

Jeffrey D. Sachs

Il prezzo della civiltà

La crisi del capitalismo e la nuova strada
verso la prosperità

Traduzione di Giovanni Bono



Jeffrey D. Sachs
Il prezzo della civiltà
La crisi del capitalismo e la nuova strada verso la prosperità

Progetto grafico: studiofluo srl
Impaginazione: Maria Beatrice Zampieri
Redazione: Francesco Rossa
Coordinamento produttivo: Enrico Casadei

Jeffrey D. Sachs
The Price of Civilization
Reawakening American Virtue and Prosperity
Copyright © 2011, Jeffrey Sachs
All rights reserved

© 2012 Codice edizioni, Torino
Tutti i diritti sono riservati
ISBN 978-88-7578-297-9

*Ai miei genitori, Theodore e Joan Sachs,
modelli di giustizia, compassione e felicità*

Indice

Parte I. Il grande crollo

Capitolo 1

- 5 La diagnosi della crisi economica in America

Capitolo 2

- 13 La prosperità perduta

Capitolo 3

- 29 Il sofisma liberista

Capitolo 4

- 49 Washington e l'abbandono del ruolo pubblico

Capitolo 5

- 69 La nazione divisa

Capitolo 6

- 87 La nuova globalizzazione

Capitolo 7

- 105 Il gioco truccato

Capitolo 8

- 131 La società distratta

Parte II. La via del ritorno alla prosperità

Capitolo 9

157 La società consapevole

Capitolo 10

179 La prosperità ritrovata

Capitolo 11

201 Pagare il prezzo della civiltà

Capitolo 12

229 Le sette abitudini del buon governo

Capitolo 13

243 Il rinnovamento della generazione Y

255 Ringraziamenti

259 Note

275 Opere citate

283 Bibliografia ragionata

291 Indice analitico

Parte I. Il grande crollo

Capitolo 3

Il sofisma liberista

Negli anni ottanta, dopo decenni di leadership economica globale, gli Stati Uniti hanno dimenticato le più elementari nozioni di economia; invece di coltivare l'arte della politica economica hanno cominciato a recitare slogan sulle meraviglie del libero mercato. Una delle più importanti idee fondative dell'economia è che mondo degli affari e governo debbano avere ruoli complementari, entrambi parte di un'economia mista. Quest'idea, con mio allarmato stupore, è stata progressivamente trascurata. Questo capitolo vorrebbe contribuire a recuperare il terreno perduto.

Nel seguito discuto i tre obiettivi fondamentali di un'economia: efficienza, equità e sostenibilità. Per mettere la società nelle condizioni di conseguirli, sosterrò, il governo deve assumere un ruolo attivo e creativo, che affianchi l'interazione dei privati nel mercato.

L'era di Paul Samuelson

Nei miei anni da studente (1972-1980) ho avuto la fortuna di essere educato ai meriti dell'economia mista da giganti intellettuali che avevano dato prova di sé nella guida dell'economia americana dopo la seconda guerra mondiale. Nella storia del pensiero economico il periodo tra gli anni quaranta e i settanta, il momento più alto della leadership globale statunitense, può essere chiamato "l'era di Paul Samuelson", il genio del MIT che incarnava l'idea di economista di professione del suo tempo. Samuelson ha contribuito, più di ogni altro suo contemporaneo, alle fondamenta intellettuali dell'economia mista moderna, fiorita negli Stati Uniti e in Europa dopo la seconda guerra mondiale.

Quando ero una matricola ad Harvard ho studiato sul suo celebre manuale introduttivo, ho cominciato a leggere l'apparentemen-

te interminabile serie dei suoi lavori scientifici destinati a cambiare il corso della disciplina, ho ascoltato i folgoranti resoconti delle sue prodezze intellettuali e ho potuto frequentare le sue lezioni o ammirarlo in azione alle conferenze di economia. Maestro indiscusso della scienza economica statunitense e primo americano a vincere il premio Nobel per l'economia, Paul Samuelson non ha fatto mai mancare il suo paziente incoraggiamento al giovane economista entusiasta che ero, e quali erano e sarebbero state le generazioni di studenti che l'hanno conosciuto.

I suoi studi, la produzione di una vita, sono allo stesso tempo l'origine e l'epitome delle cinque idee centrali del capitalismo misto moderno, che io e gli studenti miei colleghi abbiamo assorbito fin dal nostro primo incontro con l'economia:

- I mercati sono istituzioni ragionevolmente efficienti nell'allocare le risorse economiche scarse di una società, indirizzandola verso alti livelli della produttività e dello standard di vita medio.
- L'efficienza, tuttavia, non garantisce equità (o "giustizia") nell'allocatione dei redditi.
- Per garantire equità, il governo deve redistribuire il reddito tra i cittadini, in particolare dai membri della società più ricchi a quelli più poveri e vulnerabili.
- I mercati conducono sistematicamente a livelli insufficienti di beni pubblici come, ad esempio, infrastrutture, normative ambientali, istruzione e ricerca scientifica; adeguare l'offerta di questi beni è un compito dal governo.
- L'economia di mercato è soggetta a instabilità finanziaria, che il governo può alleviare per mezzo di politiche attive, normative finanziarie e politiche monetarie e fiscali opportunamente calibrate.

La grande sintesi di Samuelson assegna alle forze di mercato il ruolo di allocare la maggior parte dei beni di un'economia, lasciando ai governi tre compiti essenziali: redistribuire il reddito per proteggere chi è povero o sfortunato; fornire beni pubblici come infrastrutture e ricerca scientifica; garantire la stabilità macroeconomica. Quando ero un giovane studente di economia questo approccio mi ha affascinato e mi ha aiutato a capire le responsabilità complementari di mercato e governo; il concetto di economia mista mi sembrava ineludibile e ancora oggi, dopo quarant'anni, non ho cambiato idea.

