

## **Il declino dell'economia dell'assembramento ed il ritorno dello Stato: prospettive economico-politiche post-emergenza**

Stefano Solari

*Università di Padova*

### **Abstract: The Decline of Gathering Economies and the Come-Back of the State: Post-Emergency Political-Economic Perspectives**

The model of development of the globalised economy of the last twenty-five years has been based on activities involving huge gathering of people in relatively narrow places. The generalised access to low-cost consumption has been complemented by relational and experience goods made possible by gathering. This was not a leading sector, but an important source of employments and rents. The recovery in absence of gathering will lead to higher prices and would induce a territorial tension as most of small centres based their surviving on tourism. The first step to tackle the crisis has been characterised by state intervention. The attempt to supply economic support to citizens has shown some difficulties in the state-economy mode of interaction. Nonetheless, the general tendency is towards a rise of state intervention to support business. This marks a tendency towards a renewed state capitalism, which is alarming. The state would do better to protect property rights and assure public services in the new context of the informatics economic space that would certainly develop as a consequence of the acceleration in technological change produced by the crisis.

**Keywords:** Economies of Gathering; Relational Goods; State Intervention; State Capitalism.

**Sommario:** 1. Economia dell'assembramento: un modello di sviluppo insostenibile – 2. L'impatto della pandemia sul modello di crescita – 3. Il ritorno dello stato nella gestione della pandemia – 4. Un rinnovato e più ampio intervento dello stato? – 5. Le tendenze nell'intervento pubblico italiano – 6. Il non entusiasmante ritorno dello stato a livello internazionale – 7. Conclusione: rafforzare le istituzioni

### **1. Economia dell'assembramento: un modello di sviluppo insostenibile**

Il modello di sviluppo dell'economia globalizzata degli ultimi 25 anni ha avuto la peculiare caratteristica di favorire l'espansione di numerose attività basate su "economie da assembramento" nel consumo. Queste attività si basano su servizi e merci di tipo tradizionale, forniti a basso costo, in cui le ragioni del consumo sono soprattutto legate alla socializzazione, legate alla produzione di beni relazionali

spesso di tipo esperienziale<sup>1</sup>. In particolare, i settori culturale, dell'intrattenimento, della ricreazione, dei trasporti e del turismo in generale si sono sviluppati con formule "molto economiche", che prevedono grandi assembramenti e che permettono di ottenere prezzi unitari molto bassi. Questo tipo di attività si è sviluppato in simbiosi con la "gig economy" delle varie piattaforme che hanno contribuito a fornire servizi complementari a basso costo (i servizi di trasporto di Huber, il recapito di pasti, gli affitti brevi, ecc.)<sup>2</sup>. Anche il commercio, con i grandi centri commerciali, ha seguito questa strada favorendo la concentrazione di grandi masse in luoghi specifici. L'innovazione, in questi settori, è avvenuta non tanto sui beni oggetto di consumo, quanto sulle modalità di fruizione e sull'organizzazione dell'accesso. Si sono effettuati notevoli investimenti di *marketing* ed infrastrutturali, ma i prezzi dell'accesso a questi servizi sono stati mantenuti molto bassi per agevolare volumi di consumo molto elevati.

La variabile economica fondamentale, per chi organizza questi servizi, è la velocità di fruizione della componente costosa, mentre il godimento del bene nel contesto relazionale specifico può protrarsi con calma sfruttando degli spazi comuni. Per esempio, in un apericena – modo di passare la serata e spendere la metà rispetto ad una pizzeria – l'importante è accedere rapidamente al vino ed agli antipasti per poi poter indugiare a lungo in spazi aperti suggestivi, dove il godimento è legato alla condivisione e al grande assembramento. Lo stesso si può dire per il turismo urbano e per molti altri servizi.

L'accesso delle masse mondiali a consumi di merci (ed in parte di servizi) a basso costo è stato consentito dallo spostamento delle attività produttive materiali verso paesi a basso costo del lavoro o dall'importazione di lavoratori a basso costo nei luoghi di produzione. Si è pertanto potuto produrre grandi quantità di beni molto standardizzati in modo estremamente economico. Gli stabilimenti industriali nel lontano Oriente, soprattutto in Cina, hanno portato alle estreme conseguenze il vecchio paradigma della produzione di massa inventato negli USA nel diciannovesimo secolo. La differenza rispetto a quest'ultimo consiste nel più elevato volume di produzione, grazie ai mercati globali e, soprattutto, al basso costo del lavoro<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> I beni relazionali sono beni immateriali che si producono nella relazione tra persone (lo stare bene insieme, l'euforia...), si veda B. Gui, L. Stanca, "Happiness and Relational Goods: Well-being and Interpersonal Relations in the Economic Sphere", in *International Review of Economics*, 57 (2010), n. 2, pp. 105-118. I beni esperienziali sono beni il cui apprezzamento dipende molto dalla guida di un esperto e che, da un lato, danno luogo all'apprendimento del consumatore, ma, dall'altro, esso è in balia dell'influenza degli esperti. Si veda D.A. Reinstein, C.M. Snyder, "The Influence of Expert Reviews on Consumer Demand for Experience Goods: A Case Study of Movie Critics", in *Journal of Industrial Economics*, 53 (2005), n. 1, pp. 27-51.

<sup>2</sup> La *gig economy* nonostante la fuorviante propaganda mediatica, si è ben presto rivelata per ciò che è: lo sfruttamento di lavoro precario e informale con evasione fiscale a vantaggio di profitti finanziari centralizzati in concorrenza all'economia regolare.

<sup>3</sup> Il Fordismo si distingueva per una elevata remunerazione dei dipendenti.

