La crisi finanziaria ha mostrato i limiti di questo approccio nel fronteggiare rischi di sistema.

Se la scaturigine della crisi ha mostrato il fallimento di questi tre attori (mercato, banca come impresa privata e regolazione), la sua cura ha mostrato le difficoltà dello Stato nel fronteggiare una crisi così significativa. Le misure messe in campo dagli Stati sono senza precedenti sia per l'esborso - 6% del PIL delle economie avanzate - che per le modalità di intervento: garanzia pubblica sui depositi, partecipazioni ad aumenti di capitale delle banche, acquisto di *assets* di cattiva qualità, iniezioni di liquidità, garanzie su emissioni obbligatorie, garanzie su svalutazioni di *assets*. Visto l'accaduto, il giudizio sull'agire dello Stato rischia di essere ingeneroso, ma l'impressione è che in molti casi i governi abbiano rin-

corso gli eventi operando caso per caso senza un piano di azione preordinato.

È difficile stabilire se i fondi pubblici siano stati spesi in modo efficace o meno. Quello che è certo è che gli interventi messi in campo hanno portato ad un indebolimento di alcuni pilastri dell'assetto di governo pre-crisi dell'economia: il primato dell'ordinamento comunitario rispetto agli Stati nazionali esce ridimensionato, le regole stabilite *ex ante* hanno subito deroghe anche significative riguardo alla gestione delle crisi aziendali, alla tutela della concorrenza, al divieto di aiuti di Stato. Non sono mancati interventi opachi ed invasivi da parte dei governi che si richiamano ad un tentativo di "amministrativizzazione" del credito.

Nonostante gli insuccessi e i problemi, la crisi comunque ripropone proprio il ruolo dello Stato come assicuratore di ultima istanza nel garantire la stabilità del sistema finanziario. Un dato di fatto emerge: nel momento del bisogno lo Stato è l'unico che ha avuto la capacità di fronteggiare il rischio sistemico.

Il caso italiano

Sebbene la crisi abbia colpito le banche italiane in misura minore rispetto a quanto è avvenuto negli altri paesi, anche lo Stato italiano è intervenuto con una serie di misure straordinarie a sostegno del sistema finanziario. La natura delle misure messe in campo dal governo è assai simile a quella dei provvedimenti adottati in altri paesi europei. Le differenze riguardano l'entità - che è assai ridotta - e la non tempestività dell'intervento che ne ha pregiudicato almeno in parte l'efficacia.

Le forme di intervento del governo italiano sono state sostanzialmente quattro: Stato come proprietario, Stato come pubblica amministrazione, Stato come intermediario creditizio, Stato come fornitore di garanzie.

Lo Stato proprietario è ricomparso sulla scena della finanza per rafforzare il patrimonio delle banche. Il problema in Italia era di minore entità rispetto ad altri paesi comportando, nel caso, l'ingresso dello Stato come azionista di minoranza. L'occasione ha rappresentato un banco di prova su cui misurare la capacità dello Stato italiano di essere un investitore istituzionale che agisce in un'ottica di lungo periodo per garantire la stabilità e lo sviluppo dell'impresa nel rispetto della sua natura privata, magari prevedendo anche una scadenza temporale per l'uscita dal capitale. Questo ruolo non si è concretizzato e l'opzione dell'intervento dello Stato si è



trasformata nel tempo nella sottoscrizione di strumenti ibridi emessi dalle banche. Il prolungarsi della “trattativa” Stato italiano-banche ha prodotto un risultato non ottimale: le principali banche italiane si sono trovate in una situazione di estrema debolezza proprio mentre alcune banche internazionali, anche grazie al supporto statale, hanno messo in campo progetti di espansione. In alcuni paesi lo Stato è divenuto di fatto partner – sebbene arcigno e invadente – degli istituti di credito privati; in Italia invece la *partnership* non c’è stata, e le banche italiane hanno risentito di questo clima ricorrendo a dismissioni e ad aumenti di capitale a condizioni non vantaggiose.

Questo epilogo ci suggerisce due considerazioni. In primo luogo lo “Stato salvatore” in Italia non è riuscito a far valere sotto il profilo reddituale a favore della comunità i “diritti” che aveva acquisito al culmine della crisi nei confronti del privato, fornendogli garanzia pubblica subito dopo il fallimento di Lehman Brothers. Si noti bene che la richiesta sarebbe stata più che legittima ma per raggiungere questo obiettivo il sostegno pubblico doveva essere tempestivo.

Questo rappresenta un fatto negativo: lo Stato ha fornito garanzia al sistema privato dell’intermediazione ma i cittadini italiani hanno ricevuto assai poco sotto forma di migliori servizi o di sollievo per la finanza pubblica. In definitiva lo Stato proprietario non ha gestito in modo efficace la crisi sotto due profili: non è stato in grado (o forse non ha voluto) proporsi come investitore istituzionale di lungo periodo, non ha capitalizzato per la comunità la copertura fornita al sistema privato.

Quanto allo Stato come pubblica amministrazione, come abbiamo mostrato nel precedente paragrafo, le misure messe in campo per fronteggiare la crisi si pongono in discontinuità rispetto al sistema di governo dell’economia italiana adottato negli anni ’90. Questa considerazione è confermata dall’utilizzo di misure di governo del credito che vanno a condizionare l’azione del privato sia riguardo all’agire del mercato che riguardo all’attività imprenditoriale. Il tentativo risale a prima della crisi, con l’accordo Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF)-ABI sulla rimodulazione dei mutui che ha limitato la concorrenza nel mercato dei servizi bancari. L’intervento dello Stato nel capitale delle banche è stato accompagnato, come in molti altri paesi, da vincoli sulla gestione dell’attività di intermediazione: aumento dell’erogazione di crediti, sostegno di particolari attività (piccole e medie imprese), aiuti ai mutuatari. A queste misure si deve aggiungere il monitoraggio da parte del MEF dell’attività di intermediazione e l’azione di vigilanza dei prefetti sul funzionamento del mercato del credito. Si tratta di misure che innovano il modello di governo della finanza sovrapponendosi in parte all’azione della Banca d’Italia. Siamo di fronte ad un tentativo - non solo del nostro paese - di “amministrativizzazione” del credito. Sebbene sia frutto dell’emergenza, questa misura segna un ritorno al passato rispetto alla regolazione pro-mercato messa a punto negli ultimi anni del secolo scorso. A tale proposito la crisi ha sì mostrato i punti critici di quella impostazione, ma essi non portano necessariamente ad un ritorno a vincoli diretti sull’attività creditizia o a una sua “pubblicizzazione”. Non c’è alcuna evidenza circa la maggiore efficacia di queste misure nel perseguire l’interesse pubblico. C’è dunque solo da augurarsi che i provvedimenti abbiano natura temporanea.

Il tentativo segna comunque un cambiamento nell’approccio da parte dello Stato al governo dell’economia. Questo tipo di intervento del resto fa il paio con gli interventi a sostegno di particolari settori industriali (incentivi settore auto, elettrodomestici) e di particolari categorie economiche che si col-



locano spesso fuori da una logica di mercato, di competitività o redistributiva. Il disegno sotteso in questi interventi comporta la parcellizzazione degli interessi, la rinuncia a costruire misure universalistiche di sostegno in favore di misure ad hoc che mirano a condizionare l'attività economica. Un passaggio che segna un'involuzione nell'assetto di governo con un ritorno alla politica ma non necessariamente in senso alto.

La Cassa Depositi e Prestiti

Lo Stato come intermediario creditizio si è segnalato per il ritorno a misure invasive nell'azione del sistema privato con l'intento di governarlo, come è confermato dall'uso che il MEF ha fatto nel corso della crisi della Cassa Depositi e Prestiti. Il cambiamento dello statuto della Cassa Depositi e Prestiti ha permesso al MEF di utilizzare la stessa per finanziare per un totale di 8 miliardi di euro le piccole e medie imprese a condizioni di favore utilizzando la raccolta postale. Si tratta di fatto di attività di intermediazione che la Cassa svolge indirettamente tramite le banche che sono chiamate a valutare il merito di credito dell'affidatario. Le condizioni di favore derivano dalla modesta onerosità della raccolta postale che è garantita dallo Stato. Se l'operazione avrà successo i rischi potrebbero essere notevoli: quello di spiazzamento dell'attività di intermediazione privata – che dovrà rincorrere l'offerta pubblica a condizioni non vantaggiose – ma soprattutto quello della cattiva qualità degli affidatari, gli unici che non trovando credito a buon mercato ricorreranno ai fondi pubblici. Il rischio è che si vada incontro a problemi simili a quelli incontrati negli Stati Uniti con Fannie Mae e Freddy Mac che

indirettamente favorivano l'accesso al credito per mutuatari non affidabili.

Infine lo Stato fornitore di garanzie ha realizzato probabilmente l'intervento più trasparente ed efficace dell'azione del governo italiano. Le misure significative sono state almeno due. In primo luogo la garanzia sui depositi offerta dagli Stati UE nell'ottobre 2008, che ha impedito l'avverarsi di corse allo sportello da parte dei risparmiatori. Abbiamo poi l'aumento significativo (quintuplicazione) del fondo di garanzia per i finanziamenti alle piccole e medie imprese che arriva a contare su 1.500 milioni di euro. Tale fondo, che è stato istituito nel 1996, è adesso assistito dalla garanzia dello Stato che permette di liberare le banche dalla necessità di provvedere ad accantonamenti. Il provvedimento dovrebbe portare nelle intenzioni a 24 miliardi di nuovi finanziamenti.