Le idee di Samuelson e dei suoi grandi contemporanei, tra questi i premi Nobel James Tobin, Robert Solow e Kenneth Arrow, non erano il prodotto di pura speculazione: molti elementi dell'economia mista avevano trovato applicazione durante il New Deal, la seconda guerra mondiale e il dopoguerra. La teoria pura serviva a dare conto dei fenomeni osservati nell'economia e le idee che ne scaturivano servivano, a loro volta, a dare forma a nuove politiche economiche. Idee e storia interagivano, così, in un processo dialettico: esperienze storiche cruciali come la grande depressione e la seconda guerra mondiale hanno riorientato la teoria economica e, d'altro canto, la teoria economica ha concorso a determinare il corso degli eventi che da quelle esperienze hanno preso le mosse. Questo è ciò che colpisce e affascina dell'economia: una comprensione più profonda degli eventi dà la possibilità di contribuire a mantenere il mondo sulla sua traiettoria storica verso un maggiore benessere.

La turbolenza intellettuale degli anni settanta

In quegli anni non presentivo l'imponente tempesta intellettuale che stava per abbattersi sul campo dell'economia, e che avrebbe turbato il consenso di cui godeva l'economia mista. Nel 1971, un anno prima del mio ingresso al college, il sistema dei cambi valutari basato sul dollaro, nato a Bretton Woods, era crollato, essenzialmente perché le politiche monetarie e fiscali americane avevano, al tempo della guerra in Vietnam, effetti inflazionistici destabilizzanti per l'economia mondiale; e il 15 agosto dello stesso anno gli Stati Uniti hanno rotto il legame monetario del dollaro con l'oro. In tutto il mondo l'inflazione cresceva, mentre le maggiori economie di mercato cercavano un nuovo approccio al sistema monetario globale. La situazione si è ulteriormente complicata quando i paesi esportatori hanno deciso, nel bel mezzo di questo periodo di alta inflazione globale, un drastico aumento dei prezzi del petrolio. La crescita dei prezzi del petrolio nel biennio 1973-1974 ha portato a una combinazione di stagnazione economica e inflazione, la "grande stagflazione". A questo fenomeno ho dedicato le mie prime ricerche¹.

La crisi dell'economia mondiale degli anni settanta ha segnato un deciso cambio di rotta nella gestione dell'economia e della società statunitensi. La fiducia nell'economia mista vacillava, mentre in accademia la sintesi di Samuelson era sotto stretto assedio. La disci-

plina stava cambiando pelle in seguito all'ascesa di una nuova scuola di pensiero guidata da Milton Friedman e Friedrich Hayek, che spostava il fuoco dall'economia mista, enfatizzando invece il funzionamento del sistema di mercato. Friedman e Hayek non erano certo liberisti dogmatici: entrambi attribuivano al governo un ruolo chiaro, sebbene limitato; è pur vero che entrambi hanno espresso uno scetticismo molto più radicale sulla sua funzione in ambito economico.

La mia formazione economica si è conclusa nel 1980 con il PhD: avevo fatto il mio ingresso ad Harvard come matricola nel 1972, nell'età di Paul Samuelson, e sono entrato a far parte della facoltà nell'autunno del 1980 come ricercatore, nell'era di Milton Friedman. In quello stesso anno Ronald Reagan ha conquistato la presidenza americana con un programma di riduzione del ruolo del governo, mentre oltreoceano il nuovo primo ministro del Regno Unito, Margaret Thatcher, si impegnava per lo stesso obiettivo. Insieme, Reagan e la Thatcher hanno lanciato un'offensiva contro il ruolo del governo senza precedenti; molte delle misure della presidenza Reagan, in particolare il taglio delle aliquote d'imposta più alte e la deregulation dell'economia, hanno trovato supporto tra gli economisti e nella società.

La più importante conseguenza della rivoluzione reaganiana, tuttavia, non è stata una particolare combinazione di politiche, quanto una nuova insofferenza per il ruolo del governo, un nuovo disprezzo per quei poveri i cui redditi dipendevano dal sostegno pubblico e un nuovo appello ai ricchi perché si sgravassero delle responsabilità morali nei confronti del resto della società. Reagan ha contribuito a stabilire l'idea che la società possa trarre i maggiori benefici non già insistendo sulle virtù civiche dei ricchi, ma tagliando le tasse per scatenare il loro spirito imprenditoriale. Se quello spirito sia stato liberato dalle catene è una questione aperta, ma ci sono pochi dubbi che molta avarizia repressa abbia trovato sfogo. Un'avarizia che ha contaminato il sistema politico e che ancor oggi tormenta l'America.

Le ragioni di un'economia mista

È necessario capire con precisione dove l'ideologia liberista si incaglia. Un buon punto di partenza è il meccanismo elementare dell'economia di mercato: la legge dell'offerta e della domanda.

Quando offerta e domanda smettono di funzionare efficacemente, il governo deve intervenire.

In un mercato competitivo, caratterizzato dall'abbondanza di potenziali venditori e consumatori, il prezzo di ogni bene o servizio oscilla sino a raggiungere l'equilibrio tra offerta e domanda. Se al prezzo corrente le imprese vogliono offrire più di quanto domandato dai consumatori il prezzo scenderà, inducendo le imprese a ridurre l'offerta e i consumatori a incrementare gli acquisti; se al prezzo corrente le imprese vogliono offrire meno di quanto domandato dai consumatori il prezzo di mercato crescerà, inducendo le imprese ad aumentare l'offerta e i consumatori a ridurre gli acquisti. Quando per ogni bene o servizio si raggiunge l'equilibrio tra offerta e domanda, si dice che l'economia si trova in un *equilibrio di mercato*.

