

STATO E MERCATO

Di Francesco Silva

Per cucinare la maionese sono necessari olio e uova, con l'aggiunta di un po' di limone e sale. Combinando in vario modo questi ingredienti e sbattendoli opportunamente si ottengono maionesi qualitativamente diverse, talvolta "pazze". L'esito dipende dunque dalla compresenza di uova e olio, da qualche piccola dose di altri ingredienti e dalla buona mano del cuoco.

L'economia di un paese "impazzisce" se a organizzarla c'è solo lo stato (l'economia pianificata o comunista, ossia senza mercato, si è dimostrata un clamoroso flop), ma neppure se c'è solo il mercato, per i motivi che vedremo subito sotto. Le combinazioni tra i due variano in relazione ai tempi, alle specifiche situazioni e punti di vista politici, ma non esiste un'economia così detta "di mercato" senza la presenza dello stato.

Ci si può chiedere: esiste una "dose minima di stato" sufficiente a far sì che l'economia stia in piedi? Certamente sì, ma non è affatto detto che a questa corrisponda il miglior funzionamento dell'economia. La "dose ottimale" ha un carattere relativo: non è un modello teorico ma dipende dalle circostanze e da chi governa.

La dose minima di stato

La Costituzione della Repubblica italiana del 1948 contiene un insieme di articoli raccolti sotto la voce "Rapporti economici" (artt.35-47) che qui chiamiamo "Costituzione economica". I primi sei trattano dei rapporti di lavoro, che in questa sede non ci interessano. Quelli successivi individuano i due grandi attori sulla scena economica, l'iniziativa privata e quella pubblica, e ne indicano le responsabilità specifiche. Quella pubblica persegue l'"utilità sociale", mentre la libera iniziativa privata persegue e soddisfa interessi privati. L'art. 45 riconosce anche il valore della cooperazione, che oggi chiameremmo "terzo settore", organizzato secondo criteri privati ma orientato a obiettivi collettivi. Nel testo costituzionale non vi è traccia del termine "mercato" e quindi neppure dell'idea che la "mano invisibile" (A. Smith), ossia il mercato concorrenziale, sia portatore di utilità collettiva. La Costituzione risente invece della contrapposizione ideologica tra socialismo - più stato - e liberismo - più mercato. Questa

contrapposizione alimentò una continua e sterile guerriglia politica tra poteri pubblici e privati volta a definire e difendere gli incerti confini che separavano le due aree. Era una questione di interessi e quindi di potere più che di teorie e tanto meno di utilità collettiva. Le cose cambiarono a partire dagli anni Novanta quando grazie all'Europa, fondamentale portatrice di rinnovamento in un paese – l'Italia – altrimenti immobile, la concorrenza diventerà un valore costituzionale. La "dose minima di stato" non ha i confini previsti dalla Costituzione, ma quelli dettati dall'assoluta necessità della sua presenza. Il primo paletto di questo confine consiste nelle regole che consentono al mercato di funzionare. In termini tecnici si chiamano "diritti di proprietà", che sono assolutamente necessari per il funzionamento del mercato, il quale è un'organizzazione che non esiste in natura, ma è una creazione dell'uomo sociale per vivere meglio. Il mercato del pesce al Campo della Pescaria a Venezia funziona solo se vi sono norme che regolano i contratti di compravendita, regole per l'uso degli spazi in cui stanno le bancarelle, regole relative alla qualità sanitaria del pesce venduto, e così via. Avviene pertanto che il codice civile definisce i diritti nei contratti e nelle obbligazioni, e quelli riguardanti i rapporti tra chi contribuisce a produrre senza le quali le imprese non esisterebbero; il codice amministrativo invece regola i rapporti tra stato e cittadini.

