

ZOOM

Luca Timponelli

TRA RIPRESA E RIFORMA

KEYNES E IL NEW DEAL

Nessun economista è più associato all'esperienza del New deal di John Maynard Keynes. La stagione di riforme che fa seguito all'ascesa, il 4 marzo 1933, di Franklin Delano Roosevelt alla presidenza degli Stati Uniti è spesso letta come la messa in pratica di idee che l'economista britannico aveva elaborato nel decennio precedente in risposta prima alla deflazione provocata dai tentativi di restaurare il *gold standard* e poi alla grande depressione. L'influenza di Keynes, rivendicata già da Roy Harrod nel 1951, è stata recentemente riaffermata dallo storico Eric Rauchway (2015). Questa ricostruzione incontrava però la smentita, già nel 1957, da parte di uno dei protagonisti di quella fase storica, Rexford Tugwell (direttore di due importanti agenzie create dal New deal, l'Agricultural adjustment administration e poi la Resettlement administration). Tugwell sottolineava come né Roosevelt né uno dei più accesi sostenitori dei deficit di bilancio, Marriner Eccles, dal 1934 presidente della Federal reserve, fossero stati influenzati dalla lettura di Keynes. Lo storico Arthur Schlesinger jr (1957-1960) evidenziava poi come tanto la critica al sistema aureo quanto l'impiego della spesa pubblica per favorire la ripresa fossero presenti nella cultura economica statunitense indipendentemente dalla riflessione di Keynes. L'abbandono del *gold standard* era infatti stato difeso dagli economisti Irving Fisher e da George Warren, entrambi attivi corrispondenti di Roosevelt. Per Fisher e Warren, la svalutazione del dollaro rispetto all'oro avrebbe permesso un rialzo dei prezzi tale da favorire gli agricoltori, doppiamente vessati nella depressione a causa del loro indebitamento e del basso prezzo dei loro prodotti. Nel 1928, gli economisti Waddill Catchings e William Trufant Foster avevano sottolineato, in *The Road to Plenty*, la tendenza del sistema economico a non fare pieno uso delle risorse disponibili a causa del mancato coordinamento tra le decisioni di risparmio e di investimento. Il sottoinvestimento che ne risultava poteva essere combattuto proprio con un incremento della spesa pubblica. Foster aveva poi ribadito, nel dicembre 1933, questa impostazione. Nello stesso anno, l'importanza per la ripresa di un piano di opere pubbliche finanziate a deficit diventava un punto centrale di un programma redatto dai principali economisti della scuola di Chicago, Paul Douglas, Jacob Viner, Henry Calvert Simons e Harry A. Milis. La teoria keynesiana poteva al più apparire, come riconosciuto da Frances Perkins (1946, pp. 225-26), segretaria del Lavoro nell'amministrazione Roosevelt, un'ulteriore conferma di una linea di pensiero che era però maturata autonomamente negli Stati Uniti. Se idee in parte affini a quelle di Keynes erano influenti tra i *policymakers* del New deal, va inoltre tenuto da conto che esse si scontrarono, almeno per quanto riguarda la politica fiscale, con la diffidenza per i deficit di bilancio nutrita da Roosevelt, dal direttore dell'ufficio del Budget Lewis, e dal segretario del Tesoro Henry Morgenthau. La timidezza nel volume della spesa, la lentezza con cui molti progetti furono portati avanti (anche per evitare, sotto la scrupolosissima





||

ZOOM

gestione di Harold Ickes, qualsiasi forma di malversazione), nonché la repentina retromarcia nell'espansione fiscale intrapresa nel 1937, rendono difficile qualificare i programmi occupazionali dell'amministrazione Roosevelt come rispondenti all'esigenza keynesiana di assicurare insieme la ripresa e il pieno impiego (Patel 2016, p. 80): essi miravano piuttosto ad assicurare una vita dignitosa alla popolazione disoccupata, nell'attesa che l'economia si ristabilisse. L'accettazione di Roosevelt di politiche di stabilizzazione della domanda aggregata fu lenta e tardiva: solo nel 1938 un nuovo programma di lavori pubblici venne giustificato con l'esigenza di introdurre potere d'acquisto addizionale. Nel 1940, il presidente riconosceva, in un messaggio al Congresso, la capacità del governo di controllare il livello della domanda tramite la spesa e la tassazione. Ma è solo nel 1944, quando la guerra aveva reso necessaria un'espansione del deficit ben al di là di quanto intrapreso in tempo di pace (oltre 54 miliardi di dollari nel 1943, di contro ai 4,3 miliardi del 1936), che Roosevelt, ora intenzionato a «far funzionare il capitalismo americano nella stessa grande maniera in pace come in guerra»¹, mostrava di aver fatto proprio il nesso che lega aumento dell'occupazione e incremento del reddito, il quale, secondo il principio keynesiano del moltiplicatore, si riflette a sua volta in un ulteriore aumento dell'occupazione (Renshaw 1999, p. 359).