L'idea chiave di Adam Smith, filosofo morale del diciottesimo secolo e fondatore della scienza economica, è che l'equilibrio di mercato si raggiunge senza bisogno di un pianificatore centrale e produce effetti desiderabili per la nazione, in particolare sotto forma di alta produttività e ricchezza. Ogni impresa o famiglia persegue il proprio interesse, eppure l'equilibrio di mercato può, quasi miracolosamente, portare benessere a tutti. Smith diede un nome rimasto celebre al processo per cui le azioni individuali di milioni di individui e imprese si combinano a vantaggio del bene comune: la *mano invisibile*, nome che rappresenta icasticamente il paradosso per cui nel mercato l'interesse individuale porta al bene comune. Nelle celebri parole di Smith:

Non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio, che noi ci aspettiamo la nostra cena, ma dal loro rispetto nei confronti del loro stesso interesse. Noi ci rivolgiamo non alla loro umanità ma al loro amor proprio, e non parliamo loro delle nostre necessità ma della loro convenienza (nell'offrire quello che domandiamo come consumatori).²

In termini scientifici moderni la mano invisibile del mercato è un *sistema auto-organizzato*. L'idea è che un sistema produttivo altamente complesso può creare un'ordinata divisione del lavoro, a beneficio dell'intera popolazione, per mezzo di azioni motivate dall'interesse degli attori individuali del sistema. Non c'è, dunque, alcun bisogno di un potere centrale che allochi le risorse della società.

Smith aveva capito, con uno scatto intellettuale brillante, che l'equilibrio di un mercato auto-organizzato avrebbe portato con

ogni probabilità ad alti livelli di produttività e, conseguentemente, ad alti livelli di reddito e ricchezza per la popolazione. Nella terminologia moderna diciamo che l'equilibrio di un mercato competitivo è *efficiente*, vale a dire non c'è spreco di risorse³. I mercati ben funzionanti eliminano gli sprechi nell'uso delle risorse: un'impresa che non utilizza al meglio le proprie risorse è eliminata nel gioco competitivo da imprese più efficienti, in grado di produrre a costi inferiori. La scarsità artificiale creata da un'impresa è rimossa dall'entrata in gioco di un concorrente, e così in tutta l'economia, fino a che lo spreco non è eliminato dal sistema.

Perché i mercati hanno bisogno del governo

Sfortunatamente, se lasciato a se stesso, il libero mercato non è in grado di assicurare l'efficienza dell'economia. Il governo è necessario per la fornitura di determinati beni pubblici, ad esempio le autostrade, che i mercati da soli non fornirebbero, o non fornirebbero nella giusta misura. I mercati privati funzionano bene quando ci sono molti venditori e molti consumatori, è il caso ad esempio di beni e servizi come capi di abbigliamento, oggetti di arredo, automobili, hotel e ristoranti; cominciano a perdere colpi quando la logica economica richiede un singolo offerente, ad esempio per gestire le forze di polizia, i pompieri, l'esercito, il sistema giudiziario, la rete autostradale o il sistema di distribuzione dell'elettricità.

In casi del genere una società ha bisogno essenzialmente di un offerente, o al più di un numero limitato di essi, ma non di molti: non vorremmo eserciti, polizia o pompieri in competizione tra loro nelle nostre città; allo stesso modo, abbiamo bisogno di una sola autostrada e di una sola linea elettrica tra la città A e la città B, non di più autostrade per lo stesso tragitto.

Il libero mercato fallisce anche quando i produttori causano *spillovers* ("traboccamenti", effetti esterni non negoziabili sul mercato) avversi che si ripercuotono sul resto della società, ad esempio inquinando i fiumi con sostanze tossiche o rilasciando nell'atmosfera anidride carbonica, all'origine del cambiamento climatico, da una centrale elettrica a carbone. In casi del genere l'economia privata tende a produrre un eccesso nell'offerta dei beni in questione, a meno che non esistano normative specifiche o non siano applicate sanzioni alle azioni dannose. Il mercato ha bisogno di correttivi del prezzo, come

una tassa a carico degli inquinatori, in modo da ridurre lo *spillover* negativo.

Anche nel caso della ricerca scientifica, caratterizzata da *spillovers* nelle conoscenze, i mercati privati non bastano. Gli scienziati non hanno, e non dovrebbero avere, diritti sulle scoperte scientifiche di base: cosa sarebbe successo se gli eredi di Isaac Newton fossero stati detentori del brevetto o del copyright sulle equazioni della gravità? L'implicazione è che una delle più importanti attività dell'umanità, la scoperta scientifica, deve essere promossa con strumenti diversi dal movente del puro profitto; e questi strumenti sono lo status (ad esempio l'attribuzione del premio Nobel), il supporto economico da parte di filantropi, borse governative (ad esempio fondi della National Science Foundation o dei National Institutes of Health), premi governativi e altri approcci non commerciali (ad esempio il lavoro volontario nel caso di creazioni open-source come Wikipedia e Linux).

Il libero mercato ha bisogno dei governi anche per regolare gli scambi quando l'informazione tra compratori e venditori è "asimmetrica". Quando i venditori dispongono di informazioni riservate cui i compratori non possono accedere, frodi e sprechi sono la norma. Nella fase iniziale del crollo finanziario del 2008, ad esempio, Wall Street ha venduto titoli tossici a banche tedesche inconsapevoli del rischio e, in questo modo, ha esteso la bolla, facendone crescere il costo ultimo. In un contesto differente, vi sono medici che gonfiano le proprie parcelle prescrivendo test clinici e procedure non necessarie, ma pazienti e assicuratori non sono in grado di valutare l'effettiva correttezza di quelle prescrizioni. In entrambi i casi l'introduzione di normative da parte del governo è necessaria: per regolare i mercati dei titoli nel caso delle frodi finanziarie; per regolare le assicurazioni sulla salute nel caso di quelle sanitarie.