Il secondo paletto del confine dello stato minimo riguarda quei casi molto importanti in cui il mercato concorrenziale – la qualificazione "concorrenziale" è essenziale - non esisterebbe se non ci fossero regole e controlli ad hoc, che ne consentano il funzionamento. Potrebbe esistere solo il monopolio, ossia l'appropriazione del mercato da parte di un unico soggetto. Per analogia, il traffico automobilistico cittadino sarebbe caotico e pericoloso per tutti se non ci fossero il codice della strada e i vigili; non vi sarebbero problemi se fossi solo io ad avere l'automobile. Un buon esempio in tal senso è il mercato dell'energia elettrica, in cui è possibile la concorrenza tra privati se e solo se vi sono soggetti pubblici (Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale, Autorità dell'Energia Elettrica e del Gas, etc.), che garantiscono il costante bilanciamento tra domanda e offerta di energia – necessario per evitare blackout - oltre che il controllo della qualità del servizio e delle tariffe, che non possono avere natura monopolistica. Qualcosa di analogo vale anche per il servizio telefonico, per il gas, per l'acqua,

e così via. Senza regole, controlli e Autorità esisterebbe solo un singolo operatore monopolista, necessariamente pubblico per evitare l'esercizio privato di potere di mercato, molto pericoloso per servizi come quello elettrico e telefonico. Questo è il motivo per cui quando in Europa si è passati dai monopoli pubblici alla concorrenza sono state costituite Autorità e soggetti preposti a regolare la concorrenza, la quale produce risultati assai migliori del monopolio, se è vera concorrenza.

Fa parte della "dose minima" di stato anche la difesa della qualità del mercato. Non è accettabile il libero mercato di beni che, sebbene di per sé potrebbero essere scambiati, per le loro caratteristiche richiedono stringenti controlli pubblici riguardanti le loro origini, le loro qualità e il loro destino. Si pensi agli organi umani, ai beni artistici rubati o ai reperti archeologici trafugati, alla droga, ai rifiuti tossici, etc. In questi casi i "diritti di proprietà" non esistono; esiste il diritto penale. C'è chi sostiene che così facendo si viola la libertà di scelta degli individui, ma è una posizione pericolosamente ideologica, che come tale va interpretata. La messa al bando di questi mercati crea le premesse per la formazione di mercati illegali la cui esistenza è sempre protetta dalla criminalità, quasi sempre organizzata, e il cui funzionamento è regolato dalla violenza.

Il monopolio, di cui si accennava appena sopra, apre un ulteriore spazio all'intervento dello stato. Come si è detto sopra, la mano invisibile ottiene risultati utili per tutti se e solo se è veramente concorrenziale: il monopolio è vantaggioso per il monopolista ma non per i cittadini-consumatori; il mercato monopolistico è in sé di cattiva qualità. Quindi deve esistere un soggetto pubblico (Autorità garante della concorrenza e del mercato, o Antitrust) che abbia l'autorità di garantire la concorrenza sanzionando chi ne viola le regole. Si deve tener presente che in moltissime attività produttive le imprese tendono quasi naturalmente a monopolizzare il mercato per l'ovvia ragione che il monopolio consente profitti più alti. In Italia questa Autorità fu introdotta, sul modello dalla CEE, solo nel 1990: prima di allora il termine "concorrenza" era assente, se non mal visto, dal dizionario pubblico e delle imprese. Recapitolando, il funzionamento del mercato presuppone l'esistenza di leggi, regole e controlli pubblici. Anche questi però non sono ancora sufficienti a definire la "dose minima" di stato: c'è bisogno di molto d'altro.

Beni pubblici e di interesse collettivo

Un ulteriore caso di intervento necessario si ha con un tipo particolare, ma importantissimo, di beni. Lo stato entra in gioco, ossia interviene sul funzionamento di singoli mercati, quando la produzione o il consumo dei beni ivi scambiati determina "costi (o mali) collettivi" (tecnicamente chiamati diseconomie esterne). Si tratta di costi che non entrano nella determinazione del prezzo del mercato, che risente solo dei costi privati sostenuti per la produzione. È l'importantissimo caso dell'inquinamento. Pensiamo alle emissioni di gas inquinanti emessi dalle automobili, o anche al fumo delle sigarette: senza interventi di vario tipo introdotti per limitare le emissioni i danni, ossia costi, collettivi sarebbero elevati: tutti noi, o quanto meno molti di noi, avremmo seri problemi di salute. Qui la soluzione pubblica non è necessariamente il divieto (come sarebbe possibile vietare l'uso dell'auto con motore a scoppio?), ma la definizione di standard massimi di emissione oppure la tassazione delle produzioni inquinanti. Pagheremmo così un prezzo più alto, che potrebbe ridurre il consumo e la produzione.

