

Il ritorno dell'intervento dello Stato nell'economia: quali strumenti per quali obiettivi¹

Sergio Marotta

Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa

Riassunto

Le diverse e profonde crisi degli ultimi anni hanno determinato un ritorno della richiesta di politiche pubbliche in grado di garantire lo sviluppo economico ma anche di pensare al benessere dei cittadini e di realizzare forme di giustizia sociale che erano state dimenticate durante il periodo di dominio incontrastato del cosiddetto neoliberalismo. Ritorna così al centro dell'attenzione la riflessione sullo Stato considerato ancora come l'istituzione più adatta a prendere decisioni collettive e a realizzare politiche pubbliche che possano affrontare le emergenze e rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Il ritorno dello Stato deve fare i conti con una teoria economica in cui è ancora dominante l'idea che per la crescita economica e l'equità sia indispensabile la promozione e la tutela della concorrenza. La tesi dell'articolo è che soltanto superando questa obsoleta mentalità di mercato si potranno efficacemente affrontare le emergenze che abbiamo di fronte che trascendono l'economia.

Parole chiave: Stato, mercato, concorrenza, programmazione economica

Abstract. *The Return of State Intervention in the Economy: Which Tools for Which Goals*

The various and profound crises that have characterized recent years have led to a return to the demand for public policies capable of guaranteeing economic development but also of thinking about the well-being of citizens and of creating forms of social justice that had been forgotten during the period of unchallenged dominance of the so-called neoliberalism. Thus, the reflection on the State still considered as the most suitable institution for making collective decisions and implementing public policies that can deal with emergencies and respond to the needs of citizens and businesses returns to the center of attention. The return of the state must come to terms with an economic theory in which the idea is still dominant that the promotion and protection of competition is indispensable for economic growth and equity. The thesis of the article is that only by overcoming this obsolete market mentality will it be possible to effectively deal with the emergencies we face that transcend the economy.

Keywords: State, market, competition, economic planning

DOI: 10.32049/RTSA.2024.1.06

1. Premessa

Negli ultimi quarant'anni lo Stato non ha goduto di buona fama: esso è stato costantemente ritenuto, né più né meno, che un ostacolo allo sviluppo economico. In conseguenza di ciò le forme organizzative tipiche dell'attività statale nell'economia, regolate dal diritto pubblico e identificate, per lo più, con un apparato burocratico elefantiaco e parassitario, sono state considerate come l'esatto contrario dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità,

¹ Questo articolo è la rielaborazione della relazione tenuta in occasione del convegno *I grandi temi dell'organizzazione pubblica nelle scienze economiche, giuridiche, politiche e sociali* che si è tenuto il 1° giugno 2023 nell'Aula Multimediale del Rettorato dell'Università degli Studi "G. d'Annunzio". Si ringraziano i due revisori anonimi per aver contribuito con le loro osservazioni al miglioramento del testo scritto ricavato dalla versione orale.

caratteristiche ritenute, invece, connesse con le forme organizzative proprie dell'impresa privata.

Parallelamente alla critica dello Stato, abbiamo assistito al prevalere del pensiero unico del libero mercato concorrenziale considerato preferibile a qualunque ipotesi alternativa di allocazione delle risorse, sia quelle basate su forme di economia mista che avevano caratterizzato la costruzione di diversi modelli di welfare state, sia quelle basate sull'idea di centralizzazione delle decisioni e di pianificazione economica, che venivano ritenute la causa del fallimento dei tentativi storicamente realizzati del cosiddetto socialismo di Stato.

La crisi finanziaria globale del 2007-2008, la crisi dei debiti sovrani – soprattutto nella vecchia Europa –, la pandemia da COVID-19, la guerra in Ucraina e, da ultimo, la necessità di affrontare crisi climatiche sempre più devastanti hanno solo superficialmente intaccato lo scenario teorico dominante aprendo lo spazio per una possibile riflessione sulla fallibilità dei mercati e sulla conseguente necessità di un ritorno all'intervento dello Stato nell'economia.

Quel che è certo è che prima di questi eventi epocali nessuno avrebbe pensato a un ritorno dello Stato nelle politiche economiche e sociali. Mentre oggi lo Stato viene invocato dai cittadini e dalle imprese perché riprenda le redini del potere che aveva lasciato nei quarant'anni di dominio pressoché incontrastato della teoria del libero mercato (Gerbaudo, 2022).

Ma in attesa che siano superati i pregiudizi che ancora impediscono di tornare a pensare allo Stato come una forma di buon governo nell'interesse collettivo o che siano concepite nuove e diverse forme istituzionali per le decisioni che trascendono la sfera individuale, l'intervento pubblico nell'economia potrà costituire, come avvenuto in passato, un modello alternativo di allocazione delle risorse rispetto a quello basato sul mercato? Oppure l'intervento dello Stato si limiterà alla funzione di raccolta e di garanzia delle risorse finanziarie “dall'esterno” lasciando al mercato il compito di allocarle nel modo migliore? E di quali strumenti potrà avvalersi questo nuovo intervento dello Stato?

2. Intervento pubblico e persistenza della mentalità di mercato

Nonostante l'impellente necessità di concepire politiche pubbliche complesse per fronteggiare il moltiplicarsi delle situazioni di crisi, il pendolo dell'economia sembra ancora decisamente spostato dalla parte del mercato.

La gravità delle diverse e ripetute emergenze non è stata in grado, almeno per il momento, di mettere in discussione la granitica convinzione della centralità del mercato come strumento principale di allocazione delle risorse, pubbliche o private che siano. Insomma, il mercato, ancor più che in passato, viene considerato come lo strumento generale, se non addirittura unico, di allocazione dei beni, mentre le possibili alternative sono considerate soltanto come eccezioni (Crouch, 2011).