È il caso di ricordare che tutti i grandi sostenitori dell'economia di mercato, tra questi Adam Smith, John Maynard Keynes, Paul Samuelson, Friedrich Hayek e Milton Friedman, erano perfettamente consapevoli della realtà dei beni pubblici, degli *spillovers* ambientali e dell'informazione asimmetrica; e quindi della necessità di un governo seriamente impegnato nell'istruzione pubblica, nella costruzione di strade, nella ricerca scientifica, nella protezione dell'ambiente, nella produzione di normative finanziarie e in numerose altre attività. Nessuno di loro ha mai negato l'importanza del ruolo del governo in un sistema di mercato, e questo è vero non solo nel caso di

Keynes e Samuelson, famosi per il loro sostegno all'economia mista, ma anche in quello di Hayek e Friedman, noti invece per la loro difesa di mercati privi di vincoli. Solo gli odierni liberisti, accolti di Hayek e Friedman, dimenticano il ruolo chiave del governo nell'assicurare l'efficienza e l'equità di un sistema di mercato.

Hayek osservava, in *La via della schiavitù*, che non avremmo dovuto confondere l'opposizione alla pianificazione centrale con uno sfoggio dogmatico di *laissez faire*. La posizione corretta, sosteneva Hayek:

È a favore del miglior uso possibile delle forze della competizione come strumento per coordinare le fatiche degli uomini, non come un argomento per lasciare le cose come stanno. Si fonda sulla convinzione che, dove può essere effettivamente creata, la competizione è uno strumento per orientare gli sforzi individuali migliore di ogni altro. [...] *E non nega che bisogna, dove sia impossibile creare le condizioni necessarie a una competizione effettiva, ricorrere ad altri metodi per orientare l'attività economica.*⁴

Come Adam Smith prima di lui, Hayek riconosceva un «ampio e indiscusso terreno di attività dello stato» nell'economia. In effetti Hayek ricordava ai suoi lettori che lo stesso Adam Smith aveva attribuito al governo il compito di fornire quei servizi che «nonostante possano essere in sommo grado vantaggiosi per la società nel suo insieme, sono tuttavia di natura tale che il profitto non basterebbe mai a ripagare le spese di un individuo, o di un piccolo numero di individui»⁵. In altre parole, Hayek si allineava ad Adam Smith nel riconoscere l'importanza della fornitura di beni pubblici da parte del governo.

Equità e sostenibilità

Sebbene l'efficienza sia una grande virtù, non è l'unico obiettivo economico di interesse per la società⁶. L'equità economica è a sua volta cruciale. L'equità è riferita tanto alla distribuzione del reddito e del benessere, quanto al rapporto tra governo e cittadini (ivi compresa l'equità nell'esazione delle tasse, nell'assegnazione di contratti e nella concessione di trasferimenti monetari).

Molti di noi considererebbero iniquo un equilibrio di mercato nel quale alcuni individui sono super-ricchi mentre altri muoiono

in estrema povertà: in queste circostanze molti di noi considererebbero equo (o *giusto* o *equanime*) un intervento del governo che tassi i super-ricchi in modo da ottenere risorse per i poveri come cibo, riparo, acqua potabile e accesso al servizio sanitario. In effetti un robusto 63 per cento di americani condivide che «è responsabilità del governo avere cura delle persone che non possono avere cura di sé»⁷. La convinzione che il governo debba aiutare i poveri è sempre stata uno dei valori fondanti della società americana.

Anche la certezza del diritto è un punto di equità: chiediamo eguale trattamento dei cittadini di fronte alla legge; ci aspettiamo che i trasferimenti di reddito dal ricco al povero obbediscano a una procedura e non siano un balzello arbitrario o una confisca “alla Robin Hood”. I coloni americani in rivolta nel 1776 non obiettavano alle tasse di per sé, ma alle tasse senza rappresentanza.

L'equità non implica solo la distribuzione del reddito in una società a un tempo dato, ma anche la distribuzione del reddito tra generazioni, un concetto che gli economisti indicano con il termine *sostenibilità*: se la generazione corrente dissipa le risorse naturali scarse della Terra, ad esempio esaurendo le riserve di carburante fossile e i depositi d'acqua dolce, o provoca l'acidificazione degli oceani con emissioni di anidride carbonica, o ancora causa l'estinzione di altre specie, riduce gravemente il benessere delle generazioni future. Le generazioni future, che non sono neppure nate, non possono difendere i propri interessi.

Di conseguenza la sostenibilità, o *equità verso il futuro*, chiama in gioco il concetto di custodia (*stewardship*), l'idea che l'attuale generazione debba custodire le risorse della Terra per le generazioni future. È un ruolo difficile, non ha nulla di naturale o innato: dobbiamo difendere gli interessi di qualcuno che non abbiamo mai incontrato né mai incontreremo. Eppure sono i nostri discendenti, la nostra più vicina umanità. Sfortunatamente è un ruolo che abbiamo finora per lo più ignorato, a maggior rischio di chi verrà dopo di noi.