Nel complesso il quadro che emerge circa la gestione della crisi da parte dello Stato non è positivo. Siamo in presenza di un brusco passo indietro rispetto alla volontà di affidarsi al sistema privato via regolazione. Prevale la volontà di governare il sistema via provvedimenti amministrativi, tramite la fornitura di servizi a condizioni non di mercato e strumenti di intervento diretto. Questo stato di fatto, per adesso limitato e temporaneo, è stato dettato dall'emergenza e non è solo italiano, ma potrebbe anche portare ad una cristallizzazione attorno ad un equilibrio non virtuoso. Vediamo come uscirne in modo efficace ponendo al contempo riparo alle falle dell'assetto di governo preesistente. Prima di affrontare il tema, una precisazione appare doverosa: l'eredità più significativa della crisi riguarda l'intermediazione finanziaria, per le sue specificità (asimmetrie informative, esternalità, criticità dei temi della stabilità). Occorre quindi stare molto attenti nell'estendere le analisi e le proposte di *policy* scaturite dalla crisi anche ad altri settori. Se di fallimento del mercato, dell'impresa privata o della regolazione si tratta, non è detto che esso debba essere preso ad esempio per l'analisi e il governo di altri settori. Ad esempio, per le specificità della crisi messe in evidenza sopra, il fallimento della regolazione nella finanza ha solo limitate implicazioni per altri settori, quali quello manifatturiero e quello dei servizi, che non sono sensibili a problemi di asimmetria informativa e alle esternalità negative per la stabilità del sistema. Non si può paragonare l'instabilità finanziaria neppure con le difficoltà, che pure vi sono, del privato a garantire un adeguato livello infrastrutturale e l'approvvigionamento delle materie prime. La crisi finanziaria non deve quindi portare ad



interrompere il progetto riformatore intrapreso negli anni '90, incentrato su privatizzazione dell'attività economica, liberalizzazioni e regolamentazione, ma deve piuttosto condurre ad un suo ripensamento.

Le origini e gli sviluppi della crisi hanno mostrato che il mercato, l'impresa privata e la regolazione portano infatti pesanti responsabilità sul corso degli eventi. Lo Stato in senso stretto ha svolto un ruolo marginale riguardo alle cause della crisi ma non è stato del tutto efficace nella sua cura e porta una responsabilità morale in qualità di referente ultimo della regolazione. La disanima degli eventi non suggerisce necessariamente un ritorno al passato con un ruolo sociale delle banche o una loro nazionalizzazione, che finirebbe per avere ripercussioni assai negative per lo sviluppo dell'economia. Anche l'intervento via sussidi alla fornitura di servizi finanziari è da valutare con grande cautela in quanto può indurre malfunzionamenti significativi nell'agire del privato, con il suo spiazzamento. La strada maestra continua ad essere quella della regolazione che deve però guadagnare in incisività nel fronteggiare i malfunzionamenti del sistema privato, e in autonomia sia dalla politica che dall'industria.

Un ruolo d'indirizzo

La presa d'atto delle criticità di questa forma di intervento deve indurre lo Stato a riappropriarsi di un ruolo di indirizzo che tuteli maggiormente il risparmio e la stabilità del sistema contrastando la deriva che tende a ridurre la regolazione alla deregolazione e alla despecializzazione dei mercati e dell'attività bancaria. Questa impostazione, motivata dalle presunte

ripercussioni negative della regolazione sulla crescita dell'economia, ha sottovalutato i benefici che la regolazione porta sul fronte della stabilità. Ripensare la regolazione però non basta, la crisi ha mostrato che in un sistema fortemente interconnesso e globalizzato lo Stato svolge un ruolo di assicuratore di ultima istanza che deve avere un "peso" nel ridisegnare i nuovi equilibri tra pubblico e privato. Un compito che deve essere svolto senza spiazzare l'attività privata e senza creare distorsioni eccessive nel mondo dell'intermediazione creditizia che deve rimanere privato. Il punto è molto difficile da affrontare tecnicamente ma è possibile farlo. La crisi finanziaria suggerisce che i salvataggi *ex post* non possono divenire la regola: si impone la necessità di un sistema di regolazione che coniughi una riduzione del *leverage* e della dimensione degli intermediari con una loro maggiore specializzazione, tale da mettere in sicurezza il sistema rispetto al pericolo di una nuova crisi sistemica. I meccanismi possono essere messi a punto, ma quello che emerge è che il nodo è tutto politico, comportando la scelta su come posizionarsi nel *trade-off* crescita-stabilità, profondamente nuovo rispetto al classico confronto crescita-redistribuzione. Il tema è quello di una nuova misura di assicurazione nei confronti del sistema



finanziario che vada oltre la tutela dei depositi e che quindi rimanda a scelte politiche.

Questo è forse il lascito più profondo della crisi finanziaria. Le misure messe in campo per fronteggiare nell'immediato la crisi non sembrano andare in questa direzione. Accanto a provvedimenti dalla dubbia efficacia – quali il controllo sui compensi dei manager – si è affermato un sistema opaco in cui lo Stato governa direttamente i flussi del credito senza passare tramite regole sull'agire degli intermediari. Questa strada è assai pericolosa in quanto rischia di farci tornare al credito governato via provvedimenti amministrativi che non favoriscono lo sviluppo. E' facile prevedere che il tentativo di governare l'economia per via amministrativa non avrà successo. Il rischio è però che nel frattempo non si facciano le riforme che sono necessarie e che, passata la tempesta, si torni al *business as usual* con qualche ritocco. Una posizione esclusivamente pro-mercato – tutta tesa a salvaguardare l'iniziativa privata contro l'intervento dello Stato – potrebbe portare a "limitare i danni" dell'assetto di governo precedente senza cogliere questa occasione per riconoscerne i limiti e riprogettare il sistema in modo efficace. Questo è un rischio che deve essere scongiurato. La sfida che si apre adesso è triplice: a) porre rimedio alle fratture significative che si sono venute a creare nell'assetto di governo dell'economia costruito negli anni '90; b) riprogettare un sistema di regolazione più efficace per la finanza che preveda anche un ruolo dello Stato come assicuratore di ultima istanza; c) lo Stato deve tornare ad intervenire fornendo assicurazione ai risparmiatori senza spiazzare in misura significativa l'attività di intermediazione privata.

Le tentazioni della politica

Sul primo fronte i rischi sono molto seri. Le azioni messe in atto per fronteggiare l'emergenza non sono passate tramite la regolazione e l'azione del privato. La preoccupazione è forte in considerazione anche del fatto che alcuni principi cardine del governo dell'economia messo a punto negli anni '90 – tutela della concorrenza, divieto di aiuti di Stato – sono stati messi in discussione e che l'autorevolezza dei soggetti terzi – UE e autorità di regolazione – esce fortemente ridimensionata dagli ultimi eventi. Il rischio è che la crisi finanziaria segni una svolta rispetto a questo assetto di governo con il riappropriarsi di spazi di mano-

vra da parte della politica, interferendo sull'azione del privato non per perseguire l'efficienza del sistema o un interesse pubblico ma semplicemente per condizionarlo estendendo la propria sfera di influenza. La regolazione ha mostrato limiti anche in settori non finanziari, nel garantire la qualità dei servizi, i diritti di cittadinanza, la dotazione infrastrutturale, nel rendere effettiva la concorrenza. Queste criticità non debbono essere affrontate indebolendo la regolazione, bensì rafforzandola: nella sua indipendenza, nei suoi strumenti di intervento e riprogettando un ruolo dello Stato programmatore/finanziatore dell'iniziativa privata (infrastrutture, diritti di cittadinanza, ecc.). Un aspetto quest'ultimo che nel recente passato è venuto sempre più a mancare.

Nello specifico della regolazione del sistema finanziario, due possibili strade hanno ormai catalizzato il dibattito: passare tramite interventi normativi che impongano una separazione tra banca commerciale e di investimento, ridimensionando di fatto gli intermediari; un nuovo sistema di regolazione su base decentrata (un eventuale Basilea III) che ponga attenzione al rischio liquidità e ai rischi di sistema con un rafforzamento della patrimonializzazione degli intermediari. La seconda strada sarebbe in continuità con la regolazione più recente ed è la strada da preferire a patto che le autorità di regolazione abbiano davvero la legittimità e la forza per farlo. La prima strada, che è molto più difficile da seguire, segnerebbe invece un ritorno al passato in materia di regolazione con il rischio di porre un freno significativo alla crescita dell'economia.

Infine il ruolo dello Stato. Lo Stato deve ridisegnare il suo intervento in due direzioni. Da un lato deve disegnare un sistema di assicurazione degli intermediari efficace che vada oltre l'assicurazione dei depositi e che non si tramuti all'occorrenza in un soccorso gratuito della comunità agli intermediari sull'orlo del fallimento; dall'altro deve tornare a fornire un'opzione a prova di rischio di *default* ai risparmiatori che non vogliono accettare di sopportarlo, in primis nell'accumulazione ai fini pensionistici.

Questi sono tre aspetti critici dell'assetto di governo dell'economia che richiedono lungimiranza e senso di responsabilità per uscire dal facile confronto ideologico (libero mercato-Stato) e dalla pressione, che è sempre più forte, da parte della lobby finanziaria per limitare la portata degli interventi. La partita non sarà breve e non sarà facile, con il rischio che la politica e l'industria privata scelgano opzioni ben lontane dalle più virtuose intenzioni.

