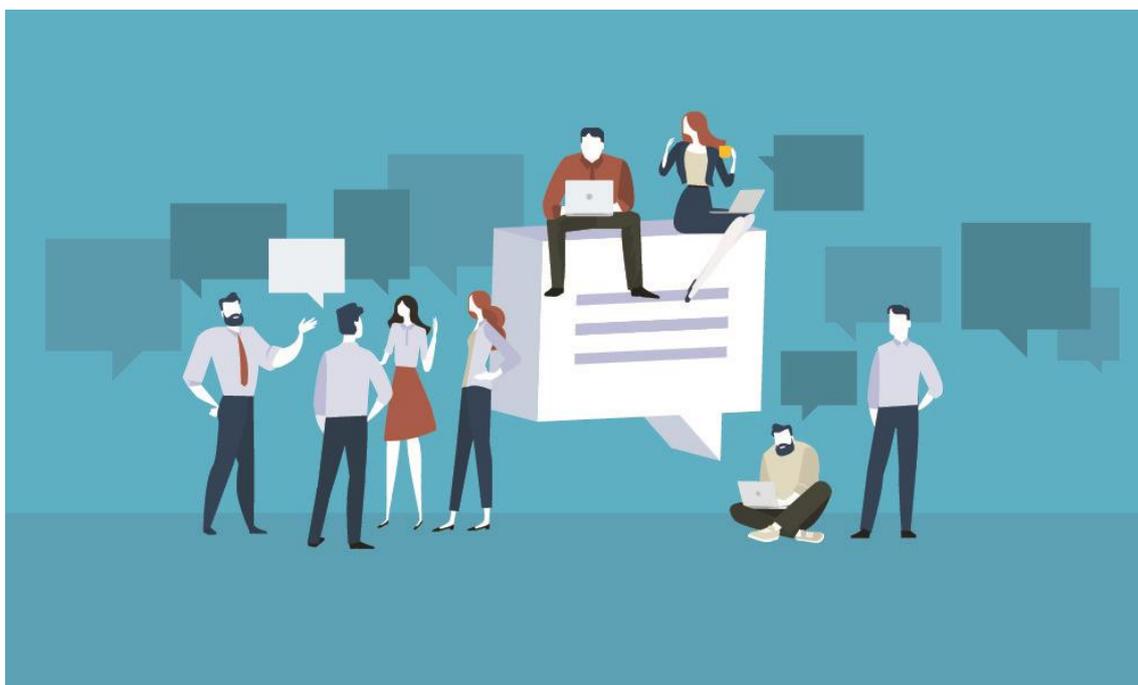


{ i / d }

italiadecide

Tribuna 1/2021

Stato e mercato



INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	5
<i>ALESSANDRO ARESU</i>	7
<i>GIUSEPPE SURDI</i>	9
<i>LAURA PENNACCHI</i>	11
<i>PIETRO MAFFETTONE</i>	15
<i>STEFANO CLÒ</i>	17
<i>LUCA LONGHI</i>	21
<i>CESARE PINELLI</i>	25
<i>GIOVANNI FARESE</i>	27
<i>ROBERTO TAMBORINI</i>	31
<i>MARCO SIMONI</i>	33

INTRODUZIONE

Il tema “Stato e mercato” è stato scelto in considerazione dell’opportunità di avviare il dibattito pubblico su una questione che si afferma come centrale nel nostro Paese poiché legata, da una parte, alla messa in campo di strategie di politica industriale – tanto più necessarie per il rilancio economico in ragione della crisi dovuta alla pandemia, oltre che indispensabili nel passaggio di paradigma legato alla rivoluzione digitale e allo straordinario sviluppo di nuove tecnologie –, dall’altra perché tale questione si articola sul terreno limitato da una regolazione prescrittiva in materia di aiuti di Stato e tutela della concorrenza.

Influenzano il rapporto tra Stato e mercato, e le sue mutazioni, ragioni politiche che vanno esplicitamente considerate: è indubbia una crescita dello spazio di intervento pubblico nel risolvere situazioni di crisi di aziende ritenute importanti per l’assetto produttivo e occupazionale del Paese; risulta necessaria la tutela, in ragione di esigenze di sicurezza nazionale, di determinati comparti produttivi, ma si registrano anche interventi occasionali che, pur ritenuti indispensabili, sfuggono ad una visione di insieme tanto necessaria in un tempo che esige scelte coerenti e produttive per l’intero sistema nazionale.

Ma soprattutto, in questo tempo, risulterà essenziale la regia pubblica, anche in termini di un significativo intervento dello Stato nel finalizzare le risorse provenienti dai diversi fondi europei, oltre che di quelle nazionali.

Questo non esclude, anzi, a nostro avviso necessita, che la “nuova” relazione tra Stato e mercato venga analizzata e discussa, venga resa esplicita e leggibile, nei modi e negli strumenti con cui si articola. Non si tratta di rispondere ad un’esigenza dommatica, ma di contribuire a migliorare, attraverso un dibattito consapevole, la qualità delle relative politiche pubbliche e la collaborazione e la fiducia tra istituzioni ed imprese.

L'inevitabile convivenza tra Stato e mercato

Stato e mercato non si libereranno l'uno dell'altro. Le sfide che ci attendono vedranno, a livello globale, un protagonismo ibrido: di Stati e mercati.

Secondo un rapporto del Fondo Monetario Internazionale nell'aprile 2020, le società partecipate dagli Stati (SOEs) hanno raddoppiato la loro importanza tra le principali imprese mondiali nell'ultimo decennio, con asset che valgono 45.000 miliardi di dollari. Allo stesso tempo, secondo un paper della Banca Mondiale del 2019, il contributo delle imprese partecipate dallo Stato non è maggioritario nemmeno nel sistema cinese, dove è stimato a circa il 40% degli asset e al 23-28% del PIL.

Il concetto che oggi segna la complessità dei rapporti tra Stato e mercato è la sicurezza nazionale. Negli Stati Uniti, l'allargamento della sicurezza nazionale porta a effetti molto rilevanti: oltre alla pervasività globale del sistema statunitense di sanzioni finanziarie, la competizione tecnologica con la Cina ha aumentato il ruolo di apparati di controllo del mercato, come il *Committee on Foreign Investment in the United States* e il *Bureau of Industry and Security*. Il capitalismo degli Stati Uniti è "politico" perché un investitore estero in nanotecnologie, biotecnologie o analisi dei dati non ha alcun "diritto" a investire nel Paese: deve essere autorizzato dagli apparati governativi, che giudicano i suoi scopi e il suo passaporto, e che valutano gli effetti sulla gigantesca "base industriale della difesa". Allo stesso tempo, le imprese private nazionali non hanno il "diritto" di realizzare rapporti commerciali con alcune grandi imprese straniere (per esempio, le società di telecomunicazioni cinesi). I controlli sulle esportazioni si riflettono in una corsa ai contributi pubblici, come avviene nell'ambito decisivo dei semiconduttori. Senza giungere ai rapporti tra il governo cinese e l'imprenditore privato Jack Ma, considerare questi fenomeni degli Stati Uniti in termini "di mercato" è improprio. E siccome riguardano la competizione geopolitica e tecnologica che muove il mondo, dobbiamo tutti farci i conti.

Così una cifra della nostra epoca è l'allargamento di "sfere di sicurezza nazionale", di Stati o aggregazioni regionali. In questo panorama, non dobbiamo però scordare mai che negli Stati Uniti il potere esorbitante della sicurezza nazionale si muove in un sistema dove fluiscono enormi risorse dei mercati finanziari e degli investitori istituzionali: è la potenza dell'innovazione, oltre al primato militare, a rendere possibile una sicurezza nazionale ipertrofica. Che altrimenti è un'arma spuntata.

Contributo pubblicato l'11 gennaio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/alessandro-aresu/>

* Direttore scientifico della Scuola di Politiche e direttore degli investimenti Deep Tech della Fondazione Enea Tech.