L'estremismo *libertarian*

Alcuni americani rifiutano l'idea stessa che il governo debba usare il potere di imporre tasse per promuovere l'equità o, se a quel fine, persino l'efficienza: l'unico valore etico che conta, dal loro punto di vista, è la libertà, intesa come il diritto di ogni individuo ad essere

lasciato in pace dal governo e dagli altri; secondo questa filosofia “libertaria” (*libertarianism*), gli individui non hanno alcuna responsabilità nei confronti della società se non il rispetto della libertà e della proprietà altrui. A questa filosofia estrema hanno aderito alcuni degli individui più ricchi d’America, come Charles e David Koch (patrimonio netto combinato di 44 miliardi di dollari⁸), che hanno impiegato le loro fortune, frutto di un’eredità, per cercare di diffondere le idee *libertarian* nella società.

Secondo i *libertarians* gli Stati Uniti non dovrebbero essere governati dalla responsabilità sociale ma dalle forze del libero mercato e da contratti privati su base volontaria; il governo dovrebbe dedicarsi esclusivamente a mantenere legge e ordine, proteggendo, tra l’altro, la proprietà privata; le tasse dovrebbero essere ridotte al minimo, non essendoci ruolo legittimo per il governo se non l’indispensabile ossatura di esercito, polizia, prigioni e corti di giustizia⁹. I *libertarians* non credono nel finanziamento tramite imposte, neppure per costruire strade e altre infrastrutture, ritenendo, piuttosto, che questi investimenti debbano essere lasciati al libero mercato.

Per i *libertarians* la tassazione non è altro che un’estorsione da parte del governo, ma la maggior parte degli americani non condivide questo punto di vista: nessuno ama le tasse, ma accettiamo la loro legittimità nella misura in cui sono fondate sul processo legislativo e gli introiti che generano sono impiegati in modo onesto e intelligente. Rispondendo a un’indagine Gallup del 2009, il 61 per cento degli americani ha dichiarato di considerare la quota di reddito che avrebbe versato quell’anno in tasse «equa», contro un 35 per cento che la considerava «iniqua»¹⁰.

I *libertarians* mirano ad assolvere i ricchi da ogni responsabilità sociale verso gli altri. Il loro pensiero si fonda su argomenti di tre specie. Il primo è un asserto morale: ogni individuo ha l’insindacabile diritto alla libertà, in altre parole il diritto di essere lasciato in pace, libero da tasse, normative e altre pretese dello stato. Il secondo è un argomento politico e pragmatico: solo il libero mercato protegge la democrazia dal dispotismo del governo. Il terzo è di ordine economico: il libero mercato è sufficiente da solo a garantire prosperità.

Malgrado le sue promesse di libertà, democrazia e prosperità, questo approccio è una grandiosa illusione: sappiamo per esperienza storica e dalla teoria economica che il libero mercato non può certo, da solo, assicurare efficienza e prosperità; senza il governo non avremmo le autostrade, la protezione ambientale, la sanità pubblica

e le scoperte scientifiche che ci rendono produttivi. Sappiamo per esperienza storica che l'imposizione fiscale non mette a rischio la democrazia di un paese; anzi, i paesi scandinavi, caratterizzati da elevata pressione fiscale, precedono gli Stati Uniti nelle classifiche della qualità dell'attività di governo e del controllo della corruzione. E sappiamo per esperienza e per tradizione morale che la libertà, sebbene sia un valore importante, non è l'unica cosa che conta: se dovessimo scegliere tra la libertà di un miliardario di non pagare le tasse e i bisogni di un bambino povero e affamato, bisogni che quelle tasse potrebbero soddisfare (ad esempio finanziando le *food stamps*), la maggior parte di noi sceglierebbe i bisogni del bambino affamato, al posto della libertà del miliardario di non prestargli soccorso.

Quando i *libertarians* deridono l'equità sociale, come fosse solo un fastidio in più, inneggiano all'avarizia. Il genere di incontrollata avarizia oggi diffusa in America non porta alla vera libertà, ma al crimine societario e all'inganno; non alla democrazia, ma a una politica dominata da interessi particolari; non alla prosperità ma alla stagnazione dei redditi di gran parte della popolazione e a enormi ricchezze di pochi. Fortunatamente la maggior parte degli americani non condivide il crudo estremismo della filosofia *libertarian*; nondimeno la grossa disponibilità economica di alcuni *libertarians* può influenzare scelte politiche di rilievo facendo ricorso ad attività di lobbying, campagne di propaganda e finanziamenti elettorali.

I tre obiettivi della società

La maggioranza degli statunitensi condivide l'idea che il paese dovrebbe mirare a tre obiettivi: efficienza (prosperità), equità (opportunità per tutti) e sostenibilità (tutela dell'ambiente per il presente e il futuro), e non all'unico obiettivo dei *libertarians*, ossessionati dalla riduzione delle tasse e dal ridimensionamento del governo; i cittadini sono determinati a sostenere politiche pubbliche in grado di conseguire i tre obiettivi, la domanda è *come* fare.

Il liberismo economico non è sufficiente: una lezione chiave della teoria economica e di due secoli di esperienza delle economie di mercato è che, per conseguire simultaneamente questi tre obiettivi, è necessaria una combinazione di forze di mercato e azione del governo; se decidessimo di rinunciare al governo e ci affidassimo completamente al mercato la società non conseguirebbe neppure

uno di quei tre obiettivi. Solo un'economia mista, alla cui gestione partecipano sia il mondo degli affari sia il governo, può conseguire tutti e tre gli obiettivi. Gli americani condividono questa posizione. Secondo un'indagine del centro di ricerca Pew, una robusta maggioranza di americani, il 62 contro il 29 per cento, condivide l'affermazione: «Per servire al meglio l'interesse pubblico, il libero mercato deve essere regolato»¹¹.