In passato le forme di intervento della mano pubblica erano state caratterizzate dalla de-economizzazione, intesa come sottrazione di interi ambiti di attività al libero mercato, si pensi ad es. alla municipalizzazione dei servizi pubblici locali a cavallo tra Otto e Novecento o alla nazionalizzazione dei monopoli strategici di interesse generale nel secondo dopoguerra realizzata nella maggior parte delle democrazie occidentali.

Dal punto di vista politico, la de-economizzazione era giustificata in base a due motivazioni principali: la prima era il fallimento dei mercati nel fornire taluni beni e servizi alle famiglie e alle famiglie a prezzi sostenibili; la seconda era la necessità di garantire a tutti l'accesso ad alcuni diritti fondamentali quali ad es. l'assistenza sanitaria, l'istruzione o l'alloggio attraverso forme di organizzazione dei corrispondenti servizi che davano una risposta ad esigenze sociali condivise e fondate su un ampio consenso democratico.

Alla prima motivazione corrispondeva la decisione politica di autorizzare, a monte, l'investimento di denaro pubblico, raccolto generalmente tramite la leva fiscale, e di istituire, a valle, un modello di organizzazione pubblica dell'attività economica che poneva lo Stato nelle medesime condizioni di un'impresa privata che agisse sui mercati con un proprio capitale di rischio.

Alla seconda motivazione dell'intervento dello Stato, cioè quella di garantire ai cittadini talune prestazioni legate alla tutela di alcuni diritti ritenuti fondamentali, corrispondevano,

invece, forme organizzative dell'attività pubblica appositamente predisposte, basate per lo più sul modello burocratico/amministrativo, generalmente regolate dal diritto pubblico. Tali organizzazioni istituzionali di natura pubblica non dovevano rispondere al mercato, ma esclusivamente a una logica di efficienza nel funzionamento e di garanzia dell'accesso aperto a tutti. In queste forme di organizzazione l'attività svolta dalla mano pubblica poteva essere considerata soltanto indirettamente di rilevanza economica in quanto lo Stato, ponendosi al servizio delle esigenze nascenti dall'interno della società, agiva come promotore delle forme istituzionali necessarie a garantire diritti senza che la spesa di denaro pubblico potesse essere in qualche modo equiparata al capitale di rischio investito dall'impresa privata.

L'attuale ritorno dell'intervento pubblico non sembra orientato a ripercorrere le forme ed esperienze del passato sommariamente descritte, ma appare, al contrario, improntato all'esigenza di rispettare la libertà dei mercati e di non limitare la loro estensione e il loro corretto funzionamento.

Non si tratta, dunque, almeno per il momento, di una de-economizzazione di alcuni settori produttivi. L'attività economica continua, infatti, ad essere immaginata e percepita dalle classi dirigenti, politiche e imprenditoriali, come «un settore isolato, operante in un mercato competitivo che non è influenzato dalla politica o dall'organizzazione sociale» (Granovetter, 2017, p. 222). Si persiste nel mantenere piena fiducia nelle forme di allocazione derivanti dal mercato, nonostante non vi sia alcuna prova scientifica sugli effetti positivi prodotti sulla società nel suo insieme dal corretto funzionamento di mercati concorrenziali perfetti che non siano influenzati da fattori sociali. Come ha chiarito uno dei massimi esponenti della sociologia economica contemporanea: «Solo in situazioni in cui non si presentassero tali influenze sarebbe possibile immaginare che la concorrenza produca esiti migliori ma, anche in tale circostanza, non sarebbe chiaro in base a quale criterio gli attori possano valutare gli esiti» (Granovetter, 2017, p. 222).

Dal punto di vista teorico sembra, dunque, continuare a prevalere quella che, già nel secondo dopoguerra, Karl Polanyi definiva «obsoleta mentalità di mercato» e che la nostra continui ad essere quella che lo studioso di origine ungherese indicava come «società di mercato», cioè una società in cui il meccanismo del mercato autoregolantesi costituisce la

base sulla quale si muovono gli uomini, la legge che determina l'assetto sociale, concludendo che «tutto questo non ci consente di cambiare le cose: i pericoli immani che stanno innanzi a noi e che oggi ci fanno tremare trascendono l'economia» (Polanyi, 2019).

La soluzione proposta da Polanyi era quella di superare la «società di mercato» attraverso un approccio istituzionalista che si basasse sulla società e non sull'economia. Era necessario ricostruire una società umana che «non sarebbe più organizzata da un “meccanismo cieco”, da un'economia “separata”, cioè autonoma e dominante. Sarebbe invece “integrata”, modernamente, cioè mediante la libertà individuale e la politica democratica» (Cangiani, 2019, p. 32).

Insomma nonostante siano trascorsi oltre quarant'anni di pressoché incontrastato dominio dell'economia di mercato e nonostante il mercato abbia mostrato tutti i suoi limiti soprattutto nell'affrontare le ripetute crisi di questi ultimi anni, continua a persistere quella che l'economista Federico Caffè, alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, aveva stigmatizzato come una pericolosa forma di «regressione culturale» consistente in «quotidiane evocazioni del “mercato”, del tutto svincolate dai fallimenti che quotidianamente esso dimostra nel suo concreto operare» (Caffè, 1979, p. X).

3. Elementi di discontinuità nell'attuale contesto dell'intervento pubblico

Rispetto alle forme storiche di intervento pubblico nell'economia, l'attuale ritorno dello Stato, che alcuni già definiscono un vero e proprio «neostatalismo» (Gerbaudo, 2022), si svolge in un contesto assai diverso dal passato.