La pandemia, che da mesi caratterizza le nostre vite, irrompe in questo scenario, in cui si colloca anche l'Italia. L'ambito della sicurezza nazionale si allarga. Concetti un tempo dimenticati nella retorica (nella pratica, solo da alcuni) come "politica industriale" e "settori strategici", tornano di moda. A livello europeo, ritorna attuale la tradizionale strategia della Francia: ridimensionare le regole su concorrenza e aiuti di Stato per dare priorità alla scala industriale e alle iniziative pubbliche sulla frontiera tecnologica. Anche nella "corsa al vaccino" ancora in corso, Stati e mercati non vivono in mondi separati: al di là del governo tedesco che ha annunciato interventi diretti in aziende biomedicali col motto "non vendiamo la nostra argenteria", la collaborazione tra pubblico e privato è essenziale non solo per gli ordini, per le riconversioni industriali, per le filiere, ma anche per la sfida logistica, su cui si misurerà il successo dei vari sistemi nel 2021. Nei piani di ripresa, visto che il problema immediato non è certo l'assenza di liquidità sui mercati, la cartina di tornasole sarà per tutti la capacità di realizzare investimenti: una competizione di infrastrutture materiali e immateriali su cui gli Stati saranno giudicati. Dagli elettori, dagli altri Stati e dai mercati.

Un capitolo specifico riguarda il capitalismo italiano e le sue strutturali mancanze, dalla penuria di nuove grandi imprese private agli scarsi investimenti in innovazione. È emerso un ruolo crescente della Cassa Depositi e Prestiti, che andrà prima o poi valutato sulla base dell'impatto di suoi veicoli che esistono ormai da dieci anni e sulla base della rispondenza al suo ruolo storico, che resta più appropriato della funzione di holding di partecipazioni: il sostegno agli enti locali e alle infrastrutture oggi è ancora più decisivo. Ma il discorso è molto più ampio, in un capitalismo che sarà sempre più legato all'ambito europeo, nel prossimo decennio. Le società a partecipazione statale quotate in Borsa sono oggi il nucleo principale del nostro capitalismo e delle nostre filiere: sebbene siano tutt'altro che grandi rispetto alla competizione globale, hanno mostrato l'utilità della convivenza della presenza dello Stato e dello scrutinio del mercato. Nelle telecomunicazioni, l'impoverimento tecnologico e strategico della grande impresa nazionale (Telecom), che dura fino ad oggi, nacque con l'affidamento ad azionisti privati senza competenze nel settore, mentre – non va mai dimenticato – un management capace venne umiliato e accompagnato alla porta. Ma negli ultimi decenni non ha avuto successo nemmeno un modello opposto, quello delle partecipazioni locali senza alcun criterio di mercato, per esempio in *utilities* in cui la retorica pubblica non ha migliorato i servizi o rafforzato gli investimenti (basti pensare alla rete idrica). La consapevolezza, spesso dolorosa, delle lezioni del recente passato italiano è il primo passaggio da compiere per immaginare il futuro. La ripresa italiana, per trovare la sua strada, dovrà trovare un equilibrio per pensare ed affrontare la difficile ma inevitabile convivenza tra Stato e mercato.

Stati e mercati: elementi di riflessione nei capitalismi in evoluzione

L'impatto del COVID-19 sta richiedendo uno sforzo senza precedenti in tempo di pace da parte degli Stati per fronteggiare le ricadute sull'economia e sui mercati del [virus](#).

La magnitudo della crisi derivante dalla pandemia ha evidenziato il ruolo dello Stato nell'economia, non solo per fronteggiare le conseguenze sull'attività produttiva e di consumo delle misure di contenimento del contagio e garantire una rete di sopravvivenza economica per cittadini e imprese, ma anche per contribuire a superare quell'incertezza radicale che serpeggia in diverse economie nazionali e che impedisce l'emergere di una ripresa duratura.

Le politiche nazionali di contrasto alla crisi derivante dalla pandemia per essere efficaci richiedono infatti di essere calate in strategie di lungo periodo che consentano agli attori economici di trovare dei punti di riferimento per progettare il futuro in una fase che sembra caratterizzata dallo schiacciamento sulla sopravvivenza immediata, non solo economica.

Questo contesto, e le opinioni pubbliche giustamente smarrite dall'affrontare una situazione senza precedenti dal dopoguerra in poi, di conseguenza richiedono Stati in grado di delineare una strategia per il futuro, pragmaticamente modificabile e perfettibile, su cui far leva per superare lo stallo degli *animal spirits* di imprese tramortite e cittadini impauriti.

Nella storica dinamica dell'erronea contrapposizione tra Stato e mercato, che meglio si declinerebbe al plurale ovvero tra Stati e mercati, e in particolare nel quadro del rapporto più significativo e complesso tra Stato e Capitalismo, oggi riemerge quindi chiaramente nel dibattito pubblico la centralità che il soggetto istituzionale Stato ha sempre avuto, continua ad avere e avrà in futuro con la propria molteplicità di ruoli nell'economia. Ruoli che si differenziano a seconda di latitudini e longitudini, per l'evoluzione propria dei singoli paesi, e nei diversi periodi storici per il succedersi di diverse egemonie culturali e ideologiche, che ha visto da ultimo contrapporsi il Beijing consensus alla stagione del Washington Consensus.

La sottovalutazione del ruolo dello stato nell'economia appare più come una rappresentazione ideologica prevalente a partire dagli anni '80, fino alla grande crisi del 2008, che ha inciso in contesti politicamente deboli, piuttosto che nella pratica effettiva delle attività di governo in giro per il mondo. Una recente ricerca di Naqvi, Henov e Chang

Contributo pubblicato il 12 gennaio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/giuseppe-surdi/>

* Le opinioni espresse sono personali e non riconducibili alle istituzioni di riferimento.
Senior Expert Public Infrastructure Regulation Unit, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

del 2018 ha evidenziato come anche nei ruggenti anni del Washington Consensus, nel cuore della vecchia Europa, la Germania ad esempio abbia perseguito politiche industriali estremante attive sia all'interno che all'esterno dei propri confini attraverso la propria banca di sviluppo, la famosa Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Dal 2008 in poi è in corso un cambio di narrazione, complice l'ascesa del capitalismo cinese che a partire dalla grande crisi ha consacrato il suo ruolo di leader economico globale, come testimonia il Fondo Monetario Internazionale evidenziando nel Fiscal Monitor di Aprile 2020 che nell'ultimo decennio le cosiddette SOE, "state-owned enterprises", incluse tra le prime duemila grandi imprese al mondo hanno visto raddoppiare i loro asset fino a raggiungere i 45 trilioni di dollari pari a circa un quinto del totale.

Lo Stato imprenditore quindi non è mai venuto meno, anche se nel corso del tempo ha cambiato pelle e forma, soprattutto di governance, come sono cambiati approcci e modalità, non la funzione o l'esistenza, dello Stato regolatore, lo Stato innovatore e investitore oggi è più attivo che mai legittimato da un nuovo consenso e dalle nuove necessità, basti pensare che sempre la citata Germania per fronteggiare la crisi da COVID ha messo in campo a livello di governo federale [risorse per oltre 600 miliardi di euro](#) per il settore produttivo che comprendono 100 miliardi per interventi diretti di ricapitalizzazione delle imprese, che ad esempio hanno consentito il salvataggio di Lufthansa praticamente la compagnia di bandiera tedesca, e a cui si aggiungono interventi analoghi, come il Bavarian Fund, di alcuni dei principali Länder.

Oggi a queste funzioni dello Stato nell'economia si affianca la richiesta di uno Stato stratega, che richiama altre stagioni culturali, in grado di individuare traiettorie di sviluppo attraverso l'utilizzo delle principali leve di gestione della domanda pubblica, regolazione dei mercati e politica industriale, che ri-attivino circoli virtuosi per l'economia tra domanda – la cui rilevanza è stata particolarmente enfatizzata dall'esperienza di misure di contenimento del COVID – produzione, produttività e occupazione.

Le sfide che ci aspettano richiedono di superare il presupposto ideologico di una demarcazione pseudo-scientifica tra che cosa appartiene al dominio delle istituzioni e dello Stato e di cosa appartiene al dominio dei mercati, frutto dei tentativi di depoliticizzazione dell'economia per dirla con [Chang](#), e di recuperare il ruolo della teoria economica quale cassetta degli attrezzi per contribuire alla creazione di percorsi per il benessere collettivo delle diverse comunità nazionali.

