

LE DIVERSE VISIONI DELLO STATO E IL RUOLO DELLE CLASSI DIRIGENTI

Paolo Carnazza e Attilio Pasetto



Paolo Carnazza¹ e Attilio Pasetto²

Le diverse visioni dello Stato e il ruolo delle classi dirigenti

La visione serve a mettere in fila i pensieri

in modo che si comprendano le conseguenze delle azioni.

(Robert Shiller)

1. Visioni a confronto sul ruolo dello Stato in economia

La crisi da coronavirus ha avuto diversi effetti di medio-lungo periodo tra cui quello di rimettere al centro della scena il ruolo dello Stato con particolare riguardo all'erogazione di specifici servizi rivelatisi drammaticamente deficitari (soprattutto nell'area dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione). Sono emersi in altri termini gli effetti del progressivo disimpegno della mano pubblica, in Italia, che sempre meno ha investito negli ultimi anni nel reclutamento di infermieri, medici, insegnanti e, ancora, nell'edilizia ospedaliera e scolastica per non parlare poi del gravoso stato in cui versano molte infrastrutture materiali (strade, ponti, etc.).

Nel nuovo scenario, grazie all'afflusso di ingenti risorse (209 miliardi di euro) garantito dalla Commissione Europea, nell'ambito del Recovery Fund, il Governo sta definendo una serie di misure strutturali che dovrebbero, almeno parzialmente, ridurre i molteplici (e ben noti) fattori di debolezza strutturale della nostra economia. Al di là delle misure da impostare e delle future linee strategiche da seguire, una parte del dibattito politico ed economico si è focalizzata sul ruolo che debba essere assegnato allo Stato nell'economia soprattutto nel nuovo scenario post Covid. Di fronte infatti ai massicci interventi dei Governi, in Italia, in Europa e nel mondo, per frenare la diffusione del virus e salvaguardare il sistema economico, varie analisi e considerazioni sono state elaborate per comprendere se questi interventi non prefigurassero, dopo anni di neoliberismo, un'espansione del ruolo dello Stato nell'economia.

Tale ruolo, come noto, è stato oggetto di ampie analisi e riflessioni nella teoria economica e si è evoluto nel corso del tempo³. In tutto il XIX secolo e nella prima parte del secolo scorso la teoria dominante era quella liberista le cui radici affondavano nella teoria neoclassica: il mercato riesce sempre a trovare un equilibrio e, quindi, non vi è bisogno di alcun intervento pubblico. La crisi del '29 ha spinto le principali economie verso una profonda recessione da cui se ne uscì grazie a una massiccia politica di investimenti pubblici (si pensi al New Deal sotto la presidenza statunitense di

¹ Ministero dello Sviluppo economico.

² Socio GEI (Gruppo economisti d'impresa).

³ Per una rassegna approfondita sui rapporti tra Stato e mercato si rinvia a Belvisi P.L., 2009.

Roosevelt) che aveva trovato un fondamento teorico nella General Theory del 1936 di John Maynard Keynes.

Sono due le teorie tradizionali sul ruolo dello Stato nell'economia: quella dello *Stato imprenditore* e quella dello *Stato regolatore* (Tabella 1).

Secondo il primo filone di pensiero, i privati non riescono a realizzare strategie e investimenti in grado di conseguire un'adeguata efficienza allocativa. Da qui la necessità di un forte intervento dello Stato teso a realizzare quelle attività che il mercato non intende fare come, ad esempio, finanziare grandi progetti infrastrutturali di lungo periodo e in settori che richiedono ingenti capitali pazienti in settori strategici ad alto contenuto tecnologico (Mazzucato, 2013).

La visione opposta è quella dello *Stato regolatore* (Tabella 1): lo Stato deve ridurre al minimo il suo intervento e la sua principale finalità è quella di creare un ambiente favorevole alle imprese, di allentare i numerosi lacci e laccioli burocratici e amministrativi, di abbassare (compatibilmente con i conti di finanza pubblica) la tassazione a carico delle imprese. Paradossalmente, però, nel tentativo di regolamentare le iniziative private al fine di ridurre comportamenti elusivi e dolosi si è venuta a creare all'interno del nostro Paese (il problema è strutturale ed è sempre stato presente) una pleora di norme e di vincoli - spesso di difficile comprensione - che ha contribuito a paralizzare molte attività (l'esempio dei lavori pubblici, ancora congelati da norme e vincoli nonostante i recenti sforzi di semplificazione è eclatante).