>>>> saggi e dibattiti

La dissimulazione onesta di Blair

>>>> Antonio Funiello

Quando nel 1711 Jonathan Swift pubblica *La condotta degli alleati* (un successo editoriale di ben 11mila copie) suscita un gran polverone nell'opinione pubblica inglese. La sua accusa è feroce: i *Whigs*, con iniziative politiche fatte di menzogne e sotterfugi, avrebbero prolungato la guerra di successione spagnola (1701-1714), in cui gli inglesi erano impegnati contro la Francia, al solo scopo di ottenerne vantaggi di partito. Il *j'accuse* costa caro allo Swift consigliere dei *Tories* e direttore del giornale conservatore *The Examiner*, che di lì a poco, con l'ascesa di quegli stessi *Whigs* al potere (1714), finisce a fare il decano della chiesa di San Patrizio a Dublino. Nondimeno Swift torna sul tema della menzogna in politica, dopo la pubblicazione dei *Viaggi di Gulliver* (1726) e quella dei suoi pamphlet più geniali e irriverenti. Nel 1733 ad Amsterdam dà alle stampe *L'arte della menzogna politica*, nel quale, ripensando alle guerre combattute dagli inglesi, ultime quella della quadruplice alleanza (1717-1720) e quella anglo-spagnola (1727-1729), afferma l'utilità della bugia politica. Una revisione sarcastica di quanto detto in gioventù, e pure, d'altra parte, una rilettura positiva dell'uso della menzogna, per cui Swift arriva a dire «che chiaramente non avremmo sostenuto la guerra tanto a lungo, senza un gran numero di tali falsità salutari»¹.

È dal Settecento, insomma, che in Gran Bretagna, patria della democrazia parlamentare, si discute di menzogne politiche in rapporto alle guerre in cui il paese è impegnato. Da molto prima, cioè, che il diplomatico di lungo corso John Chilcot presiedesse l'*Iraq Inquiry*, la Commissione d'inchiesta sul coinvolgimento del Regno Unito nella guerra irachena. Come ai tempi di Swift, sul banco degli imputati ci sono uomini politici di rilievo, accusati di aver abusato della loro posizione di potere forzando i limiti del mandato istituzionale. Accusati, in una parola, di aver "mentito". Il 30 luglio del 2009, quasi trecento anni dopo i libelli di Swift, durante l'insediamento dell'*Iraq Inquiry*, Sir Chilcot ha spiegato: «Valuteremo il coinvolgimento del Regno Unito nella guerra in Iraq, compreso il modo in cui sono state assunte decisioni e prese

iniziative, per stabilire che cosa accadde nella maniera più accurata possibile e trarne gli insegnamenti che possono essere appresi. Questi insegnamenti contribuiranno ad assicurare che, se dovessimo ritrovarci ad affrontare simili situazioni, il governo allora in carica sarà più preparato a rispondere, nel modo più efficace possibile e negli interessi della nazione»². Non male. Non solo Sir Chilcot intende accertare i fatti e verificare se l'allora primo ministro, Anthony Charles Lynton Blair, l'imputato per eccellenza dell'inchiesta, mentì alla nazione sulle ragioni dell'intervento militare britannico. La commissione pretende anche di ricavare insegnamenti per i governanti del futuro, affinché sappiano fare meglio dei loro predecessori, risultando, in virtù degli errori del passato svelati dalla lente indagatrice di Sir Chilcot, più preparati alle prossime emergenze politiche. Accertare, cioè, se Tony Blair e i membri del suo governo e del suo staff abbiano mentito o meno sull'Iraq, e se il dossier governativo del 24 settembre 2002 che provava l'esistenza di armi di distruzione di massa nell'arsenale iracheno fosse un falso, diviene, nell'aspirazione del presidente dell'*Iraq Inquiry*, un'occasione per preservare i governanti futuri dal ripetere gli stessi presunti errori. In verità, già prima del 29 gennaio 2010, giorno dell'audizione di Blair alla commissione etico-pedagogica di Sir Chilcot, c'era rimasto ben poco da indagare. E dopo l'intervista all'ex primo ministro della BBC del 12 dicembre 2009 (visionabile sul sito internet della tv di stato britannica) è diventata pretestuosa e inutile ogni discussione propriamente "politica" sulla base di legittimità dell'intervento militare in ordine al dossier incriminato. Incalzato dall'intervistatore che gli chiedeva come si sarebbe comportato se avesse diversamente appurato che Saddam Hussein non possedeva armi di distruzione di massa, Blair ha difatti dichiarato: «Avrei continuato a pensare che era necessario destituirlo. Avremmo di certo dovuto servirci di argomenti diversi per spiegare la natura della minaccia che il dittatore rappresentava. Mi riesce ancora molto difficile credere che saremmo stati meglio con lui e i suoi due figli al potere, ma certo si è trattato di una decisione



straordinariamente difficile. Perciò capisco le persone che erano contro la guerra ieri e lo sono oggi. Per quanto mi riguarda, però, era una decisione che dovevo prendere»³.

Se Blair ammette che avrebbe agito comunque, indipendentemente dalle famigerate armi di distruzione di massa denunciate dal dossier, la domanda scolastica di Sir Chilcot sulla legittimità della guerra cambia. O si trasforma nella domanda sulla sua opportunità strategica e giustizia politica in senso lato, o si riduce (si fa per dire) a quella sulla legittimità del presunto uso della menzogna in politica. Poiché è evidente che la risposta alla prima possibile evoluzione dell'interrogativo non è roba da commissioni parlamentari con scopi etico-pedagogici, quanto piuttosto da dibattito politico-culturale, se ne deduce che l'*Iraq Inquiry* cercherà ancora nei prossimi mesi di accertare se Blair abbia mentito e, nell'auspicio di poterlo provare, provvederà a stendere un epilogo riprovevole sulla sua condotta, che valga da monito per le generazioni future.

In sé e per sé, dunque, i lavori dell'inchiesta voluta dal gover-

no inglese saranno, per dirla con Shakespeare, «noiosi come una pozzanghera che si sghiaccia» (*Molto rumore per nulla*, II, 1). Un barboso viatico per la vittoria alle elezioni della prossima primavera dei *Tories* di David Cameron contro gli imbolsiti laburisti di Gordon Brown, che invece è evidentemente convinto che una simile inchiesta possa dargli una mano alle elezioni. Non gli par vero di tirarsi fuori dal pantano iracheno e scaricare le responsabilità di una guerra tanto impopolare su Blair, sull'ex ministro degli Esteri Jack Straw, sull'ex ministro della Difesa Geoff Hoon, sul celeberrimo *spin doctor* blairiano Alastair Campbell. Come loro anche Brown dovrà essere audito dalla commissione, ma non prima dello svolgersi del voto (gli inglesi sono gente seria...). Naturalmente a Brown questa messa in scena non servirà a nulla: i suoi limiti di leadership politica resteranno insuperati e puniti alle elezioni anche quando Sir Chilcot e gli altri membri dell'*Iraq Inquiry* avranno dimostrato che ci sono laburisti buoni come lui e laburisti cattivi come Blair. Eppure, rimproverando a quest'ultimo la mancata osservanza dell'ottavo

comandamento, Sir Chilcot offre il destro a una riflessione meno conformista su quanto accaduto.

Nixon, Johnson e Hannah Arendt

Un piccolo passo indietro. Tra i precedenti dell'*affaire* Blair, ce n'è uno molto vicino nel tempo. In un'America percorsa da un'ostilità crescente verso l'impegno militare in Vietnam, il 13 giugno del 1971 il *New York Times* comincia a pubblicare le prime pagine dei *Pentagon Papers*, rapporti segreti commissionati dal Dipartimento della Difesa di Robert McNamara sul graduale coinvolgimento degli Stati Uniti nella guerra in Vietnam. Le "carte del Pentagono" sono il resoconto dettagliato, con annesso un fiorire di teorie e strategie, delle analisi che una quarantina di esperti militari e civili redige sul vicolo cieco indocinese infilato dagli Stati Uniti tra la fine degli anni Quaranta e quella degli anni Sessanta. Il documento segnala come i presidenti Lyndon Johnson e Richard Nixon fossero stati diffusamente informati di come il conflitto vietnamita avesse un costrutto debolissimo, fabbricato su macroscopici errori di valutazione, anche in rapporto alla Guerra Fredda in corso. Gli Stati Uniti non ci avrebbero ricavato nulla, tanto meno un qualche miglioramento della situazione geopolitica del Sud Est asiatico, fuorché morti (quasi 60mila alla fine della guerra), feriti (oltre 300mila) e dispersi (quasi 2mila). Ciononostante, i *Pentagon Papers* non lesinano consigli su come provare a tenere a bada l'opinione pubblica americana.

Lo scandalo della pubblicazione delle carte del Pentagono è sopraffatto in breve tempo dall'esplosione del Watergate (1972), che porterà all'*impeachment* e alle dimissioni di Nixon. Ma come nel 1711 per *La condotta degli alleati* di Swift, i *Pentagon Papers* fanno in tempo a stimolare un acceso dibattito nel mondo culturale statunitense, a cui partecipa tra gli altri Hannah Arendt, pubblicando nel 1972 sulla *New York Review of Books* un breve saggio intitolato *La menzogna in politica. Riflessioni sui Pentagon Papers*. Scritto che, già dal suo esordio, predilige un tono di intelligente denuncia per colorare argomenti e valutazioni: «Le sabbie mobili - principia la Arendt - delle dichiarazioni menzognere di tutti i tipi, volte ad ingannare gli altri tanto quanto se stessi, sono in grado di fagocitare qualsiasi lettore tenti di esaminare questo materiale [i *Pentagon Papers*, N.d.A.], il quale, sfortunatamente, ha costituito la struttura portante della politica interna ed estera degli Stati Uniti per quasi un decennio»⁴. Parole schiette, che ispirano lettere, manifesti e un rinvigorito *enga-*

gement da parte degli intellettuali della nuova sinistra americana, che dopo aver detto peste e corna di Johnson prendono ad accanirsi su Nixon con un livore che sarà superato solo da quello contro Bush junior, che pure resterà scevro di quella varietà e complessità di ragionamenti che trovano nella riflessione della Arendt un inedito abbrivio.