Il New deal appare allora difficilmente interpretabile sia come l'applicazione consapevole della teoria keynesiana, sia come il suo banco di prova. È lo stesso Keynes a lamentare quest'ultimo punto. Nonostante l'inizio della conversione di Roosevelt al *deficit spending*, in un articolo apparso sul *The New Republic* il 29 luglio 1940, l'economista britannico afferma che «è politicamente impossibile, sembra, per una democrazia capitalistica organizzare la spesa sulla scala necessaria per fare i grandi esperimenti che dimostrerebbero la mia posizione – eccetto in condizioni di guerra» (Keynes 2013d, p. 149). Se l'interpretazione canonica risulta fragile, rimangono tuttavia, da un lato, il deciso sostegno offerto da Keynes all'amministrazione Roosevelt e, dall'altro, il tentativo dell'economista di influenzarne la direzione, spingendo non soltanto verso un più coraggioso impiego della spesa pubblica, ma anche per una diversa idea di riforma del sistema capitalistico rispetto a quella inizialmente adottata dal New deal: l'economista auspicava infatti l'abbandono degli elementi dirigistici e corporativi in favore di una restaurazione del libero mercato, temperata, oltre che da politiche di stabilizzazione macroeconomica, da più ampie garanzie di sicurezza sociale e da un rafforzamento del sindacato. Keynes salutò nel New deal il primo tentativo di riorganizzazione della vita economica tale da permettere, in alternativa alla violenza rivoluzionaria e all'autoritarismo fascista, la

¹ F.D. Roosevelt, *Address at Soldiers Field, Chicago, Illinois*, 28 ottobre 1944, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-soldiers-field-chicago-illinois>.

sopravvivenza dell'ordine liberale in un contesto in cui il *laissez-faire* non era più sostenibile. Pur non trovando mai pienamente ascolto prima della guerra, la sua azione contribuì all'affermazione di un riformismo che, riconoscendo – contrariamente alle ambizioni, tra gli altri, di Tugwell, Wallace ed Ezekiel – l'autonomia delle imprese nell'organizzazione della produzione, si concentrava sulla stabilizzazione della domanda aggregata. Per ricostruire il giudizio di Keynes sull'amministrazione Roosevelt, così come la natura effettiva dell'influenza da lui esercitata all'interno del dibattito sulla riforma del capitalismo statunitense, è necessario anzitutto tratteggiare il pensiero politico ed economico che Keynes aveva sviluppato prima della vittoria elettorale di Roosevelt. Si analizzerà poi la reazione di Keynes al primo New deal, attraverso i suoi scritti del 1933-34 e le testimonianze sul suo soggiorno negli Stati Uniti. Si guarderà infine alle indicazioni di politica economica e di filosofia sociale della *Teoria generale* e alla lettera privata a Roosevelt del 1° febbraio 1938, in cui viene analizzata la direzione antidirigista assunta dall'amministrazione a partire dal 1935. Tale svolta permise il graduale emergere di una saldatura tra le istanze di rifondazione del mercato in opposizione ai monopoli e alle grandi concentrazioni, sollevate anzitutto dal giudice della Corte suprema Louis Brandeis (Rosen 2016) e dal suo allievo Felix Frankfurter (Snyder 2022), e le politiche di espansione del bilancio, che andarono a sostituirsi, come strategia di ripresa, alla regolamentazione di salari, prezzi e quantità di merci da produrre dei diversi settori.

ZOOM

POLITICA ED ECONOMIA NELL'ETÀ DELLA STABILIZZAZIONE

Già nel 1923, Keynes riconosceva, nel *Trattato sulla riforma monetaria*, come il capitalismo fosse entrato in crisi di legittimazione a causa dell'instabilità dei prezzi che aveva investito l'economia mondiale, prima con l'ondata di inflazione, esacerbata dal primo conflitto mondiale, e poi con la deflazione che aveva fatto seguito al tentativo di restaurazione del sistema aureo. L'inflazione erodeva i redditi da capitale, disincentivando il risparmio e il credito alle imprese. Gli alti prezzi, assicurando elevati profitti agli imprenditori in modo del tutto indipendente dal loro contributo all'organizzazione della produzione, mettevano in discussione la legittimità delle loro fortune, rafforzando l'adesione dei lavoratori al movimento rivoluzionario. Dall'altro lato, la deflazione intaccava i profitti degli imprenditori, che risentivano del calo dei prezzi in relazione ai costi che dovevano sostenere. Ne risultava un calo degli investimenti che, traducendosi in una disoccupazione diffusa, esercitava a sua volta una pressione al ribasso sui salari. Nella convinzione che un sistema sociale che «affida il risparmio all'investitore privato» e la «responsabilità di mettere in moto la produzione all'uomo d'affari, il quale è principalmente influenzato dai profitti che si aspetta di ricavare in termini di denaro» presentasse





ZOOM

«grandi vantaggi, in quanto in accordo con la natura umana» (Keynes 2013a, p. xiv), Keynes giudicava essenziale la rimozione di tale instabilità per ripristinare la collaborazione e il consenso di tutte le classi all'accumulazione capitalistica. Per raggiungere questo obiettivo era però necessario il controllo politico del valore della moneta: soltanto un lungo ed eccezionale periodo di stabilità dei prezzi aveva potuto assicurare, nel diciannovesimo secolo, la sostenibilità del sistema aureo. Anziché perseguire un tasso di cambio fisso, ancorato all'oro, le autorità monetarie avrebbero dovuto, regolando la quantità di moneta in circolazione, garantire la stabilità dei prezzi lasciando fluttuare il tasso di cambio. Una volta raggiunta la stabilità dei prezzi, diventava possibile una nuova stabilizzazione monetaria attraverso la collaborazione tra le banche centrali.