Il mercato ha in sé alcuni elementi di equità elementare: il lavoro duro può produrre un reddito più elevato e la pigrizia è penalizzata; un progetto di vita che preveda di studiare intensamente e ottenere una buona istruzione ricompensa l'individuo dal punto di vista economico e della realizzazione personale. Tuttavia non bisogna enfatizzare troppo gli elementi di equità del mercato. Molte persone sono semplicemente sfortunate: forze di mercato come la competizione internazionale possono congiurare a loro svantaggio (ad esempio quando un cambiamento tecnologico spazza via un intero settore, in un impeto di quella che l'economista Joseph Schumpeter ha chiamato *distruzione creativa*); altre sono nate povere, da genitori che non hanno avuto un'istruzione sufficiente o l'abilità per sottrarsi alla povertà; altre ancora sono affette, senza alcuna colpa, da disabilità e malattie; alcune vivono in luoghi colpiti da terremoti, siccità, inondazioni o altri disastri e dipendono dal governo per la sopravvivenza e la ricostruzione. Intere regioni, negli Stati Uniti come in altri paesi, hanno fronteggiato crisi economiche profonde, conseguenza di cambiamenti nelle condizioni del mercato globale fuori portata per chiunque. In tutti questi casi il mercato può essere brutalmente freddo, lasciando che il povero patisca la fame o muoia per malattie e abbandono, a meno che la società non si attivi tramite il governo o il soccorso caritatevole.

Così come molti non meritano la propria povertà, molti altri non meritano la propria ricchezza: molte grandi fortune, come quella dei fratelli Koch, sono frutto di eredità; e molte delle fortune ostensibilmente meritate, in realtà, non lo sono affatto; mentre il disastro finanziario del 2008 montava, i banchieri di Wall Street, impegnati a guidare le loro imprese alla bancarotta, hanno portato a casa ogni anno decine di miliardi di dollari in bonus natalizi, e così hanno fatto alcuni dei CEO più pagati d'America.

Sorprendentemente i megabonus hanno continuato ad essere pagati persino quando, nel 2009, Wall Street chiedeva al governo trasferimenti di capitali per rimanere in vita (circostanze sulle

quali la Casa Bianca chiudeva un occhio perché Wall Street aveva finanziato la campagna elettorale del 2008 di Obama). Le compagnie petrolifere devono spesso i propri profitti alla corruzione (ad esempio Halliburton in Nigeria), a contratti governativi fittizi, a esenzioni fiscali su misura, alla carenza di normative ambientali e al sostegno dell'esercito statunitense in Medio Oriente: tutto questo avviene in assenza di contropartite da parte del settore petrolifero che non siano il flusso continuo di contributi alle campagne elettorali.

A dispetto delle affermazioni in senso contrario dei liberisti militanti, nel corso dei secoli quasi tutte le società si sono dotate di strutture governative per sostenere i più poveri¹²; e nella maggior parte dei casi una speciale responsabilità contributiva è stata posta a carico dei più ricchi. Fino a prima degli ultimi due secoli, tuttavia, la povertà era così diffusa che spesso tutto quello che una società poteva fare per i poveri si riduceva al soccorso in caso di emergenza (ad esempio nel caso di una carestia). Oggi la nostra grande opulenza ci permette molto di più: nel mio *La fine della povertà* ho sostenuto che potremmo effettivamente eliminare la povertà estrema una volta per tutte, nello spazio della nostra generazione, se chi è ricco accettasse di fare la sua parte nel tentativo di migliorare l'istruzione, la salute e la produttività di chi è povero.

Il libero mercato non garantisce l'equità per i cittadini di una generazione, così come non garantisce la sostenibilità per le generazioni future, e questo per due ragioni. La prima è che gran parte del capitale naturale di una società (aria, acqua, clima, biodiversità e oceani) è proprietà comune della società intera (o persino del mondo) ed è dunque esposta all'abuso, a meno che non sia gestita correttamente tramite scelte politiche. Oggi, ad esempio, l'atmosfera terrestre è una discarica abusiva di anidride carbonica che sta pericolosamente modificando il clima del pianeta; le grandi foci dei fiumi del mondo sono una discarica per i fertilizzanti chimici che da milioni di aziende agricole vi si riversano e da lì in mare aperto. A meno che i governi del mondo non trovino un accordo per regolare l'uso del bene comune ambientale, l'attività economica privata finirà inevitabilmente per minare e poi distruggere questi ecosistemi vitali, necessari alla sopravvivenza.

La seconda ragione è il piccolo problema dei tassi di interesse di mercato. I tassi di interesse sono positivi perché le persone sono impazienti, vale a dire preferiscono il consumo presente al consumo

futuro; e quanto più i percettori di reddito sono impazienti, tanto più il reddito attuale è impiegato in consumo corrente e tanto meno in risparmio, spingendo verso l'alto i tassi di interesse. Tassi di interesse positivi, tuttavia, inducono i titolari delle risorse (boschi, riserve di pesca, riserve petrolifere, riserve d'acqua dolce) in cerca di profitti a privilegiare la produzione corrente a scapito di quella futura, poiché un dollaro oggi è meglio di un dollaro domani. Ciò provoca la tendenza all'esaurimento delle risorse già scarse, e anche all'estinzione delle specie, sempre che non cominciamo a farci attenzione e a tener conto della protezione dell'ambiente. Occorre affermare che sì, siamo impazienti, ma che abbiamo anche il dovere di tutelare le generazioni future, il cui punto di vista non trova espressione sul mercato.