La filosofa conquista così grande notorietà, malgrado viva in America dal lontano 1940 e insegna da tempo nel prestigioso Bard College di Annandale-on-Hudson, un paio d'ore di macchina da New York City. La tesi dell'allieva di Jaspers è di una attualità formidabile: nel giudizio su come reagire al graduale peggioramento delle condizioni belliche in Vietnam i presidenti Johnson e Nixon si sono affidati a dei *problem-solvers* che, nello stendere i *Pentagon Papers*, hanno privilegiato la salvaguardia dell'immagine internazionale della nazione all'interesse generale e al benessere comune della nazione stessa. Dopo la seconda guerra mondiale gli Stati Uniti rappresentavano la super potenza vincitrice dei due conflitti planetari. Questa rappresentazione - questa immagine vincente - andava salvaguardata ad ogni costo: anche a rischio di un inutile prolungamento dell'impegno militare in Vietnam. Scrive la Arendt: «La creazione dell'immagine come politica globale (*image-making as global policy*) - non la conquista del mondo, ma la vittoria nella battaglia per aggiudicarsi il favore della gente - è senza dubbio un'arma nuova nell'immenso arsenale delle umane follie che la storia ci tramanda»⁵. Ma al di là dell'invettiva, che potrebbe solo stupidamente essere definita "no-global", l'atto d'accusa della Arendt si concentra sulle modalità della creazione di questa immagine come politica globale, costruita a spregio dei fatti. Fino al punto che i loro ideatori (i *problem-solvers* dei *Pentagon Papers*) arrivano a convincersi della attualità e, quindi, della verità delle loro invenzioni sostituendole ai fatti realmente accaduti. In una coincidenza di inganno e auto-inganno che produce un corto circuito pericoloso.

«Nel regno della politica - conclude la Arendt - dove la segretezza e l'inganno deliberato hanno sempre giocato un ruolo significativo, l'auto-inganno rappresenta il pericolo per eccellenza: l'ingannatore che inganna se stesso perde ogni contatto non solo con il suo pubblico, ma anche con il mondo reale, che però può ancora toccarlo, poiché costui può astrarre da esso la mente, ma non il corpo»⁶. Conseguenza: il politico che non domina più il suo inganno, ma da esso si lascia ingannare, diviene un governante ambiguo, prigioniero di una realtà che, mentre lui la nega, lo tiene inchiodato a se stessa. Già, perché la Arendt, come si vedrà, non ha nulla contro l'uso

della menzogna in politica. Anzi. Il corto circuito che denuncia nel suo *pamphlet* è quello della menzogna che da strumento del suo fruitore (il politico che mente) diviene fruitrice del suo strumento, in una coincidenza tra inganno e auto-inganno che condanna il governante menzognero, schiavo delle sue bugie, alla confusione di un'azione politica senza alcuna direzione. Che è esattamente, a detta della Arendt, quello che accadde alla Casa Bianca sulla guerra vietnamita, sia nella circostanza del suo inquilino democratico Johnson, sia in quella del suo locatario repubblicano Nixon.

Se c'è sempre un confine oltre il quale, per un politico, è improduttivo se non controproducente continuare a mentire, esso coincide esattamente con quella linea sottilissima che tiene separati inganno e auto-inganno. Quando il politico la supera, quel rapporto dialettico che caratterizza la sua relazione con la realtà fattuale che lo circonda involve in uno smarrimento de-fattualizzante, entro il quale il politico comincia a credere che la realtà vera sia quella delle sue menzogne, mentre i fatti reali che gli si rivolgono contro rappresentano un controcanto pregiudizialmente ostile. S'intenda: non importa che qualcuno aizzi o artatamente utilizzi i fatti contro il politico che si auto-inganna, perché è il suo ritrovarsi sdoppiato che lo annichilisce, indipendentemente dall'iniziativa esterna. Parafrasando Hannah Arendt: la mente persa nelle sue rassicuranti menzogne, il corpo immobilizzato dalla crudezza contraddicente dei fatti. È una condizione inospitale, che prelude sempre alla sconfitta e al decadimento. La triste uscita di scena di Richard Nixon, col corollario di articoli, libri e film che l'hanno raccontata, sta lì a testimoniare quanto possa essere annichilente per un politico perdere di vista il confine che nel suo animo distingue inganno da auto-inganno. Per un uomo politico e un uomo di governo, non c'è errore peggiore.

Elogio di Tony Blair

L'epilogo drammatico della guerra in Vietnam, la riflessione di Hannah Arendt, l'amaro commiato di Richard Nixon e le ombre sulla presidenza Johnson: tutto ciò c'entra qualcosa con Blair e la sua scelta di invadere l'Iraq al fianco degli Stati Uniti? No. Ed è facile spiegarlo, seguendo due specifici ordini di motivazioni. Anzitutto Blair difende la veridicità dei fatti che lo hanno condotto a compiere le drammatiche scelte dell'intervento armato. Veridicità di cui, fino ad ora, nessuno ha provato la falsità o l'imprecisione. Stando alle carte in possesso dell'*Iraq Inquiry*, si può agilmente rilevare che il dos-

sier incriminato del settembre 2002 non assomiglia in nessun modo ai *Pentagon Papers*. Nella sua asciuttezza istituzionale segnala i rischi dell'armamento di Saddam Hussein con elementi di prova e senza alcun accento retorico o cedimento propagandistico. Dopo tutto già il rapporto Hutton, la prima inchiesta ufficiale sull'Iraq (con la Chilcot siamo alla terza indagine istituzionale, la seconda è stata quella coordinata da Lord Butler), aveva provato che in nessun modo il governo aveva "gonfiato" le conclusioni del dossier. Quindi è evidente che nel comportamento di Blair e nella sua "difesa" dalle accuse che gli sono rivolte non c'è nessuna confusione tra inganno e auto-inganno.

Ma anche ammettendo che Blair menta, il confine tra i due termini non risulta comunque superato. L'ex primo ministro ha chiarito infatti, sia nell'intervista alla BBC che nell'audizione alla commissione del 29 gennaio scorso, che se avesse avuto certezza dell'assenza di armi di distruzione di massa nell'arsenale iracheno, avrebbe comunque cercato argomenti diversi per motivare davanti al popolo britannico e al mondo intero la necessità di deporre Saddam Hussein. Scopo: costruire un equilibrio più sicuro nell'area mediorientale per gli interessi delle popolazioni occidentali, nel contesto dell'attacco terroristico di cui erano bersaglio. E nell'audizione del 29 gennaio Blair ha spiegato la ragione cruciale dell'orientamento politico generale alla base della sua scelta: «Non ho mai pensato all'11 settembre come un attacco all'America, ma come un attacco a tutti noi. Non ho trovato negli altri leader europei la stessa percezione della brutalità del regime iracheno. Per me, invece, con l'11 settembre cambiò ogni cosa. Prima dell'11 settembre pensavamo che Saddam Hussein rappresentasse un rischio e cercammo di tenerlo sotto controllo. Ma dopo l'11 settembre, se un regime aveva a che fare con armi di distruzione di massa bisognava fermarlo». La fermezza di Tony Blair nella difesa del suo operato non viene mai meno. Se ne stupisce solo chi ha deliberatamente operato un processo mediatico di rimozione del ruolo decisivo per i destini del pianeta giocato da Blair come residente del numero 11 di Downing Street⁷ tra il 1997 e il 2007. Dell'imputato Blair, infatti, non si parla più se non in relazione alla sua scelta di occupare il territorio iracheno e andare alla ricerca, fin dentro la buca per topi in cui s'era nascosto, di Saddam Hussein. Questo è un enorme limite d'approccio: come si fa a valutare con buonsenso l'intera faccenda Iraq-Blair sapendo tutto del primo termine (Iraq) e ignorando deliberatamente tutto quanto costituisce il secondo (Blair)?

Tony Blair è il primo leader laburista che, nella storia della



più antica democrazia parlamentare del mondo, ha vinto per tre volte le elezioni. Il più giovane primo ministro del Novecento, il secondo di sempre dopo Robert Jenkinson, al secolo Lord Liverpool, premier *Tory* tra il 1812 e il 1827. Blair è l'uomo che dopo trent'anni di guerra e terrorismo ha messo fine, con l'accordo del venerdì santo del 10 aprile del 1998, al conflitto in Irlanda del Nord. L'uomo che ha chiuso i contenziosi di Scozia e Galles verso lo stato centrale britannico con la *devolution* (poi scimmiettata in Italia). Il servizio sanitario inglese, i trasporti, il sistema scolastico e quello universitario

hanno cambiato faccia dopo le riforme sociali di Blair, ed è sempre lui il primo leader ad aver parlato seriamente (cioè senza idiozie propagandistiche) dei rischi ecologici del modello di sviluppo occidentale. Le risoluzioni positive di emergenze umanitarie come quella in Kosovo (1999) e in Sierra Leone (2000) non ci sarebbero state – per come le abbiamo conosciute - senza le scelte e l'impegno della Gran Bretagna governata da Blair. Se ancora lo scorso Natale un nigeriano voleva far esplodere un aereo mentre volteggiava in attesa di atterrare sulla città di Detroit (916.952 abitanti) e un ventottenne somalo ha cercato di assassinare il vignettista danese Kurt Westergaard, autore delle strisce satiriche su Maometto, non aveva certo torto Blair quando riconobbe, meglio e prima di qualunque altro leader europeo, il rischio rappresentato dal terrorismo islamico dopo l'11 settembre 2001. Per non parlare del ruolo giocato da Blair nei destini della sinistra socialista: il solo ad aver indicato un'evoluzione possibile per dare ossigeno all'affanno di una gloriosa tradizione di conquiste politiche, sociali, umane; l'unico ad aver riconosciuto in anticipo la secca entro cui il movimento socialista si stava cacciando e aver messo un po' di gente a studiare su come evitare di finirci. Poi ci sono anche le critiche di Blair alle presidenze Prodi e Barroso della Commissione europea, ma considerato l'anonimato in cui versa oggi l'Unione dopo il forzoso e ideologico allargamento ad Est, forse non erano tutte sbagliate. E poi c'è l'Iraq, certo. Eppure, per quanto di Iraq qui e nei lavori della commissione Chilcot si parli, davvero non pare ozioso avere ben presente chi sia l'uomo che si cerca di far passare per un ragazzino che ha rubato la marmellata nelle conserve della nonna.