LAURA PENNACCHI*

Fino allo scoppio dell'epidemia da Coronavirus la questione del ruolo dello Stato era stata trascurata e svalutata a vantaggio di una filosofia angusta e autolesionista del primato del mercato e dell'iniziativa privata, le cui nefaste conseguenze il coronavirus ha reso visibili in modo eclatante nell'impreparazione con cui l'Occidente e il mondo sono arrivati al tragico appuntamento del dilagare dei contagi e dei morti, una causa non marginale della quale è stata il lungo privilegiamento della sanità privata a scapito di quella pubblica, ridimensionata e saccheggata per decenni. Ora appaiono inadeguati a trattare la questione del rapporto Stato/mercato non solo gli approcci neoliberalisti smaccatamente ostili allo Stato, ma anche approcci più tradizionali sostanzialmente coincidenti con l'idea che lo Stato debba a limitarsi a fornire alle imprese e al mondo produttivo attività regolatoria e incentivi indiretti (tra cui spiccano quelli fiscali) o con la convinzione secondo cui di politica pubblica (come quella industriale) si può correttamente parlare unicamente in termini di regole della concorrenza (antitrust, privatizzazioni, difesa dei diritti proprietari ecc.) o al massimo di finanziamento delle infrastrutture di base e della ricerca pubblica.

Un approccio molto più interessante come pare quello che definisco dello Stato "strategico": uno Stato più avventuroso e più disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata, certamente nella ricerca scientifica e tecnologica ma pure nei campi delle nuove domande sociali, innanzitutto di prevenzione e di salute, del risanamento ambientale, del riassetto dei territori e della riqualificazione urbana. Solo uno Stato "strategico", infatti, è in grado di porsi i nuovi necessari interrogativi e di trovare risposte ad essi, uno Stato il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente e esplicitamente con strumenti appositi. Nell'avvicinarsi di tutti i grandi cicli tecnologici e nella spinta verso le innovazioni fondamentali – oggi con le tecnologie verdi, farmacologiche e sociali per l'avvio di un "nuovo modello di sviluppo" – l'intervento dello Stato si è rivelato e si rivela decisivo, non solo "facilitatore" e alimentatore di condizioni permissive, ma creatore diretto, motore e traino dello sviluppo. Come dice Mariana Mazzucato, in molti casi lo Stato non si è limitato a correggere i mercati ma si è impegnato per crearli. Questo è, del resto, l'impianto che sorregge il rivoluzionario Next Generation Eu, il piano lanciato dall'Unione Europea per uscire dalla recessione provocata dalla catastrofe pandemica, che non a caso ha il suo baricentro negli investimenti pubblici.

L'approccio dello Stato "strategico" aiuta, peraltro, a mettere in luce, oltre all'encomiabilità, anche un limite del ritorno di attenzione alla questione delle diseguaglianze: il mancato intreccio dell'analisi delle diseguaglianze con una osservazione degli elementi *strutturali* del funzionamento dell'accumulazione e della produzione del

Contributo pubblicato il 12 gennaio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/laura-pennacchi/>

* Economista; Coordinatrice Forum dell'Economia – CGIL.

sistema economico capitalistico, il che dà luogo a una considerazione delle diseguaglianze come problema solo *distributivo* e *redistributivo* da trattare *ex post* (con il dilagare di bonus e trasferimenti monetari come il “reddito di cittadinanza”), non anche problema *allocativo* da trattare *ex ante* perché attinente al funzionamento delle strutture, dell’accumulazione, della produzione, per il quale dobbiamo pensare alla giustizia in termini *allocativi*. In questa prospettiva vedere i limiti degli approcci tradizionali, in particolare della teoria delle *market failures* e delle *imperfezioni* del mercato – che può, secondo Pierluigi Ciocca, “far erroneamente pensare a una rimediabilità ‘microeconomica’, mercato per mercato, delle contraddizioni” – è cruciale. Tale teoria, infatti, si fonda sull’idea che, quando si tratti di mercati perfettamente concorrenziali, questi bastino a se stessi. Invece ci sono molte situazioni in cui semplicemente i mercati non possono soccorrerci. E ciò è ancora più vero quando – come nei tempi presenti segnati dalla tragedia del coronavirus – la strutturale della crisi fa avanzare l’esigenza di un’analoga strutturale nel ridisegno della composizione della produzione e del modello di sviluppo, quando cioè le economie vanno rimodellate dalle fondamenta: il mercato non può domandare prodotti che nessuno sa siano possibili e, d’altro canto, non si può assistere immobili al manifestarsi delle implicazioni distruttive della crescita dell’economia postindustriale, analoghe a quelle che classicamente Polanyi descrisse per l’avvento dell’economia urbana industriale.

Secondo la visione standard tradizionale le imperfezioni, e relative *esternalità*, del mercato possono insorgere per varie ragioni, come l’indisponibilità delle imprese private a investire in “beni pubblici” – quali la ricerca di base, dai rendimenti inappropriabili e dai benefici accessibili a tutti –, la riluttanza delle aziende private a includere nei prezzi dei loro prodotti il costo dell’inquinamento il che dà luogo a esternalità negative, il profilo di rischio troppo elevato di determinati investimenti. Se ne deduce che lo Stato dovrebbe fare cose importanti ma limitate, come finanziare la ricerca di base, imporre tasse contro l’inquinamento, sostenere gli investimenti infrastrutturali. Collegate a questa teoria sono le tesi (per esempio di Sunstein e di Thaler) che il ruolo dello Stato dovrebbe essere prevalentemente di fornire “spinte gentili” (*nudges*) o di *regolare* cercando le regole più *semplici* possibili, assumendo che semplice sia equivalente a duttile, intelligente, libero, efficace, creativo. Ma uno dei difetti maggiori di tali teorie è che da una parte immaginano interventi pubblici “circoscritti” e “occasionalisti” (come circoscritti e occasionalisti sarebbero i fallimenti del mercato) mentre essi nella realtà sono “pervasivi” e “strutturali”, dall’altra parte ignorano un elemento fondamentale della storia delle innovazioni: in molti casi decisivi il governo non ha soltanto dato “spintarelle” o fornito “regolazione”, ha funzionato come “motore primo” delle innovazioni più radicali e rivoluzionarie e della creazione di lavoro.

Dopo la pandemia è diventato ineludibile l’intreccio “ruolo dello Stato/nuovo modello di sviluppo/rilancio della problematica del lavoro”. Riscoprire oggi il ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche significa riscoprire l’ispirazione autentica del New Deal di Roosevelt e dei Piani del Lavoro. La problematica Stato/mercato, pertanto, va ben al di là di se stessa. Perché questa è la vera sfida odierna: puntare o meno su una “riforma” in grande del capitalismo, una riforma profonda, come quella che si delineò ai tempi di Keynes, quando

una radicalità inusitata di *progettazione teorica* e di *critica ideologica* congiunse il pensiero innovativo keynesiano alle rivoluzionarie iniziative di Roosevelt e al riformismo radicale europeo – il laborismo inglese ispirato da Beveridge e la socialdemocrazia scandinava – che si opponevano, anche idealmente, ai totalitarismi. Solo così si può tornare a prendere nuovamente sul serio l'obiettivo della piena occupazione – eluso dalla maggior parte dei paesi OCSE dagli anni '70 – facendo sì che i governi offrano anche “lavoro pubblico garantito” agendo come *employer of last resort*, secondo le indicazioni di Keynes, Minsky, Meade, Atkinson e tanti altri, idea che è nel programma con cui Joe Biden ha vinto le recenti presidenziali americane.

Stato o mercato?

La Grande Recessione del 2008-2009 e la recente crisi pandemica hanno riportato in auge l'intervento attivo dello stato nelle economie di mercato. Dalla politica monetaria a quella fiscale, si scardina la visione neoliberale incentrata su mercati che si autoregolano. In che modo va letto ed interpretato questo cambio di paradigma? Prendendo in prestito un'immagine da Karl Polanyi, possiamo dire che il pendolo dei sistemi produttivi occidentali ritorna verso forme di economie in cui i mercati diventano maggiormente 'embedded'. Questo cambiamento ha due effetti principali. In primo luogo, ci rammenta una lezione importante riguardante il rapporto fra stato e mercato. In secondo luogo, ci offre un'opportunità da non sprecare, ossia quella di ridare centralità alla giustizia sociale.

Procediamo con ordine. Il progetto neoliberale di un mercato senza Stato, va detto con grande franchezza, è intellettualmente insostenibile. Come ci hanno insegnato gli economisti classici (da Smith a Marx, passando per Ricardo e Mill), lo Stato deve intervenire nel mercato per permetterne il funzionamento. Lo stesso Einaudi (che di certo aveva ben interiorizzato la lezione degli economisti più liberisti), era del tutto consapevole che il mercato non può esistere senza istituzioni fondamentali che del potere pubblico sono storicamente prerogativa esclusiva. In primis, i diritti di proprietà e la loro difesa tramite l'uso della forza. Lezione, questa appena accennata, fatta propria e ampliata dalle prospettive istituzionaliste e neo-istituzionaliste (si pensi ad autori come Veblen, North, Ostrom e, più di recente, Acemoglu e Robinson).