Il mondo Occidentale a partire dagli anni ottanta aveva in parte abbandonato la produzione di massa per ritornare in parte a produzioni flessibili ed in serie limitate, puntando sulla ricerca e sulla tecnologia informatica per ottenere incrementi di produttività<sup>4</sup>. Si è puntato soprattutto a produrre beni di maggior valore per i consumatori, di migliore qualità o di minor impatto sull'ambiente<sup>5</sup>. Questa traiettoria di crescita ha però generato una forte contrazione della manodopera industriale. Lo sviluppo dell'occupazione si è quindi spostato verso i servizi, soprattutto quelli tradizionali a bassa crescita della produttività. I notevoli problemi di distribuzione del reddito creati da questa dinamica strutturale hanno in parte incrementato le diseguaglianze, in parte sono stati compensati dalla creazione di posti di lavoro nei servizi tradizionali con conseguente spostamento dei consumi diretto verso beni relazionali. Gli squilibri sono quindi stati affrontati con una strategia di produzione e di consumo di massa di beni a relativamente basso valore lasciando spazio alla socialità. Come abbiamo detto, l'innovazione è consistita nell'aumento di velocità di fruizione dei servizi e nella massificazione dei consumi a basso costo, ma il valore è stato generato soprattutto dai consumatori stessi.

Questa nuova modalità di produzione di servizi tradizionali ha anche permesso di mantenere i valori immobiliari delle principali città su livelli elevati. Impiegando locali inutilizzati in servizi a basso costo ma ad elevata velocità di sfruttamento come gli "affitti brevi". Si è mantenuta la redditività degli investimenti immobiliari nonostante il calo della popolazione e il calo di attività economiche industriali. Tutto ciò ha rappresentato un aspetto importante, se non fondamentale, del modello di sviluppo degli ultimi trent'anni, in simbiosi con la finanziarizzazione dell'economia mondiale. La conseguenza è che nei paesi occidentali la classe media, sotto pressione, ha potuto continuare a vedere se stessa come "borghese" grazie all'importazione e al consumo di merci a basso costo e al cambiamento nelle modalità di produzione di valore (sforzandosi di cogliere il lato positivo dell'assemblamento). Quindi la perdita di reddito delle classi medie dovuta alla globalizzazione finanziaria è stata compensata dalle opportunità offerte dalla stessa globalizzazione. Ma si è trattato soprattutto di una narcotizzazione del piccolo borghese che lascerà presto spazio ad un amaro risveglio. La pandemia da COVID-19 ha accelerato questo risveglio.

## **2. L'impatto della pandemia sul modello di crescita**

Questo modello di sviluppo è entrato in crisi con l'attuale pandemia che impedisce di svolgere attività che comportino assemblamenti. Le chiusure penalizzano proprio i settori ad elevata concentrazione di persone nel consumo ed

<sup>4</sup> Si pensi al modello produttivo che ha permesso di salvare l'orologeria svizzera.

<sup>5</sup> In questo caso, si pensi all'industria dell'auto tedesca.

i distanziamenti fanno perdere efficienza anche nel caso in cui queste attività rimangano aperte. Infatti, i distanziamenti rallentano l'erogazione dei servizi e fanno emergere l'impossibilità di praticare prezzi contenuti. Inoltre, non si intravedono le condizioni di lungo termine perché si possa generare una ripresa dei consumi in questa forma. Molti consumatori hanno già stabilmente cambiato stili di consumo affidandosi al distanziamento garantito dal *web*, altri si adegueranno più lentamente. Naturalmente, come ogni crisi di questo tipo, si sono manifestati fenomeni come il razionamento di beni improvvisamente domandati in grande quantità, il risparmio forzato di chi non può spendere, difficoltà di reperimento di input produttivi, illiquidità di numerose attività produttive, incapacità a coprire i costi fissi...<sup>6</sup> Però questi sono tutti fenomeni che nelle economie avanzate si esauriscono più o meno rapidamente. La crisi, tuttavia, non ha tanto l'effetto di dare un nuovo indirizzo ai consumi e ai processi produttivi, quanto quello di accelerare tendenze già presenti e frenate dalle vecchie istituzioni e abitudini.

Le conseguenze sono difficilmente prevedibili, ma non è semplice riuscire a riformulare una nuova offerta su modelli di consumo a basso costo e che non si basi su grandi numeri senza forme di assembramento. Sicuramente le interazioni economiche su internet avranno un grande sviluppo, frenate solo dall'incertezza della tutela dei consumatori in questo spazio economico. Gli imprenditori quindi non percepiscono ancora in che direzione e in che forma potrà riprendere la domanda di servizi e beni relazionali in presenza. Inevitabilmente, sarà molto difficile che ciò possa avvenire su produzioni a basso costo, soprattutto se teniamo anche conto dei sempre più stringenti vincoli ambientali. Si pensi alle perdite registrate dalle compagnie aeree nel 2020, che prefigurano un aumento di costo notevole di questo servizio per raggiungere la sostenibilità economica con un minor traffico, ancor più se si impongono disincentivi ambientali.

L'Italia ha una base produttiva industriale diversificata. Una parte delle attività produttive ha superato bene la crisi degli ultimi quindici anni e si riprenderà bene anche da questa esperienza. Una seconda parte delle attività industriali ha già sofferto un costante calo dei margini di profitto sin dall'introduzione dell'euro e per essa, soprattutto piccole aziende da tempo non più supportate dalle banche, questa crisi rischia di essere fatale. Tuttavia, il problema fondamentale è che l'Italia soffre di una certa debolezza dei servizi. I servizi tradizionali, che da sempre hanno rappresentato un grande serbatoio di occupazione, sono in grande difficoltà.