Sentito il 29 gennaio 2010 dall'*Iraq Inquiry* nell'avveniristico *Queen Elizabeth II Conference Centre*, Blair, come detto, ha difeso la bontà del dossier che testimoniava la presenza di armi di distruzione di massa nell'arsenale iracheno ed ha affermato, a prescindere, quella che a lui è sembrata una necessità ineludibile per il mondo libero dopo l'attacco dell'11 settembre: deporre Saddam Hussein. All'origine di tale risolutezza c'era la convinzione politica che la presenza del regime iracheno nell'aria mediorientale, nel nuovo contesto di guerra terroristica post 11 settembre, fosse un elemento dirimente nella lotta al nemico. Si può discutere, contestare e, oggi, provare l'infondatezza di quella convinzione, in ragione dello spreco di risorse umane ed economiche che si sarebbe potuto più saggiamente indirizzare nella campagna d'Afghanistan. Oppure ricorrere ad altre argomentazioni. Ma è certo che nella scelta di quella opzione e nella difesa ufficiale che

Blair e i suoi hanno svolto davanti alla commissione Chilcot nessun confine tra inganno e auto-inganno è mai stato oltrepassato. Pur ammettendo che Blair e i suoi abbiano mentito, nessuno di loro si è mai lasciato ghermire dal presunto inganno della presenza delle armi di distruzione di masse arrivando a credere (auto-inganno) nella sua effettiva esistenza. Al dossier governativo del 24 settembre 2002 non sono, infatti, seguiti altri dossier per innescare una spirale menzognera del genere *Pentagon Papers*. Né quando decisero di essere i protagonisti della *coalition of the willing* che invase l'Iraq, né quando la guerra irachena sfociò in guerriglia e mise a dura prova gli eserciti dei volenterosi, i vertici del governo britannico caddero nel circolo vizioso che confonde inganno e auto-inganno.

Per quanto ne sappiamo, Blair portò il suo paese in guerra in buona fede e nella certezza di rendere il migliore dei servizi possibili. Il dubbio intorno al possesso delle armi di distruzione di massa da parte di Saddam Hussein restò vivo nei rapporti ufficiali prima e durante l'operazione bellica; dubbio rafforzato dalla mancata collaborazione del dittatore alle richieste delle risoluzioni delle Nazioni Unite. Un'incertezza che ha permeato il dossier britannico almeno quanto i rapporti segreti delle altre nazioni europee ostili alla guerra. Chirac e Schröder decisero la loro contrarietà all'intervento militare sulla base della stessa fraudolenta incertezza che regnava prima dell'ingresso della *coalition of the willing* nei confini iracheni. Quello che è certo, a conti fatti, è che Blair non fu vittima di quello sdoppiamento tra mente e corpo denunciato dalla Arendt in cui «la divergenza tra i fatti e le premesse, le teorie e le ipotesi secondo cui le decisioni venivano alla fine prese, è totale»⁸.

Le menzogne di Roosevelt

La demonizzazione di Tony Blair ha centrato il suo fuoco di tiro sulla sacralità di un presunto vincolo di verità che ogni uomo politico dovrebbe stabilire con se stesso e col suo popolo. Del carattere illusorio di un siffatto vincolo e del rapporto tra arte politica, recitazione e menzogna parla a lungo il drammaturgo statunitense Arthur Miller in un libello pubblicato quattro anni prima della sua morte⁹. Il volumetto è la trasposizione di un discorso di ringraziamento che l'autore di *Morte di un commesso viaggiatore* tiene in occasione del conferimento della medaglia annuale del *National Endowment for the Arts*, un'agenzia di promozione culturale del governo federale. Dice

Miller: «Ricordo ancora il giorno, negli anni Cinquanta, durante la campagna di Eisenhower contro Adlai Stevenson, in cui accesi la televisione e vidi il generale che aveva guidato la più grande forza d'invasione della storia affidato alle mani di una truccatrice che lo preparava per la sua apparizione televisiva. [...] Era quasi come se si stesse preparando a entrare nel ruolo del generale Eisenhower, anziché essere semplicemente lui»¹⁰. Su questa falsariga Miller ripercorre i suoi ricordi di cittadino americano, cercando di riportare alla mente i presidenti che si sono alternati e provandosi in una esegesi teatrale del loro approccio retorico, nell'epoca della «creazione dell'immagine come politica globale», per dirla con le già citate parole della Arendt. Il principe dei ricordi presidenziali di Miller è l'amato Franklin Delano Roosevelt.

Quando Roosevelt è alla prese con la spinosa questione relativa alla possibilità del suo terzo mandato (elezioni del 1940), Arthur Miller ha venticinque anni. La consuetudine voluta da George Washington ha consolidato una norma non scritta (lo sarà a partire dal 1951 con un emendamento costituzionale) che prevede il limite dei due mandati per la Casa Bianca. Alla vigilia delle presidenziali del 5 novembre 1940, mentre Hitler ha già fatto sua quasi tutta l'Europa e minaccia di completare l'opera con l'invasione della Gran Bretagna, gli Stati Uniti non sono ancora in guerra. Malgrado la caduta di Parigi e i bombardamenti su Londra, a Washington gli isolazionisti e i neutralisti, che hanno già blindato il Congresso con vari *Neutrality Acts*, candidano alla presidenza il repubblicano Wendell L. Winkie, deciso a tenere fuori il paese dalla guerra europea. Allorché Roosevelt dichiara di voler clamorosamente correre per un terzo mandato, frange del suo partito diffidenti nei confronti degli stratagemmi politico-legislativi che il presidente ha utilizzato nell'ultimo anno per soccorrere la Gran Bretagna (come la famosa consegna ai britannici delle "eccedenze" dell'arsenale militare americano), lo costringono alle primarie contro il suo vice presidente John Nance Garner. La storia va come si sa e Roosevelt batte nettamente prima Garner e poi Winkie, assicurando gli americani, nelle due vincenti campagne elettorali, che mai giovani soldati americani avrebbero partecipato a una "guerra straniera". Spudoratamente Roosevelt mente sapendo di mentire. Dallo scoppio della guerra ha promosso un appassionato interventismo politico-culturale contro la dilagante neutralità politico-sociale diffusa nel paese e, proprio come lo accusano avversari (democratici e repubblicani) e nemici (tra cui comunisti e filo-nazisti), si è inventato di tutto per aiutare gli inglesi. Roosevelt considera inevitabile e doveroso

so un ingresso degli Stati Uniti in guerra; e proprio per ciò, andando alla ricerca di quel terzo mandato che gli occorre per realizzare il suo obiettivo, afferma scrupolosamente il contrario. Commenta Miller ricordando quei giorni: «In democrazia, dato il bisogno di compromessi in ogni direzione, la distanza più breve possibile tra due punti è spesso una linea curva, e così è tristemente inevitabile che mantenere la leadership richieda gli artifici dell'illusione teatrale. Mentre Roosevelt ribadiva risoluto la determinazione a tenere l'America fuori da qualsiasi guerra esterna, nei fatti si avviava verso il conflitto per salvare l'Inghilterra ed evitare una vittoria nazista. In realtà, il genere umano deve molto alle sue bugie. Così, sembra non esserci via d'uscita rispetto alla necessità tragica della dissimulazione»¹¹.

In *Verità e politica*, Hannah Arendt spiega filosoficamente l'amabile considerazione di Miller, sostenendo che la nostra

facoltà di mentire è una delle prove più evidenti e dimostrabili della libertà umana¹². La stessa capacità di cambiare i casi e i contesti entro cui viviamo ci è data dalla nostra porzione di libertà individuale che alimentiamo in rapporto, e spesso contro, quegli stessi casi e contesti. Uno degli esercizi più avvincenti della pratica della libertà umana che produce azione è, propriamente, l'esercizio della menzogna: «Mentre il bugiardo è un uomo d'azione, chi dice la verità, sia essa razionale o di fatto, non lo è in alcun caso. Il bugiardo ha sempre il grande vantaggio di essere al centro della scena politica. Egli è un attore per natura; dice ciò che non è perché vuole che le cose siano differenti da ciò che sono, e cioè vuole cambiare il mondo. Egli trae vantaggio dall'inegabile affinità esistente tra la nostra capacità di agire, di cambiare la realtà, e questa nostra misteriosa facoltà che ci consente di dire "il sole splende" quando sta piovendo a dirotto»¹³.