Inoltre, non sarebbe del tutto improprio affermare che una buona parte della teoria economica non ortodossa del secondo Novecento ha sostenuto la necessità dell'intervento pubblico nei sistemi economici. Guardando ad approcci parzialmente alternativi alla teoria neoclassica, contributi come quello offertoci dalle visioni di ispirazione keynesiana della macroeconomia, oppure della *behavioural economics* in microeconomia, hanno certamente minato il sogno di vedere, nel mondo reale, il realizzarsi spontaneo degli ideali della *welfare economics*.

Ma è la stessa teoria neoclassica, per come si è andata a sviluppare negli ultimi 5 decenni (e invero da Pigou in poi), che ha fatto emergere un numero crescente di quelli che in gergo si chiamano fallimenti di mercato, ossia tipi di circostanze dove il libero mercato, se non corretto dall'intervento pubblico, produce risultati non ottimali dal punto di vista

Contributo pubblicato il 19 gennaio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/pietro-maffettone/>

* Ricercatore di Filosofia politica, Università degli Studi di Napoli Federico II.

dell'efficienza complessiva del sistema. Esempi comuni hanno a che vedere con le esternalità, le asimmetrie informative, e la presenza di forme di mercato non concorrenziali.

E veniamo all'opportunità che ci viene offerta. Il fondamentalismo del mercato, come lo ha chiamato Dani Rodrik, ha provato a scavare un solco fra economia e società, rappresentando la prima come ambito tecnico e de-politicizzato. Le conseguenze di lungo periodo di una tale visione, come lo stesso Polanyi sosteneva e come il recente riemergere di movimenti populistici ha sostanzialmente confermato, mettono a repentaglio la stabilità dei sistemi liberal democratici. I cittadini, stanchi di essere assoggettati a logiche economiche che li vedono come mere pedine da sacrificare, si gettano nelle braccia di chi promette loro di domare il mercato ora e per sempre. E questo avviene al netto della plausibilità delle soluzioni offerte, o dei mezzi, spesso moralmente e politicamente nefasti, proposti.

Nella breccia ideologica e cognitiva che si sta aprendo si può e si deve, invece, riportare il tema della distribuzione delle risorse economiche al centro del dibattito pubblico e, tramite questo, sottoporlo al vaglio di criteri di giustizia sociale. Giustizia qui intesa come redistribuzione delle risorse generate con l'aiuto del mercato, ma anche come *pre*-distribuzione, ossia come alterazione delle regole del gioco e della distribuzione iniziale degli asset in modo da favorire, ad esempio, una maggiore eguaglianza di opportunità. Questa, in sintesi, la lezione di Rawls, ma anche di economisti come Meade e più di recente Atkinson e Piketty.

Le sfide che attendono i paesi occidentali sono invero assai complesse. Una gestione più consapevole dell'integrazione economica globale e del cambiamento tecnologico, ma anche una politica condivisa ed efficace per evitare le conseguenze del cambiamento climatico, rappresentano soltanto alcune di esse. Sono però sfide che vanno affrontate non unicamente in nome dell'efficienza e della crescita economica, ma anche dell'equità e dello sviluppo sostenibile. Non farlo ci esporrebbe certamente a un fallimento di tipo etico e morale, ma anche politico-istituzionale, di portata storica.

Obiettivi ambientali tra Stato e mercato: serve una nuova strategia

“*Despite a record drop in global emissions this year, the world is far from doing enough to put them into decisive decline*”, ha dichiarato l’Agenzia Internazionale dell’Energia (IEA). Nemmeno il crollo di PIL, produzione industriale, commercio internazionale e consumi energetici nell’*annus orribilis* della pandemia sembra sufficiente a porre le emissioni globali in un percorso compatibile con gli obiettivi di contenimento delle temperature globali. Gli attuali investimenti necessari alla realizzazione della transizione energetica sono ancora inadeguati. Tra il 2014 e il 2018, le fonti fossili hanno ricevuto il 62% degli investimenti energetici globali, le rinnovabili solo il 18% (fonte IEA). L’incertezza risultante la crisi pandemica, e il conseguente crollo dei prezzi elettrici e del petrolio, ha determinato un’ulteriore contrazione degli investimenti in rinnovabili.

Per l’Italia, la proposta in discussione a Bruxelles di ridurre le emissioni di almeno il 55% al 2030 rispetto i livelli del 1990 si tradurrebbe in aumento del fotovoltaico di ulteriori 50 GW. Ma cosa significa aumentare il fotovoltaico di 50 GW in meno 10 anni? Per farsi un’idea ricordiamo che negli ultimi 15 anni, in Italia, sono stati installati 20 GW di potenza fotovoltaica, la maggior parte dei quali realizzata grazie ad ingenti sussidi scaricati in tariffa con effetti regressivi¹. L’aumento della bolletta elettrica è pesato maggiormente sulle fasce più deboli della popolazione. Terminata la stagione dei sussidi, gli investimenti in rinnovabili hanno segnato una battuta d’arresto. Negli ultimi anni sono stati installati poco più di 1 GW/anno, un valore molto inferiore a quello sostenuto dal Conto Energia e ben lontano dai 5 GW annui che si dovrebbero costruire nei prossimi 10 anni.

Urge quindi interrogarsi su quali strategie adottare per ottemperare ad obiettivi energetici così ambiziosi e così lontani dall’attuale stato di fatto. Gli operatori di mercato chiedono certezza normativa, procedure autorizzative semplificate, oltre alla destinazione dei fondi del Next Generation EU alla transizione verde. Tutte proposte che coinvolgono lo Stato nella sua funzione di regolatore: un soggetto esterno al mercato che – attraverso norme, procedure e strumenti giuridico-economici – lo modella, ne definisce i perimetri e influenza il comportamento dei suoi operatori. Alcuni osservatori travisano in questo modello il rischio di una distorsione dei sottostanti meccanismi concorrenziali. Spesso, più regolazione implica meno mercato.

Contributo pubblicato il 20 gennaio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/stefano-clo>

* Ricercatore in Politica economica, Dipartimento di Scienze per l’Economia e l’Impresa, Università degli Studi di Firenze.

¹ Il Conto Energia ha garantito più di 6 miliardi di euro annui per un periodo ventennale.

Come perseguire quindi gli obiettivi energetici e ambientali in un contesto di mercato? Evitando cioè che l'intervento dello Stato finisca per sostituirsi al mercato stesso? Forse, per rispondere a questo interrogativo, può essere utile porre i riflettori sullo Stato nel suo ruolo di attore di mercato, sia sul versante della domanda che dell'offerta. Governo centrale ed enti locali continuano infatti ad essere il principale azionista di diverse imprese produttrici di energia. Inoltre, lo Stato è un importante acquirente di energia. Le sottostanti strategie di investimento dei soggetti a controllo pubblico dovrebbero essere pienamente allineate agli obiettivi politici sottoscritti in tema di energia e ambiente.

Il nuovo modello di impresa a controllo pubblico L'idea che pubblico significhi inefficienza è ancorata ad un ormai superato modello di impresa pubblica: un soggetto controllato al 100% dallo Stato e operante in un contesto di monopolio. Negli ultimi 25 anni le riforme di liberalizzazione e privatizzazione hanno cambiato profondamente il volto delle imprese pubbliche. Imprese oggi a controllo pubblico ma con azionariato misto, spesso quotate in borsa, con un ristrutturato assetto organizzativo e una moderna *governance* aziendale, chiamate a competere in mercati liberalizzati e globalizzati. Enel, Eni, Hera, A2A, Acea, Enel Green Power – tra le principali imprese del mercato elettrico – corrispondono a questo profilo. Le nuove imprese a controllo pubblico hanno maggiormente orientato le proprie strategie verso modelli caratteristici del settore privato in termini di struttura aziendale e orientamento alla redditività. Studi recenti mostrano come esse – in particolare quelle provenienti da Paesi ad elevata qualità istituzionale – abbiano conseguito miglioramenti in termini di produttività, dimostrandosi capaci di coniugare obiettivi di performance economica con finalità di interesse generale

Non possiamo quindi ignorare le opportunità rappresentate dalle imprese a controllo pubblico. Soggetti che oggi giorno dovrebbero pienamente allineare le proprie strategie di investimento agli obiettivi politici in temi di energia e ambiente, senza il bisogno di ricorrere a costosi incentivi e “accontentandosi” di un ritorno sui capitali investiti inferiore a quello richiesto dai fondi di investimento privati. Tra il 2000 e il 2014, le imprese energetiche pubbliche in area OCSE hanno aumentato la quota rinnovabili sul totale capacità elettrica dal 9% al 23%; tuttavia, i due terzi degli investimenti nel loro portfolio sono ancora destinati alle fonti fossili. Segnale che il cambiamento verso una maggiore impronta *green* delle imprese pubbliche si stia affermando, ma non così velocemente.