Un primo elemento di discontinuità è costituito dal perpetuarsi di quella che viene generalmente indicata come «crisi fiscale dello Stato». Essa è generata soprattutto dal fatto che, nonostante continui a prevalere la convinzione che a produrre ricchezza sia esclusivamente l'impresa privata, mentre lo Stato possa svolgere, al più, una funzione di redistribuzione, gli Stati vanno volontariamente riducendo sempre più la loro base fiscale. Il largo e diffuso consenso verso politiche di generalizzata riduzione della pressione fiscale ha

avuto il principale effetto di indurre gli Stati a rinunciare a imporre elevate aliquote sui profitti d'impresa. La situazione è resa più grave dal fatto che se, da un lato, gli Stati hanno volontariamente ridotto le aliquote fiscali sugli utili delle imprese, dall'altro, queste ultime tendono a sottrarsi ai propri obblighi servendosi di sofisticati meccanismi di elusione fiscale paradossalmente anch'essi offerti dai diversi ordinamenti statali in concorrenza tra loro. Nel complesso, si genera in tal modo un meccanismo di estensione dell'allocatione di mercato in tutti i settori di attività mentre lo Stato, accettando volontariamente di limitare la raccolta di risorse finanziarie attraverso la fiscalità generale, rischia di non poter più disporre di strumenti adeguati sia per sopperire ai cosiddetti fallimenti del mercato, sia per assicurare le prestazioni legate al godimento di diritti fondamentali.

A ciò si aggiunga che la globalizzazione economica, come aveva anticipato Ulrich Beck alla fine del secolo scorso, ha finito per attribuire alle grandi imprese transnazionali il potere di mettere gli Stati nazionali in una condizione di concorrenza tra di loro: l'«elemento nuovo e determinante non consiste nel fatto che queste imprese transnazionali crescano in numero e varietà, ma che esse, sullo slancio della globalizzazione, siano in grado di muovere gli Stati nazionali l'un contro l'altro» (Beck, 1999, p. 88).

Si può dire che oggi le grandi imprese in Europa non paghino tasse, mentre le grandi compagnie americane non solo non pagano tasse, ma ricevono soldi dal governo federale (Wu, 2021). Il recente accordo in sede di Unione europea che stabilisce una *minimum tax* dell'ordine del 15 per cento per le grandi società multinazionali che producono redditi nell'Unione europea e che abbiano un fatturato annuo non inferiore ai 750 Mln di Euro, non è neanche lontanamente paragonabile ai provvedimenti con i quali gli Stati nazionali nel secondo dopoguerra stabilivano livelli di tassazione dei profitti d'impresa che arrivavano a toccare un ammontare pari anche al 90 per cento degli utili prodotti.

Un secondo elemento di discontinuità rispetto al passato, di carattere più strettamente politico, è costituito dal fatto che proprio la persistente preferenza per i meccanismi allocativi di mercato ha indotto pressoché tutti gli Stati occidentali a rivolgersi al mercato anche per la fornitura di quei beni e servizi essenziali che venivano forniti in passato direttamente dallo Stato attraverso apposite forme organizzative pubbliche nei più disparati settori. In questi

ultimi anni abbiamo assistito alla progressiva esternalizzazione delle attività di fornitura di beni e servizi, una volta esercitate direttamente dallo Stato o da enti pubblici, che oggi vengono svolte sempre più da soggetti privati convenzionati o in concessione.

L'esternalizzazione generalizzata della fornitura di quelle prestazioni essenziali che lo Stato ancora tende a garantire a tutti i cittadini ha portato l'ulteriore conseguenza di un condizionamento via via più intenso da parte di soggetti privati nelle scelte di politica pubblica.

C'è chi ha parlato a tal proposito di «poteri nuovi» di natura privata che si sono avvantaggiati del passaggio dal *government* alla *governance* per affermare il proprio controllo sulle scelte collettive (Ferrarese, 2022).

E c'è chi è arrivato a individuare un nuovo assetto del potere politico che si sarebbe trasformato in una vera e propria «privatocrazia» basata principalmente sul fatto che lo Stato diventa un mero garante formale dell'erogazione delle risorse che poi vengono materialmente gestite dai privati attraverso affidamenti esterni. Secondo Chiara Cordelli,

il sistema delle cosiddette esternalizzazioni si basa proprio su una divisione tra la funzione di spesa, che rimane con il pubblico, e le funzioni di programmazione, gestione e amministrazione, che vengono delegate, in parte o *in toto*, al privato. In molte nazioni occidentali, gran parte dei servizi pubblici e sociali sono gestiti in questo modo. Sembrerebbe che all'interno di questo sistema, il raggiungimento di buoni risultati sia una condizione sufficiente di legittimità (2021, p. 43).

Quest'ultima considerazione ci conduce ad un terzo ulteriore elemento di discontinuità che condiziona oggi l'intervento pubblico nell'economia che è costituito dal diverso modo di intendere il concetto di efficienza. Esso si riconnette al punto precedente in quanto l'apparato burocratico/amministrativo predisposto per la fornitura diretta di beni e servizi non rispondeva in passato a criteri di mercato, ma prevedeva l'erogazione di prestazioni, generalmente gratuite, da fornire a tutti ovvero a determinate fasce deboli di cittadini.