Se nella circostanza dell'intervento militare in Iraq Tony Blair non ha mentito più di quanto abbiano fatto Jacques Chirac e Gerard Schröder - Blair forzando in un senso gli elementi che provavano la minaccia distruttiva di Saddam Hussein, Chirac e Schröder in un altro - è certo che invocare per i nostri governanti un vincolo di verità alla mercé del quale sottoporre il loro libero arbitrio e la loro intelligenza è un atto disumanizzante e pericoloso. Gli ipocriti alfieri della verità, che oggi a ogni piè sospinto pretendono di costipare la buona fede dello spirito individuale nei loro sacri codici di comportamento, sono i più sconsigliabili consiglieri per un Occidente smarrito, perché sotto attacco e in cerca di sé. Se costoro avessero avuto la meglio su Roosevelt e le sue schiette e fragorose bugie, non si può dire cosa ne sarebbe stato di secoli di progresso civile. Non si tratta di rifare la storia con i se, ma soltanto di affermare con risolu-



tezza che “non si può dire come sarebbe andata a finire”. Quello che sappiamo sessantacinque anni dopo la fine della seconda guerra mondiale è che le bugie di Roosevelt sono alla base del più lungo periodo di pace e prosperità che l'Occidente ricordi.

L'*Iraq Inquiry*, malgrado la buona volontà del suo presidente Sir John Chilcot, apparirà ai posteri più maldicenti come un'operazione politica di un Gordon Brown alla ricerca di verginità politica in vista delle elezioni politiche; e a quelli più prudenti come una enorme presa in giro. C'è da confidare che non rappresenti, invece, il simbolo di una cattiva coscienza occidentale incapace di guardare in faccia le sfide che la attendono. Contro le verità ideologiche ed esistenziali di chi è disposto ad abbracciare volontariamente la morte, pur di diffondere morte, non c'è che da armarsi di tutto l'*hard* e *soft power* di cui siamo capaci. Compresa una variegata scorta di bugie.

NOTE

- 1 Jonathan Swift, *The Art of Political Lying*, Amsterdam 1733 (*L'arte della menzogna politica*, Milano 2009, p. 97).
- 2 Le citazioni relative alle sedute ufficiali della Commissione d'inchiesta Sir John Chilcot sono consultabili sul sito istituzionale dell'*Iraq Inquiry*: www.iraqinquiry.org.uk. La traduzione è dell'autore.
- 3 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8408918.stm
- 4 Hannah Arendt, *Lying in Politics. Reflections on the Pentagon Papers*, New York 1972 (*La menzogna in politica. Riflessioni sui Pentagon Papers*, Milano 2006, pp. 7-9)
- 5 *Ivi*, p. 33.
- 6 *Ivi*, p. 67.
- 7 Il numero 11 di Downing Street è tradizionalmente occupato dal Cancelliere dello Scacchiere, mentre è al 10 che risiede, durante il suo mandato, il Primo Ministro. Tuttavia i Blair con i loro quattro figli chiesero ai Brown di fare scambio per ragioni di spazio.
- 8 Hannah Arendt, *op.cit.*, p. 45.
- 9 Arthur Miller, *On Politics and the Art of Acting*, New York 2001 (*I presidenti americani e l'arte di recitare*, Milano 2004).
- 10 *Ivi*, p.11.
- 11 *Ivi*, pp. 70-71.
- 12 Hannah Arendt, *Truth and Politics in Between Past and Future*, New York 1954 (*Verità e politica*, Torino 2004, cfr. pp. 31-77).
- 13 *Ivi*, p. 60.

>>>> saggi e dibattiti

L'archeologia commissariata

>>>> Valerio Francola

Sembra stringersi sempre più forte il legame tra Protezione civile e patrimonio archeologico e culturale. Il frequente ricorso al commissariamento ormai riguarda anche, se non soprattutto, i beni culturali. A monte c'è l'enorme dilatazione della stessa nozione di "bene culturale" cui abbiamo assistito negli ultimi decenni rispetto a quella corrente nel 1939, epoca a cui risale la legge di tutela tuttora in vigore. L'effetto di sovraccarico o "incaprettamento" che ne deriva su un ministero fortemente centralizzato influisce pesantemente sulla possibilità del ministero stesso di svolgere in maniera adeguata i propri compiti. I dubbi sulla stessa opportunità di costituire un ministero ad hoc per la tutela dei beni culturali, del resto, accompagnarono fin dalla nascita il dicastero voluto da Giovanni Spadolini nel 1975. Erano contro Giovanni Urbani ed Andrea Carandini. Sabino Cassese lo considerava "una scatola vuota", che "non indica una politica nuova, non contiene una riforma della legislazione di tutela", ma "consiste in un mero trasferimento di uffici da una struttura all'altra", senza che si veda "perché uffici che non funzionano dovrebbero funzionare riuniti in un unico ministero"¹. Mentre Massimo Severo Giannini avrebbe preferito che si costituisse l'Agenzia per la tutela proposta nel 1966 dalla Commissione Franceschini, a cui "affidare tutta un'attività di carattere non pubblicistico con cui farla agire", dal momento che "avrebbe potuto utilizzare strumenti di diritto privato, cioè applicare il Codice Civile"². Anche per questo le varie riforme che si sono succedute numerose fino ad oggi non sono riuscite concretamente a migliorare il sistema. Dal 1998, ministro Walter Veltroni, ad oggi, ministro Sandro Bondi, le evidenti incongruenze tra il disegno normativo di ottant'anni fa e l'applicazione pratica di oggi hanno portato ad un graduale collasso del sistema. In tal senso il commissariamento rappresenta un tentativo di risolvere una situazione ingovernabile, benché siano legittimi seri dubbi sui reali benefici di tale scelta.

La grande attenzione che si sta concentrando intorno alla questione dei commissariamenti può essere un'occasione importante di riflessione generale sull'efficienza dell'amministrazione pubblica. La scelta di affiancare ad un'amministrazione

ordinaria un'amministrazione straordinaria che svolge gli stessi compiti di quella "titolare", ma con risorse e poteri speciali in deroga alla legislazione vigente, pone immediatamente in rilievo una considerazione che riguarda l'ordinamento che regola procedure e attribuzioni di competenze. Tralasciando situazioni di emergenza evidenti che giustificano un'accelerazione "eccezionale" dell'attuazione di soluzioni alle criticità, la funzionalità ordinaria di apparati organizzativi e statuari dovrebbe essere un fattore acquisito e garantito nella pubblica amministrazione, qualsiasi sia il settore in questione. Ma evidentemente efficienza e competenza oggi non sono assolutamente garantite.

Nel caso dei beni culturali vale la testimonianza di Pietro Giovanni Guzzo, capo "commissariato" della Soprintendenza Speciale di Napoli e Pompei, che afferma: "Se per problema emergenziale si vogliono dunque intendere i tempi lunghi delle ristrutturazioni, il motivo va ricercato nei novantuno passaggi burocratici, fino al collaudo finale, che prevedono le leggi per i lavori pubblici. In questo caso, i poteri speciali conferiti a un commissario, possono tornare utili per aggirare la lentezza"³. Tuttavia il ricorso a poteri speciali non comporta uno strappo della legalità poiché deve applicarsi nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti e delle riserve assolute di legge, per cui deve rispettare i principi di uguaglianza e di buon andamento nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico. E se di fronte a risultati valutati oggettivamente importanti si può ripensare ad un'adeguata ridefinizione degli organi statuari, giuridici e di controllo a valle dell'intervento del commissario, inserire invece in pianta stabile un potere straordinario all'interno di un contesto che non lo prevede, in campi e con motivazioni sempre più ampie, e per un arco temporale non più breve, crea inevitabilmente una situazione di preoccupante squilibrio istituzionale.

L'emergenza quotidiana

Le perplessità che ruotano intorno alle scelte dell'attuale esecutivo riguardano proprio questo aspetto: l'impressione è che

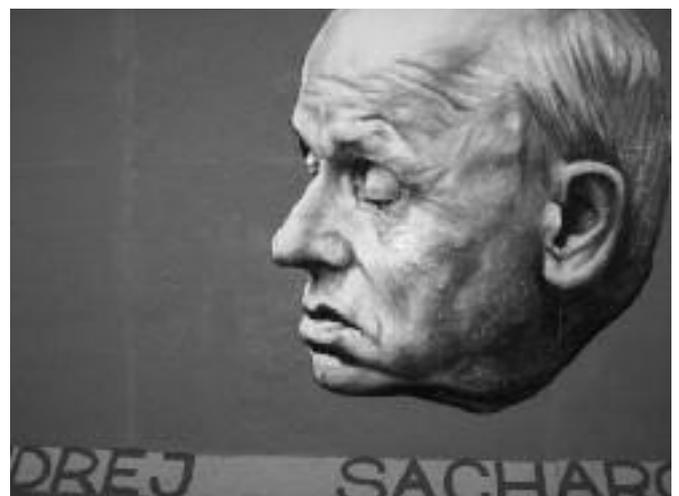
non si abbia intenzione di monitorare l'operato dei commissari attuando un processo "limpido" di graduale trasformazione dell'attuale modello organizzativo che possa modificare la struttura lì dove il commissariamento permette di far emergere evidenti disfunzioni o inefficienze. Le motivazioni ufficiali che hanno portato al commissariamento di alcuni dei siti archeologici e museali più importanti del nostro paese lo dimostrano. Nel caso di Pompei stampa e opinione pubblica segnalavano ormai da tempo una situazione di degrado che riguardava servizi di accoglienza inefficienti e spesso in mano a personale abusivo (parcheggiatori, guide, venditori ambulanti); segnaletica confusa o illeggibile; intonaci e affreschi scrostati o crollati; case e mura sgretolate; asportazione e furti di pietre e altri reperti; ville, case o intere aree del sito chiuse a causa di interminabili restauri o appena restaurate ma comunque invisibili; reperti ammassati in capannoni semi aperti e mai catalogati. Un degrado quindi sotto gli occhi di tutti senza che le amministrazioni competenti riuscissero a intervenire concretamente. Più complessa la vicenda riguardante Roma dove non si parte da contestazioni sulle condizioni del sito ma dallo stato di emergenza derivante dagli eventi atmosferici di natura eccezionale verificatisi nei mesi di novembre e dicembre 2008. Discorso ancora diverso per Brera: è lo stesso Bondi ad aver rimarcato come la nomina di un commissario straordinario risponda al tentativo di "accelerare" le procedure ordinarie di appalto, per arrivare "in tempo" per l'Expo 2015 coi lavori ultimati.