La convinzione che, in questa nuova fase storica, toccasse alla politica assicurare le condizioni ottimali per l'accumulazione era da Keynes meglio esplorata negli anni immediatamente seguenti in una serie di conferenze: *La fine del laissez-faire, Sono un liberale?, Liberalismo e laburismo*. Keynes sottolineava l'obsolescenza del liberalismo classico in un mutato quadro storico, in cui nessun meccanismo automatico poteva assicurare il funzionamento efficiente del sistema economico. «L'età dell'abbondanza», in cui il *laissez-faire* era effettivamente stato capace di produrre un gigantesco avanzamento nella capacità produttiva umana, aveva ormai ceduto il passo «all'età della stabilizzazione» (Keynes 2017, p. 247), dove la discrezionalità politica si rivelava necessaria nel mantenimento dell'ordine sociale. Da questa presa d'atto discendeva una critica non soltanto all'inattualità del *laissez-faire*, ma anche al socialismo: negare il ruolo economico dello stato e pensare di assorbire in esso la totalità dei rapporti di produzione significava per Keynes commettere la medesima ingenuità, alla quale andava invece contrapposta la rigorosa delimitazione dei compiti di stato e mercato per assicurare il pieno dispiegamento di un ordine concorrenziale. Fascismo e bolscevismo rappresentavano due forme degenerate di stabilizzazione sociale, capaci di suscitare consensi di contro alla renitenza del vecchio liberalismo di accettare le mutate condizioni storiche. La loro pretesa di estinguere la libertà individuale ne avrebbe ineluttabilmente compromesso l'efficienza economica, intrinsecamente legata all'iniziativa privata. Problematica gli appariva anche la posizione della sinistra laburista, incapace di riconoscere che il problema economico, di natura tecnica e intellettuale, fosse irrisolvibile mediante l'antagonismo di classe: quest'ultimo, animato da pulsioni esclusivamente distruttive, avrebbe soltanto ulteriormente compromesso le condizioni dell'accumulazione capitalistica. Una sperimentazione nel senso di un rinnovato liberalismo appariva però in quegli anni difficilmente praticabile, mancando all'Europa i mezzi per poterla tentare, e agli Stati Uniti «la volontà per muoversi» (Keynes 2017, p. 239).

Contemporaneamente, nella travagliata stesura del *Trattato sulla*

moneta, Keynes andava affinando la sua analisi economica. I movimenti dei prezzi non erano più dettati dalla quantità di moneta, ma dal rapporto tra risparmio e investimento, a sua volta determinato dal tasso di interesse. Un tasso di interesse superiore a quello che poteva assicurare l'equilibrio tra queste due grandezze avrebbe prodotto un calo dei prezzi rispetto ai costi sostenuti dagli imprenditori, avviando una spirale recessiva. L'obiettivo della stabilizzazione macroeconomica diventava assicurare il pieno impiego delle risorse mediante il controllo del tasso d'interesse e, qualora le aspettative sullo stato futuro dell'economia fossero tali da scoraggiare gli investitori persino nelle condizioni di migliore accesso al credito, ricorrendo a piani di investimento pubblico finanziato a deficit. Questi, facendo crescere il reddito nazionale (punto poi teoricamente rafforzato con l'adozione del principio del moltiplicatore), avrebbero ristabilito un clima di fiducia, stimolando così anche l'investimento privato. Tanto la stabilità dei prezzi quanto l'obiettivo del pareggio di bilancio diventavano sacrificabili in vista del ripristino della piena occupazione.

La crisi del 1929 era da Keynes letta alla luce di questo nuovo quadro teorico (Keynes 2013b, pp. 343-376), originariamente elaborato per analizzare la depressione in cui già si trovava la Gran Bretagna in seguito al ritorno al sistema aureo. Rifiutando sia il catastrofismo marxista che il quietismo hayekiano, Keynes negava che essa fosse l'esito di contraddizioni interne alla produzione capitalistica, o l'inevitabile contrappasso che doveva necessariamente far seguito a un'eccessiva espansione dell'economia. La crisi era invece conseguenza di un errore politico: l'aver ignorato, se non incoraggiato, la tendenza alla deflazione e al sottoinvestimento insita nella ripresa postbellica. La fase di espansione dell'economia mondiale che aveva preso avvio nel 1925 si era accompagnata a tassi di interesse decisamente più alti di quelli prebellici, sempre più difficili da ripagare per via della saturazione degli investimenti più redditizi e dell'aumento della quantità di beni capitali. Se una riduzione dei tassi avrebbe permesso all'espansione di proseguire, la decisione della Fed di aumentarli prolungatamente nella prima metà del 1928 nel tentativo di frenare la speculazione borsistica si traduceva in un forte contraccolpo sull'investimento. Non solo, ma i crescenti tassi statunitensi avevano portato a un deflusso di denaro dal resto del mondo: l'abbondanza di credito dagli Stati Uniti, che aveva permesso la ripresa postbellica, si era bruscamente interrotta. Il tracollo delle borse nell'autunno 1929 rappresentava, rispetto all'alto costo del denaro, una causa secondaria della depressione, pur contribuendo ad aggravarla: da un lato la precedente euforia speculativa convogliava verso Wall Street capitali prima investiti in titoli di stato stranieri, che sostenevano il credito globale, dall'altro la prostrazione degli "spiriti animali" seguita al tracollo rendeva più lunga e incerta la ripresa.

Se la crisi non era conseguenza dei vincoli strutturali del capitalismo, ma di errori politici che risultavano dall'applicazione di teorie sbagliate,

essa appariva un fenomeno sia rimediabile che prevenibile, a patto che si avesse la volontà di «evadere dalle idee vecchie» (Keynes 2019, p. 8). Nonostante la disponibilità ad attuare politiche di lavori pubblici, la rigida adesione di Hoover al sistema aureo non sembrava tuttavia lasciare alcun margine politico per intervenire adeguatamente contro la crisi: nel dicembre 1932 il tasso di disoccupazione aveva ormai superato il 25%, mentre la produzione industriale si era contratta di oltre il 45% rispetto al 1929. Sarà l'elezione di Roosevelt a inaugurare, per l'economista, un nuovo orizzonte di speranza.