Vi sono dei servizi indispensabili al convivere collettivo che non possono essere venduti sul mercato da soggetti privati, per la semplice ragione che il mercato di questi servizi non può esistere, essendo impossibile determinarne il prezzo di vendita e acquisto: si pensi all'esercizio della giustizia, dell'ordine pubblico, della difesa nazionale, della sicurezza sanitaria, etc. Il loro vero beneficiario è la collettività e quindi i singoli cittadini. Sono beni (servizi) detti "pubblici" che solo lo stato può offrire perché è in grado di farli pagare indirettamente tramite la fiscalità. Esistono peraltro alcune eccezioni, riferibili per lo più a segmenti del servizio pubblico complessivo: si pensi al servizio carcerario che negli USA è talvolta appaltato a privati, o ai *contractors* statunitensi (un tempo si chiamavano soldati di ventura), o ai vigilantes privati, o anche ai sistemi privati di conciliazione dei conflitti tra parti, che peraltro si svolgono seguendo regole codificate. Vi sono anche casi di privatizzazione estrema come quello britannico della Società delle Indie Orientali che nell'Ottocento governava l'India e aveva un proprio esercito, che era ancor più forte di quello nazionale. Quella società privata aveva il monopolio della gestione della politica coloniale in India, e difatti godeva di enormi profitti.

Vi sono infine altri servizi che pur avendo un'utilità collettiva possono essere prodotti da imprese private e vendute a un prezzo ai cittadini. Si pensi alla sicurezza sociale (pensioni), alla salute, all'istruzione, o anche alla rete stradale e ferroviaria. Qui sorge un problema: se definiamo questi come beni di cui tutti i cittadini hanno il diritto di beneficiare, è coerente escludere chi non è in grado di pagarli? Evidentemente no, e per questo motivo anche nei paesi più favorevoli al mercato – in prima approssimazione quelli anglosassoni – una quota più o meno importante di questi servizi è erogata o quanto meno organizzata dallo stato: servizio sanitario pubblico, servizio scolastico pubblico, servizio di trasporti pubblici, pensioni pubbliche, etc.

Trova conferma nell'esperienza storica il fatto che non esiste un'unica ricetta nel combinare stato e mercato. Esiste però un minimo di stato necessariamente presente. Un esempio attualissimo è offerto dall'epidemia Covid-19. In questo caso il principio generale per superarla sta nella condivisione dell'idea che "ci si salva tutti insieme". In caso contrario vince il virus. In altri termini, ciascuno deve collaborare e lo stato sollecita o organizza la collaborazione e rende disponibili a tutti mezzi necessari per combattere la pandemia. In questo esercizio di collaborazione tra cittadini, e tra cittadini e stato vi sono paesi in cui quest'ultimo è quasi inesistente (per scelta politica), come il Brasile, e altri in cui lo stato è molto presente, come la Corea del sud. L'Europa e l'Italia stanno in una posizione di mezzo.

Oltre il confine della dose minima di stato

Siamo così arrivati alla zona di confine dello "stato minimale" e ci chiediamo: è possibile andare oltre e accettare uno stato che produce beni e servizi per loro natura "privati", ossia vendibili da imprese private a soggetti privati a un prezzo definito dal mercato? Certamente è possibile, ed è quanto avvenuto in Italia, e in molti altri paesi europei, soprattutto nei primi decenni postbellici, fino al 1990 circa. Lo stato italiano era azionista di maggioranza in grandi gruppi (IRI, ENI, etc.) o proprietario unico (ENEL), i quali producevano un po' di tutto, talvolta con grande successo: acciaio, impianti meccanici, automobili, prodotti alimentari, trasporti aerei e navali, telecomunicazioni, servizi bancari, metano, prodotti petrolchimici, armi, energia elettrica, etc. Per lunghi anni questi gruppi