Che ci piaccia o no, il destino delle generazioni future è nelle nostre mani, anche se non c'è molto, nella logica economica liberista, che ci induca a prendere seriamente in considerazione i loro interessi. La sostenibilità richiede, dunque, che ogni generazione protegga il futuro, guardando oltre le proprie miopi preferenze di consumo. Occorre riflettere non solo sui nostri personali bisogni e desideri, ma anche sulle nostre responsabilità di custodi del pianeta. Innovazioni come il National Park Service (agenzia federale per i parchi nazionali) e l'*Endangered Species Act* (legge federale del 1973 per la protezione delle specie a rischio di estinzione) sono esempi di come possiamo impedire che le nostre tentazioni a breve termine mettano in pericolo il benessere delle generazioni future, ma non abbiamo ancora preso sul serio questa sfida per quanto riguarda le riserve di energia, quelle d'acqua dolce e la protezione del clima.

Verso il mutuo sostegno di efficienza ed equità

Alcuni americani, forse non più del 10-20 per cento, credono che i risultati del mercato siano sempre equi. È un punto di vista spietato e significa in ultima analisi che chi è povero ne porta la colpa; ma la maggior parte degli americani non lo condivide¹³. Sanno che le circostanze hanno un peso; ricordano le storie dei loro stessi genitori e nonni che hanno sofferto durante la grande depressione o per una malattia che li ha segnati e resi inabili al lavoro, per la chiusura di una fabbrica in città o, infine, per le difficoltà nel pagare la retta del

college, che li hanno costretti ad abbandonare la scuola e accettare un lavoro poco pagato. Gli americani vogliono che chi è povero si sforzi al massimo di cavarsela per conto proprio, ma riconoscono anche il dovere della società di fare la sua parte quando la situazione diventa troppo dura.

In particolare, la maggioranza degli statunitensi condivide l'idea che le distanze tra ricchi e poveri determinate dal mercato debbano essere ridotte dal governo. I ricchi dovrebbero essere tassati e i poveri aiutati. In che misura dovrebbe intervenire il governo? Un argomento frequente è l'esistenza di un *trade off* tra efficienza ed equità: se chi è ricco è tassato e chi è povero è aiutato per mezzo di trasferimenti, il duro lavoro del ricco è punito mentre il povero si trova ad essere premiato per essere sfaccendato; il ricco riduce i propri sforzi, ad esempio rinunciando ad aprire una nuova attività, mentre il povero usa la manna piovuta dal cielo per godersi il tempo libero, ad esempio non accettando un lavoro disponibile; il risultato, sostengono i critici della redistribuzione del reddito, è che la società brucia molto più di un dollaro di reddito per ogni dollaro di aiuti governativi che in effetti arrivano al povero; la redistribuzione, ritengono, dovrebbe essere seriamente limitata, usata solo per affrontare i casi più estremi di povertà e fame.

Altre società, ad esempio le socialdemocrazie scandinave, hanno per lungo tempo adottato un punto di vista alquanto differente. Secondo questo punto di vista, il governo può e deve mettere in atto una redistribuzione, anche estensiva, e questa redistribuzione può essere raggiunta riducendo le inefficienze al minimo: i ricchi continueranno a lavorare, anche se tassati in modo relativamente pesante, e i poveri utilizzeranno gli aiuti del governo per aumentare la propria produttività. E in effetti la teoria economica supporta l'idea che aliquote fiscali elevate possano stimolare, e non inibire, un maggiore impegno nel lavoro, perché per raggiungere uno specifico livello di reddito serve un impegno maggiore, e non minore (ad esempio, per acquistare una casa o per il pagamento di una retta).

Vorrei sottolineare un punto cruciale e in generale trascurato dall'accalorato dibattito statunitense sul tema: in molte circostanze il *trade off* tra efficienza ed equità non esiste e i due obiettivi vanno a braccetto; promuovere l'equità serve a promuovere allo stesso tempo l'efficienza. Ecco come.

In molti casi l'aiuto a chi è povero non è un semplice trasferimento di reddito destinato al consumo immediato, ma un beneficio

governativo che permette alle famiglie povere di aumentare la loro produttività nel lungo periodo. Alcuni dei programmi chiave del governo per le famiglie povere prevedono aiuti per l'alimentazione di madri e figli giovani, per l'iscrizione agli asili d'infanzia, per il pagamento delle rette del college e per la formazione professionale. Ognuno di questi programmi è un investimento in capitale umano finanziato dal governo, in altre parole un modo di incrementare la produttività di una famiglia povera nel lungo periodo: tassare chi è ricco per aiutare chi è povero, dunque, può coincidere con un taglio alle spese per consumi voluttuari del ricco per finanziare investimenti ad alto rendimento nel capitale umano del povero. Il risultato non solo è più equo, ma anche più efficiente.

La necessità del finanziamento pubblico dell'istruzione è stata riconosciuta, a partire da Adam Smith, da pressoché tutti gli economisti, inclusi decisi sostenitori del libero mercato come Friedrich Hayek e Milton Friedman. Tutti hanno capito che i mercati, lasciati a se stessi, non avrebbero provveduto all'istruzione dei nostri giovani o, per lo meno, non in misura sufficiente. La situazione è oggi ancora più grave: di fronte a costi crescenti dell'istruzione, aumenta la probabilità che i poveri restino indietro, intrappolati nella povertà, a meno che il governo non intervenga per contribuire a finanziare un'istruzione di qualità¹⁴.

In cerca di un equilibrio tra mercati e governo

Il giusto punto di equilibrio tra mercati e governo è stato al centro del dibattito per generazioni, a partire dalla teoria dei mercati che si auto-organizzano di Adam Smith; un aspro dibattito in corso da più di due secoli. Ecco, di seguito, cinque mie personali convinzioni, che credo rilevanti per il dibattito contemporaneo.