L'efficienza perseguita per questi servizi era valutata in base al parametro "weberiano" della razionalità dell'organizzazione e l'organizzazione era ritenuta efficiente in quanto

conforme alle norme che ne predisponavano e regolavano il corretto funzionamento. Il passaggio dall'efficienza amministrativa considerata nella prospettiva politica della garanzia delle prestazioni fornite, alla valutazione delle prestazioni in base a parametri di mercato è avvenuto gradatamente a cominciare dagli anni Settanta del secolo scorso. Dal punto di vista teorico un passaggio decisivo si è realizzato quando teorie economiche come quelle della riduzione dei costi di transazione o il neoistituzionalismo di Douglas North hanno cominciato ad incidere sulla valutazione dell'efficienza nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche (Resta, 2020).

Secondo Giuliano Amato, la questione cruciale posta da Douglas North

non riguarda l'ammissibilità/utilità dell'intervento pubblico in economia. Riguarda i fattori dai quali dipende se un dato sistema dispone, o meno, di "istituzioni efficienti". Dove "efficienti" sono le istituzioni che diminuiscono, non aumentano, i costi di transazione, che concorrono alla crescita e non ne distorcono i frutti ai propri fini, che, a prescindere anche da ciò, perseguono fini che non sono bastoni fra le ruote dell'economia (2022, p. 19).

In sintesi, l'ulteriore elemento di novità con cui il ritorno dello Stato deve fare i conti è dato dal fatto che anche le istituzioni pubbliche rispondono al mercato e la loro efficienza non è più esclusivamente considerata come conformità all'insieme delle norme che ne determinano la nascita e ne regolano il funzionamento, ma esclusivamente in termini di efficienza nel risultato economico prodotto. Siamo passati cioè da una condizione in cui ciò che è legale viene considerato efficiente ad una condizione in cui solo ciò che è efficiente dal punto di vista economico può essere considerato legale (Ursi, 2016).

4. La riduzione dello Stato a una forma di organizzazione economica

Abbiamo sopra accennato al fatto che la riscoperta della necessità, oltre che dell'utilità, dell'azione dello Stato nell'economia e la conseguente richiesta pressante di un intervento

pubblico debba necessariamente fare i conti con la sua dimensione organizzativa/istituzionale.

Quella dello Stato nazionale è stata considerata per secoli la dimensione istituzionale più adeguata, sia per le scelte politiche collettive sia per l'aspetto organizzativo-gestionale, per accogliere le istanze provenienti dalla società e stabilire il modo più efficace ed efficiente per fornire beni e servizi di interesse generale. Si trattava di rispondere ad istanze di natura politica e lo Stato appariva come lo strumento principale per garantire la stabile persistenza di un ambiente sociale in cui potesse esplicarsi la libertà dei singoli individui e delle imprese.

D'altra parte, anche nelle scienze sociali la convinzione che lo Stato nazionale fosse il contenitore naturale dei processi sociali è stata, per secoli, una caratteristica dominante.

Nella prospettiva dei giuristi istituzionalisti, generalmente i più aperti a una prospettiva sociologica, lo Stato, nella sua dimensione nazionale, rappresentava l'istituzione principale in quanto «istituzione di istituzioni», intendendo con tale espressione il riconoscersi e il rispecchiarsi all'interno dello Stato di molteplici e diversificate organizzazioni sociali (Romano, 1969).

La crisi degli anni Settanta del secolo scorso ha rimesso in discussione le politiche di welfare che erano state elaborate a seguito della grande crisi del 1929 e in larga parte realizzate all'interno dei singoli Stati nazionali soprattutto nel trentennio successivo al secondo conflitto mondiale.

A ciò si aggiunga che il processo di globalizzazione delle attività economiche degli ultimi due decenni del secolo scorso, favorendo il ritorno dell'economia di mercato anche nei settori gestiti direttamente dalla mano pubblica, ha svolto il ruolo di vero e proprio “decostruttore” del concetto oltre che dell'organizzazione istituzionale dei moderni Stati nazionali (Teubner, 1999).

Non deve dunque meravigliare che alla crisi del welfare degli anni Settanta si sia accompagnata una crisi della stessa concezione dello Stato che non veniva più riconosciuto come la dimensione istituzionale ottimale proprio a seguito dell'espansione progressiva dei confini dell'attività economica su territori che travalicano i tradizionali confini nazionali delle istituzioni statali.

In una serie di studi e di conferenze sul ruolo economico dello Stato, il futuro premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz andava sostenendo che la caratteristica principale dello Stato consisteva, in estrema sintesi, nel differenziarsi dalle altre organizzazioni coinvolte nell'attività economica esclusivamente perché «è l'unica organizzazione l'appartenenza alla quale sia universale, e lo Stato ha un potere coercitivo non concesso a nessun'altra organizzazione economica» (Stiglitz, 1992).

Così non deve sorprendere che, a metà degli anni Novanta del secolo scorso, nel pieno del processo di globalizzazione dell'economia, c'è chi ha sostenuto che lo Stato nella sua dimensione nazionale non era che un modello organizzativo a carattere transitorio per la gestione delle attività economiche destinato ad essere sostituito da altre forme di organizzazione politica una volta esaurita la propria funzione al servizio dell'economia (Omahe, 1996).

Ma lo Stato, nonostante i pesanti attacchi ricevuti, non è mai scomparso dalla scena. Secondo Saskia Sassen, non stiamo assistendo alla fine degli Stati «ma in questo ordinamento nuovo, gli stati non sono più né gli unici né i più importanti agenti strategici di questo nuovo ordinamento istituzionale. Inoltre, questi stati, compresi gli stati dominanti hanno subito profonde trasformazioni in alcune loro componenti istituzionali fondamentali» (Sassen, 2008, pp. 39-40).

