

Laudatio per

FABRIZIO BARCA

Tenuta dal Prof. Guglielmo Wolleb

26 Maggio 2005

Il conferimento della laurea ad honorem in Economia Politica a Fabrizio Barca nasce dal riconoscimento dei suoi meriti *nel campo della ricerca scientifica e dell'azione istituzionale*.

Fabrizio Barca rappresenta infatti un esempio felice di ricercatore scientifico profondo ed originale e di innovatore della Pubblica Amministrazione.

Le vicende della sua vita gli hanno consentito di poter verificare ed applicare nell'esercizio effettivo delle politiche economiche quanto era andato maturando nei suoi studi circa le caratteristiche del sistema capitalistico italiano e, più precisamente, circa i suoi elementi di fragilità.

Fabrizio Barca si laurea a Siena nel 1977 in Scienze Statistiche e Demografiche presso l'Università di Roma e prosegue i suoi studi presso l'Università di Cambridge nel Regno Unito dove ottiene il titolo di Master nel 1979, per accedere poi al Servizio Studi della Banca d'Italia dove lavorerà quasi vent'anni. E' in questo lungo

periodo che Barca sviluppa le sue conoscenze e le sue riflessioni sul modello del capitalismo italiano, coordinando tre ricerche collettive sui temi delle politiche della concorrenza, degli assetti proprietari e di controllo delle imprese italiane e delle politiche contro l'ineguaglianza.

Un elemento costante della riflessione di Barca è il rilievo che viene attribuito al *fattore istituzionale* per spiegare le peculiarità e le debolezze del modello di capitalismo italiano. I limiti allo sviluppo del Paese ed alla competitività del suo sistema economico non derivano da scarsità di risorse naturali, di capitale umano o di tecnologia ma dal sistema di regole e di istituzioni che governa l'impiego ed il coordinamento di queste risorse. Un sistema che, nel pensiero di Barca, non ha prodotto meccanismi di funzionamento ordinario che garantiscano una produzione e riproduzione ottimale della classe imprenditoriale e della classe dirigente politica.

Questa conclusione generale si applica in primo luogo agli studi condotti da Barca sull'assetto della proprietà e del controllo delle imprese italiane nell'ambito di una ricerca comparata con gli altri paesi europei e gli Stati Uniti.

Il rilievo del problema deriva dal fatto che dall'assetto della proprietà e del controllo derivano *i meccanismi di selezione e di ricambio della classe imprenditoriale*. Barca ritiene che il modello italiano al fine di garantire la stabilità dell'assetto proprietario e l'autonomia dei manager abbia reso privi di qualunque potere di controllo i proprietari non controllanti. La tutela offerta ai proprietari non controllanti valeva soltanto per coloro che per ragioni familiari o per

accordi di natura bilaterale avevano rapporti diretti con i soggetti controllanti. In Italia è stata inadeguata la tutela giuridica dei diritti della proprietà diffusa; è mancato l'esercizio da parte delle banche di una funzione autonoma di supervisione dei controllanti; non sono state date regole al mercato mobiliare che potessero fare svolgere alla borsa un ruolo centrale nel processo di riallocazione del controllo delle imprese; la regolamentazione delle crisi aziendali e dei trasferimenti intergenerazionali della proprietà non sono stati tali da condurre a riallocazioni efficienti del controllo. In questo contesto non s'è sviluppato un azionariato diffuso ed il capitalismo italiano ha assunto la fisionomia, per usare la definizione di Barca, di un *capitalismo senza proprietà anonima*.

Questo assetto regolativo fra proprietà e manager ha condizionato, secondo Barca, l'evoluzione dimensionale dell'industria italiana ostacolando la crescita della grande impresa ed impedendo un più fluido ricambio fra piccole e medie e grandi imprese. Ed è all'origine di una delle più gravi debolezze del sistema economico italiano costituita *dall'insufficienza della sua classe imprenditoriale*.

Un secondo filone di ricerca riguarda la formazione *del modello italiano di capitalismo ed i meccanismi di selezione della classe politica* avviato nel 1988 con uno studio sulla piccola e grande industria e culminato nel 1997 con un volume sulla storia del capitalismo italiano.

La tesi principale di Barca è che il modello di capitalismo italiano sia stato caratterizzato dalla scelta di affidare l'elaborazione e la gestione delle strategie di sviluppo ed i relativi programmi di

investimenti ad *enti pubblici "straordinari"*, collocati cioè al di fuori delle Amministrazioni ordinarie. Corollario di questa scelta è stata la rinuncia ad esercitare la funzione propria delle amministrazioni pubbliche di regolazione dei mercati e ad avviare una riforma della propria organizzazione ed un ricambio della classe dirigente.

Barca rintraccia le origini di questo modello nelle scelte effettuate prima del fascismo da alcuni uomini di diversa estrazione politica accomunati dal convincimento che il completamento dell'opera di industrializzazione del nostro Paese richiedesse una forte guida dello Stato centrale, che poteva tuttavia essere esercitata non dalle strutture amministrative ordinarie, giudicate immature ad affrontare un compito di simile portata, ma da strutture create ad hoc, autonome da interferenze politiche nelle scelte, composte da tecnici di alto profilo, flessibili nelle procedure e dotate di mezzi finanziari propri. Queste scelte trovarono conferma durante il regime fascista con la creazione dell'Imi nel 1931 e dell'Iri nel 1933.