La pandemia Covid-19 non colpisce direttamente i settori trainanti del modello di crescita produttiva globalizzato. Non intacca la convenienza dell'organizzazione globale dei processi produttivi, né il nesso finanza-produzione e neppure la standardizzazione dei beni e dei consumi. Ciò che viene soprattutto

<sup>6</sup> Su questo aspetto si veda H. Mehlum, R. Torvik, "The macroeconomics of COVID-19: a two-sector interpretation", in *Review of Keynesian Economics*, 9 (2021), n. 2, pp. 165-174.

penalizzato è la mobilità delle masse, per le quali aumentano le difficoltà ed i costi dei trasporti. Non si può passare il fine settimana a Parigi, né andare a vedere una mostra a Londra. Non si può neanche andare in Erasmus o ad imparare l'inglese in Gran Bretagna. È quindi colpito l'aspetto che rende la globalizzazione accettabile alle masse. Nello specifico, la pandemia interferisce con il sistema dei trasporti di persone a basso costo facendo collassare i conti delle compagnie aeree o delle navi da crociera e, in generale, delle aziende che vivono di turismo. In questi servizi *low-cost*, anche una sola riduzione di un terzo della domanda ha effetti devastanti sui conti economici a causa dei prevalenti costi fissi<sup>7</sup>.

Limitando la mobilità, anche a livello inter-regionale, i flussi turistici diminuiscono sensibilmente. Ciò ha un pesante effetto non solo sulle località turistiche, ma su tutte le città che negli ultimi vent'anni si sono reinventate come meta di turismo culturale. Lo sviluppo economico degli ultimi trent'anni è avvenuto tra una rete di megalopoli globali, drenando risorse al resto del territorio. Le città di provincia, soprattutto, hanno puntato ogni loro sforzo nello sviluppo mostre ed eventi per controbilanciare la tendenza alla centralizzazione delle attività economiche. In Italia, solo Milano è riuscita a tenere il passo dello sviluppo globale, mentre si è determinata una sostanziale stagnazione o un indebolimento dei distretti industriali. Ciò ha penalizzato l'economia dei piccoli centri, obbligandoli a trovare nuove fonti di crescita: le mete culturali, i bar, i ristoranti, gli affitti brevi ed ogni forma di intrattenimento. L'aumento di produttività di questi servizi è stato possibile solo con grandi numeri e quindi con (oggi) pericolose concentrazioni di persone.

Le conseguenze della pandemia per le strategie di sviluppo dei centri minori sono quindi molto pesanti perché colpiscono i settori che hanno garantito la sostenibilità economico-sociale controbilanciando la dinamica accentratrice dell'economia globalizzata, garantendo l'occupazione e l'imprenditorialità, anche se spesso a bassa remunerazione. Tali attività contribuivano a sostenere la rendita urbana delle piccole città, sostenendo i prezzi del mercato immobiliare: questo garantiva una certa sopravvivenza alla piccola borghesia periferica radicando i capitali al territorio, sottraendoli al flusso accentratore che alimenta le rendite finanziarie globali. Quindi, anche se queste rendite già si rivelavano pesanti e mortificanti per le attività produttive periferiche, ad ogni modo mantenevano i capitali ancorati al territorio. Nel prossimo futuro bisognerà capire se in questi piccoli centri si riuscirà a trovare un compromesso tra rendita e profitto, oppure se vi sarà un collasso dei valori immobiliari. Probabilmente il timore di un risollevarsi dell'inflazione manterrà i prezzi degli immobili su buoni livelli, ma i rendimenti (gli affitti) dovranno diminuire per non deprimere eccessivamente l'attività imprenditoriale urbana.

<sup>7</sup> Si veda E. Rullani, *Modernità sostenibile: Idee, Filiere e Servizi per Uscire dalla Crisi*, Marsilio, Venezia, 2010.

Per tenere in vita queste attività sarà necessario un grande sforzo di regolamentazione e certificazione igienica delle attività produttive e di consumo. Per diradare le modalità di consumo sarà necessario aumentare i prezzi per recuperare margini di guadagno, qualsiasi sia il nuovo modello di consumo. La transizione sarà prevedibilmente molto difficile e causerà notevoli sofferenze in termini di perdita di attività imprenditoriali, di capitali e di posti di lavoro. Parte della produzione sarà recuperata in modalità a distanza o si trasformerà in commerci e consumi senza interazione diretta. A parte l'impoverimento umano, tale trasformazione presenta notevoli rischi di generare uno spazio d'interazione economica non strutturato dal diritto, né dalle convenzioni informali, ma dalle multinazionali informatiche che stanno imponendo i loro standard al mondo. Tutto ciò genera incertezza e apre nuove opportunità per la ridefinizione sia delle attività produttive, sia della forma e del ruolo dello stato.

Un inevitabile problema è rappresentato dalle conseguenze delle crisi d'impresa. In Italia non dovrebbero essere numerose le *zombie firms*, cioè le aziende mantenesi in vita negli ultimi anni aumentando l'indebitamento grazie ai tassi d'interesse molto bassi provocati dalle politiche monetarie espansive<sup>8</sup>. Infatti, le banche hanno aumentato notevolmente la selezione del credito dopo la crisi del 2012 e le imprese che si finanziano tramite obbligazioni sono finanziariamente equilibrate. Tuttavia, il numero di imprese che sopravvivevano a stento a causa del calo dei consumi era già molto elevato prima della pandemia e si prevede che la quantità di insolvenze andrà aumentando in modo esponenziale con la ripresa, sia per la fine dei provvedimenti d'emergenza, sia per il contraccolpo finanziario del calo della domanda, sia per il calo tendenziale dei margini di profitto<sup>9</sup>. Ciò genererà una nuova ondata di crediti bancari deteriorati. Stante le regole dell'Unione Bancaria, la crescita dei crediti deteriorati causerà pesanti svalutazioni degli attivi bancari e una nuova richiesta di aumenti di capitale. La conseguenza sarà una ulteriore riduzione della quota di proprietà delle banche riferibile ai risparmiatori italiani e un aumento del controllo da parte di fondi stranieri<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Si veda il documento del Gruppo dei trenta, presentato nel dicembre 2020 da Mario Draghi: Group of Thirty, "Reviving and Restructuring the Corporate Sector Post-Covid. Designing Public Policy Interventions", Washington, D.C., December 2020.