Queste prime considerazioni mettono immediatamente in evidenza le difficoltà nell'individuare il principio di determinazione dei presupposti per cui è ragionevole procedere verso l'adozione di misure straordinarie. La decisione sulla dichiarazione dello stato d'emergenza spetta al Presidente del Consiglio, con ampio margine discrezionale sulla valutazione dei suoi presupposti: alcune volte il presupposto è drammaticamente evidente, altre volte lo è molto meno, ma non essendoci criteri e parametri oggettivi è difficile determinare la legittimità e l'opportunità della dichiarazione e delle successive ordinanze. Proprio in questi giorni è in discussione in parlamento il cosiddetto decreto legge "Protezione Civile Spa" (decreto legge 195, varato dal governo il 17 dicembre 2009 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre 2009) che attribuirà poteri in deroga e risorse economiche senza eguali alla Protezione Civile, fino a farla diventare di fatto un potentissimo ente appaltatore, forse il più grande dello Stato, con un'autonomia di scelta svincolata in gran parte dai controlli tradizionali. Ed è ancora Guzzo, poco dopo aver lasciato il

suo incarico di sovrintendente a Pompei, a darci una testimonianza di come cambia la situazione con i commissari: " Succede che le procedure vengono semplificate, introducendo, per esempio, criteri assolutamente discrezionali nella distribuzione degli appalti, in deroga a tutte le norme vigenti. Insomma si creano postazioni che godono di maggior fiducia, politicamente molto utili".⁴

Ombre avvolgono anche Roma nel momento in cui viene scelto nel ruolo di vice-commissario per l'intera area archeologica di Roma e di Ostia antica l'assessore capitolino all'urbanistica Marco Corsini: per cui l'assessore all'urbanistica, le cui funzioni erano sottoposte al controllo e alla vigilanza anche dei soprintendenti archeologici, ora sono sottoposte al controllo e alla vigilanza di lui stesso.

Le proteste, peraltro, hanno interessato solo la cerchia ristretta degli addetti ai lavori, senza apprezzabile partecipazione dei cittadini. Si scontano gli effetti di anni ed anni di autoreferenzialità di tecnici e archeologi che non hanno saputo coinvolgere attivamente il pubblico, come ha osservato Gianfranco Gazzetti: "La tutela, si dice spesso, senza la ricerca non si può fare; è vero, ma la tutela senza la fruizione non ha ragione d'essere; convinciamoci tutti che è difficile spiegare ai cittadini le ragioni di una protesta se non li si è mai considerati centrali nella gestione dei Beni Culturali, se non ci si è mai preoccupati di una decente e comprensibile didattica, se li si è chiamati solo a vedere i tesori nascosti una volta l'anno o le mostre spesso fatte all'ultimo momento da funzionari che le considerano un inutile spreco di energie tolte alla ricerca o agli altri incarichi di ufficio. Questo è il risultato di decenni di isolamento cercato e tenacemente voluto e ora ottenuto".⁵





Anche per questo, fra l'altro, è debole la sensibilità dell'opinione pubblica nel deplorare la crescente scarsità di risorse a disposizione del MIBAC. Del resto le zone archeologiche di Roma e Pompei occupano le prime due posizioni della classifica di maggiore redditività, secondo i dati forniti dall'ufficio statistiche del MIBAC (anno 2008). Il circuito archeologico "Colosseo, Palatino e Foro Romano" vanta un totale di visitatori pari a 4.777.989 per un valore lordo di introiti di 32.284.235,70 di euro; Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei sono stati visitati da 2.233.496 utenti per un totale lordo di introiti pari a 18.628.324,90 di euro. Due siti "ricchi", quindi, i cui bilanci dimostrano che le criticità emerse dipendono soltanto in parte da questioni finanziarie. Il dubbio avanzato da più parti è che anche nel campo dei beni culturali si voglia riproporre, attraverso la scorciatoia dei commissariamenti, il cosiddetto "modello Alitalia": ai privati il patrimonio artistico con maggiore redditività, e, viceversa, a enti statali o locali, con finanziamenti pubblici sempre più ridotti, la gran parte dei siti archeologici, dei musei e dei monumenti con i bilanci in passivo. Una soluzione che, oltre a privare il bilancio dello Stato degli introiti di monumenti come Pompei o il Colosseo, porterebbe al graduale degrado di quel patrimonio archeologico, artistico e culturale considerato "minore" e disseminato sul territorio nazionale che rappresenta la caratteristica più peculiare del nostro paese.

E' noto che l'Italia spende per il proprio patrimonio culturale molto meno di altri paesi, nonostante possieda un patrimonio artistico e paesaggistico che non ha eguali: nel 2002 i fondi ministeriali valevano lo 0,35% del bilancio dello Stato, nel 2006 sono regrediti allo 0,28 (dati, questi, forniti dal Ministro Bondi, il 3/6/2008, alla Commissione Cultura della Camera

dei Deputati), e nei tre anni successivi si registrano ulteriori tagli (236 milioni di euro per il 2009, 251 per il 2010 e 434 per il 2011): percentualmente parlando, un taglio del 95% in tre anni. Di fronte alla progressiva diminuzione dei fondi destinati al MIBAC però non abbiamo assistito in questi anni a una razionalizzazione della struttura organizzativa.

Nelle Soprintendenze, ma anche all'interno del Ministero stesso, si sono venuti a creare vuoti preoccupanti riguardo funzioni e dinamiche fondamentali di gestione, mentre nessuno si occupa della formazione di figure professionali mancanti che possano permettere di recuperare competenze sempre più difficili da rintracciare all'interno della struttura centrale e periferica. Dimostrazione esemplificativa che a fine 2008 gran parte di progetti e procedure di gara per l'affidamento dei lavori non risultano avviati. L'insieme dei progetti da rimodulare è di € 13.545.122,29, pari al 43% dell'importo complessivo; un dato che evidenzia l'incapacità della struttura organizzativa di garantire uno sviluppo di *project management* adeguato ai compiti e alle risorse assegnate.

Secondo quale criterio logico e di economicità quindi è possibile conservare un apparato di norme, uffici e personale che dimostra di non essere in grado di svolgere le proprie funzioni di fianco a una struttura commissariale straordinaria? Se la scelta del commissariamento fosse finalizzata all'ottimizzazione della struttura ordinaria esistente, individuandone le cause di malfunzionamento, il principio potrebbe non essere del tutto sbagliato; le scelte invece sembrano orientarsi verso direzioni diverse: continue proroghe dei tempi di azione, progressivo spostamento di poteri esautorando le soprintendenze, a corto di finanziamenti, con poco personale e con funzionari sempre più anziani.

I soldi spesi bene

Esistono tra l'altro esempi di strade alternative che in passato hanno risolto problemi analoghi a quelli attualmente sollevati per Roma o per Pompei attraverso leggi e finanziamenti ad hoc: la legge Biasini, "*recante provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico di Roma*", il decreto con cui nel 1990 vennero affidati ad una Commissione scientifica internazionale tutti i poteri per il consolidamento della Torre di Pisa; e la legge con cui vennero stanziati i fondi per il Giubileo di Roma. Soldi spesi e spesi bene: a Pisa la Torre è stata messa in sicurezza, a Roma sono stati restaurati e riaperti numerosi siti e monumenti romani, inaugurati nuovi splendidi Musei (ex Collegio Massimo, Palazzo Altemps, ex

Centrale Montemartini, Crypta Balbi, ecc.), altri riallestiti e ammodernati (Galleria Borghese e Musei Capitolini in testa) riacquistando così prestigio e attirando nuovi visitatori da tutto il mondo.