Primo: nei settori produttivi, popolati da molti produttori e molti consumatori, e di conseguenza regolati da un'intensa competizione, dovremmo affidarci alle forze del mercato. Questa è la tesi di Hayek ed è valida, perché i mercati hanno numerose proprietà desiderabili: sono decentrati, funzionano su base volontaria senza bisogno della difficile opera di organizzazione della cooperazione tra grandi numeri di individui, e rispondono alle differenze tra i gusti dei singoli consumatori. Se i mercati bastano a portare il cibo dalle fattorie alle tavole in città, ebbene, usiamoli. Non è necessario

che uffici centrali della pianificazione organizzino la produzione, il trasporto e la distribuzione del cibo. Agricoltori, mugnai, trasportatori e supermercati orientati al profitto possono bastare. (Quando in Unione Sovietica si è tentato il controllo governativo della produzione e distribuzione di cibo, l'esito è stato una cronica scarsità di beni alimentari.)

Secondo: dovremmo affidare al governo il compito di garantire l'equità e la sostenibilità dei risultati del mercato, compresa tra questi la distribuzione uniforme del reddito all'interno della società. Le forze di mercato che causano la crescita o la caduta dei livelli salariali possono orientare i lavoratori verso i settori che offrono occupazione, allontanandoli da quelli in declino, ma la distribuzione del reddito che ne deriva può essere ingiusta. In molti possono cadere in miseria, se si trovano impiegati in settori che fronteggiano un improvviso collasso della domanda di mercato o se le loro competenze risultano improvvisamente obsolete. La generazione presente può abbandonarsi a un eccessivo consumo delle risorse naturali, lasciando a quelle future un onere troppo gravoso. Il governo dovrebbe dunque esercitare il suo potere di esazione e trasferimento di redditi, delimitando con prudenza gli obiettivi, per aiutare chi non può badare a se stesso e per proteggere il benessere delle generazioni future (ancora non nate).

Terzo: dovremmo stabilire che le conoscenze scientifiche e tecnologiche sono beni pubblici e che il governo, di concerto con il settore privato, dovrebbe promuoverle attivamente. I mercati, da soli, non costruiranno la società della conoscenza del ventunesimo secolo. L'enorme coinvolgimento degli Stati Uniti nell'accumulazione e nella diffusione di conoscenza richiede un vasto programma di spesa pubblica in ricerca e sviluppo, istruzione pubblica, *e-governance* e diffusione online di materiali open-source, a complemento del sistema di copyright e brevetti.

Sotto questo profilo, brevetti e copyright sono armi a doppio taglio: li usiamo per offrire un incentivo, un'opportunità di profitto, ai produttori di conoscenza, ma dobbiamo allo stesso tempo riconoscere che brevetti e copyright creano monopoli temporanei, all'origine di alti prezzi dei farmaci, ritardi in fondamentali avanzamenti della ricerca (quando la conoscenza protetta da brevetto è il punto di partenza per le ricerche successive), e di un digital divide artificiale tra chi è e chi non è ricco abbastanza da accedere alla risorsa protetta.

Quarto: dovremmo aspettarci che il ruolo del governo cresca di pari passo con la complessità della vita economica. Perciò non è realistico aspettarsi di trovare risposte buone per i problemi economici del ventunesimo secolo nella Costituzione del 1789: i padri fondatori erano senz'altro intelligenti, e la loro migliore intuizione, condensata nel famoso aforisma di Thomas Jefferson «la Terra appartiene ai viventi», è che leggi di un'età premoderna non possono vincolarci oggi ciecamente. Il nostro tempo di rapida globalizzazione, minacce all'ambiente ed economia basata sulla conoscenza richiede un pensiero originale.

Quinto: dovremmo compiacerci della ricchezza di circostanze che suggeriscono una diversa divisione di ruoli tra mercati e governi di paesi diversi. Non c'è ragione per aspettarsi che gli Stati Uniti, l'Europa, la Cina, l'India e altri paesi assegnino gli stessi ruoli relativi a governo e mercato, né dovrebbero farlo. L'esperienza storica ha dimostrato che le economie emergenti, come Brasile, Cina e India, dovrebbero dedicare speciali risorse e politiche governative alla riduzione delle distanze tecnologiche, mentre le economie guida (gli Stati Uniti) dovrebbero dedicare speciali risorse governative ai segmenti più avanzati della ricerca e dello sviluppo. Dunque, Cina e Stati Uniti hanno bisogno di politiche industriali di diverso tipo, la Cina per accelerare la rincorsa e l'America per favorire la leadership scientifica e tecnologica. Un'ingenua presa di posizione liberista è inappropriata in entrambi i casi.

Verso un'economia di mercato? Sì, purché bilanciata

Insomma, la moderna economia di mercato è una stupefacente invenzione umana¹⁵. Il mercato mobilita miliardi di persone, milioni di imprese e più di un miliardo di famiglie nel mondo, nel loro proprio interesse, organizzando, in modo altamente decentrato, tempi di lavoro, uso delle risorse naturali e del capitale fisico (ad esempio strumenti ed edifici). Eppure, di per sé il mercato non basta ad attuare il triplice approccio di efficienza, equità e sostenibilità. Il sistema di mercato deve essere compendiato da istituzioni di governo per ottenere tre scopi: la fornitura di beni pubblici come infrastrutture, ricerca scientifica e regolazione del mercato; la garanzia dell'equità elementare nella distribuzione del reddito e il sostegno ai poveri, affinché nel lungo periodo si liberino dalla

povertà; la promozione della sostenibilità delle delicate risorse della Terra a beneficio delle future generazioni. Non si tratta di compiti semplici o immediati, ma di compiti che richiederanno l'immaginazione e la creatività di ogni generazione, ciascuna di fronte alle sfide del proprio tempo.