Green public procurement La seconda tipologia di strumento a supporto delle rinnovabili è l'attuazione del cosiddetto *green public procurement* ossia acquisti verdi da parte della pubblica amministrazione. In questo caso, i governi possono fare leva sul loro ruolo di grandi consumatori di energia, introducendo criteri volti alla riduzione degli impatti ambientali nelle politiche di acquisto di beni e servizi da parte degli enti pubblici. Questo può tradursi in un efficientamento energetico di tutti gli edifici della pubblica amministrazione e nell'impegno di acquisto esclusivo di energia rinnovabile, attraverso accordi di lungo termine (*Purchase Power Agreement* - PPA) con garanzie di origine che certifichino la provenienza rinnovabile dell'energia acquistata.

Scelte di investimento e di acquisto *green* da parte dei soggetti pubblici attivi sul versante della domanda e dell'offerta di energia rappresentano strategie di mercato, coerenti con gli stessi principi concorrenziali e capaci di superare la tradizionale dicotomia tra Stato e mercato. Queste azioni possono rappresentare una strada complementare, più incisiva e meno distorsiva rispetto alla regolazione per il perseguimento degli obiettivi ambientali. Una strada che tuttavia richiede una volontà politica fattiva dei governi centrali e locali, chiamati a tradurre generali impegni ambientali in concrete scelte di investimento e di acquisto.

LUCA LONGHI*

1. La scena politica, istituzionale ed economica, ancor più alla luce della pandemia in corso, impone un ripensamento del rapporto tra Stato e mercato rispetto alla configurazione che lo stesso era andato ad assumere negli ultimi decenni.

L'emergenza che a vari livelli ci attanaglia invoca nuove forme di intervento pubblico, essendosi dimostrate insufficienti, alla prova dei fatti, molte delle risposte apprestate nel quadro della costituzione economica vigente, instaurata per effetto dei Trattati europei.

Basti pensare alla disciplina restrittiva in tema di aiuti di Stato, che non si è dimostrata complessivamente funzionale alla crescita delle nostre imprese e alla tutela dell'occupazione.

La stessa concorrenza, principio-cardine del diritto pubblico degli ultimi trent'anni, ha finito per rivelarsi spesso un'utopia e non certo quel fattore di democrazia economica che prometteva di essere, nell'ambito di un tessuto sociale oggettivamente impoverito, *crisi dopo crisi*.

Non era questo il contesto di benessere e progresso che immaginavamo all'alba del processo di integrazione comunitaria, quando le premesse e le speranze erano ben altre.

2. A ben vedere, la nostra Costituzione, in tema di rapporti economici, sarebbe tutt'ora in grado di esprimere i contenuti utili ad indicare la strada dello sviluppo, se solo se ne volesse ritrovare, anche in parte, l'autentico spirito originario.

Non si tratta qui di rivendicare nostalgiche posizioni stataliste, che risulterebbero sicuramente sorpassate, quanto piuttosto di dare concreto svolgimento a principi e concetti

Contributo pubblicato il 21 gennaio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/luca-longhi/>

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università Telematica Universitas Mercatorum (Roma).

troppe volte rimasti *tra parentesi*⁷ che molto hanno a che fare con la vocazione sociale della Carta repubblicana e che rivestono oggi una nuova drammatica attualità.

Si pensi alla tutela del lavoro (artt. 35 ss.), ai fini sociali dell'iniziativa economica (art. 41), alla funzione sociale della proprietà (art. 42), all'utilità generale di alcune categorie strategiche di imprese (art. 43), al valore del risparmio (art. 47), tutti elementi particolarmente in sofferenza nel panorama odierno, per oggettivi fattori contingenti (il virus, ad es.), ma anche e soprattutto per l'incapacità delle politiche pubbliche degli ultimi anni di individuare misure adeguate al mondo che cambia.

Ciascuno dei concetti appena evocati – tutt'ora muniti, giova ricordarlo, di piena validità (*rectius*, effettività) giuridica – costituisce, a suo modo, puntuale applicazione e declinazione dei principi di solidarietà (politica, economica e sociale) ed eguaglianza, rispettivamente dettati dagli artt. 2 e 3 Cost., che sono, com'è evidente, collocati alla base del nostro ordinamento costituzionale.

3. Tre decenni di privatizzazioni in senso ampio ci hanno consegnato uno scenario di totale “disarmo” del diritto⁸ e del suo strumentario tradizionale, nel quale – quel che è più grave – si è andata smarrendo finanche quella fondamentale *cultura*⁹ del pubblico sulla quale ci si formava un tempo nelle scuole, nelle università, nei partiti.

In uno scenario di desertificazione giuridica e culturale diviene certamente più difficile pensare di recuperare, proprio nel momento dell'emergenza, un ruolo attivo dei poteri pubblici, cui si era progressivamente ritenuto di ridurre, a tutti i livelli, i margini di operatività rispetto alle loro potenzialità originarie.

Lo svuotamento delle istituzioni pubbliche dei significati e delle missioni che rispettivamente competerebbero loro rischia di produrre, parafrasando il titolo di un famoso volume, un *état sans le droit*¹⁰, ovvero un'istituzione spogliata di gran parte delle sue antiche prerogative, a tutto danno dei consociati, cui vengono a mancare in alcuni casi addirittura certi riferimenti elementari (pensiamo alla sicurezza pubblica, che credevamo ormai acquisita e che oggi, invece, si ripropone come urgenza assoluta)¹¹, come testimoniato dalle cronache quotidiane.

4. Invocare il primato del diritto sull'economia, come pure si è opportunamente sostenuto a più riprese in questi mesi, richiede un impegno radicale, rivolto innanzitutto a restituire alle istituzioni giuridiche il peso e la centralità perduti nel breve volgere di pochi decenni.

Non si può pensare di adottare decisioni cruciali, in grado di incidere con efficacia sulla situazione in corso, se non si ritiene di dare allo Stato nelle sue plurime articolazioni quel ruolo che *costituzionalmente* gli spetta.

⁷ Cfr. N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003, p. 25.

⁸ A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, p. 32 parla di «disarmo» del diritto pubblico.

⁹ Nel senso ampio di *Kultur*.

¹⁰ Il riferimento è a L. COHEN-TANUGI, *Le droit sans l'État. Sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, 1985.

¹¹ Cfr. A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in *Dir. soc.* 2013, ora in A. PACE, *Per la Costituzione. Scritti scelti*, vol. II, Napoli, 2019, pp. 765 ss.

Le recenti vicende americane insegnano, del resto, che le istituzioni democratiche non debbono essere date per scontate e necessitano, anzi, di essere costantemente innervate, perché si possa garantire un futuro sereno alla collettività.

Occorre ripartire dallo Stato e dalle sue funzioni fondamentali per rigenerare di continuo la tanto reclamata coesione sociale, ovvero quel senso di identificazione reciproca tra cittadini e istituzioni su cui deve costruirsi il nostro stare insieme.

Senza avere a cuore la realizzazione di questi presupposti, non si vede come si possa cercare in maniera credibile di regolare dei mercati sempre più ingovernabili, né tantomeno ipotizzare una rinascita verosimile, una volta terminata l'emergenza sanitaria.

C'è bisogno di *politica* (nel senso di assunzione di responsabilità e riattivazione dei processi decisionali democratici) e di scelte coraggiose che rimettano in discussione certe tendenze consolidate: le condizioni attuali, pur nella loro drammaticità, possono, se non altro, offrire un'occasione propizia – forse l'ultima – per correggere la rotta e scongiurare il rischio di un naufragio.

Oltre la contrapposizione fra Stato e mercato

La crisi economica dovuta all'emergenza sanitaria sta comportando anche in Italia un ritorno in grande stile all'intervento pubblico. Non tanto e non solo sotto forma di salvataggio pubblico di banche private, come dopo la crisi finanziaria del 2008, quanto un ritorno allo Stato investitore e perfino programmatore e, dall'altra parte, a uno Stato che torna a proteggere i diritti sociali dei suoi cittadini anche a costo di accumulare spesa in deficit.