REFORM, RELIEF, AND RECOVERY: KEYNES E IL PRIMO NEW DEAL

Il primo atto dell'amministrazione Roosevelt, il rifinanziamento delle banche mediante nuova immissione di massa monetaria con l'Emergency banking act (9 marzo 1933), insieme ai divieti di prelievo, di esportazione e di detenzione di oro da parte dei privati, da cui conseguiva la sospensione del *gold standard*, andava pienamente incontro ai dettami keynesiani. Inoltre, in vista della conferenza di Londra (giugno-luglio 1933) Roosevelt aveva dato mandato al suo consigliere Raymond Moley di incontrarsi proprio con Keynes per negoziare una proposta di stabilizzazione dei cambi al di fuori dei vincoli del sistema aureo (Schlesinger jr 1958, p. 219). La delegazione statunitense si pronunciava in favore di un coordinamento internazionale per intraprendere politiche di spesa pubblica che riprendeva quanto proposto dall'economista in *The Means to Prosperity* (Schlesinger jr 1958, p. 228). Roosevelt aveva poi escluso personalmente ogni ritorno al *gold standard*, dichiarando l'indisponibilità di sacrificare i propri obiettivi di politica interna alla stabilizzazione dei cambi, dichiarazione da Keynes salutata con entusiasmo (Keynes 2013b, p. 276). La sera stessa, Moley, Walter Lippmann e Herbert Swope della delegazione statunitense si riunivano con Keynes per elaborare una nuova dichiarazione che ribadiva l'apertura alla stabilizzazione dei cambi una volta ripristinato un accettabile livello dei prezzi interni. Roosevelt rivide il testo al telefono con Moley, insistendo sull'indisponibilità al ripristino del sistema aureo (Moley 1966, pp. 557-562). La conferenza si concluderà senza risultato, e un accordo tra Usa, Regno unito e Francia sarà raggiunto solo nel 1936.

Molto diversa dall'impostazione di Keynes era però la strada che l'amministrazione Roosevelt intendeva percorrere per la ripresa. Anzitutto, il presidente riteneva prioritario il raggiungimento del pareggio di bilancio, contro la cui violazione da parte di Hoover si era radicalmente scagliato in campagna elettorale. Con l'Economy act l'amministrazione procedeva a un taglio per mezzo miliardo di dollari dei salari federali, delle pensioni dei veterani e delle indennità dei membri del Congresso. In secondo luogo, i prezzi troppo bassi

andavano combattuti, oltre che favorendo una svalutazione del dollaro rispetto all'oro, attraverso un coordinamento della produzione tanto nell'agricoltura, anzitutto attraverso una riduzione del prodotto, quanto nell'industria. Le cause della crisi erano rintracciate nell'assenza di coordinazione tra produttori propria di un'economia fondata sulla concorrenza. L'ampia scala e l'interdipendenza della produzione moderna richiedevano pertanto un ripensamento dell'organizzazione economica che sostituisse la cooperazione tra tutti i soggetti – stato, imprese e lavoratori – alla competizione propria del libero mercato. Si tratta di una visione che, pur oscillando tra orientamenti più corporativi, come nel caso di Moley, e altri che invece, come in Tugwell, spingevano per una vera e propria pianificazione centralizzata, o auspicavano, come in M.L. Wilson, la democrazia economica (Bell 1968), riteneva che l'instabilità della produzione capitalistica potesse essere risolta soltanto introducendo una razionalizzazione nelle decisioni in materia di produzione e di distribuzione (Tugwell 1933; Wallace 1934). Di tale prospettiva dava conferma lo stesso Roosevelt invocando la necessità di una «partnership in planning» tra stato e settore privato per evitare la sovrapproduzione².

A questa impostazione rispondeva l'istituzione dell'Agricultural adjustment agency (Aaa) e della National recovery administration (Nra). Entrambe su base volontaria (elemento col quale il New deal voleva distanziarsi da qualsiasi autoritarismo), esse prevedevano, rispettivamente, l'indennizzo per gli agricoltori che avessero acconsentito alla riduzione delle quantità prodotte, e la stesura di regolamenti che disciplinavano la concorrenza, le condizioni di lavoro, i salari e i prezzi da praticare e le quantità da produrre in ciascuna industria. Tra queste condizioni rientravano per tutti i settori la proibizione del lavoro minorile, un limite alla giornata lavorativa e un salario minimo. La legge che istituiva la Nra riconosceva inoltre per la prima volta il diritto alla contrattazione collettiva.

Questo approccio dirigista incontrava però l'opposizione di quanti invece, pur sostenendo la necessità di riformare il capitalismo, consideravano necessaria alla ripresa la costruzione di un ordine di mercato pienamente concorrenziale: le grandi concentrazioni nell'industria non rappresentavano l'esito naturale di un progresso tale da richiedere una crescente coordinazione economica, ma una pericolosa deviazione che doveva essere corretta, restaurando la competizione tra imprese di piccole dimensioni e abolendo qualunque vincolo corporativo al dispiegamento del sistema dei prezzi.

L'efficienza del sistema risiedeva per questi riformatori nel massimo decentramento possibile delle decisioni e nella più ampia libertà di scelta da parte degli agenti economici (Coyle 1935). Questo posizionamento interno al New deal, che si rifaceva alle posizioni di

² F.D. Roosevelt, *Outlining the New Deal Program*, 7 maggio 1933, <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/050733.html>.