Esemplificativa la visione liberista sul ruolo da assegnare allo Stato emersa in un recente lavoro di Fuggetta (2020): *“Lo Stato, dunque, può certo contribuire a scongelare l'enorme potenziale di innovazione del Paese, invece di insistere nell'ibernarlo. Ma non deve occupare lo spazio degli imprenditori, pretendendo (falsamente) di essere più paziente, più lungimirante e più equo. Svolga bene il ruolo del cliente affidabile, credibile e prevedibile, con l'obiettivo di ottenere beni pubblici nazionali - questi sì strategici - non intervenendo sul fronte dei settori tra cui scegliere i vincitori sul lato dell'offerta, ma su quello dei beni e servizi da ottenere dal lato della domanda. E faccia il suo prezioso e fondamentale mestiere: quello di presidiare il buon funzionamento del mercato a tutela dei consumatori finali e di garantire la Rule of Law”*.

Recentemente è emersa una terza visione dello Stato, che è quella dello *Stato catalizzatore*⁴ (Tabella 1): uno Stato in grado di indirizzare gli investimenti e le strategie dei privati attraverso il finanziamento di programmi di ricerca precompetitiva caratterizzati da una partnership tra il settore pubblico (grandi centri di ricerca, Università) e quello privato. Questi programmi dovrebbero permettere la realizzazione di vere e proprie aree di specializzazione industriale. Secondo questa visione, inoltre, lo Stato dovrebbe essere in grado di attivare una domanda pubblica qualificata orientata a programmi di acquisto ad elevato contenuto tecnologico e di innovazione svolgendo, quindi, il ruolo di *catalizzatore* attraendo gli investimenti privati verso linee di sviluppo strategico ben identificate a priori.

⁴ Una sintesi delle tre visioni dello Stato è ben sviluppata in Bocardelli P. Iacovone D., 2020. Il modello di *Stato catalizzatore* è ripreso dagli autori da un lavoro di Onida F., 2014. Per alcune riflessioni sul ruolo della politica industriale in Italia, oscillante tra Stato e Mercato, sia consentito il riferimento a Carnazza P. (2016).

Tabella 1: distinti Modelli di Stato

<p>Stato imprenditore</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampio ruolo dello Stato nell'economia soprattutto nell'innovazione. • Si basa sull'assunzione che i mercati non siano in grado di trovare un'adeguata efficienza allocativa. In altri termini, i sostenitori di questa teoria sostengono che le forze spontanee di mercato, da sole, non sono in grado di stimolare i processi di investimento e di innovazione. 	<p>Stato regolatore</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il compito dello Stato è costruire un efficace sistema di regolamentazione dell'iniziativa privata nell'economia al fine di incentivare comportamenti virtuosi. • Visione liberista che ritiene che i mercati, se liberi di operare in condizioni di efficienza e senza eccessivi vincoli di carattere amministrativo e burocratico, possano raggiungere una situazione di equilibrio paretiano. • In altri termini, lo Stato deve limitare i propri interventi in campo economico e limitarsi a creare un ambiente favorevole alla "creazione di impresa".
<p>Stato catalizzatore</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lo Stato è in grado, attraverso i suoi investimenti e politiche, di indirizzare gli investimenti e le strategie dei privati. • Lo Stato finanzia programmi di ricerca precompetitiva che investono settori e tecnologie diverse e, in particolare, le tecnologie abilitanti chiave. • Realizzazione di partnership tra il settore pubblico (grandi centri di ricerca e Università) e numerosi operatori privati per sviluppare aree di specializzazione industriale. 	<p>Stato traghettatore</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nella fase di crisi legata al coronavirus lo Stato deve fungere prevalentemente da traghettatore e indirizzare le ingenti risorse verso obiettivi ben individuati e facilmente misurabili, senza entrare direttamente nel capitale delle imprese. • Nell'ipotesi di interventi nel capitale privato, essi dovrebbero, comunque, essere di natura temporanea e, superata la fase critica, consentire, attraverso meccanismi chiari e predefiniti, il raggiungimento di un giusto equilibrio delle logiche di mercato e della concorrenza. In questo modo, si potrebbero evitare i rischi di "spiazzamento" degli altri operatori privati e/o i rischi di un'eccessiva o permanente presenza dello Stato all'interno del tessuto economico e produttivo del Paese.
<p>Stato orchestratore</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'intervento dello Stato si articola su tre distinte, ma fortemente interrelate, attività: gestire l'emergenza; sostenere la ripartenza; definire una strategia per lo sviluppo dell'economia post-Covid. • Lo Stato non agisce né come imprenditore né come regolatore ma come orchestratore, in grado di conoscere approfonditamente gli strumenti dell'orchestra economica e sociale e di scrivere la migliore musica per farli suonare armoniosamente. • Ciò presuppone che lo Stato abbia una visione del futuro che permetta di definire e incidere sulla traiettoria del nuovo Modello economico-sociale-produttivo che sarà delineata in un arco temporale di medio-lungo termine. 	