Lo Stato, dunque, non si è estinto, non abbiamo assistito alla sua fine. Viceversa, lo Stato è rimasto strategico, sempre secondo la Sassen, «in un duplice senso: perché centralizza il potere e l'autorità legittimi e la capacità che ne deriva di assolvere a compiti specifici, ma anche nel senso di fornire un luogo istituzionale per la creazione di un quadro d'insieme per l'azione economica» (Sassen, 2008, pp. 72). Lo Stato ha subito profondi mutamenti che lo hanno visto trasformarsi da attore principale e protagonista dello sviluppo economico di un determinato territorio in uno strumento di applicazione in quello stesso territorio di politiche economiche decise a livello globale sia da organizzazioni che possono ancora definirsi politiche, sia da organizzazioni di dimensioni globali ma appartenenti al settore dell'economia privata.

Muovendo da una prospettiva sociologico-giuridica interessata, specificamente, alle

interconnessioni tra diritto ed economia, l'esigenza di tornare a realizzare politiche pubbliche che riguardino il benessere individuale e collettivo ripropone il problema di trovare nuovi assetti organizzativi nell'accesso alle risorse e nella corretta allocazione dei costi dei beni e dei servizi (Pennisi, 1998).

In una prospettiva di questo tipo lo Stato torna ad essere considerato come un organo al servizio della società ovvero uno strumento per la realizzazione delle esigenze che nascono dal suo interno.

5. Il ruolo dell'Europa e la sfida del PNRR

Se nelle politiche pubbliche di intervento messe in campo dagli Stati per fronteggiare situazioni di crisi prevale ancora la tutela della concorrenza e del mercato molto si deve al ruolo svolto dall'Europa e dalle decisioni prese a Bruxelles sulla base dei Trattati dell'Unione europea.

Il rispetto dei Trattati e dei vincoli europei costringe, infatti, gli Stati nazionali ad autolimitare i poteri autoritativi e ad usare strumenti normativi che incentivino l'efficienza attraverso il rispetto delle regole della concorrenza.

Se lo Stato intende intervenire nell'economia, rispettando il diritto dell'Unione europea, deve adattarsi al libero gioco dei mercati rinunciando alle prerogative che gli provengono dalla sovranità politica per accettare la perfetta equiparazione con gli altri soggetti in campo. Dopo il secondo conflitto mondiale, proprio in occasione della stipula dei Trattati europei, si afferma l'idea che una comunità economica basata sul sistema di mercato possa costituire lo strumento migliore per fornire una solida base comune per evitare qualsiasi pericolo costituito dal totalitarismo fascista o da quello comunista. E ciò soprattutto attraverso una razionalizzazione tecnica che coinvolgesse insieme la sfera politica e quella economica.

La base teorica su cui questa ipotesi si fondava era quella di un funzionalismo di fondo che fosse alla base di qualunque forma di cooperazione tra gli Stati nei diversi settori dell'attività economica.

D'altra parte a criticare l'ipotesi funzionalista fu proprio uno dei principali ispiratori dell'unità politica europea, Altiero Spinelli, che, scrivendo nel 1977 la voce «Europeismo» per l'*Enciclopedia del Novecento* della Treccani, chiarisce l'effettiva portata dell'approccio funzionalista sostenuto soprattutto da Jean Monnet:

Il punto debole del funzionalismo era quello di tutte le concezioni tecnocratiche. Scambiava l'efficienza esecutrice del potere amministrativo con la creatività del potere politico. Un'amministrazione è sempre necessaria per realizzare un piano politico, ma tende per sua natura a irrigidirlo e a concepirlo come qualcosa di concluso in sé, quindi incapace di generare nuovi piani. Nessuna agenzia settoriale europea avrebbe avuto una forza trascinante per il resto delle economie e della società europea, ove fossero mancati impulsi politici nuovi provenienti dal di fuori dell'agenzia stessa. Ma Monnet era convinto che i governi sarebbero stati obbligati dalla forza delle cose a produrre tali nuovi impulsi (Spinelli, 1977).

In una prospettiva sociologico-giuridica, possiamo considerare le norme giuridiche come il prodotto dell'interazione tra diritto e società. In tale prospettiva, Alberto Febbrajo ha teorizzato l'esistenza di un «cripto-funzionalismo circolare di ogni costruzione sociologico-giuridica che vede nell'ordine sociale il prodotto dell'ordine giuridico e nell'ordine giuridico il prodotto dell'ordine sociale» (2018, p. 72). In questo senso lo svilupparsi all'interno della società di un agire sociale fortemente condizionato dalla dimensione economica riesce a permeare di sé la dimensione giuridica, nel momento della genesi di nuove istituzioni specificamente dedicate al controllo e alla regolazione dei mercati.

Ed è qui che si inserisce il discorso sulla nascita della Comunità economica europea e poi dell'Unione Europa in primo luogo come comunità di mercati che rinuncia alla pretesa di un governo diretto dei comportamenti sociali lasciati ai singoli Stati nazionali e alle loro diverse culture per concentrarsi sulla regolazione dei comportamenti economici. L'origine stessa dell'Unione europea come comunità economica dei mercati dell'energia, del carbone e dell'acciaio è il frutto della difficoltà originaria di un accordo politico nelle sfere sociali diverse da quella economica.

Così quando l'economia torna ad essere prevalentemente economia di mercato e si dà inizio, negli anni Settanta del secolo scorso, ad un progressivo smantellamento di qualunque

politica pubblica di allocazione delle risorse, diventa evidente il ruolo dell'Unione europea come cinghia di trasmissione della regola della concorrenza in tutti i diversi mercati di beni e di servizi.

