



## **Stato e Tecnorazia al servizio della ripresa economica? Da Stati Uniti e Francia, idee e lezioni per l'Italia**

**di Lorenzo Castellani**

Postdoc Research Fellow LUISS

### **Policy Brief n. 07/2020**

*Nel dibattito politico che si è sviluppato nelle more della pandemia di Covid-19 ha assunto sempre maggiore spazio il ruolo che lo Stato dovrà giocare nel fronteggiare la crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria. In particolare, i governi occidentali hanno avviato una riflessione sull'impiego e sull'organizzazione delle strutture tecnocratiche che saranno deputate a stendere i piani in base ai quali orientare le future politiche pubbliche. Tra i paesi in cui il dibattito e le iniziative sono state particolarmente rilevanti sono gli Stati Uniti (paradigmatico il caso del Defense Production Act del 1950 che oggi torna d'attualità) e la Francia (con la recente riesumazione dell'Haut Commissariat du Plan del 1946). Due casi differenti, ma allo stesso tempo interessanti, da cui l'Italia – chiamata a elaborare una strategia per la ripresa e per lo sfruttamento delle risorse del Recovery Fund dell'Unione europea – può trarre lezioni e insegnamenti se non intende scontare la tradizionale debolezza organizzativa del proprio Stato e la permeabilità della politica nazionale alle pressioni clientelari.*



Nel dibattito politico che si è sviluppato nelle more della pandemia di Covid-19 ha assunto sempre maggiore spazio il ruolo che lo Stato dovrà giocare nel fronteggiare la crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria. In particolare, i governi occidentali hanno avviato una riflessione sull'impiego e sull'organizzazione delle strutture tecnocratiche che saranno deputate a stendere i piani in base ai quali orientare le future politiche pubbliche. Tra i paesi in cui il dibattito e le iniziative sono state particolarmente rilevanti sono gli Stati Uniti e la Francia. Due casi differenti, ma allo stesso interessanti, su cui vale la pena porre l'attenzione.

### **Stati Uniti: torna il “Defense Production Act” del 1950**

Il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump si è mostrato particolarmente prudente rispetto a un maggiore intervento del governo federale nell'economia. Una posizione che ha suscitato le critiche di molti esperti, incluse quelle di alcuni consulenti dello stesso Presidente, i quali negli scorsi mesi hanno invocato il ricorso al Defense Production Act (DPA), una legge varata nel 1950 per fronteggiare gli approvvigionamenti richiesti dalla Guerra di Corea e da allora utilizzata quotidianamente dal governo federale per regolamentare i settori economici coinvolti nella sicurezza nazionale e nella gestione delle emergenze.

Il Defense Production Act prevede una serie di poteri in capo all'amministrazione federale, come l'emissione di prestiti per espandere la capacità produttiva di un fornitore strategico, il controllo sulla distribuzione dei prodotti e la possibilità di costringere le aziende di un determinato settore a dare la priorità agli ordini del governo rispetto a quelli di altri clienti. Anche se la legge non permette allo Stato di nazionalizzare le aziende coinvolte, fornisce al governo federale la possibilità di razionalizzare e pianificare la produzione di un determinato settore. La legge viene in genere utilizzata selettivamente, cioè attivando alcuni dei poteri specifici a seconda dei casi, soprattutto dal Pentagono per velocizzare gli approvvigionamenti militari (es. reperire materiali per laser e motori a reazione). Secondo un rapporto presentato al Congresso nel 2019 da un comitato di agenzie federali, il Dipartimento per la sicurezza interna ha emesso più di 1.000 ordini nel 2018 secondo le regole del DPA, spesso per fronteggiare i disastri naturali come gli uragani oltre che per esigenze militari.

Nella prima fase della pandemia, però, Trump ha scelto di fare affidamento sul volontariato del settore privato per ottenere ulteriori dispositivi di protezione individuale, test diagnostici e attrezzature ospedaliere. La Casa Bianca ha inizialmente sostenuto che utilizzare la legge non fosse necessario, dato il sostegno di grandi e piccole aziende americane – da Ford a MyPillow – che hanno riorganizzato le loro fabbriche per realizzare maschere, ventilatori e guanti.

Come sempre, tuttavia, la politica americana si caratterizza per spinte e contro-spinte di grandi interessi e lobbies, che in gran parte spiegano l'atteggiamento conservativo del



Presidente. Molte aziende, infatti, hanno fatto pressione sull'amministrazione Trump contro l'uso della legge, temendo una crescita generalizzata dell'interventismo governativo, della burocrazia e della regolamentazione, cioè di fattori che in un momento di crisi economica potrebbero aggravare le difficoltà delle imprese.

Tuttavia, sebbene Trump si sia in un primo momento astenuto dall'usare la legge, il pacchetto di stabilizzazione economica approvato dal Congresso ha incluso la possibilità di allocare 1 miliardo di dollari ai sensi del DPA per le forniture sanitarie. Inoltre, lo stesso Presidente ha infine applicato la legge per costringere General Motors a intensificare gli sforzi per produrre ventilatori. Da ultimo, questa estate Trump ha firmato un executive order che concede al Dipartimento per la salute e a diverse agenzie federali il potere di utilizzare il Defense Production Act per obbligare le aziende a produrre attrezzature mediche. Gli Stati Uniti hanno infine adottato uno schema a due livelli: uno inferiore che coinvolge le strutture tecniche delle agenzie relativamente agli specifici settori di competenza delle stesse ed uno superiore attraverso la nomina di un coordinatore generale delle politiche legate al Defense Production Act.

