

2 gennaio 2021

## IL RUOLO DI UNO STATO

di Francesco Giavazzi

Il punto decisivo di Next Generation Eu, prima ancora dei progetti specifici sui quali si articolerà il programma, è definire il ruolo dello Stato, i confini della sua azione, i rapporti con gli altri attori della società. Di questo si dovrebbe discutere: lo Stato si limiterà a individuare le priorità del programma oppure ne sarà l'attore principale? E se dovesse valere la seconda ipotesi, ne sarà capace? La pandemia, che è la peggiore emergenza cui il nostro Stato ha dovuto fare fronte negli ultimi settant'anni, ha messo in evidenza alcune ombre. Nella sanità pubblica medici e infermieri si sono prodigati con abnegazione, senza risparmiarsi, ma i limiti di un sistema sanitario che in alcune regioni ha perso il rapporto con il territorio sono risultati evidenti. Né hanno funzionato la distribuzione del materiale sanitario, l'organizzazione dei tamponi, il piano per il vaccino anti-influenza e ora quello per il Covid. Al 2 gennaio Israele ha vaccinato il 12 per cento della popolazione, gli Stati Uniti lo 0,84, la Danimarca lo 0,6, noi siamo allo 0,07: un decimo del dato danese (Our World in Data). Altrettanto essenziale è il ruolo di una scuola pubblica che anche in situazioni di emergenza non dovrebbe venir meno al compito di restare aperta, almeno per le categorie in prima linea nell'emergenza.

Così non è avvenuto, diversamente — per fare solo alcuni esempi - da Francia, Svizzera e Germania dove asili ed elementari non hanno mai chiuso, almeno per le famiglie di medici, infermieri, vigili del fuoco, insegnanti. Bisognerebbe però andare oltre un'analisi della qualità dei servizi che lo Stato è in grado, o no, di offrire alle famiglie e approfittare del Next Generation Eu per una riflessione approfondita sul ruolo in sé dello Stato nella società. Un buon punto di partenza per questa riflessione è l'osservazione di Daron Acemoglu e James Robinson (La Stretta: come le nazioni possono essere libere, Feltrinelli, 2020) secondo cui il buon funzionamento di una società è il frutto del bilanciamento tra varie forze potenzialmente distruttive. E quindi può esistere solo là dove Stato e cittadini si limitano a vicenda «evitando sia la brutale oppressione del Leviatano, sia il dilagare di violenza e illegalità». Compito della politica è saper individuare quel sentiero stretto. I due autori sottolineano anche la differenza fra istituzioni «estrattive» e «inclusive». Le prime favoriscono posizioni di rendita e benefici riservati a chi detiene il potere politico o a chi a esso è legato. Inclusive sono invece le istituzioni che creano parità di condizioni e quindi uguali opportunità.

Veniamo al ruolo dello Stato nell'economia. L'ovvia attribuzione dei compiti dovrebbe essere fra produttori e regolatore: il settore privato produce beni e servizi regolato dallo Stato, il cui compito è assicurare che non vi siano distorsioni causa di rischi per la salute dei cittadini, ad esempio, né monopoli e posizioni di rendita a danno dei cittadini stessi. Per tornare all'analisi di Acemoglu e Robinson, la presenza di imprese pubbliche che occupano ampi spazi del mercato — ciò che talvolta viene definito «capitalismo di Stato» - è un modello estrattivo perché le aziende pubbliche, grazie a legami privilegiati con la politica, producono benefici concentrati, spesso riservati a chi ha potere politico o relazioni con politici.

Oggi, in Italia, 13 delle 50 aziende più grandi (escluse le banche) sono partecipate, direttamente o indirettamente, dallo Stato, in Francia sono altrettante, in Germania la metà (dati dell'Osservatorio sui conti pubblici). I manager di queste aziende - nominati, e poi rinnovati, dalla politica - finiscono per dividerne gli obiettivi anche se questi non coincidono con buoni risultati e responsabilità sociale. Non è un fatto nuovo: è già

accaduto cinquant'anni fa quando la politica si impossessò dell'Iri, il grande conglomerato di imprese manifatturiere pubbliche, portandolo nel giro di pochi decenni al fallimento. La politica impose al management, come obiettivo prioritario, lo sviluppo del Sud, un obiettivo evidentemente mancato.

Ci sono eccezioni, oggi, come ve ne furono in passato. Il fatto che lo Stato controlli Enel non ha impedito al management dell'azienda di perseguire una strategia di internazionalizzazione che l'ha portata ad essere il maggior operatore nel settore delle fonti rinnovabili negli Stati Uniti. Se il management di Enel non fosse riuscito a mantenere margini di autonomia dalla politica, probabilmente l'azienda sarebbe ora confinata all'Italia, con priorità determinate in base ai collegi elettorali. Come gran parte delle imprese pubbliche locali che si limitano a garantire voti e dividendi alle amministrazioni che le controllano.

Cassa depositi e prestiti è diventata il braccio operativo dello Stato nell'economia. Riuscirà a mantenersi indipendente dalla politica come quotidianamente affermano i suoi manager? Attraverso «il Patrimonio destinato», creato nel maggio scorso con l'apporto di 44 miliardi di risorse pubbliche, la Cassa dovrebbe partecipare al capitale di aziende private. Mi sembra legittimo chiedersi: per farne che? Finanziarle per aiutarle a crescere mi sembra una giustificazione improbabile visto che oggi il maggior problema macroeconomico al mondo è l'eccesso di risparmio privato. Più ragionevole pensare che la politica voglia creare un bacino cui attingere per rafforzare il consenso. E ancora una volta: per quale motivo lo Stato deve continuare a dedicare risorse pubbliche ad Alitalia, nonostante i ripetuti fallimenti, se non per compiacersi di una compagnia di bandiera ancorché evidentemente incapace?

I limiti del capitalismo di Stato non riguardano solo, come negli esempi fatti, l'efficienza dell'economia ad un momento dato: riguardano anche la crescita, come spiegavo sul Corriere del 7 dicembre. Imprese controllate dallo Stato tendono naturalmente a godere di rendite, e queste sono un ostacolo all'innovazione. Lo Stato non è l'azionista adatto in un Paese, come l'Italia, che per crescere deve saper sviluppare tecnologia originale. Se usciremo dalla pandemia non sarà, almeno nelle democrazie occidentali, grazie allo Stato bensì grazie ai vaccini prodotti da una combinazione di Big Pharma (Pfizer, Astra-Zeneca e simili) e start-up come BioNTech create da investitori privati. E per citare un altro campo d'azione fondamentale, nella gara che potrebbe salvare il mondo dai combustibili fossili una delle aziende più avanzate è una start-up californiana nata 25 anni fa, anch'essa interamente finanziata da investitori privati.

Riuscire a stabilire i confini fra Stato e privati è essenziale per far sì che Next Generation Eu sia occasione di sviluppo. Di questo non si sente alcuna eco nell'attuale discussione politica che ha i tratti di una battaglia di potere, sicuramente non di un confronto di idee.