<sup>9</sup> Quest'ultimo problema riguarda soprattutto i settori a maggiore esposizione alla concorrenza straniera a basso costo, verso la quale la classe media si sta sempre più rivolgendo per cercare di riconquistare benessere perduto.

<sup>10</sup> È abbastanza incomprensibile perché le banche non siano autorizzate e non possano attrezzarsi per recuperare esse stesse i crediti deteriorati invece di doverli cedere ad altri intermediari, in buona parte stranieri, che ottengono lotti guadagni da questa attività, mentre le banche registrano perdite consistenti. In questo senso le regole dell'Unione Bancaria hanno contribuito molto al cambiamento della struttura proprietaria delle banche, penalizzando le famiglie risparmiatrici e le fondazioni bancarie, aumentando il peso dei fondi stranieri. In ogni caso, l'obbligo a cedere le sofferenze a prezzi molto vantaggiosi (per l'opacità dei crediti e la mancanza di un vero e proprio mercato) ha rappresentato un trasferimento di capitali dai vecchi azionisti alle istituzioni finanziarie acquisite, per lungo tempo prevalentemente estere.

Infine, naturalmente si accentuerà la precarietà di imprese e lavoratori, la classe media continuerà ad indebolirsi e l'Italia delle piccole città rischia di subire una ulteriore periferizzazione rispetto ai centri decisionali in cui vengono assunte le decisioni rilevanti riguardo l'allocazione delle risorse.

### **3. Il ritorno dello stato nella gestione della pandemia**

Come iniziale risposta alla crisi si è potuta notare una generalizzata domanda politica di intervento dello Stato. L'etica liberale faticosamente appresa negli ultimi trent'anni si è rapidamente dissolta in esplicite richieste di indennizzo e ristoro per le conseguenze delle chiusure imposte dalla situazione sanitaria. Lo stato sino a quel momento visto come zavorra parassitica all'azione del mercato è divenuto un'organizzazione fondamentale di garanzia della sopravvivenza delle attività produttive. Persino nella rigorosa Germania e negli Stati Uniti, patria del liberalismo individualista, il governo ha garantito consistenti aiuti a pioggia alle attività produttive e sussidi alle famiglie in difficoltà. Questi sussidi in Italia sono stati scarsi e non sono giunti a destinazione con precisione e tempismo. D'altra parte, dopo una vita impiegata a nascondersi dallo stato, il piccolo imprenditore non poteva pretendere di essere immediatamente riconosciuto dallo stato e la sua posizione giustamente valutata. Il cattivo rapporto con lo stato si è poi confermato nella mal concepita ideologia della privacy che ha impedito di sviluppare del software efficiente per il tracciamento dei contagi... In somma, a prescindere da ogni filosofia o cultura politica, i grandi investimenti in disorganizzazione dello stato da sempre compiuti in Italia hanno generato una relazione opaca tra istituzioni e cittadino e tutto questo non ha permesso una buona informazione e razionalità dell'attore pubblico<sup>11</sup>.

In secondo luogo, la pianificazione centrale è parzialmente riapparsa cercando di fornire dei servizi prioritari quali i presidi sanitari (mascherine), le terapie d'emergenza e i vaccini. In realtà, lo stato non si è sostituito ai produttori privati, ma si è installato nella posizione di intermediario tra produttori privati e consumatori finali, procurando loro i beni il cui consumo imponeva per decreto<sup>12</sup>. Si è detto che la pandemia equivaleva ad uno stato di guerra e quindi l'instaurazione di un regime di economia bellica è stata una conseguenza necessaria. Pianificare i consumi e controllare la distribuzione dei beni è tipico di un regime di economia semi-pianificata. Inoltre, si sono introdotti provvedimenti

<sup>11</sup> Naturalmente ciò può avvantaggiare alcuni attori, ma rende lo stato un ente costoso e poco capace di svolgere la sua attività.

<sup>12</sup> In questo ruolo di acquirente, l'ente preposto agli acquisti centralizzati della Pubblica Amministrazione ha mostrato qualche difficoltà. Non è chiaro perché un ente così specializzato debba rivolgersi a costosi intermediari italiani invece di rivolgersi direttamente ai produttori.

originali quale la garanzia sui prestiti bancari alle imprese<sup>13</sup>. A ciò si è poi sommato il problema dell'articolazione territoriale delle amministrazioni pubbliche e dell'equilibrio tra centralizzazione e decentramento delle varie attività. La centralizzazione ha prevalso in ragione della necessità di coordinare l'intervento su un'area ampia. Alle organizzazioni periferiche è stato lasciato il compito di attuare le misure, compito che non è stato sempre svolto con piena soddisfazione dei cittadini per la carenza di risorse specifiche o per l'inadatta strutturazione dei servizi. Il servizio sanitario regionale negli ultimi trent'anni è evoluto nella forma di amministrazione della concorrenza tra enti pubblici e privati e quindi ha soprattutto sviluppato competenze amministrative impoverendo progressivamente il servizio diretto al cittadino. Inoltre, si è privilegiata la fornitura di servizi specialistici, comprimendo quelli sistemici. Le Regioni sono divenute quindi soprattutto grandi erogatori di risorse, coordinando un quasi-mercato, ed hanno indebolito la loro dimensione di "alternativa al mercato". Anche a questo livello si è manifestata una imbarazzante incapacità sia di individuare e contattare i cittadini, sia di organizzare servizi ad hoc per gestire diagnosi e vaccinazioni.

Non per questo l'intervento centralizzato si è rivelato più efficiente. Si sono imposte restrizioni generalizzate non essendo capaci di manovre più mirate. Né si è stati capaci di raccogliere dati utili a provvedimenti più efficaci o a discriminare tra attività che investivano nella sicurezza e quelle strutturalmente inadatte.