Possiamo, dunque, ritenere che una prospettiva funzionalista abbia caratterizzato la nascita e lo sviluppo dell'Unione europea e ne abbia in qualche modo delineato le caratteristiche di una tecnocrazia intesa come «Governo o dominio materialmente esercitato nelle organizzazioni, nel sistema economico o politico, nello Stato, da un gruppo dirigente che dichiara di anteporre o di fatto antepone, alle ragioni propriamente politiche, ragioni e conoscenze tecnico-scientifiche, facendo largo impiego degli esperti che le rappresentano» (Gallino, 2006, p. 576).

D'altro canto già alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, Pietro Barcellona rivolse una serrata critica della ragione funzionalista sostenendo che «la storia del soggetto giuridico, dell'eguaglianza, dello Stato liberale, dello Stato sociale, della legge astratta e generale ecc., è la storia delle figure in cui si incarna la *ragione pratica borghese*; la generalizzazione del *funzionalismo economico*». Ma «ciò che sfugge al funzionalismo è che la società, ciascuna società, pone i propri problemi e il relativo modo di corrispondervi di volta in volta diverso in rapporto a significati che non assolvono a nessuna logica funzionale. La funzionalità poggia su un "fatto" che non è spiegabile funzionalmente: l'istituzione globale della società e il suo orizzonte senso» (1994, p. 53).

La pandemia da COVID-19 ha determinato un cambiamento nelle politiche dell'Unione europea che ha sospeso il patto di stabilità consentendo agli Stati di porre in essere politiche di *deficit spending* anche nei Paesi fortemente indebitati come l'Italia. L'Unione europea ha promosso, inoltre, un piano di contributi a fondo perduto e di prestiti a tasso agevolato chiamato *Next Generation Eu* finanziato attraverso l'emissione di titoli garantiti dall'Unione dando vita, per la prima volta, a un indebitamento comune europeo.

Per l'Italia ciò si è tradotto in un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che è stato considerato come un nuovo Piano Marshall che dovrebbe ridisegnare l'economia del Paese con uno sforzo che riguarda le principali infrastrutture del Paese, ma anche alcuni servizi essenziali come l'istruzione oltre a misure di intervento per il sistema delle imprese.

Tuttavia il PNRR è ancora decisamente ispirato al rispetto delle regole della concorrenza. L'insieme del Piano e il pagamento delle singole rate da parte dell'Unione europea sono condizionati alla effettiva realizzazione di un pacchetto di riforme che indicano una vera e propria governance economica ispirata alle regole del mercato e della concorrenza. Fin dalla premessa del Piano, approvato definitivamente da Bruxelles nel 2021, si può leggere che «Un fattore essenziale per la crescita economica e l'equità è la promozione e la tutela della concorrenza. La concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale» (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, p. 4).

Il controllo dell'attuazione delle riforme e del corretto utilizzo delle risorse è affidato alla Commissione europea mentre una funzione essenziale viene affidata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che deve garantire la correttezza della competizione tra le imprese. L'intera logica del Piano è ancora totalmente fondata sull'idea che il mercato sia lo strumento più idoneo a garantire il corretto utilizzo delle risorse. L'assegnazione dei fondi del PNRR attraverso bandi pubblici è esplicitamente dettata dalla necessità di rispettare un criterio di concorrenza. Ma il rispetto delle regole della competizione non si presta a realizzare forme di equità, dal momento che tende a favorire nell'assegnazione dei fondi stanziati alle amministrazioni più efficienti e a penalizzare le amministrazioni più deboli che sono quelle che avrebbero maggiormente bisogno di un intervento pubblico diretto (Patroni Griffi, 2023).

Si può, dunque, affermare che, nonostante l'Europa con il *Next Generation Eu* segni un ritorno a uno spirito solidaristico e a un «cosmopolitismo normativo» (Pendenza, 2022), l'Italia persista in una scelta che è ancora ispirata principalmente all'idea della concorrenza piuttosto che a quella di un ritorno dell'intervento diretto dello Stato nell'economia mediante politiche pubbliche che non si limitino a garantire le risorse, ma anche a stabilire forme di allocazione che seguano i criteri «politici» di equità e di giustizia sociale.

6. Conclusioni

La cattiva fama che si è accompagnata allo Stato negli ultimi due decenni del secolo scorso e nei primi due di quello attuale non è stata frutto del caso. È piuttosto il risultato di un attacco concentrico, radicato in profondità nel pensiero politico e proveniente da diverse direzioni intellettuali, politiche e ideologiche.

Il primo deciso attacco contro una visione idealistica dello Stato identificata, nell'Ottocento tedesco, con la riflessione filosofica di Georg Wilhelm Friedrich Hegel viene da colui che del filosofo di Stoccarda era stato uno dei principali critici e, cioè, da Karl Marx e dalle teorie che dal suo pensiero traggono origine. Ma non dimentichiamo che già prima di Marx, nella sociologia francese della prima metà dell'Ottocento con Saint-Simon e con Auguste Comte, si era consolidata l'idea che una società industriale si dovesse affermare come autonoma da qualsiasi organizzazione a carattere politico.

Tornando all'assenza di una teoria dello Stato nel pensiero di Marx, è ancora insuperata la sintesi di Norberto Bobbio della metà degli anni Ottanta del secolo scorso secondo cui lo Stato era nato

dalla divisione della società in classi contrapposte per effetto della divisione del lavoro, allo scopo di consentire il dominio della classe che sta sopra sulla classe che sta sotto; quando in seguito alla conquista del potere da parte della classe universale (la dittatura del proletariato) verrà meno la società divisa in classi, verrà meno anche la necessità dello Stato. Lo Stato si estinguerà, morirà di morte naturale, perché non sarà più necessario (Bobbio, 1985, p. 123).