Louis Brandeis, comprendeva il giornalista Walter Lippmann (Goodwin 2014), amico di Keynes dai tempi della conferenza di Parigi, e il giurista Felix Frankfurter, che con l'economista strinse amicizia durante un soggiorno in Inghilterra (1933-34). La teoria keynesiana si impose progressivamente a questa corrente come alternativa di ripresa dalla depressione. Dei problemi della Nra Keynes ebbe probabilmente occasione di discutere con Lippmann nel giugno 1933. Già a ottobre, proprio Lippmann accusava Roosevelt di aver trascurato la ripresa, possibile soltanto attraverso politiche di spesa a deficit, in favore della riforma e della redistribuzione del reddito, rischiando così di compromettere tutti e tre gli obiettivi (Lippmann 1933). Gli economisti liberali inglesi, «guidati da uomini come Keynes, Hawtrey, Salter, Stamp, Layton hanno compreso il meccanismo del sistema capitalista molto meglio degli economisti del cosiddetto *Brain Trust* e non si sono infilati in un guazzabuglio sul ruolo dei profitti, o sulla relazione di costi e profitti, come vediamo esemplificato nella NRA» (Lippmann 1934a). Per Lippmann, intervenire direttamente nella produzione anziché regolare il livello della domanda aggregata era come cercare di impedire all'acqua di scorrere attraverso un setaccio tappandone tutti i buchi anziché controllarne il flusso (Lippmann 1934b). All'insostenibilità del *laissez-faire* era possibile opporre due diversi metodi di intervento: l'economia diretta, destinata a produrre inefficienze e autoritarismo crescenti, e l'economia compensata. Quest'ultima «ripara l'equilibrio delle azioni private con azioni pubbliche che ne compensano l'azione» (Lippmann 1934c, p. 46) attraverso la politica monetaria e fiscale, il mantenimento della concorrenza e la garanzia di un livello minimo di tenore di vita che deve essere assicurato a tutti. Lo stato doveva intervenire «facendo il contrario di ciò che sta facendo la gente: risparmia quando la gente spende troppo, [...], spende quando la gente ha paura di spendere [...] diventa un datore di lavoro quando c'è disoccupazione nel settore privato, e cessa quest'attività quando c'è lavoro per tutti» (Lippmann 1934c, p. 59). Le idee di Lippmann troveranno poi una formulazione sistematica nel volume *The Good Society* (1937), che sarà salutato come un manifesto programmatico dagli autori alle origini del movimento neoliberale.

Anche Keynes, su sollecitazione di Frankfurter, intervenne direttamente con una lettera aperta a Roosevelt nel dicembre 1933. Il testo si apriva sottolineando l'importanza del New deal come unico tentativo di «sperimentazione razionale entro il quadro del sistema sociale esistente» (Keynes 2019, p. 554): un suo fallimento, pregiudicando qualsiasi prospettiva di riforma, avrebbe lasciato come uniche opzioni quelle, rovinose, dell'ortodossia e della rivoluzione. Come per Lippmann, secondo Keynes, gli elementi positivi della Nra erano riducibili esclusivamente alla volontà di assicurare migliori condizioni di lavoro e di salario, riforme che, in ogni caso, diventavano sostenibili (e accettabili da parte del mondo degli affari) soltanto una volta che la ripresa avesse fatto il proprio corso. Dando un'eccessiva



Coda per il sussidio di disoccupazione a San Francisco (scatto di Dorothea Lange, 1938)

priorità alla riforma sociale, l'amministrazione rischiava di mettere a repentaglio la ripresa, alla quale la Nra non aveva apportato «alcun contributo», pur venendo presentata «*indebitamente*» come funzionale a quest'ultimo obiettivo, che poteva essere raggiunto soltanto aumentando la quantità di merci vendute (Keynes 2019, p. 556). Nell'impossibilità, in un clima di recessione, di un aumento dei consumi e degli investimenti privati, solo il soccorso dell'autorità pubblica, «in modo che crei redditi correnti addizionali mediante la spesa di denaro preso a prestito o stampato *ex novo*» risultava praticabile. La volontà di intervenire nel meccanismo dei prezzi per indirizzarli al rialzo confondeva l'effetto con la causa: non è il rialzo dei prezzi che può generare un aumento della produzione; al contrario, è l'aumento della produzione che si manifesta tramite un rialzo dei prezzi. Allo stesso modo, diversamente dai calcoli di Warren, non esisteva nessuna relazione rigida tra aumento del prezzo dell'oro e rivalutazione dei prodotti agricoli: la continua svalutazione del dollaro, perseguita come fine in sé, rischiava soltanto di esacerbare le tensioni internazionali. Se è vero che «la politica monetaria e la politica dei cambi di un Paese devono essere integralmente assoggettate all'obiettivo di elevare la produzione e l'occupazione portandole al giusto livello», «le recenti acrobazie del dollaro mi sembrano più un *gold standard* ubriaco che l'ideale gestione monetaria dei miei sogni» (Keynes 2019, p. 560). La lettera si concludeva con un invito a stabilizzare il cambio tra dollaro e oro, ad approntare «un consistente volume di spesa in deficit sotto gli

auspici del governo» e, infine, ad agire per un abbassamento del tasso d'interesse per favorire un credito abbondante.