2. Quale ruolo per lo Stato nello scenario post Covid – 19?

In risposta al Covid -19 sono emerse recentemente due distinte visioni sul ruolo da assegnare allo Stato (Tabella 1). La prima, espressa da Abravanel e Costamagna⁵, ritiene che lo Stato debba fungere prevalentemente da traghettatore e indirizzare le ingenti risorse, che saranno rese disponibili grazie soprattutto al Recovery Fund, verso obiettivi ben individuati e facilmente misurabili, senza entrare direttamente nel capitale delle imprese⁶.

Più specificatamente, la risposta alla crisi attuale dovrebbe essere fornita sia dalle imprese che da uno Stato in grado di accompagnare gli imprenditori seguendo traiettorie diverse in relazione all'intensità della crisi. In particolar modo, *“quelle imprese che avranno bisogno di pesanti ristrutturazioni verranno traggiate verso nuovi azionisti, miglior management, accesso di capitali e fusioni con altre aziende con l'aiuto di fondi specializzati in ristrutturazioni. Quelle che hanno i fondamenti buoni e solo una temporanea difficoltà di debito, devono essere traggiate insieme al loro imprenditore verso una crescita globale tramite fusioni e acquisizioni, magari in partnership con fondi specializzati nella crescita”*⁷.

Un'altra visione sembra invece assegnare allo Stato un ruolo molto più ambizioso nel nuovo scenario post Covid - 19: lo Stato dovrebbe realizzare i propri interventi come un *orchestratore*⁸, capace di gestire simultaneamente (come appunto il direttore di un'orchestra) l'emergenza; sostenere la ripartenza; definire una strategia per uno sviluppo di lungo periodo (Tabella 1).

Lo Stato, in altri termini, in questo nuovo scenario non può svolgere né il ruolo di imprenditore né quello di regolatore ma deve essere capace di intervenire non solo per fronteggiare l'emergenza da coronavirus e per ridare slancio alla ripartenza ma, soprattutto, per ridisegnare le traiettorie del nuovo modello attraverso in particolare *“una rigorosa politica dei fattori della competitività che consenta alle imprese italiane di giocare la partita della competizione; la definizione di alcuni ambiti industriali in cui il sistema italiano possa raggiungere posizioni di eccellenza e in questi creare le condizioni affinché idee, talenti e capitale affluiscono efficacemente; comprendere le traiettorie di sviluppo globale dei settori rilevanti per il paese – ad esempio tessile, meccanica, turismo – e agevolarne la trasformazione per traggare i nuovi fattori critici di successo”* (Boccardelli P., Iacovone D., 2020).

La combinazione delle tre distinte ed interagenti linee di attività dovrebbe essere legata, a sua volta a un Progetto-Paese che, data la situazione di grave emergenza, diventa ora ancora più urgente e necessario da definire.

⁵ Abravanel R., Costamagna C., *Stato "imprenditore"? No, Stato "traghettatore"*, Corriere della Sera, 26 luglio 2020.