Non siamo, però, di fronte all'ennesimo giro di giostra, dal privato al pubblico, dopo che nell'ultimo trentennio avevamo avuto il passaggio opposto, e magari prima ancora (per chi volesse provare la vertigine della regressione all'infinito) la forte pubblicizzazione seguita alla fine del *laissez-faire* di un secolo fa. Questi schemini non sono solo frutto di semplificazioni; sono proprio sbagliati, perché presupponendo una contrapposizione drastica (se non ontologica) fra Stato e mercato nascondono così facendo gli intrecci fra pubblico e privato che sono stati sempre forti specialmente in un Paese a capitalismo assistito come il nostro. Per convincersene, basterebbe guardare all'evoluzione della spesa pubblica, e soprattutto della sua composizione. Come classificare i massicci incentivi alle imprese private? Davvero possiamo considerare privato il settore della sanità convenzionata? E i tagli al settore sanitario pubblico, di cui pure ora paghiamo le conseguenze, sono stati uniformi oppure differenziati nei vari modelli regionali, dalla Lombardia all'Emilia?

Quando si parla di ritorno al pubblico, un secondo elemento da ricordare sempre è il declino verticale di una visione dell'interesse generale capace di guidare le scelte pubbliche. Si tratta di un declino che ha contato tantissimo già all'epoca delle privatizzazioni della seconda metà degli anni Novanta, quando si vide che l'assenza di una chiara definizione dell'interesse pubblico distingueva le privatizzazioni italiane da quelle di altri grandi Paesi europei.

Ad essa corrispondeva non a caso la scomparsa di una classe di manager pubblici capaci di fare bene quel mestiere. Parlo dei manager delle vecchie partecipazioni statali, ma anche dell'amministrazione tecnica dello Stato, che fu smantellata molto prima di Tangentopoli, per effetto della prima regionalizzazione degli anni Settanta. Col risultato che oggi i progetti delle opere pubbliche non sono di fatto opera di funzionari pubblici (per altri versi assai

Contributo pubblicato il 21 gennaio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/cesare-pinelli-2/>

* Professore ordinario di diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma.

impauriti, vista l'azione delle procure) ma delle stesse imprese private. Se questa è la situazione, che ovviamente un'autorità come l'ANAC non potrà mai correggere, cosa vuol dire tornare all'intervento pubblico?

Ancora, che senso ha, *rebus sic stantibus*, parlare di una "nuova IRI"?

Si pensi pure, *a contrario*, all'incuria per la manutenzione, nonostante l'agghiacciante notizia seguita al crollo del ponte Morandi che la durata media delle opere in cemento armato prive di manutenzione è di cinquanta anni. La manutenzione che occorrerebbe farebbe dell'Italia un cantiere a cielo aperto, salvando a questo punto le nostre vite e assicurando molta occupazione. Difficile pensare a un intervento più pubblico di questo. Ma se ne parla solo il giorno dopo l'ennesima sciagura.

Il capitolo dei servizi pubblici rientra in pieno nel discorso. Davvero si tratta solo di tornare a spendere? Il problema dei tagli lineari che abbiamo alle spalle è che hanno buttato una parte del bambino (delle prestazioni indispensabili) con l'acqua sporca degli sprechi. Poiché nel frattempo nulla è stato fatto per distinguere l'uno dall'altra, bisognerebbe concludere che, riprendendo semplicemente a spendere, tornerebbero tutte e due. Quello dei controlli, delle valutazioni di qualità della spesa, è un campo usurato dalla brutta fine delle tante Commissioni per la *spending review*. Ma non è che dei controlli e delle valutazioni di spesa possiamo fare a meno solo perché sono finite male quelle Commissioni.

Alla fine, la domanda non è se ci sarà un ritorno al pubblico. Ma se, e soprattutto come, potrà maturare una visione dell'interesse generale che porti a ripristinare un minimo di eguaglianza e di mobilità sociale. Gli accenni fatti inducono a dubitare che ve ne siano le condizioni.

“Ricci” e “volpi” di Stato e di mercato

L'economista Dani Rodrik ha in anni recenti riproposto un'efficace immagine di Isaiah Berlin: i ricci e le volpi: “I ricci – scrive Rodrik – sono conquistati da un'unica idea – i mercati funzionano al meglio, i governi sono corrotti, l'intervento dello Stato nell'economia è controproducente – che applicano incessantemente. Le volpi, di contro, mancano di una grande visione e coltivano sul mondo molte idee differenti, alcune in contraddizione tra loro”¹³. Forse non è inutile ricordarlo nel momento in cui l'aggiustamento dei pesi relativi dell'economia pubblica e dell'economia privata indotto dalla pandemia ha riproposto, in Italia, l'antico e mai sopito dibattito tra Stato e mercato. Sia detto subito: la contrapposizione, se tale, è in certa misura inutile e sterile, se solo si riflette su ciò che affermava Guido Carli e cioè che “non esiste un sistema così intensamente pianificato quanto l'economia di mercato”. In Italia, proseguiva Carli, “l'economia di mercato è praticamente inesistente proprio perché del pari è inesistente ogni elemento di programmazione generale. Forse che l'economia americana – si chiedeva – non è “programmata?”¹⁴. Ovviamente, tutto sta a intendersi sul significato della parola “programmazione” – un terreno scivoloso sia sul piano storico sia su quello teorico, ma in certa misura ineludibile. Proviamo dunque a inerpicarci lungo questo sentiero.

Che cosa è avvenuto con la pandemia? Ha scritto Sabino Cassese: “La pandemia ha fatto riprendere quota all'*Etat puissance* (lo Stato-potere), ha fatto ampliare il suo *golden power* (il potere di autorizzare gli investimenti stranieri), ha accresciuto il debito pubblico, ha spinto a chiudere le frontiere, ha prodotto una drastica riduzione del traffico internazionale, ha ridotto il commercio internazionale di beni e servizi, ha indotto le imprese a ridurre le *global value chain* (le catene globali del valore che consentono di decentrare la produzione nei paesi dove i costi sono inferiori)”¹⁵. Si aggiungano, sul piano europeo, l'adozione di un *Temporary Framework* che deroga in materia di aiuti di Stato, i programmi di acquisto di titoli del debito pubblico da parte della Banca Centrale Europea, l'emissione di titoli di debito comune, la sospensione dei parametri fiscali relativi al deficit e al debito pubblico. Alcune scelte sono doverose, altre promettenti se porteranno a un ripensamento di vecchi schemi e troveranno una convinta adesione in sede politica una volta finita la pandemia. Ma ce n'è abbastanza per risvegliare vecchie nostalgie e altrettanti vecchi timori. Chi non ha letto le quotidiane (e

Contributo pubblicato il 2 febbraio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/giovanni-farese/>

* Professore associato di Storia dell'Economia, Università Europea di Roma.

¹³ D. Rodrik, *Ragioni e torti dell'economia*, Bocconi Editore, Milano, 2016 [ed. inglese 2015], p. 190.

¹⁴ G. Carli, *Intervista sul capitalismo italiano*, a cura di E. Scalfari, Bollati Boringhieri, Torino, 2008 [1977], p. 114.

¹⁵ S. Cassese, “Salviamo la democrazia”, *La Lettura/Corriere della Sera*, 31 gennaio 2021, p. 7.

a volte storicamente superficiali) ingiunzioni volte a scongiurare il formarsi di una “nuova IRI”? Chi del resto può negare che lo Stato e le sue amministrazioni abbiano dato, nel loro insieme e fatte le dovute eccezioni, pessima prova di sé nella gestione del denaro pubblico? E chi, d'altra parte, può dimenticare l'antica e spesso pregiudiziale ostilità di una parte dei privati per ogni forma di intervento pubblico? Non si tratta di distribuire torti e ragioni, ma di ragionare su condizioni e contesti.

Il dibattito va portato, al lume della Storia – disciplina colpevolmente marginalizzata¹⁶ e che insegna anzitutto la *phronesis* (una prudente saggezza) – al di fuori delle reazioni emotive e, se possibile, ponendo le conseguenti azioni sul binario della continuità delle scelte strategiche di fondo. Non vi è grande paese, né in Europa né altrove, in cui l'economia non sia sorretta da una forte componente pubblica e da una altrettanto forte componente privata. È così – dovrebbe essere così – anche in Italia: per le caratteristiche strutturali, che impongono l'“economia aperta” (per la carenza di materie prime e la necessità di i mercati di sbocco); per quelle di relativa debolezza del mercato, anche finanziario, che ha storicamente richiesto forme di intervento pubblico, anche nella canalizzazione del risparmio verso gli investimenti produttivi. Si pensi a tre momenti: all'età giolittiana (INA), agli anni Trenta (IMI, IRI, Legge bancaria), all'età degasperiana, che conferma, sostanzialmente, gli assetti del passato e li consacra nell'articolo 47 della Costituzione.