Con il Gold reserve act del gennaio 1934, il governo statunitense fissò effettivamente il cambio a 35 dollari per oncia d'oro fino, fatto che Keynes non mancava di registrare con soddisfazione. Una lettera di Lippmann (Keynes 2013c, p. 305) gli assicurava inoltre che, proprio grazie alla sua influenza, la Fed aveva iniziato un programma di acquisto di buoni del tesoro per ridurre il tasso d'interesse.

Approfittando del conferimento di una laurea *honoris causa* da parte della Columbia university, Keynes si recò personalmente negli Stati Uniti tra maggio e giugno dello stesso anno. Incontrò così Frances Perkins, alla quale illustrò il moltiplicatore fiscale, Tugwell, Brandeis, il vicesegretario di Stato Arthur Phillips e, il giorno successivo, grazie all'intercessione di Frankfurter, lo stesso Roosevelt (Skidelsky 2003, pp. 508-509). Dal resoconto di Tugwell (1957, p. 375) sappiamo che i due discussero proprio di un diverso orientamento che il presidente intendeva imprimere al New deal, restaurando la piena libertà d'impresa e introducendo forme di previdenza sociale tali da assicurare uno standard minimo di tenore di vita: Roosevelt pensava ormai «che il sistema potesse operare senza più regolamentazioni di quelle che avrebbero assicurato un'equa concorrenza». Keynes fu dunque utile alleato di Frankfurter e Lippmann nello spingere Roosevelt verso l'ala di ispirazione brandeisiana. Al contempo, non demorse dal tentativo di persuadere l'amministrazione a intraprendere maggiori deficit di bilancio. In un articolo apparso sul «New York Times» del 10 giugno, ribadiva la critica al dirigismo della Nra, attaccandone la «filosofia restrizionista», così come il tentativo di fissare per decreto prezzi e quantità da mettere in commercio (Keynes 2013c, p. 323). La sperimentazione così introdotta aveva inoltre intaccato la fiducia da parte degli uomini d'affari, preoccupati dalla trasformazione dei rapporti economici ai quali erano abituati. Dall'altro lato, Keynes proponeva di portare la spesa mensile fino a 400 milioni di dollari investendo in programmi occupazionali, concentrati sull'edilizia e sull'ampliamento della rete ferroviaria. Nonostante l'esortazione di Keynes non ebbe successo, la sua influenza contribuì probabilmente a dissuadere il presidente dalle politiche di consolidamento fiscale che intendeva praticare. In una lettera del 9 gennaio 1935, Lippmann poteva assicurare Keynes che il New deal sembrava ora «molto più in accordo con quanto avevi suggerito la scorsa primavera» (Skidelsky 2003, p. 510).

AN UNFETTERING OF COMPETITION: IL SECONDO NEW DEAL

A partire dal 1935, le politiche portate avanti dall'amministrazione Roosevelt abbandonavano la prospettiva di una «partnership in planning» con il settore privato, favorendo il ritorno a un regime concorrenziale, compensato da elementi di redistribuzione della

ricchezza e dal rafforzamento del sindacato come contrappeso nei confronti delle grandi concentrazioni. La crescente ostilità del mondo imprenditoriale e della stessa Corte suprema, che nel mese di maggio dichiarava incostituzionale la Nra, facilitarono questa transizione. Le riforme in materia di diritti del lavoro venivano salvaguardate e rafforzate. Si introduceva inoltre un'indennità di disoccupazione e di vecchiaia insieme ad elementi di progressività fiscale e di tassazione dei profitti, anche con lo scopo di incrementare i consumi tramite la redistribuzione. Nonostante il nuovo atteggiamento fosse per molti versi improntato a un maggiore conservatorismo, Roosevelt assumeva una postura decisamente più aggressiva nei confronti dei grandi gruppi industriali e finanziari, accusati sia di sabotare la ripresa economica attraverso un vero e proprio "sciopero del capitale", sia di ostacolare la libertà di impresa.

Keynes, concentrato sulla stesura della *Teoria Generale*, non intervenne in questi anni nel dibattito politico statunitense. Gli ultimi due capitoli di quest'opera ci offrono comunque testimonianza della convergenza tra il pensiero dell'economista e questa seconda fase del New deal. Keynes precisava come all'intervento pubblico spettasse regolare il livello della domanda aggregata, ma non la sua composizione, da lasciare al libero gioco delle forze di mercato. Colmare le lacune della teoria classica non significava «liquidare il "sistema di Manchester", ma indicare la natura delle condizioni ambientali che il libero gioco delle forze economiche richiede, affinché esso possa realizzare tutte le sue potenzialità produttive» (Keynes 2019, p. 434): diversamente da Marx (e, aggiungiamo, da Tugwell), il suo programma si incentrava sulla «liberazione della concorrenza da ogni vincolo invece che sulla sua abolizione» (Keynes 2019, p. 406). Il vantaggio in termini di efficienza del decentramento delle decisioni economiche e il libero gioco degli interessi individuali era per Keynes «forse ancora maggiore di quanto non sia ritenuto nell'Ottocento; e la reazione contro l'appello all'interesse individuale è andata forse troppo oltre» (Keynes 2019, p. 434). Sia la necessità di stimolare i consumi che di correggere un'eccessiva disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza rendevano dall'altro lato necessaria un'imposizione progressiva e la tassazione delle eredità.