⁶ Come emerge dal Decreto del 14 agosto 2020, n.104 lo Stato, in realtà, avrebbe esteso ulteriormente il proprio intervento a favore delle imprese con più di 250 addetti in crisi. Anche giustificando l'immissione dello Stato nel capitale delle imprese, data l'eccezionalità della crisi in corso, questi interventi dovrebbero, comunque, essere di natura temporanea.

⁷ Abravanel R., Costamagna C., articolo citato.

⁸ Boccardelli P. Iacovone D., articolo citato.

Ma quale Paese desideriamo costruire e quali sono i necessari passi da compiere per realizzare tale progetto? Condivisibili appaiono, al riguardo, alcune recenti riflessioni sviluppate da Fuggetta (2020) su due principali questioni da affrontare per realizzare tale Progetto e che riguardano:

- ✓ *“un programma di lavoro bipartisan, di medio-lungo periodo, credibile, lungimirante, orientato allo sviluppo e alla crescita;*
- ✓ *una classe di governo che, indipendentemente dalle connotazioni politiche, pur nelle differenze delle diverse scelte programmatiche, sappia conservare il Paese su un sentiero di crescita di lungo periodo secondo le linee del programma bipartisan definito”.*

Condividiamo questo approccio metodologico ma la domanda che sorge è se lo Stato sia effettivamente in grado di realizzare un’articolata linea di interventi strutturali avendo ben chiara e presente una visione di medio-lungo periodo. Sarà esso in grado di assumere un ruolo così complesso e di indirizzare propriamente le ingenti fonti di finanziamento che si stanno delineando? Sarà capace di trovare un equilibrio con le centrifughe politiche regionali? E, ancora, ha le capacità di individuare le future filiere e settori produttivi strategici su cui indirizzare i propri interventi?

Questo ruolo presuppone, come evidenziato da Fuggetta, una classe politica competente in grado di guardare oltre gli orizzonti elettorali di brevissimo periodo e, quindi, capace di elaborare un Progetto - Paese condiviso tra i vari attori economici ed istituzionali. Un Progetto che presupponga una strategia industriale, una visione sul futuro modello sociale ed economico che si intende impostare. Al riguardo, come sottolineato da Zecchini (2020), *“Senza una visione sul futuro dell’economia interna e mondiale, la politica industriale si riduce solo a rispondere alla crisi del momento, piuttosto che a orientare l’economia verso un itinerario di rinnovamento, premessa per il suo sviluppo.”*⁹

La visione di medio-lungo periodo conduce, a sua volta, alla realizzazione di una strategia che *“presuppone, a monte, chiarezza e quantificazione degli obiettivi principali che devono fungere da guida negli anni e su questa base si dovrebbero specificare gli strumenti da impiegare, la sequenza temporale delle misure, i traguardi intermedi da raggiungere, le risorse da mobilitare, sia pubbliche che private, e i momenti di valutazione dei risultati e di aggiustamento delle misure. Andrebbe anche verificata la coerenza tra gli strumenti da impiegare e le altre politiche con cui entrano in conflitto a cause di altre esigenze di politica economica.”*¹⁰

Inoltre, contemporaneamente a tale strategia, fondamentale sarà, secondo le indicazioni del Governatore della Banca d’Italia nelle Considerazioni finali di fine maggio, la realizzazione di un patto sociale in cui *“tutti i protagonisti - le imprese e le famiglie, chi studia e chi lavora, gli intermediari finanziari e i risparmiatori - sapranno assumere la piena responsabilità del proprio ruolo. Ma non si tratta solo di economia. Se le trasformazioni che l’economia, la società, la politica, la cultura subiranno sono incerte, vi saranno certamente interazioni e reciproche influenze. Bisognerà riconoscere e essere aperti a molteplici punti di vista, interessi, esigenze; servirà un*

⁹ Zecchini S., *Politica industriale nell’Italia dell’euro*, Donzelli Editore, 2020.

¹⁰ Zecchini S., opera citata.

confronto ordinato e un dialogo costruttivo tra chi ha competenze diverse, così come tra coloro che hanno responsabilità distinte ma non per questo tra loro indipendenti e distanti”.