La nuova costituzione economica emersa negli anni Ottanta e Novanta del Novecento ha segnato il passaggio dallo “Stato imprenditore” allo “Stato regolatore”¹⁷. Ma non ha fatto venire meno quella duplice esigenza di fondo: da una parte la necessità di scelte nel tempo coerenti per sorreggere e sospingere gli elementi di tenuta di un sistema aperto di relazioni internazionali (dall'Europa in su) di cui il sistema produttivo ha un bisogno vitale; dall'altro, la necessità di puntellare, anche con strumenti pubblici, la mobilitazione del risparmio a fini produttivi, specialmente a favore delle medie imprese esportatrici. Occorrerebbe privilegiare forme di garanzia per il capitale di rischio rispetto all'ingresso diretto nel capitale delle aziende. Ha affermato di recente il presidente della Consob, Paolo Savona: “La soluzione di far beneficiare il capitale di rischio della garanzia statale, entro limiti e condizioni predeterminati, ma attuata in tempi brevi e in forme chiare e semplici, eviterebbe un ritorno non meditato dello Stato nelle imprese e garantirebbe ai piccoli risparmiatori di godere di garanzie capaci di azzerare il rischio delle proprie scelte per un periodo predeterminato; essi beneficerebbero inoltre dei vantaggi di una ripresa produttiva da parte delle imprese alle quali affidano i loro risparmi nel caso in cui gli investimenti avessero successo. Lo Stato spenderebbe certamente meno di quanto non faccia erogando sussidi a fondo perduto, compresi quelli destinati a imprese che non hanno possibilità di sopravvivenza”¹⁸. Negli anni Trenta, nel contesto della grande depressione, le obbligazioni

¹⁶ A. Proserpi, *Una società senza Storia. La distruzione del passato*, Einaudi, Torino, 2021.

¹⁷ S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021 [1995]. Le ultime pagine, sui vecchi e nuovi strumenti di intervento statale, sono significativamente intitolate “The Era of Small Government is Over”, *ivi*, pp. 400-403.

¹⁸ *Discorso del Presidente della Consob al mercato finanziario*, Roma, 16 giugno 2020, p. 22.

convertibili e garantite dallo Stato, pensate da Alberto Beneduce per incentivare la canalizzazione produttiva del piccolo risparmio, costituirono una risposta all'incertezza.

Ciò non significa che, in alcuni casi, lo Stato non possa essere anche “innovatore”¹⁹. Fu così nella prima stagione dell'IRI, quella di Beneduce. In astratto, quella dello Stato innovatore è una buona idea; poi deve essere calata nei contesti nazionali (il rischio: “*le théorème va bien, le problème va fort mal*”, come avrebbe detto l'abate Galiani) e nel caso dell'Italia fare in particolare i conti con il depauperamento dell'autonomia e delle competenze che allignavano un tempo nell'economia pubblica. Ricostruirle – anche in una chiave europea di nuova politica industriale – potrà, se dovrà, essere un lavoro di lunga lena, da perseguire in aree ben circoscritte e con visione di lungo periodo. Occorre ricordare, con Keynes, che l'intervento pubblico dovrebbe essere affidato a quelle persone che più di altre sono diffidenti rispetto ad esso (*à la* Donato Menichella) tanto quanto lo sono di ciò che David Lilienthal, il padre della Tennessee Valley Authority e buon amico dell'Italia, chiamava “fake private enterprise”, la finta impresa privata, quella che privatizza i profitti e socializza le perdite²⁰. Attenzione: c'è anche una “fake public enterprise”, quella che dimentica i criteri di autonomia ed economicità per servire scopi clientelari. Sempre Guido Carli ricordava che il problema non è tanto la natura del capitale, privato o pubblico, ma appunto l'economicità e razionalità della gestione dell'azienda²¹. “Il problema – scriveva già nel 1937 Sergio Paronetto, una delle massime intelligenze dell'IRI e attore di primo piano nella sua trasformazione in ente permanente – non è quello di creare nuovi enti”, ma di mentalità, cioè “degli uomini con cui affrontare e risolvere il problema”²².

La soluzione richiede, in altre parole, una buona dose di *empiria*, forse perfino di fortuna: ma il potere del caso si combatte in certa misura con la conoscenza e la rettitudine, le mani competenti e disinteressate. Ed “è appena il caso di ricordare – ha ricordato una volta Enrico Cuccia, alfiere del capitalismo privato ma ammiratore del primo IRI – che Beneduce volle che l'incarico da lui tenuto di presidente dell'IRI non fosse remunerato”²³. Perfino Keynes, alla fine della sua esistenza, a fronte del rigonfiamento dei compiti dello Stato indotto dalla guerra e dall'immediato dopoguerra, “si orientò di nuovo – ci informa il suo primo biografo, Roy Forbes Harrod – verso Adam Smith e le grandi verità che predicava. Certo, erano verità; ma per lui, negli anni recenti, erano state sommerse da quelli che sembravano i problemi più urgenti della disoccupazione di massa e della depressione economica. Fintanto che gli attuali seguaci di Adam Smith insistevano a non riconoscere questi nuovi problemi, egli non ne avrebbe predicato il vangelo”²⁴. Ma se il pendolo dopotutto avesse oscillato con violenza verso l'altro capo, allora egli avrebbe ingaggiato una

¹⁹ M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2014 [ed. inglese 2013].

²⁰ D.E. Lilienthal, *The Journals of David Lilienthal*, 7 voll., Harper and Row, New York, 1964-1981.

²¹ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, a cura di P. Peluffo, Laterza, Roma-Bari, 1993, pp. 12-15.

²² S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

²³ E. Cuccia, *Un esempio inimitabile*, in *Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1986, p. 289.

²⁴ R.F. Harrod, *La vita di J.M. Keynes*, Einaudi, Torino, 1965 [ed. inglese 1951], pp. 708-709.

nuova battaglia in nome del liberalismo: quello vero, quello che cerca, e mai trova, il suo punto di equilibrio. Un equilibrio in cui irrompe oggi un fattore nuovo e più ampio: quello delle monete private in competizione con quelle pubbliche, destinato, se non ricondotto nell'alveo statale, a spaginare il libro dell'economia.

Stato, mercato e Next Generation EU

Tra i molti rischi d'insuccesso incombenti sul Piano italiano di Ripresa e Resilienza per l'accesso ai fondi europei di *Next Generation EU* (NGEU) vi è quello d'impantanare il paese ancora una volta nella contrapposizione tra Stato e Mercato. Una contrapposizione sterile e anacronistica, come diversi interventi in questa *Tribuna* hanno già ben messo in evidenza. “*Il capitalismo è stato creato dalla legge, non dalla ‘mano invisibile’*”²⁵. E, si può aggiungere, dallo Stato è stato spesso salvato (Keynes *docet*). Il punto non è se lo Stato debba avere un ruolo nell'economia di mercato, ma quali siano la sua estensione, le sue modalità, le sue finalità. “*Uno degli obiettivi principali dell'economia moderna è comprendere il ruolo delle istituzioni nel creare e plasmare i mercati*”²⁶.

Il programma NGEU è stato giustamente salutato come un cambiamento di paradigma del governo dell'Unione europea, o almeno il primo passo che si spera non svanisca con la pandemia. Ma NGEU è anche un cambio di paradigma sotto il profilo della definizione degli assi portanti dello sviluppo economico futuro e del campo d'azione delle politiche pubbliche, ben al di là del solitario totem della salvaguardia della concorrenza piantato nel mezzo dello sconfinato campo di gioco del libero mercato. Le novità sono in particolare due.