Nella seconda metà del Novecento l'attacco più incisivo contro l'intervento dello Stato, che andava allora consolidandosi come Stato sociale, viene sicuramente dalla prospettiva politica di Friederich von Hayek e da quella economica di Milton Friedman.

Alla fine del secolo scorso, dal pensiero del filosofo Robert Nozick e dal suo libro *Anarchia, Stato, Utopia*. Senza contare che ancor prima, negli anni Trenta, un libro di uno studioso non accademico come Albert Jay Nock aveva avuto una discreta circolazione con il titolo *Il nostro nemico lo Stato*.

Quanto al liberalismo tradizionale, quello che oggi definiremmo non liberista, che per circa un secolo ha mantenuto, soprattutto in Italia, la distinzione tra liberalismo politico e liberismo economico, anche questo filone del liberalismo illuminato e progressista che manteneva come punto fermo l'indispensabile equilibrio tra le libertà individuali – e la libertà economica in particolare – e le funzioni indispensabili che lo Stato non poteva cedere ai privati e doveva tenere per sé, anche questo liberalismo, attento alle esigenze della parte debole della società, ha subito pesantissimi colpi inferti dall'imperialismo del pensiero economico di stampo liberista (Boitani, 2020).

Concludendo sommariamente si può dire che questo attacco concentrico ha colpito molto in profondità il concetto di Stato e ha prodotto alcune pesanti conseguenze teoriche. La più importante è stata quella di arrivare a considerare lo Stato non più come un concetto universale ma soltanto come «una forma di ordinamento politico sorta in Europa, a partire dal XIII secolo fino alla fine del XVIII o agli inizi del XIX, sulla base di presupposti e motivi specifici della storia europea, e che da quel momento in poi si è estesa – liberandosi in certa misura delle sue originarie condizioni concrete di nascita – all'intero mondo civilizzato» (Schiera, 1996, p. 1228)².

Gli eventi che oggi determinano un presunto ritorno dello Stato sono legati a quelle crisi che hanno segnato la fine della globalizzazione economica almeno nelle forme in cui era stata costruita tra la fine del secolo scorso e l'inizio del terzo millennio.

D'altra parte, nella prospettiva sociologico-giuridica non è superfluo ricordare che la sopravvivenza e il consolidarsi di un'istituzione dipende dall'atteggiamento prevalente tenuto nei suoi confronti, da come la società pensa abitualmente ad essa. Un'istituzione perde la sua forza quando si smette di pensare positivamente ad essa e, quindi, viene meno la necessità della sua esistenza e riprende forza quando si ricomincia a pensare positivamente al ruolo che tale istituzione possa tornare a svolgere.

Così, secondo Paolo Gerbaudo, questa sorta di neostatalismo nascente «non è ancora un'ideologia stabile con una dottrina coerente; piuttosto, questo termine indica un cambiamento trasversale dell'impianto simbolico della politica contemporanea, che ruota

² Il testo è di Ernst Wolfgang Böckenförde, cit. in Schiera (1996).

attorno a una serie di nuove priorità e *domande sociali* in buona parte condivise, a cui le forze in campo danno diverse *risposte politiche*» (Gerbaudo, 2022, p. 11).

In realtà quello a cui stiamo assistendo, in presenza di continue emergenze e crisi globali e locali, è un ritorno della domanda sociale di un'istituzione collettiva che non corrisponde attualmente a un ritorno dello Stato nella sua forma storicamente definita, quanto piuttosto a una fase di riorganizzazione ancora guidata da un'ideologia, quella neoliberale, che non è affatto finita su un binario morto come da alcuni sostenuto (Gerbaudo, 2022).

Ma è auspicabile il ritorno dello Stato? E in che forma questo ritorno può effettivamente avvenire?

Come sopra accennato l'effetto delle politiche economiche pubbliche condizionate dal libero mercato è quello di un rimodellamento del concreto operare dello Stato e del suo riposizionamento all'interno di un più vasto sistema di potere internazionale.

Questo rimodellamento dell'azione economica dello Stato è avvenuto nella lunga stagione delle riforme che sono state, in realtà, un processo di sostanziale depubblicizzazione, cioè di uscita dalla gestione diretta da parte di enti di natura pubblica, di tutte le attività economiche sia quelle che fisiologicamente appartengono al mercato ed erano entrate nella sfera pubblica a seguito dei cosiddetti fallimenti del mercato, sia quelle che sono nate come conseguenza diretta delle decisioni politiche di assicurare alcune prestazioni legate a diritti fondamentali indipendentemente da qualsiasi considerazione di carattere economico.

La depubblicizzazione generalizzata delle attività economiche è stata al tempo stesso la causa e l'effetto di un nuovo assetto nei rapporti tra politica ed economia che ha prodotto un nuovo sistema descritto da Randall G. Holcombe come «capitalismo politico» intendendo con tale espressione un sistema «in cui le imprese controllano il governo più di quanto il governo controlli le imprese». Nello schema di Holcombe vi è una vera e propria alleanza strategica tra le élites politiche e quelle economiche che determina i nuovi equilibri del potere e il funzionamento delle istituzioni. In sintesi, è il sistema economico che ha catturato il sistema politico utilizzandolo per raggiungere i propri scopi di massimizzazione dei profitti (Holcombe, 2015; 2018).

Il ritorno dello Stato nell'economia diventa, poi, ulteriormente complicato proprio quando

si scontra con la libertà del mercato e, soprattutto, se entra in conflitto con l'autonomia dell'iniziativa economica privata garantita dalla Costituzione (Amato, 2022).

Questo tema riguarda in particolare quei beni e servizi la cui domanda è insopprimibile e quindi sussiste la necessità di produrli anche in condizioni di inefficienza economica proprio perché il mercato spontaneamente non sarebbe disposto ad offrirli.