3. Pubblico, privato e classe dirigente

Nel precedente paragrafo si è sottolineata la necessità, soprattutto in risposta alla crisi da coronavirus, che lo Stato abbia una visione, un Progetto-Paese condiviso il più possibile con i diversi attori sociali e con l’Unione europea. E’ questo il punto di partenza imprescindibile dal quale discendono le scelte di politica economica. E’ bene sottolineare che tale visione strategica compete in primo luogo al Governo in carica. L’ideale sarebbe, come auspica Fuggetta, il raggiungimento di un’intesa bipartisan di medio-lungo periodo tra tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione. Ma questa condizione, considerata la frammentazione delle forze politiche, è difficile da ottenere in Italia. E’ già un risultato disporre di una maggioranza di Governo coesa al suo interno!

Il dibattito sui modelli di Stato è utile, perché da ciascuno di essi emerge una prospettiva diversa, che però non necessariamente esclude le altre. I “nuovi” modelli dello Stato *traghetto*, dello Stato *catalizzatore* e dello Stato *orchestratore* prefigurano forme diverse, ma in qualche modo complementari, di un intervento dello Stato capace di integrarsi con l’operatività dei privati. Tre modelli differenti, che però corrispondono tutti e tre alla necessità di far coesistere Stato e mercato negli attuali moderni sistemi socio-economici a economia mista, che sono fortemente radicati nei Paesi europei e dai quali non possiamo prescindere.

Il perimetro dei territori di competenza, rispettivamente, dello Stato e dei privati non è del resto ben definito una volta per tutte. E non lo è mai stato. Sono le contingenze storiche che si incaricano di cambiarlo. Fu Keynes per primo ad entrare “a gamba tesa” in quello che fino ad allora era stato il territorio incontrastato delle “*forze spontanee di mercato*” esaltate dai sostenitori dell’economia neoclassica. Ma lo fece per salvare il Capitalismo, ossia l’interesse del mercato stesso. Da allora le politiche keynesiane costituiscono uno strumento indispensabile della cassetta degli attrezzi degli economisti e dei policy maker. Lo hanno dimostrato in modo lampante i Presidenti americani di destra, come Bush e Trump, che non hanno esitato ad intervenire nell’economia quando questo era necessario. Sotto questo punto di vista l’Unione europea è mancata clamorosamente all’appello all’epoca della grande recessione del 2008, mentre ora, nell’emergenza del Covid-19, sembra incamminata sulla buona strada.

La storia ha comunque fatto una lunga strada dalla crisi del 1929-1933. E’ infatti avvenuto anche il cammino contrario, ossia il passaggio di aziende strategiche dal pubblico ai privati. Un’esigenza condivisa da molti all’epoca, perché il pubblico aveva mostrato chiari limiti di inefficienza, se non addirittura problemi di corruzione. Non si può però dire, almeno in Italia, che le privatizzazioni avviate agli inizi degli anni ’90 in generale abbiano avuto successo. Dovevano raggiungere essenzialmente due obiettivi: quello di portare a un funzionamento migliore dei beni pubblici e, contemporaneamente, creare una nuova leva di imprenditori capaci e lungimiranti. Entrambi gli obiettivi sono quasi sempre miseramente falliti, come dimostrano i casi di Autostrade, dove le

mancate manutenzioni sono costate molte vite umane, e di Telecom, che è stata spolpata dai “capitani coraggiosi” di turno ed è ora in mani francesi.

Ecco quindi che torniamo al punto già sollevato nel paragrafo precedente: quello della classe dirigente. Che vuol dire, in primo luogo, classe politica, e, in secondo luogo, classe imprenditoriale, classe sindacale, Pubblica Amministrazione. E’ questo il vero problema che abbiamo in Italia. La classe politica è la principale imputata, ma anche gli imprenditori privati e i manager in alcuni momenti fondamentali della vita del Paese hanno disatteso le aspettative. Come negli anni del boom economico sia i politici che gli imprenditori si erano dimostrati all’altezza del loro ruolo, così dagli anni ’80 in poi troppo spesso sono venuti meno ai loro compiti. Anche i sindacati non sono esenti da colpe, mentre la Pubblica Amministrazione viene quasi sempre vissuta da cittadini e imprese soltanto come un ostacolo, a causa dei vari lacci e laccioli amministrativi e burocratici (appesantitisi negli ultimi anni).