La storia di Brera, invece, è esemplare. E' una storia trentennale che inizia da quando tutto il complesso di Palazzo Brera, nel 1972, viene trasferito dal Demanio alla Soprintendenza per i Beni storici artistici ed etnoantropologici delle Province Lombarde. Da quel momento si sono succedute numerose proposte cadute nel nulla, ma tutte, peraltro, adeguatamente finanziate, fino al progetto affidato nel 1986 all'architetto James Stirling per la realizzazione dei nuovi spazi espositivi, della caffetteria e della biblioteca, per il quale l'Associazione Amici di Brera era riuscita ad ottenere un finanziamento di oltre 21 miliardi di lire dalla Fondazione San Paolo di Torino, in aggiunta ai fondi stanziati dal Ministero. Tutti i progetti prevedono il trasferimento dell'Accademia di belle arti. Nel 2004 gli allora ministri Moratti e Urbani stipulano un accordo con il sindaco di Milano Albertini per permettere il trasferimento dell'Accademia in un edificio ospitato all'interno del nuovo polo universitario sorto nell'area della Bovisa, e inglobare alla Pinacoteca gli spazi lasciati liberi dall'Accademia, ma anomalie riscontrate nel contratto d'affitto della nuova sede, oltre ai costi eccessivi dello stesso, impediscono l'attuarsi della soluzione. Si giunge quindi al 24 novembre 2008



quando il Ministero per i Beni Culturali, il Comune di Milano e il Ministero della Difesa sottoscrivono il "Patto per Milano", che impegna i tre soggetti ad elaborare un piano strategico di tutela e valorizzazione delle eccellenze culturali metropolitane in cui torna d'attualità il nome di Brera. Tra gli interventi da realizzare entro il 2015, anno in cui Milano sarà sede dell'Expo, il Patto prevede anche l'ampliamento degli spazi espositivi della Pinacoteca di Brera, con il trasferimento delle aule e degli uffici della scuola di belle arti nella caserma Magenta in via Mascheroni. L'opposizione forte dell'Accademia e del suo direttore Gastone Mariani ad accettare la soluzione prospettata non ha comunque impedito alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia di indire una gara europea per scegliere il nuovo progetto di ampliamento della Pinacoteca, vinta dal progetto dell'architetto Mario Bellini. Per cercare di trovare un accordo che accontenti tutte le parti in causa il 10 gennaio 2010 viene nominato commissario straordinario Mario Resca, direttore generale alla valorizzazione del patrimonio presso il Ministero dei Beni culturali. La sua nomina ha dato il via ad un dibattito molto intenso che riguarda non solo l'effettiva utilità del ruolo (in quanto il commissario è già Direttore generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, e quindi in grado di poter intervenire sulla questione coi suoi poteri ordinari), ma anche riguardo i compensi previsti per adempiere a tale incarico. La notizia di un compenso milionario, smentita dal Ministero, non deve però distogliere l'attenzione dalle soluzioni urgenti che verranno prese per porre fine ai complessi conflitti interni tra Pinacoteca ed Accademia, e a portare a termine un progetto del valore di oltre 50 milioni di euro entro il 2015, evitando un eccessivo dispendio di risorse pubbliche.

NOTE

- 1 S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'Amministrazione dello Stato*, Giuffrè, 1976, p. 153.
- 2 M. S. Giannini, *La legge di tutela e il Ministero dei beni culturali*, ora in B. Zanardi, *Conservazione, restauro e tutela*, Skira, 1999, p. 81.
- 3 *Il Manifesto*, 4 marzo 2009.
- 4 *La Repubblica*, 26 gennaio 2009.
- 5 *Nuova Archeologia*, marzo - aprile 2009.

>>>> saggi e dibattiti

Il terziario che avanza

>>>> Gian Paolo Prandstraller



Nel nuovo secolo il lavoro a tempo indeterminato – già elemento essenziale dell’assetto industriale – corre il rischio di scomparire: manifesta un’evidente incompatibilità con un’economia dominata da instabilità, incertezza e imprevedibilità, che gli preferisce ovunque il lavoro “precaro”.

Quel tipo di lavoro manteneva ancora un certo rilievo nell’economia postindustriale (iniziata da noi negli anni ‘70 - primi anni ‘80). Ma quest’ultima è ora sfidata da una fase ulteriore, definibile come “quaternaria”. Verso la metà degli anni ‘90 è iniziato un tale sviluppo qualitativo e quantitativo dei servizi, coniugato con l’apparire della domanda di creatività, che il modello postindustriale è stato superato. Non è difficile dare esempi del sorpasso. Si pensi come si

sono sviluppati gli “hotel” negli ultimi 10-15 anni (con piscine, fitness, cosmesi, palestre, parchi, organizzazione di visite e percorsi, centri per riunioni e congressi, ecc.). Si rifletta sui cambiamenti avvenuti nella comunicazione e nell’informazione (quotidiani, tabloid, riviste di moda, gossip, spettacolo, TV, internet, blog, ecc.), e nel turismo (grandi navi da crociera, viaggi organizzati di ogni tipo) e nell’incremento dei divertimenti accessibili a grandi masse.

L’economia quaternaria, oltre a segnare il trionfo di servizi sofisticati, personalizzati e dotati d’una filosofia, ha espresso una nuova classe sociale, che per ricchezza e prestigio ha superato la frangia imprenditoriale che controllava il terziario avanzato. È un gruppo che effettua prestazioni immateriali riferibili alla musica rock e pop, alla canzone d’autore,

alla moda innovativa, all'architettura destrutturata, alle arti visive, all'eccellenza sportiva e – cosa importante – alla capacità di “mobilitazione” da parte di personalità che richiamano migliaia e migliaia di persone attorno a sé (in concerti, spettacoli, eventi, offerta di prodotti). I campioni del nuovo assetto sono rocker, cantautori, cantanti, discografici, stilisti, designer, grandi architetti, presentatori televisivi, conduttori di talk-show, direttori d'orchestra, medici eminenti, e abili imprenditori che sanno prevedere i bisogni sociali e realizzano in tal modo cospicui guadagni.

I livelli superiori della società quaternaria non hanno alcun bisogno di difendere il lavoro stabile, dato che il loro successo dipende dalla creatività personale rispetto alla quale quel lavoro non svolge alcun ruolo. Ma tale stato di cose costituisce un'eccellente ragione per recuperare e difendere il “lavoro professionale”, l'unico che abbia mantenuto il requisito della durata e della stabilità, anche se ora appare indebolito dalla crisi economica. Ed è anche un'ottima ragione per capovolgere le tendenze antiprofessionali che si sono manifestate in Italia a partire dalla seconda parte degli anni '90. Sembra oggi necessario aiutare e facilitare anziché umiliare il lavoro professionale, abbia esso forma indipendente o dipendente.

Un nuovo ceto medio

Molti sono gli stimoli strategici che possono derivare da questo nuovo modo di considerare il lavoro, ma tutti hanno come presupposto la ripresa della ricerca scientifica, la creazione di centri di ricerca ove possano trovare lavoro molti ricercatori, e un modo nuovo di considerare la scuola e l'università. Sono strategie di lungo periodo ma non per questo inefficaci o inattuabili. È quasi ovvio pensare a nuove “funzioni” per medici, avvocati, farmacisti, notai, commercialisti, consulenti del lavoro, ingegneri, architetti, veterinari, psicologi, ecc., ed anche per i membri delle cosiddette “burocrazie professionali”, come gli insegnanti, gli appartenenti alle Forze Armate, e alle Polizie anche Tributarie, il personale di controllo su alimenti, clima, inquinamento, e in generale le burocrazie ministeriali e locali. Gli avvocati, i commercialisti, i notai, i consulenti del lavoro possono acquisire nuove funzioni se ad essi saranno trasferite competenze ora appartenenti alla magistratura, ai cancellieri, agli ufficiali giudiziari, alle amministrazioni pubbliche, mediante un deciso processo di *outsourcing*. Cosa fattibile e utile dato che le entità ricordate espletano

spesso con grande ritardo e poca diligenza i propri compiti. I farmacisti possono essere orientati verso la “superfarmacia”, la farmacia che è in grado di espletare compiti di assistenza al di là di quelli attuali, in modo da farne un centro sanitario utile alla popolazione, specie nei piccoli centri. Agli ingegneri può essere devoluto un controllo ulteriore sui processi di edificazione e di sicurezza: essi hanno di fronte i problemi energetici e, come campo largamente esperibile, le nuove costruzioni ecologiche, antisismiche, non dispersive, e ancora i nuovi “condomini” che occorrerà dotare di servizi più ampi e migliori di quelli attuali (sale da gioco per i bambini, luoghi di riunione, giardini, ambulatori, piscine, ecc.), per rendervi più umana la convivenza. Agli architetti potrà essere riconosciuto l'esplicito compito di migliorare con edifici eccellenti le città, per favorire il turismo architettonico e per metterle in grado di organizzare eventi attrattivi, com'è accaduto a Bilbao in seguito alla costruzione del *Guggenheim Museum* di Gehry.

Non può mancare un accenno alle funzioni future delle “burocrazie professionali”: le funzioni che dovranno essere assegnate agli insegnanti corrispondono all'esigenza di formare i giovani in sintonia con la produzione, dotandoli di adeguati sostegni psicologici, tecnici e linguistici in vista della capacità di affrontare una sempre più difficile competizione economica. È un processo appena iniziato che esige nuove funzioni e collaborazioni. Funzioni ulteriori potranno essere attribuite ai membri delle Forze Armate e delle Polizie in settori quali l'intervento nelle calamità naturali (comprese le conseguenze del mutamento climatico), le tecniche per svolgere efficacemente il *peacekeeping*, la protezione da fattori ostili come la pirateria, il terrorismo, ecc., l'adeguamento della lotta contro una criminalità organizzata sempre più pericolosa ed estesa sul territorio. Diventa poi necessario estendere anziché ridurre le forme tipiche delle professioni, e riconoscere quelle che un tempo venivano chiamate “semiprofessioni” (cioè attività professionali dotate di una base cognitiva minore rispetto alle professioni vere e proprie) negli innumerevoli settori derivati dalle nuove tecnologie.

In generale, è ormai più che sensato creare un clima favorevole al lavoro professionale che concretizzi al più presto una nuova “classe media”, basata sulla conoscenza, la ricerca, l'innovazione; una classe media che sappia apprezzare l'istituzione lavoro come valore, trasformandone i contenuti nel senso più coerente con le esigenze della contemporaneità.