Come si deve provvedere a fornire questi beni e servizi essenziali? Attraverso un'organizzazione burocratica di tipo tradizionale, potremmo dire "weberiana", che deve essere certo efficiente e, per quello che riguarda specificamente l'Italia, diversa dalle esperienze negative del passato oppure deve essere utilizzato, anche da parte dello Stato, lo strumento di un'organizzazione d'impresa di tipo commerciale?

Lo Stato è tornato a svolgere un ruolo essenziale nell'attività economica, ma è uno Stato privo dell'aura positiva del vecchio Stato otto-novecentesco e penalizzato a causa della sua forma organizzativa tradizionale, cioè quella burocratico/amministrativa, considerata troppo complessa – e per questo inadatta a ridurre i costi – rispetto all'organizzazione più semplice ed efficiente dell'impresa commerciale di natura privata.

A ciò si aggiunga che il problema dell'intervento dello Stato nell'economia rimane di duplice natura perché, da una parte, è quello di realizzare forme di organizzazione direttamente impegnate nella produzione di beni e servizi, dall'altra, è quello consistente nella necessità di soddisfare le istanze sociali diverse da quelle strettamente economiche che sono legate all'effettiva realizzazione di alcuni diritti fondamentali.

Sarebbe forse auspicabile, in questa fase, l'individuazione di un nuovo equilibrio tra programmazione economica pubblica e mercato che sia in grado di soddisfare al meglio gli interessi della collettività. Ma lo Stato, in attesa che la società produca qualche forma istituzionale alternativa, mantiene il compito di guardare all'effettiva realizzazione delle istanze che provengono dalla società e di occuparsi di questioni e problemi che trascendono l'economia e di cui le imprese, lanciate sui mercati globali alla ricerca di profitti, non intendono, almeno per il momento, occuparsi.

Bibliografia

- Amato G. (2022). *Bentornato Stato, ma*. Bologna: Il Mulino.
- Barcellona P. (1994). *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario. Critica della «ragione funzionalista»*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Beck U. (1999). *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*. Roma: Carocci.
- Bobbio N. (1985). *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*. Torino: Einaudi.
- Boitani A. (2021). *L'illusione liberista. Critica dell'ideologia di mercato*. Roma-Bari: Laterza.
- Cangiani M. (2019). Karl Polanyi e la libertà difficile. In Polanyi K., *L'obsoleta mentalità di mercato. Scritti 1922-1957*. Trieste: Asterios Editore.
- Cordelli C. (2022). *Privatocrazia. Perché privatizzare è un rischio per lo Stato democratico*. Milano: Mondadori.
- Crouch C. (2011). *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*. Roma-Bari: Laterza.
- Febbrajo A. (2018). Cultura giuridica e vita del diritto. In Pennisi C., Prina F., Quiroz Vitale M.A., Raiteri M., a cura di, *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.
- Ferrarese M.R. (2022). *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*. Bologna: Il Mulino.
- Gallino L. (2006). Tecnocrazia. In Gallino L., *Dizionario di Sociologia*, vol. 2. Roma: Gruppo Editoriale L'Espresso.
- Gerbaudo P. (2022). *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*. Milano: Nottetempo.
- Governo italiano (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf> (27/03/2024).
- Granovetter M. (2017). *Società ed economia. Modelli e principi*. Milano: EGEA Università Bocconi Editore.

- Holcombe R.G. (2015). Political Capitalism. *Cato Journal*, 35, 1: 41. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2015/2/cj-v35n1-2.pdf> (27/03/2024).
- Holcombe R.G. (2018). *Political Capitalism. How Economic and Political Power Is Made and Maintained*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nock A.J. (1995). *Il nostro Nemico, lo Stato*. Macerata: Liberilibri.
- Nozick R. (2008). *Anarchia, stato e utopia*. Milano: Il Saggiatore.
- Patroni Griffi A. (2023). Next Generation EU e PNRR: «nuova» Europa, «vecchia» Italia. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 12, 1: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/10674/10957> (27/03/2024).
- Pendenza M. (2022). La solidarietà europea alla prova delle crisi. Le alterne vicende del *cosmopolitismo normativo europeo*. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 69, 3: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2022.3.05.
- Pennisi C. (1998). *Istituzioni e cultura giuridica. I procedimenti come strutture di comunicazione*. Torino: Giappichelli.
- Polanyi K. (2019). La nostra obsoleta mentalità di mercato. In Id., *L'obsoleta mentalità di mercato. Scritti 1922-1957*. Trieste: Asterios Editore.
- Resta G. (2020). L'istituzionalismo di Karl Polanyi e il suo valore attuale. *Politica & Società*, 3: 279. DOI: 10.4476/98611.
- Romano S. (1969). *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*. Milano: Giuffrè.
- Sassen S. (2008). *Una sociologia della globalizzazione*. Torino: Einaudi.
- Schiera P. (1996). *Stato moderno*. In Bobbio N., Matteucci N., a cura di, *Dizionario di politica*. Milano: TEA-UTET.
- Spinelli A. (1977). Europeismo (voce). In *Enciclopedia del Novecento*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.treccani.it/enciclopedia/europeismo_%28Enciclopedia-del-Novecento%29 (27/03/2024).
- Stiglitz J.E. (1992). *Il ruolo economico dello Stato*. Bologna: Il Mulino.
- Teubner G. (1999). *Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei*

mondi sociali. A cura di A. Rufino. Napoli: La Città del Sole.

Ursi R. (2016). *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli.

Wu T. (2021). *La maledizione dei giganti. Un manifesto per la concorrenza e la democrazia*. Bologna: Il Mulino.