Quale il motivo dell’inadeguatezza della nostra classe politica e, più in generale, della nostra classe dirigente? La ragione principale va ricercata in meccanismi di selezione che non premiano il merito, ma altri criteri. Nel caso della classe politica, la fedeltà al capo, l’abilità nel prendere voti e nel procacciare fondi, prebende, opportunità per sé e per il partito. Nel caso della classe imprenditoriale, l’aver ereditato una posizione di responsabilità per virtù “dinastica”¹¹ oppure grazie alla contiguità al potere politico o all’appartenenza a gruppi di “influenza”. Queste ultime caratteristiche si riscontrano anche in molti dirigenti all’apice di gangli vitali della Pubblica Amministrazione. Non tutto il Paese per fortuna è così. Nelle imprese e nella sfera pubblica operano dirigenti e funzionari capaci con elevate competenze, anche se non sempre collocati al posto che meriterebbero. Il guaio è che poi il meccanismo di “selezione avversa” - ossia non basata sul merito - si ripercuote a scendere via via sui livelli più bassi della piramide aziendale/sociale, fino ad arrivare all’esclusione sempre più crescente (anche a causa degli effetti del Covid – 19) dei più deboli, come le donne e i giovani.

Dalla politica, volenti o nolenti, non possiamo prescindere. E nemmeno dalle imprese, dai sindacati e dalla Pubblica Amministrazione. Le indicazioni provenienti, da un lato, da Zecchini su come indirizzare la politica industriale e, dall’altro, da Visco sulla necessità di rinnovare un patto sociale inclusivo vanno senz’altro colte. Ma se non si metterà mano ai meccanismi di selezione sia nel pubblico che nel privato ogni sforzo risulterà vano.

“Simul stabunt simul cadent”. E’ questa la condizione oggi di Stato e mercato in Italia. Non due entità contrapposte, ma simili nel reclutare le loro classi dirigenti. Se non vogliamo che cadano, trascinando l’intero Paese nella rovina, dobbiamo fare in modo che, insieme, entrambe si risollefino. Il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) sotto questo punto di vista è una

¹¹ Si rinvia a un recente lavoro (Pellegrini B., Zingales L., 2016, aggiornato in una successiva versione, maggio 2019) che evidenzia come una delle principali cause della bassa produttività in Italia sia attribuibile al modesto livello di competenze manageriali della classe imprenditoriale legata, a sua volta, alle caratteristiche del nostro Modello di capitalismo familiare).

grande occasione per tutto il Paese, che misurerà la capacità dell'intera classe dirigente nazionale di avere una visione condivisa sul futuro e di tradurla in progetti concreti¹².

Riferimenti bibliografici

Abravanel R., Costamagna C., *Stato "imprenditore"? No, Stato "traghettatore"*, Corriere della Sera, 26 luglio 2020.

Banca d'Italia, Considerazioni finali, maggio 2020.

Belvisi Pierluigi, *Stato e mercato nella teoria e nell'esperienza economica del '900*, G. Giappichelli editore – Torino, 2009.

Boccardelli P., Iacovone D., *Un nuovo ruolo per lo Stato nell'economia post-Covid* in (a cura di) Boccardelli P., Iacovone D., *Lo scenario economico dopo il Covid – 19*, Il Mulino, 2020.

Carnazza P., *Il ruolo della politica industriale in Italia tra Stato e Mercato*, Argomenti, n.4, 2016.

Codogno L., Galli G., *La visione c'è, ora va tradotta in progetti*, Il Sole24Ore, 11 dicembre 2020.

Fuggetta A., *Il Paese innovatore – Un decalogo per reinventare l'Italia*, Egea, 2020.

Mazzucato M., *Lo Stato innovatore*, Editori Laterza, 2013.

Onida F., *Lo Stato catalizzatore*, Il Mulino, 2014.

Pellegrini B., Zingales L., *Diagnosis the italian disease*, NBER Working paper, n. 23964 (October 2017, updated in May 2019)

Zecchini S., *Politica industriale nell'età dell'euro*, Donzelli editore, 2020.

¹² Al riguardo si veda Codogno L., Galli G., *La visione c'è, ora va tradotta in progetti*, Il Sole24Ore, 11 dicembre 2020.