In un momento di panico dei liberal-conservatori, si è immediatamente parlato di attuare politiche keynesiane. Queste avrebbero richiesto di mantenere elevata la spesa dello stato in investimenti. Bastava asfaltare le strade, attuare manutenzioni straordinarie a livello locale. Invece si è bloccata la macchina amministrativa, così ci si trova con aziende in grandi difficoltà e i buchi nelle strade. La via assistenziale si è quindi dimostrata la più percorribile. Né può dirsi keynesiano il piano di investimenti europeo che genererà spesa effettiva con due anni di ritardo.

Se da un lato si è riscoperto il ruolo importante dello stato sia in termini di tutela sociale, sia in termini di organizzazione alternativa e più stabile del mercato, in concreto si è ribadito che in Italia esso non funziona come dovrebbe o potrebbe, cioè non riesce a svolgere delle funzioni che gli sarebbero proprie con l'efficacia richiesta. La causa è da imputare sia ad un'offerta mal strutturata per ragioni politiche, sia ad una domanda dei cittadini che, più che tollerato, ha letteralmente privilegiato la formazione di rendite, poca competenza e trasparenza<sup>14</sup>. Le numerose aree dello stato efficienti e di assoluta eccellenza sono normalmente frustrate dalle decisioni politiche dei governi. Rimane in ogni caso

<sup>13</sup> Questa è una vera positiva novità in quanto lo stato ha sempre trascurato o sottovalutato i problemi finanziari delle attività produttive.

<sup>14</sup> Si veda J. Hopkin, "Clientelism, Corruption and Political Cartels: Informal Governance in Southern Europe", in T. Christiansen, C. Neuhold (eds.), *International Handbook on Informal Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, pp. 198-215.

un collegamento tra politica e amministrazione pubblica troppo condizionato, se non funzionale, a interessi organizzati esterni. Esiste quindi un problema di razionalità dello stato.

#### 4. Un rinnovato e più ampio intervento dello stato?

Ci si può quindi chiedere se, nel superare gli effetti della pandemia, l'intervento dello stato sarà destinato ad aumentare di rilevanza nell'economia ed in quali funzioni. Il pregio dell'organizzazione gerarchica, tipica dello stato ideale, è la stabilità e quindi in caso di forti turbolenze del mercato può essere utile variare il bilanciamento tra queste due forme organizzative dell'economia. Tuttavia, non ha grande rilevanza una analisi teorica della relativa convenienza dello stato sul mercato, cioè sulla opportunità di una rinnovata legittimazione dei poteri pubblici e del loro più esteso esercizio. Il problema è pratico. Se un'organizzazione non funziona correttamente, non è aumentandone le dimensioni o la pervasività nella società che è possibile migliorare la situazione.

Se la relazione tra stato ed economia non funziona, una parte fondamentale delle responsabilità è della cultura politica degli italiani. Tuttavia, non essendo immaginabile di poter cambiare quest'ultima in tempi rapidi, è bene pensare a delle riforme incisive e non velleitarie. Serve quindi uno sforzo per adeguare la struttura e la logica dell'azione dello stato<sup>15</sup>. Innanzitutto, è necessario aumentare l'efficienza della relazione stato-cittadino aumentando la semplicità e la prevedibilità delle regole d'interazione. La letteratura economica sulla *qualità delle istituzioni* ha sottolineato che le caratteristiche fondamentali per ottenere il miglior impatto in termini di crescita economica è di garantire l'*imparzialità* delle regole e dell'azione pubblica. Negli studi comparativi, la formula "poche regole ed uguali per tutti" si è dimostrata la migliore<sup>16</sup>. In secondo luogo, lo stato deve anche avere una buona informazione sui cittadini e sulle imprese. Questo riguarda sia la posizione specifica dell'individuo, che dovrebbe essere individuabile in tutte le sue caratteristiche rilevanti per i servizi dello stato, sia l'apparato statistico, che dovrebbe adeguare la precisione e la varietà di dati alle esigenze di servizio

<sup>15</sup> L'intervento dello stato nell'economia è un fenomeno estremamente complesso ed è sicuramente quello in cui gli studi economici esprimono la maggiore debolezza. Questo è anche uno degli ambiti in cui l'economia trova un contatto con la filosofia del diritto. Anche dalla prospettiva più conservatrice, l'intervento pubblico è sempre stato un modo per garantire la sostenibilità economica e sociale. Tuttavia, vi sono modi diversi di intervento che implicano non solo soluzioni diverse a problemi specifici, ma anche visioni diverse dell'ordinamento politico-sociale. Per comprendere la complessità dell'analisi di queste relazioni si veda R. Delorme, *Deep Complexity and the Social Sciences*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010.

<sup>16</sup> Si vedano gli studi di B. Rothstein, J. Teorell, "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", in *Governance*, 21 (2008), n. 2, pp. 165-190 e B. Rothstein, D. Stolle, "The State and Social Capital. An Institutional Theory of Generalized Trust", in *Comparative Politics*, 40 (2008), n. 4, pp. 441-459.

contemporanee. Negli ultimi anni abbiamo invece assistito ad un impoverimento della funzione informativa pubblica della statistica. Essa rimane in ogni caso uno strumento fondamentale di governo.