In conclusione, la risposta americana alla pandemia mostra un'umentata osmosi tra settore pubblico e settore privato, con il primo sempre più incline a chiedere al secondo uno scambio tra commesse governative e rispetto delle priorità politiche. Anche nella ricerca sul vaccino, oltre che in altri settori coinvolti nell'emergenza sanitaria, si nota il profilarsi all'orizzonte di un nuovo complesso militare-industriale che oggi potremmo definire complesso militare-tecnologico-scientifico, in cui governo federale, difesa, sanità e aziende private sono chiamate a cooperare in maniera più stretta.

### **Francia: torna l'Haut Commissariat du Plan del 1946**

Da questa parte dell'Oceano, è stata più decisa l'azione del Presidente francese Emmanuel Macron nel rispondere alla pandemia, il quale già a marzo era intervenuto sia per far requisire tutte le mascherine prodotte in Francia sia per annunciare un massiccio piano di investimenti pubblici come risposta alla crisi economica. Notizia di questa estate, invece, è la riesumazione da parte dell'Eliseo dell'Haut Commissariat du Plan, con a capo il politico centrista Francois Bayrou. Il Commissariat è una struttura tecnocratica, in origine fondata nel 1946 da Charles De Gaulle, che ne aveva affidato la prima direzione a Jean Monnet, con il compito di pianificare lo sviluppo economico del dopoguerra. Quattro erano gli obiettivi generali del Commissariato nel perseguire tale compito: aumento della produzione e poi degli scambi commerciali con il mondo, crescita dell'occupazione, miglioramento della qualità del lavoro, innalzamento del tenore di vita della popolazione. Subito dopo la fine del secondo conflitto mondiale, lo Stato francese interveniva con decisione nell'economia per rilanciare la produzione di carbone, acciaio, cemento, elettricità, macchine agricole e trasporti. Negli anni successivi, invece, la mano pubblica si concentrerà sullo sviluppo di grandi gruppi industriali come EDF ed Air France, avviando un esperimento di successo,



almeno fino alla metà degli anni Settanta, di economia mista. Con il cambio di paradigma economico di fine anni Ottanta, più incline al liberismo e alle privatizzazioni, il Commissariat du Plan era stato messo progressivamente da parte fino a essere abolito nel 2005. Oggi, in un altro contesto di trasformazione economica, il Capo di Stato francese sembra volersi ricollegare allo “spirito del piano” del dopoguerra (invero in Francia già iniziato negli anni Trenta con i tecnocrati del gruppo di X-Crise). Il pacchetto di stimoli da cento miliardi di euro presentato dal governo ed il puntare sui corpi tecnocratici dello Stato per gestire al meglio tali risorse sembrano inserirsi nella stessa tendenza.

### **Idee e lezioni per l'Italia**

Se è presto per fornire una valutazione sull'Alto Commissariato per la pianificazione, di cui non sono ancora noti i poteri, le risorse e la dotazione, al contrario non lo è per segnalare l'inclinazione di tutti gli Stati occidentali verso un maggiore interventismo economico e, soprattutto, verso un utilizzo più ampio ed incisivo delle strutture tecniche, seppure con forme variabili che si ricollegano alle differenti tradizioni politiche nazionali.

Da questi esempi può discendere anche qualche lezione per il nostro paese. Nel precedente ciclo politico-economico, quando erano richieste liberalizzazioni e flessibilità del capitale, l'Italia ha perso numerose occasioni per dare una spinta positiva alla propria economia. In quello attuale, invece, il paese rischia di scontare la tradizionale debolezza organizzativa del nostro Stato e la permeabilità della politica italiana alle pressioni clientelari. Non sarà necessario moltiplicare le tecnostutture, con il rischio di disperdere il nuovo capitale pubblico italiano ed europeo, ma di fondarne o cercarne una ben funzionante, che sappia individuare le priorità e sviluppare pochi ma decisivi piani d'investimento. D'altronde la storia offre esempi positivi in tal senso, nel 1932 Franklin Delano Roosevelt sviluppò il New Deal con il Brain Trust, un gruppo di pochi ma qualificati tecnici e strateghi che operavano come consiglieri del Presidente; mentre del Commissariat General du Plan di De Gaulle si è già detto.

Non serve disperdere le risorse tra mille strutture e micro-politiche così come non serve separare rigidamente il pubblico dal privato, poiché molti progetti d'investimento avranno bisogno del capitale e del management dell'uno e dell'altro. Infine, decisioni pubbliche che discendono inevitabilmente dall'alto, poiché trovano la propria origine in Europa, dovranno essere legittimate sul piano politico coinvolgendo quanto più possibile le istituzioni locali, più prossime ai cittadini, dando corso al principio di sussidiarietà stabilito dai Trattati Europei. In conclusione, soltanto un piano semplice, con poche fondamentali priorità ed un coordinamento efficiente tra istituzioni e capitale permetterà all'Italia di entrare e sfruttare al meglio questo nuovo ciclo politico-economico evitando gli errori del passato.