Solo nel 1938, dopo la nuova recessione, che faceva seguito tentativo dell'amministrazione di raggiungere nuovamente il pareggio del bilancio, Keynes ritenne necessario intervenire nuovamente di persona, scrivendo a Roosevelt. Era il pericolo «che la causa dei progressisti possa subire un danno, in tutti i Paesi democratici» (Keynes 2019, p. 569) a guidare Keynes nelle sue critiche, condotte con toni particolarmente duri. Queste si rivolgevano anzitutto contro la riduzione degli investimenti pubblici nel corso dell'anno precedente, tale da pregiudicare il consolidamento della ripresa. Si rendevano invece necessari investimenti e sussidi in tre settori chiave: l'edilizia, i servizi pubblici e i trasporti. È sull'edilizia popolare che l'amministrazione



Il presidente Roosevelt in visita ad alcuni agricoltori a Mandan, North Dakota (scatto di Arthur Rothstein, 1936)

avrebbe dovuto concentrare la maggior parte dei propri sforzi, in virtù dell'ampia domanda potenziale di abitazioni per la classe lavoratrice. Circa gli altri due settori, Keynes invitava Roosevelt a scegliere se nazionalizzarne le società o se lasciarle operare senza attaccarle e pretendere di introdurre la decentralizzazione in ambiti, come quello dell'energia, in cui sembrava portare soltanto a un aumento dei costi. L'ostilità del presidente nei confronti dei grandi capitalisti non avrebbe fatto che provocarne la reazione, ed essi avrebbero avuto buon gioco nel portare con sé l'opinione pubblica all'opposizione: poiché obiettivo ultimo delle politiche anticicliche era la rigenerazione della fiducia degli investitori privati, questa postura non poteva che risultare nociva. Nella conclusione, definendosi «un entusiastico sostenitore suo e delle sue politiche», Keynes dava la propria adesione a diverse delle riforme portate avanti dal New deal: il sostegno all'agricoltura, la supervisione della borsa a opera della Security and exchange commission, la contrattazione collettiva, il salario minimo e la regolamentazione degli orari di lavoro.

Nonostante la volontà di Roosevelt di ricorrere al deficit per promuovere la ripresa, supportato in questo da un numero sempre maggiore di consiglieri, ora persuasi anche dalla lettura della *Teoria Generale*, la spesa addizionale approvata nel 1938 fu modesta. L'anno successivo, inoltre, la mutata maggioranza al Congresso respinse un nuovo piano di spesa. La fiducia di Keynes nella forza delle idee lasciava spazio all'amarezza: la resistenza degli interessi costituiti era

tale, in tempo di pace, da impedire la sperimentazione delle sue teorie. Se la guerra creò ben presto le condizioni per l'espansione fiscale, le politiche di gestione della domanda aggregata poterono trovare in tempo di pace il favore dei *policymakers* statunitensi solo in una variante incentrata non direttamente sul deficit, ma sul livello di imposizione fiscale – approccio che culminerà nel taglio delle tasse in funzione anticiclica proposto nel 1964 dall'amministrazione Kennedy (Stein 1969; Skidelsky 1978). Questo modello di stabilizzazione, proposto per la prima volta negli anni quaranta da Beardsley Ruml, direttore della New York Federal reserve bank e consigliere del governo in materia fiscale, non richiedeva alcun tipo di pianificazione di nuovi investimenti pubblici ed era capace di neutralizzare la resistenza degli uomini d'affari. Dopo l'ispirazione riformista di ridefinire il contenuto della produzione, veniva così meno anche quella di destinare a progetti di utilità sociale le risorse che il settore privato lasciava inutilizzate.

CONCLUSIONE

Il ruolo di Keynes all'interno del New deal, insieme alla specificità della sua risposta alla grande depressione, può dunque essere meglio compreso alla luce della tensione tra le componenti dirigista e neoconcorrenziale. Le aspirazioni di Keynes convergevano, sia dal punto di vista teorico che dei legami personali, con gli obiettivi della seconda tendenza, che si rivelarono in parte vincenti nel ridefinire le ambizioni del riformismo statunitense (Brinkley 1995). Se la prospettiva ideale di Roosevelt di neutralizzare sia la reazione che la rivoluzione, offrendo finalmente una risposta alla crisi che rimediasse a quei mali sociali che portavano le classi subalterne al rifiuto dell'ordine vigente³, trovava il pieno sostegno dell'economista britannico, la sperimentazione del New deal poteva a suo parere trasformarsi in un successo soltanto accettando la ridefinizione da lui auspicata dei rapporti tra pubblico e privato. In assenza di questa garanzia, essa assomigliava a un «pericoloso salto verso il futuro, con la stessa certezza di un aviatore d'anteguerra rispetto a dove atterrerà» (Keynes 2013c, p. 285). Tale ridefinizione ci appare, nella pluralità di voci e orientamenti che animarono l'esperienza del New deal, un ripiegamento in senso «moderatamente conservatore» (Keynes 2019, p. 432), che attribuisce al settore pubblico un ruolo meramente residuale e compensativo rispetto al settore privato di contro all'esigenza di trasformare la produzione dal suo interno. Che essa oggi debba invece sembrare, con i suoi indubbi punti progressivi rispetto allo stato di cose presente, quasi sovversiva, è indice dell'arretratezza, nei rapporti di forza come nella cultura, delle attuali forze di emancipazione.

³ F.D. Roosevelt, *Address at the Democratic State Convention, Syracuse, N.Y.*, 29 settembre 1936, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-democratic-state-convention-syracuse-ny>.

BIBLIOGRAFIA

Bell, E.J. jr
(1968) *M. L. Wilson. Economist, Philosopher and Man of Action*, «American Journal of Agricultural Economics», n. 5, pp. 1181-1190.

Brinkley, A.
(1995) *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*, Alfred A. Knopf, New York.