Un rapporto tra stato e cittadino basato sull'imparzialità, sulla trasparenza e sulla prevedibilità consente di ridurre l'incertezza e di ottenere una maggiore rapidità e precisione nell'interazione con le amministrazioni pubbliche. Le riforme necessarie non riguardano tanto il controllo dell'impiegato pubblico, ma la razionalizzazione dell'azione generale e l'adeguamento alle nuove tecnologie ed ai nuovi tipi di transazioni. In questo senso, la funzione fondamentale dell'amministrazione della giustizia e della tutela dei diritti di proprietà, illustrate da tutti i classici dell'Economia Politica, rimane la funzione cruciale anche per il futuro. Lo stato manterrà il compito di certificare e tutelare la *posizione legale* degli individui (insieme di diritti e doveri, come illustrato da Ronald Coase)<sup>17</sup>, e lo potrà estendere rendendolo sistematico nello spazio informatico delle interazioni economiche. Nell'era delle interazioni informatiche, i diritti individuali alla base delle transazioni devono essere certificati e fatti oggetto di tutela. Non è ragionevole lasciare la definizione di queste posizioni legali a delle imprese multinazionali che sono normalmente più invasive e lesive della privacy dello stato stesso ed anche in sistematico conflitto d'interessi. È solo definendo e garantendo le posizioni legali degli individui in modo trasparente che lo stato sarà in grado di continuare a garantire la giustizia. In caso contrario, il costo di questa funzione diventerà proibitivo, i tempi si allungheranno e la giustizia diverrà ancor più incerta di quanto non lo sia già. Ciò significherebbe la dissoluzione della forma politico-istituzionale stato e l'avvento di ordini globali che per il momento esistono solo parzialmente e non è certo che non portino ad un controllo sociale più invasivo e illiberale di quello tipico dello stato.

Il secondo ruolo, classico, dello stato è di garantire la disponibilità e l'efficienza dei servizi di interesse pubblico. Su questo fronte si rafforzerà sicuramente la definizione di bene di interesse pubblico per l'ambiente, la sicurezza e l'igiene nell'interazione sociale. In questo e negli altri settori andrà garantita la concorrenza tra produttori, ma anche regole stringenti di sicurezza. In questo si esplica la più importante funzione dello stato rispetto alle imprese che è la riduzione dell'incertezza e la creazione di fiducia nella direzione degli investimenti da compiere. L'azione strategica dello stato diverrebbe molto più incisiva se fosse supportata da attività di ricerca ben finanziate e organizzate.

Per ottenere tutto ciò, lo stato non può continuare a mantenere un atteggiamento passivo rispetto alla vita sociale ed economica, come in Italia ha fatto a partire dagli anni '90. Non può confinarsi ad assicurare interventi di ultima istanza contro le incertezze (crescenti) della vita contemporanea. Deve invece

<sup>17</sup> Il concetto di posizione legale in economia è stato proposto da R.H. Coase, "The Problem of Social Cost", in *Journal of Law and Economics*, 3 (1960), pp. 1-44.

adottare un orientamento attivo, ancorché non quello di attore del gioco che arbitra.

## 5. Le tendenze nell'intervento pubblico italiano

In realtà, già dal 2013 i governi italiani hanno invertito la rotta, dopo trent'anni di *Washington consensus*, di adeguamento ai principi concorrenziali europei e di conformità ai criteri di stabilità della moneta unica. Lo hanno fatto adeguandosi alle tendenze internazionali. Nel caso italiano si sono innanzitutto rivendicati vincoli meno rigorosi di spesa pubblica, così come si sono effettuati interventi diretti o indiretti nella proprietà delle strutture produttive. Nel primo caso, visti gli effetti negativi delle politiche di rigore sulla crescita e, di conseguenza, sulla sostenibilità del debito pubblico, si è ottenuto di poter spendere per stimolare l'economia. Il merito di questo orientamento può essere discusso. Ciò che però è rilevante è che non si sono effettuati i necessari investimenti pubblici che potessero stimolare una crescita della produttività o, almeno, aumentare stabilmente la domanda aggregata<sup>18</sup>. Rimane quindi l'idea che lo stato italiano o è in *deficit* o non è. Tale convincimento si è ulteriormente rafforzato con la pandemia. Naturalmente incorrere in *deficit* di bilancio è stato necessario per la sopravvivenza di imprese e famiglie. Da tutto questo però non si intravede la via d'uscita.

Per quanto riguarda l'intervento nella struttura produttiva, l'Italia deve recuperare trent'anni di paralisi nelle politiche industriali. Lo fa in modo prevalentemente indiretto, con lentezza e inseguendo i problemi che derivano dalla competizione internazionale. Lo strumento principale di questi interventi è la Cassa Depositi e Prestiti, in quanto non conteggiata nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche – in linea con quanto fatto in Germania ed in altri paesi. A questa società, che dovrebbe rendere produttivi i depositi postali, si è assegnato il compito di riorganizzare due grandi settori dei servizi di pubblica utilità (rete delle telecomunicazioni e autostrade) che furono privatizzati malamente alla fine degli anni '90 e che, nel caso delle telecomunicazioni, ha determinato un insufficiente sviluppo della rete di comunicazione informatica ad alta capacità e di conseguenza un ritardo tecnologico generale. Quindi, lo stato riprende il controllo di alcuni settori in cui le privatizzazioni hanno dato esiti problematici<sup>19</sup>. Molto più problematica appare la gestione del Fondo Nazionale

<sup>18</sup> Il governo "Renzi" ha puntato molto sull'aumento delle retribuzioni ottenuto grazie alla parziale riduzione del carico fiscale sugli stipendi. La misura non è priva di senso, ma ha avuto una portata limitata e incapace di fornire uno stimolo rilevante alla spesa. Nella situazione macroeconomica italiana non è possibile aumentare la spesa aggregata senza un aumento della produttività perché si rischia di peggiorare l'equilibrio della bilancia commerciale.

<sup>19</sup> Più per difetti di regolamentazione che per inadeguatezza del mercato in quanto tale.

Supporto Temporaneo (FNST) che riguarda 44 miliardi di interventi temporanei in “aziende sane” che hanno subito un impatto negativo nell'emergenza Covid-19.

La presenza dello stato come giocatore della partita che esso stesso arbitra è da sempre considerata molto problematica e richiede alla sfera politica delle virtù che è ridicolo attendersi. Rispetto al passato, esiste un elemento disciplinante, rappresentato dalla concorrenza globale, molto più intenso. Quindi la struttura di incentivi dovrebbe garantire una buona gestione economica di queste imprese. Tuttavia, le situazioni di conflitto di interesse a volte possono essere imbarazzanti, come si è visto nel caso di Amco<sup>20</sup>.