contribuirono molto e bene a sostenere lo sviluppo economico, poi cominciarono a dedicarsi al salvataggio dell'occupazione e delle imprese private che andavano male, furono colonizzati dalla politica e infine vennero inevitabilmente smembrati e privatizzati, con alcune importanti eccezioni (ENI ed ENEL). Questa esperienza indica che il vero pericolo insito in questo tipo d'impresa non è tanto una loro minore efficienza, quanto piuttosto la loro "catturabilità" politica e quindi il prevalere di obiettivi che le rendono poco compatibili con una loro sana presenza sul mercato. Non vi è alcun principio sulla cui base si possa condannare la partecipazione pubblica in produzioni rivolte al mercato concorrenziale: è la concorrenza nazionale e internazionale – ma anche la presenza di altri azionisti nel capitale sociale - che dovrebbe disciplinarne i comportamenti, come avviene ad esempio oggi con ENI ed ENEL. Se tuttavia impresa pubblica significa impresa creata e aiutata a sopravvivere dallo stato, allora questa impresa vedrà insuccessi economici e produrrà costi collettivi. L'esempio più lampante è quello di Alitalia, ma non molto dissimile è il caso dell'ILVA di Taranto. È il caso di tenere presente che il costo del salvataggio si scarica sul bilancio dello stato quindi su tutti i cittadini.

Talvolta si argomenta che la presenza dello stato, può essere utile se non necessaria là dove si richiedono grandi investimenti che non producono presto grandi profitti, tipicamente in settori sulla frontiera tecnologica. Anche questo potrebbe essere un argomento non scorretto, ma lo diventa quando lo stato che partecipa risulta poi incapace di governare appropriatamente le imprese, perché le induce a perseguire i fini della politica e non quelli del profitto imprenditoriale. Anche qui la passata esperienza italiana insegna. Il vero punto è che lo stato non è un'istituzione la cui qualità è garantita dal nome. Ci sono stati ben organizzati e ben governati e stati che non lo sono. Nel secondo caso conviene a tutti che lo stato sia più minimale che massimale, ammesso che il mercato funzioni bene, esito che pure non è egualmente garantito in tutti i paesi.

La politica macro-economica

La produzione dei servizi pubblici (esercito, polizia, magistratura, scuola, sanità, trasporto ferroviario e stradale, etc.) ha un costo che talvolta può essere pagato direttamente, almeno in parte, quando si accede al servizio (si pensi ad esempio

ai servizi sanitari e alla previdenza sociale in cui, in taluni casi, può essere in parte pagato), ma che è in larga parte finanziato da imposte e tasse. Si comprende allora che lo Stato, da un punto di vista economico, è una grande organizzazione che produce servizi ed è quindi dotata di un bilancio che prevede spese e entrate.

Questa considerazione apre le porte a un'altra dimensione del rapporto tra stato e mercato, quello della politica economica (o macroeconomica), le cui scelte influiscono sulla dinamica delle macro-variabili: Prodotto Interno Lordo (PIL), ossia il reddito prodotto in un paese; livello di occupazione, andamento dei prezzi (inflazione o deflazione). Sia la variazione della spesa pubblica (consumi pubblici, investimenti pubblici, e trasferimenti di reddito a famiglie e imprese), sia quella delle entrate fiscali (imposte dirette e indirette, e contributi vari) determinano variazioni del Prodotto Interno Lordo (ossia il reddito prodotto in un paese), e quindi dell'occupazione, tramite un meccanismo noto come moltiplicatore keynesiano. Qui non spieghiamo in che cosa consiste: basta avere presente che lo stato, variando la sua spesa e le tasse (politica fiscale), riesce a influenzare l'andamento dell'economia di un paese. L'altro strumento di cui dispone lo stato è la politica monetaria, il cui attore principale è la Banca centrale, soggetto "laterale" rispetto allo stato. Ancora una volta stato e mercato s'incontrano e i movimenti del secondo risentono delle politiche del primo, oltre che della Banca centrale.