Le finalità. L'idea è semplice: realizzare interessi collettivi non serviti dal mercato. Si tratta, nella sostanza, di una nozione elementare di economia pubblica (nonché un principio cardine dell'UE come la sussidiarietà), che però è stata “dimenticata” per il diffondersi della convinzione che gli interessi collettivi non serviti dal mercato fossero diventati residuali, “senza più domanda”, mentre il mercato potesse assicurare tutto ciò che conta veramente per il benessere (individuale). La crisi mondiale degli anni '10, prima, e la pandemia, poi, hanno aperto una voragine nella vita di milioni di persone tra la (ri)scoperta di beni e servizi collettivi, ma anche individuali, necessari per una vita degna e quelli che possono offrire le sole forze di mercato. Tensioni crescenti, che hanno scosso le fondamenta delle democrazie liberali, si sono sprigionate su fronti lasciati scoperti dalle politiche pubbliche e più ampiamente affidati alle forze di mercato:

- aumento della concentrazione del potere di mercato (giganti del web)

Contributo pubblicato il 26 febbraio 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/roberto-tamborini/>

* Professore ordinario di Scienze economiche e statistiche, Dipartimento di Economia e Management, Università di Trento.

²⁵ K. Pistor (2019), “[Il codice del capitale](#)”, Menabò di Etica ed Economia, n. 104.

²⁶ J. E. Stiglitz (2016), *Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica*, Bari, Laterza.

- perdita di potere contrattuale di consumatori e lavoratori (riduzione della quota del lavoro sul reddito nazionale)
- polarizzazione e depauperamento del lavoro (salari, condizioni di lavoro)
- aumento delle disuguaglianze (redditi, ricchezza, accesso alle “opportunità”)

E infatti, le ormai ben note aree d'intervento di NGEU – tutela ambientale, crescita sostenibile e inclusiva, innovazione e digitalizzazione, salute pubblica, istruzione – identificano interessi collettivi che, anche se non corrispondono alla definizione manualistica di “beni pubblici puri”, sono male o per nulla serviti dal mercato, se non adeguatamente *sostenuto*, *guidato*, e se necessario *sostituito*, dall'intervento pubblico. Il *mix* tra i tre tipi d'intervento andrà identificato e calibrato con cura e intelligenza, ovvero senza pregiudizi ideologici.

Il metodo. Tre sono le parole chiave per inquadrare il metodo NGEU: *programmazione*, *intervento diretto*, *allocazione di risorse*. I documenti di accompagnamento di NGEU colpiscono per il livello di dettaglio richiesto nel controllo e governo dei processi. Da questo punto di vista, le preoccupazioni di un insuccesso del nostro paese nella fase attuativa sono fondate, non tanto per via dell'inefficienza delle pubbliche amministrazioni e della burocrazia in sé, ma in quanto la capacità d'indirizzo e di governo dell'economia è stata smantellata da tempo, mentre lo scheletro giuridico-amministrativo, senza più corpo, è cresciuto, senza per altro riuscire a impedire collusioni e reciproche corruzioni tra affari e politica.

Entro questa cornice, i governi devono presentare piani nazionali finalizzati a *due* obiettivi, *ripresa* e *resilienza*. Il primo è un obiettivo di più breve termine che richiede misure fiscali atte a ridurre il più possibile i danni economici e sociali creati dalla pandemia e a rimettere in moto l'attività economica. Il secondo è un obiettivo di più lungo termine concernente la capacità di sviluppo lungo le linee prospettive richiamate in precedenza, andando quindi sul terreno assai impegnativo delle modificazioni strutturali del sistema economico.

Ovviamente i due obiettivi, e i relativi strumenti, sono e devono essere interconnessi, ma essi richiedono anche approcci e strumenti diversificati, e ciascuno andrà valutato con criteri appropriati. Nella prospettiva di un'efficace integrazione dei due obiettivi, l'importanza di NGEU per l'Italia non sta soltanto nell'entità delle risorse disponibili. Non saranno 200 miliardi, *per quanto ben spesi*, a consentirci di rendere il nostro paese più solido, equo, prospero per le future generazioni. Sono le finalità e il metodo di NGEU richiamati prima ad aprirci una porta e indicare una via sia per una riforma di sistema, sia per un ridisegno dell'intervento pubblico nell'economia.

Stato e mercato: lezioni della pandemia

La pandemia ci ha costretto a un rapido adattamento dei nostri stili di vita e delle nostre abitudini. Ha anche definitivamente mostrato la fragilità del dibattito pubblico tra “statalisti” e “mercataisti” che fin, dalla crisi finanziaria del 2008, ha caratterizzato molte conversazioni con toni e contenuti che apparivano già allora fuori dal tempo, e oggi appaiono completamente inservibili.

In questi mesi così difficili abbiamo assistito a uno dei più spettacolari risultati della storia umana, paragonabile, per complessità e audacia, al raggiungimento della Luna nel 1969. Un risultato che forse solo la ubriacatura di spettacolarizzazioni continue ci ha impedito di cogliere fino in fondo: mi riferisco ai vaccini che in queste settimane stanno raggiungendo le nostre popolazioni.

Un anno fa, nel giro di pochissime settimane, il mondo era preda di un virus sconosciuto, che generava dei sintomi nuovi e che conduceva a moltissimi morti. Un anno dopo non solo abbiamo un vaccino, anzi più vaccini preparati da diverse case farmaceutiche e altri sono in arrivo, ma ne abbiamo anche già prodotti centinaia di milioni di dosi, dopo aver passato le verifiche sperimentali e burocratiche necessarie a consentirci di assumerlo in sicurezza e completa fiducia. Questo straordinario risultato è opera del lavoro sincronizzato di centinaia di migliaia di persone, dal primo scienziato all'ultimo responsabile del dosaggio e della logistica delle fiale individuali con cui viene distribuito, persone sparpagliate in tutto il mondo e dalle nazionalità più diverse.

A ben vedere questo risultato non è il prodotto dello Stato, che senza l'efficienza, la preparazione e la flessibilità delle grandi aziende farmaceutiche non sarebbe mai stato in grado di preparare laboratori con le competenze necessarie, le catene sperimentali e logistiche necessarie per la messa a punto e la produzione. Ma non è neanche il risultato del libero mercato, che mai avrebbe potuto raccogliere in così breve tempo i capitali necessari a un investimento così ingente e dal risultato incerto; e non avrebbe potuto garantire il livello di consenso e fiducia nella popolazione, che è l'ingrediente fondamentale per poter vaccinare così tante persone in poche settimane.

Detto altrimenti, l'umanità ha raggiunto questo risultato senza le armi logore di ideologie astratte, ma con la concretezza operativa di chi riconosce la capacità allocativa del mercato - la mano invisibile che distribuisce le risorse in maniera efficiente per massimizzare il

Contributo pubblicato il 4 marzo 2021 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/marco-simoni/>

* Presidente Fondazione Human Technopole.

risultato – mentre, allo stesso tempo, conosce l'importanza e la forza unica delle istituzioni pubbliche che rappresentano i cittadini tutti uguali, e che operano perché questa uguaglianza sia affermata là dove conta, laddove la sua affermazione sia necessaria a rinnovare e rinsaldare il patto di convivenza civile.

Io credo che nel ridisegnare e ricomprendere i confini tra Stato e Mercato, questi mesi ci insegnano che le parti più importanti e su cui forse vale la pena di concentrarsi siano quelle in cui essi si sovrappongono, in cui sono in grado di lavorare assieme. Quando ciò accade si riesce a massimizzare quella “quadratura del cerchio”, come diceva Ralf Dahrendorf, tra libertà e uguaglianza che è al cuore della ragione d'essere delle nostre democrazie.

L'esperienza di questi ultimi mesi non potrebbe dunque essere più lontana da chi, per ragioni più varie, sceglie di esercitarsi in una discussione parziale sui meriti o limiti di queste forme dell'organizzazione umana. Per molti anni, precedenti alla grande crisi, una illusione si era accompagnata alla globalizzazione, l'idea che l'autogoverno dei mercati e attraverso loro dei popoli sempre più simili e senza confini, potesse sostituirsi definitivamente alle organizzazioni rappresentative, per loro natura parziali e fortemente legate alle identità nazionali. Il brusco risveglio della crisi finanziaria e dell'onda anti-sistema (come ben spiegato dall'ultimo libro del politologo della London School of Economics Jonathan Hopkin) hanno spinto il pendolo nella direzione opposta, così che la reazione alla pandemia, in Italia ma anche altrove, è stata finora tutta segnata dall'illusione che lo Stato possa arrivare ovunque e proteggere oltre che il presente nello stato di emergenza – come è doveroso – anche il futuro, come chiaramente non è possibile.

È arrivato il tempo allora, assumendo fino in fondo la “lezione dei vaccini”, di riflettere a come le grandi risorse che le nostre società hanno deciso di spendere per favorire la ripresa economica e sociale, possano massimizzare le potenzialità di modo che l'iniziativa privata, individuale, familiare e collettiva, possa nuovamente essere motore fondamentale della crescita e del benessere.