La grande varietà di partecipazioni della Cassa e di altri enti pubblici fa tuttavia temere la ricostituzione delle partecipazioni statali smantellate da Beniamino Andreatta negli anni '90. Considerato che la logica dell'azione dei partiti politici da quel tempo non è sensibilmente cambiata, questa proliferazione di società private partecipate dallo stato per realizzare obiettivi di interesse pubblico non può rendere ottimisti gli analisti economici. Ci si può chiedere se non vi siano altre vie per ottenere gli stessi scopi. D'altra parte, la scarsa qualità ed efficacia del contratto di servizio delle concessioni autostradali emersa chiaramente dopo il crollo del ponte Morandi lascia intendere che l'attività di regolazione (regolamentazione e controllo) sia il punto più debole dello stato. Naturalmente si è sollevato un gran polverone addossando le responsabilità ad alcuni azionisti di una società che controllava ASPI, ma la realtà è che i contratti sono totalmente deficienti, abdicando così alle essenziali funzioni di controllo dello stato.

Una modalità alternativa di intervento dello stato è l'applicazione del *Golden Power*, già ridefinito con il decreto legge 56 del 2012, con la legge 41 del 2019 ed ampliato a nuovi settori con il decreto legge 23 del 2020 (armonizzato alle linee guida europee sugli investimenti diretti esteri del 25 marzo 2020, emanate in vista degli effetti della pandemia). Queste norme attribuiscono dei poteri speciali al governo (più precisamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) per “salvaguardare gli assetti proprietari delle società operanti in settori strategici”. Consentono al governo la facoltà di bloccare la vendita di quote di azioni di imprese italiane ad investitori stranieri per importi superiori al milione e quote partecipative maggiori del 10% (e soglie successive di incremento delle quote). Dopo l'originale definizione di questo potere nei soli settori della difesa e della sicurezza nazionale, nel 2014 (d.P.R. 25 marzo 2014, n. 85) il potere è stato

<sup>20</sup> Amco è una Sga (*asset management company*) di proprietà del Ministero dell'Economia (Tesoro) che ha come compito soprattutto l'acquisto di crediti deteriorati. Le banche sono indotte dai regolamenti dell'Unione Bancaria a cedere i crediti deteriorati (invece di recuperarli lentamente) realizzando grandi perdite. Le società che rilevano questi crediti realizzano invece consistenti profitti che si è ritenuto di non lasciare finire completamente in mani straniere. Amco è stata accusata di “strapagare” i crediti deteriorati del Monte dei Paschi di Siena e viene contestato il fatto che si presenti in una cordata con un'impresa con sede all'estero per rilevare i prosciuttifici Ferrarini in concorrenza con un'altra cordata privata completamente italiana.

allargato a energia, trasporti e comunicazioni. Nel 2019 sono stati inclusi le telecomunicazioni ed il 5G e successivamente i settori alimentare, assicurativo, sanitario e finanziario. In pratica, gran parte dei settori produttivi italiani. Le norme prevedono che la Presidenza del Consiglio dei Ministri possa opporsi all'acquisto di partecipazioni, oppure porre il veto all'adozione di delibere societarie o imporre specifiche prescrizioni e condizioni. È stato poi applicato l'8 aprile 2021 per una azienda operante nel settore dei microprocessori che era nel mirino di un'azienda cinese. Si tratta di un potere piuttosto lesivo della libertà economica, soprattutto se non limitato alla difesa. Il suo rafforzamento tradisce un disorientamento rispetto ai principi della globalizzazione liberale che avevano guidato le riforme in questo campo negli ultimi trent'anni. È un'ammissione che la libera concorrenza ed in particolare la libertà di investimento nel campo delle acquisizioni delle imprese può comportare effetti problematici per l'economia di un paese. Il fatto che queste norme siano state adottate, ampliate ed applicate in funzione di limitare l'espansione cinese è anche un segnale dell'accresciuta tensione a livello geopolitico.

Per quanto riguarda le opportunità offerte dal *Recovery fund* (meglio, *Next Generation*), esso rappresenta un innovativo programma di investimenti che rilancino la crescita. Per l'Italia è fondamentale una crescita economica di almeno il due per cento all'anno per mantenere il controllo del debito pubblico (con gli attuali bassi tassi d'interesse). L'effetto di questo programma, sino a questo momento, è di aver fatto cadere il secondo governo Conte, perdendo due mesi di attività governativa preziosa per mantenere il controllo dell'epidemia. Purtroppo, il sistema politico ed il mondo economico trovano delle convergenze catalizzate solo dalle dinamiche distributive della spesa pubblica, più che dalla logica del servizio pubblico. Sarà molto difficile individuare degli investimenti che ottengano i fini sperati dalla Commissione Europea.

In definitiva, l'idea che ci si può fare dell'intervento dello stato italiano nell'economia è che sia carente nelle funzioni che gli sono proprie e che esso si spinga verso l'utilizzo di strumenti impropri a compensare le mancanze delle funzioni di base e per fronteggiare le emergenze create da tali debolezze.

## **6. Il non entusiasmante ritorno dello stato a livello internazionale**

L'idea di avere delle *holding* che operino nell'interesse nazionale – visto che gli imprenditori non necessariamente lo fanno – e che si auto-mantengano grazie a profitti elevati è economicamente efficace ma poco conforme all'ordine internazionale liberale. La prospettiva si potrebbe dire sia quella di un capitalismo di stato. Questa situazione ripropone quanto emerso dalla letteratura sul ritardo di sviluppo italiano degli anni '60, cioè che le imprese private non riescono a svilupparsi nei settori cruciali in quanto in ritardo rispetto alle già ben consolidate

grandi imprese straniere<sup>21</sup>. Ciò spinge ad un ruolo economico dello stato come pianificatore dello sviluppo: il *developmental state*<sup>22</sup>. L'apertura alla globalizzazione ed il conseguente indebolimento del nostro sistema economico non poteva non ripresentare questi problemi. Di fatto, l'Italia si configura sempre più come una regione periferica rispetto alle regioni centrali dell'Europa<sup>23</sup>. In questo senso, l'intervento dello stato è utile, se non che, gran parte degli strumenti disponibili sono preclusi dall'adesione all'Unione Europea. Quindi si procede con strumenti impropri.