Per capire qualcosa di più atualizziamo il discorso all'oggi. Siamo immersi in una crisi profonda, non solo sanitaria ma anche economica. Per effetto della pandemia Covid-19 vi è stata una pesante caduta della produzione, dell'occupazione e quindi della domanda (consumi e investimenti). È una vera tragedia, eccezionale nella storia degli ultimi secoli per le sue caratteristiche. Non si era mai presentata, neppure in tempi di guerra, una situazione in cui un'economia che dispone di abbondanti mezzi di produzione – le botteghe, le fabbriche, i ristoranti, i supermercati, le reti di trasporto, etc. – non può utilizzarli, o li sottoutilizza, così che il circuito produzione-reddito-domanda-produzione (circuito del reddito) si blocca e gira in senso contrario. Senza l'intervento pubblico non si riesce a far sì che il circuito del reddito torni a girare in senso giusto. È quanto sostenne con validi argomenti l'economista J.M. Keynes negli

anni successivi alla grande crisi del 1929, allora causata dalla caduta della domanda, non dell'offerta. La politica economica utilizzata in tutte le economie di mercato per superare l'attuale crisi consiste in un'espansione enorme della spesa pubblica al fine sia di trasferire redditi a chi non può produrre e lavorare così da consentire la loro "sopravvivenza", sia di investire e creare nuovi strumenti per la produzione di domani (Next generation). Naturalmente per spendere è necessario avere mezzi finanziari che avrebbero dovuto derivare dalle entrate tributarie, che però sono cadute con i redditi tassabili. Si deve allora spendere in deficit, ossia ricorrere all'indebitamento pubblico. Chi compra i titoli finanziari di debito che rappresentano il nuovo debito pubblico? In larghissima parte sono le Banche centrali (Federal Reserve, Bank of England, Bank of Japan, European Central Bank, etc.) e il sistema delle banche private. È l'operazione nota come *quantitative easing*, con cui le banche centrali acquistano debito pubblico pagandolo con moneta che esse stesse creano e offrono alle banche ordinarie che a loro volta comperano debito pubblico. Per la Banca centrale il debito pubblico acquistato è un'attività finanziaria che rende un seppur minimo interesse (pagato dallo stato). La moneta emessa per pagarlo è un suo debito rispetto ai cittadini, i quali potrebbero ipoteticamente andare agli sportelli della Banca centrale e chiedere di essere rimborsati. In tempi antichi (gold standard) questa avrebbe dovuto rimborsarli con una quantità di oro corrispondente al valore della moneta. Sui vecchi biglietti da Lire 10000 stava ancora scritto che la Banca d'Italia avrebbe rimborsato il portatore di questo biglietto con un analogo biglietto. Oggi sull'Euro non sta scritto nulla di analogo, ma la regola è la stessa.

In sintesi

I rapporti tra stato e mercato sono complessi e variano da paese a paese, da momento storico a momento storico. Forse è possibile definire il livello minimo di stato e certamente quello massimo (morte del mercato), ma tra i due estremi c'è un numero sconfinato di combinazioni possibili. Non hanno molto senso ricette presunte ottimali "importate" da altri paesi perché sia lo stato che il mercato sono diversi da caso a caso. Ha un certo sapore ideologico l'affermazione secondo cui quanto meno stato c'è, meglio sta l'economia. Lo

dimostra la crisi del 2008 causata in larga parte proprio dalla rinuncia dello stato a tenere sotto controllo i mercati finanziari; lo dimostra l'attuale situazione in cui nessuno predica una ritirata dello stato per favorire la ripresa dell'economia. Certo si può dire che lo stato, quando si sostituisce al mercato in attività che questo svolge tanto meglio quanto più è aperto alla concorrenza, dovrebbe valutare bene i costi e i benefici economici del suo intervento sostitutivo, e metterne a confronto il saldo con i presumibili vantaggi sociali dell'operazione, da non confondere con quelli partitici. È un'operazione molto complicata e anche per questo è necessaria lungimiranza e competenza, caratteristiche dell'azione collettiva oggi poco diffuse.