Catchings, W., Foster, W. T.
(1928) *The Road to Plenty*, Houghton Mifflin, Boston.

Coyle, D.C.
(1935) *Decentralize Industry*, «The Virginia Quarterly Review», n. 3, pp. 321-338.

Gideonse, H.D. (a cura di)
(1933) *Balancing the Budget*, Public policy pamphlet n. 1, The University of Chicago Press, Chicago.

Goodwin, C.D.
(2014) *Walter Lippmann. Public Economist*, Harvard University Press, Cambridge (MA).

Harrod, R.
(1951) *The Life of John Maynard Keynes*, Macmillan, London.

Keynes, J.M.
(2013a) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. IV, *A Tract on Monetary Reform*, Cambridge University Press, Cambridge [I ed. 1978].

(2013b) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XIII, *The General Theory and After. Preparation*, Cambridge University Press, Cambridge [I ed. 1978].

(2013c) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XXI, *Activities 1931-1939*, Cambridge University Press, Cambridge [I ed. 1978].

(2013d) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XXII, *Activities 1939-1945*, Cambridge University Press, Cambridge [I ed. 1978].

(2017) *Esortazioni e profezie*, Il Saggiatore, Milano [I ed. New York, 1932].

(2019) *Teoria generale dell'interesse, dell'occupazione e della moneta e altri scritti*, Mondadori, Milano [I ed. London, 1936].

Lippmann, W.
(1933) *The President's Task*, «The Herald Tribune» 10, 11, 12 ottobre.
(1934a) *The British and Ourselves*, «The Herald Tribune», 19 aprile.
(1934b) *The First Roosevelt Year*, «The Herald Tribune», 27 febbraio.
(1934c) *The Method of Freedom*, Macmillan,

New York.

Moley, R.
(1966) *The First New Deal*, Harcourt, Brace & World, New York.

Patel, K. K.
(2016) *The New Deal: A Global History*, Princeton University Press, Princeton.

Perkins, F.
(1946) *The Roosevelt I Knew*, Viking Press, New York.

Rauchway, E.
(2015) *The Money Makers: How Roosevelt and Keynes Ended the Depression, Defeated Fascism, and Secured a Prosperous Peace*, Basic Books, New York.

Renshaw, P.
(1999) *Was There a Keynesian Economy in the USA between 1933 and 1945?*, «Journal of Contemporary History», n. 3, pp. 337-364.

Rosen, J.
(2016) *Louis D. Brandeis. American Prophet*, Yale University Press, New Haven and London.

Schlesinger, A., jr.
(1957, 1958, 1960) *The Age of Roosevelt*, 3 voll., Houghton Mifflin, Boston.

Skidelsky, R.
(1978) *The American Response to Keynes*, in *Keynes and Laissez-Faire*, a cura di T. Thirlwall, Macmillan, London, pp. 79-99.
(2003) *John Maynard Keynes 1883-1946. Economist, Philosopher, Statesman*, Penguin Books, London.

Snyder, B.
(2022) *Democratic Justice. Felix Frankfurter, the Supreme Court and the Making of the Liberal Establishment*, W. V Norton & Company, New York.

Stein, H.
(1969) *The Fiscal Revolution in America*, The AEI Press, Washington.

Tugwell, R.,
(1933) *The Industrial Discipline and the Governmental Art*, Columbia University Press, New York.

Wallace, H.A.,
(1934) *America Must Choose*, Foreign Policy Association, New York.

Tutti I link di questo articolo si intendono consultati l'ultima volta il 29 giugno 2023.

DIETRO LE QUINTE

Questo contributo rappresenta la prosecuzione di una ricerca svolta presso l'Istituto italiano per gli studi filosofici sul pensiero economico e politico di John Maynard Keynes, in cui mi proponevo di contestualizzarne le posizioni all'interno del più ampio movimento di rifondazione del liberalismo che coinvolge negli anni trenta l'intellettualità europea e americana. Il lavoro mi ha permesso di mostrare come le teorie keynesiane trovassero apprezzamento in autori ed eventi solitamente visti come antagonisti rispetto all'economista di Cambridge. Figure come Walter Lippmann, Michael Polanyi, Walter Eucken e Lionel Robbins condividevano l'esigenza keynesiana di una stabilizzazione macroeconomica come alternativa tanto al *laissez-faire* quanto alla pianificazione. Il *Colloque Walter Lippmann*, considerato l'atto di nascita del neoliberalismo, si apriva con la discussione di un libro, *The Good Society*, che faceva propria l'analisi economica proposta nella *Teoria generale*, e vedeva la proiezione di un film, *Unemployment and Money*, che offriva una presentazione divulgativa, a mezzo di schemi e diagrammi in movimento, di una teoria del ciclo economico ispirata al lavoro dell'economista britannico. L'estensore dello statuto della Mont Pèlerin society, Lionel Robbins, al primo incontro della società faceva un elogio delle politiche di pieno impiego. Dall'altra parte, rilevanti erano gli elementi di conservatorismo in cui la visione di Keynes si incontrava con la riflessione di questi autori, dalla radicale sfiducia nell'autogoverno delle masse all'elogio del mercato come sistema ottimale di distribuzione delle risorse grazie al meccanismo dei prezzi relativi. Restituire concretezza, nella sua complessità e ambiguità, alla riflessione keynesiana mi ha poi spinto a ricercare quale fosse il suo posizionamento (oltre che la sua effettiva influenza) all'interno della plurivocità di istanze che coesistevano all'interno del New Deal.