Tuttavia, è necessario tenere conto che l'Italia si è anche adeguata al nuovo assetto internazionale che prevede un ruolo più esteso dello stato. In particolare, la politica estera è sempre più utilizzata come sistema di potere funzionale alle grandi imprese multinazionali o all'*export* e agli investimenti di quelle nazionali<sup>24</sup>. Di conseguenza, lo stato blocca le acquisizioni indesiderate e promuove le sue imprese sui mercati esteri. Inoltre, si sta intensificando una lotta tra modelli di capitalismo. Gli Stati Uniti, col loro modello liberale stanno perdendo la supremazia tecnologica e cercando di bloccare l'espansione di altre economie, soprattutto della Cina. Quest'ultima si configura a tutti gli effetti come capitalismo di stato, dove lo stato assume un ruolo strategico nel programmare la crescita economica e l'espansione all'estero. Il successo di questo paese in termini di crescita ed anche di capacità di sviluppo di nuove tecnologie ha sconvolto la concezione occidentale del rapporto tra lo stato e l'economia. Di conseguenza si è ritornati a guardare con maggiore attenzione l'intervento dello stato e al suo possibile ruolo di pianificazione strategica. Vista la presunta efficacia cinese nel controllo della pandemia, si è persino rivalutato qualche aspetto dello stato autoritario. Il coordinamento centralizzato è infatti molto efficace in tempi di instabilità e di cambiamento se gli individui sono "docili" ed interiorizzano le norme stabilite dal pianificatore. Gli italiani non hanno questa caratteristica e quindi è bene non lasciarsi affascinare da queste sirene.

La Cina è in ogni caso vista con grande preoccupazione dagli Stati Uniti, soprattutto con il prossimo avvento del 5G che porterà ad una maggiore gestione informatizzata dei processi economici, dalla produzione alla gestione dei servizi e delle relazioni con la clientela (se non il controllo del cliente). Prima di ciò, si possono oggi già notare le lotte geopolitiche per la gestione dei vaccini, in cui gli stati e gli organismi di certificazione si danno battaglia (per il momento

<sup>21</sup> Si consideri l'ultimo e riassuntivo di questi studi: G. Fuà, *Problems of Lagged Development in OECD Europe: A Study of Six Countries*, Document No. 2277, OECD, Parigi, 1980.

<sup>22</sup> Si veda la ricognizione di R. Wade, "The developmental state: dead or alive?", in *Development and Change*, 49 (2017), n. 2, pp. 518-546.

<sup>23</sup> Si veda F. Gambarotto, S. Solari, "The Peripheralization of Southern European Capitalism within the EMU", in *Review of International Political Economy*, 22 (2015), n. 4, pp. 788-812, e F. Gambarotto, M. Rangone, S. Solari, "Financialization and Deindustrialization in the Southern European Periphery", in *Athens Journal of Mediterranean Studies*, 5 (2019), n. 3, pp. 151-172.

<sup>24</sup> Sugli equilibri geo-politici ed economici si distingue la posizione realista di G. Sapelli, *Nella Storia Mondiale, Stati, Mercati, Guerre*, Guerini, Milano, 2021.

soprattutto mediatica) per conquistare nuovi spazi o per bloccare la concorrenza (sulla pelle dei cittadini)<sup>25</sup>. In questi confronti i principi liberali e l'idea di un mercato aperto globale vengono sospesi. Anche in questo gli stati sono molto importanti e chi ha organizzazioni deboli e sistemi politici conflittuali non ha grandi speranze di riuscire a mantenere un buon livello di benessere nel prossimo futuro.

## 7. Conclusione: rafforzare le istituzioni

La nostra cara vecchia ed “obsoleta economia di mercato”<sup>26</sup> sembra sempre più inadeguata a gestire i nuovi processi economici e le nuove emergenze del mondo globalizzato. La ripresa richiede un rapido adeguamento alle opportunità offerte dalla tecnologia ed uno sforzo di ripensamento dei servizi fondamentali dello stato come la tutela dei diritti di proprietà (in senso ampio) e la giustizia. L'Italia non può semplicemente augurarsi che tutto ritorni come prima in quanto il paese era già avviato in un percorso di declino economico e finanziario. I gravi problemi che si presenteranno nei prossimi anni richiedono istituzioni forti e l'Italia in questo si presenta particolarmente inadeguata. Le specificità produttive italiane come il turismo sono state pesantemente colpite e richiedono un adeguamento che inevitabilmente comporterà investimenti tecnologici, così come attività di certificazione degli standard igienici che solo lo stato può assicurare. Sia l'organizzazione degli investimenti delle attività imprenditoriali per adeguarsi alle nuove condizioni di domanda, sia le tensioni globali legate al conflitto tra modelli politico-economici richiedono un forte coordinamento nazionale delle decisioni economiche. In questo contesto, per quanto riguarda il ruolo e la forma dell'intervento dello stato nell'economia, è auspicabile non fare affidamento a soluzioni semplicistiche che prevedano forti *leadership* – per quanto autorevoli. È preferibile e necessario rafforzare le istituzioni, le regole e il buon funzionamento dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche investendo nei servizi più utili.

<sup>25</sup> Il Presidente Biden ha chiesto agli europei di non acquistare i vaccini russi o cinesi, ma non condivide quelli americani prima di aver raggiunto un buon livello di immunità negli Stati Uniti.

<sup>26</sup> La citazione è datata perché questa definizione è stata proposta da K. Polanyi, *La Grande Trasformazione*, Einaudi, Torino, 1944 [1974].