Nel secondo dopoguerra l'incontro/scontro fra le diverse componenti politiche e i diversi filoni di pensiero che si confrontavano in quegli anni sfocia in un compromesso sul modello di sviluppo del capitalismo che rimane nel solco aperto negli anni venti e trenta, confermando sia la scelta di affrontare i problemi dello sviluppo per mezzo dello strumento straordinario degli enti pubblici sia la rinuncia ad una riforma della Pubblica Amministrazione, al rinnovamento dei suoi quadri ed all'esercizio della funzione di disegnare l'ordinario funzionamento dei mercati.

Questo modello di capitalismo italiano è definito da Barca di “*compromesso straordinario*” perché basato su condizioni irripetibili dell'immediato dopoguerra. Esso si rivela di grande efficacia nella prima fase dello sviluppo economico dando le direttrici della crescita industriale nel centro-nord e favorendo nel Mezzogiorno il recupero della produttività agricola e l'aumento nella dotazione delle infrastrutture di base. Ma basandosi, appunto, su condizioni straordinarie per il suo funzionamento comincia ad erodersi e a degenerare a partire dagli anni sessanta quando queste condizioni di straordinarietà vengono meno.

Nei due decenni successivi si susseguono diversi tentativi di riforma del modello ma che non modificano il suo tratto fondamentale: la rinuncia dello Stato di svolgere le funzioni di programmazione e di indirizzo dell'economia del Paese e le funzioni di regolazione dei mercati. Corollario di questa rinuncia è la difficoltà di innescare all'interno delle Amministrazioni pubbliche meccanismi efficaci di selezione e di ricambio delle classi dirigenti.

Con questa eredità di un modello radicato nella storia italiana ma profondamente degenerato Barca dovrà fare i conti quando nel 1997 lascia la Banca d'Italia per iniziare la sua collaborazione al Ministero del Tesoro, chiamato dall'allora Ministro Carlo Azeglio Ciampi a rifondare le politiche di sviluppo del nostro Paese. Finisce una fase prevalentemente dedicata agli studi e ne inizia un'altra prevalentemente rivolta all'azione istituzionale.

In quegli anni si poteva considerare conclusa l'opera di stabilizzazione dell'economia italiana attraverso il riequilibrio dei

conti pubblici, la partecipazione alla creazione della moneta unica europea, il recupero della stabilità monetaria. I temi dello sviluppo e della coesione tornavano così a diventare centrali nell'agenda dei governi. La politica di sviluppo viene tuttavia rilanciata su basi completamente diverse dal passato tanto da ricevere la denominazione di **“nuova programmazione”**, per segnare il distacco da metodi e contenuti delle politiche precedenti.

Di questa nuova politica Fabrizio Barca è sicuramente il principale ispiratore e sarà negli anni a seguire il principale realizzatore. Nel disegnarne i tratti Barca metterà a frutto le conclusioni delle sue personali riflessioni ma saprà anche utilizzare i risultati delle correnti più innovative del pensiero scientifico sui temi dello sviluppo e della coesione: la nuova geografia economica, il new public management, la letteratura sui distretti industriali, le correnti neoistituzionaliste. E saprà trarre vantaggio dalla conoscenza delle esperienze di sviluppo territoriale di altri Paesi che gli derivano anche dal prestigioso incarico coperto dal 1999 di *Presidente del Comitato per le politiche territoriali dell'OCSE*.

La fortuna vuole, perché anche quella è necessaria, che il contesto in cui nasce la nuova programmazione è contrassegnato da due elementi che gli saranno favorevoli: *il ruolo crescente dell'Unione europea e il processo di decentramento delle competenze dallo Stato centrale alle Amministrazioni pubbliche regionali e locali*. Uno dei meriti di Barca è stato di capire immediatamente che Unione europea e decentramento costituivano due grandi opportunità per

ricostruire una politica seria di investimenti pubblici e per ridisegnare le politiche regionali.

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, che sotto la direzione di Barca è diventato il perno delle politiche di sviluppo, è convinto che l'adeguamento pieno agli standard di intervento pubblico imposti dalla Comunità rappresenti una eccezionale opportunità per avviare una riforma della Pubblica Amministrazione relativamente al segmento responsabile degli investimenti pubblici. Ciò in quanto l'Unione Europea costituisce una fonte di *credibilità e non negoziabilità* del sistema di regole che presiede il finanziamento delle politiche di sviluppo. I tecnici del Dipartimento guidati da Barca pertanto impostano il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 su basi concettuali completamente nuove *inquadrandolo saldamente nel sistema di regole dettato dall'Europa*.

Per ciò che riguarda il secondo elemento del contesto di quegli anni, Barca capisce che la spinta federalista poteva, a determinate condizioni, costituire una opportunità per le aree depresse del nostro Paese per mettere in discussione un modello di sviluppo dipendente e *per impostare un modello di sviluppo endogeno*, basato sulla valorizzazione delle risorse locali, sulla centralità del ruolo delle istituzioni periferiche e sul rinnovamento delle Amministrazioni pubbliche.

Diversi sono gli elementi di *novità* della nuova programmazione.

Assolutamente innovativo è il *metodo* attraverso cui si giunge all'elaborazione della strategia di sviluppo del Quadro Comunitario

di Sostegno 2000-2006 che vede un coinvolgimento dei Ministeri Centrali, delle Regioni e di centinaia di sindaci chiamati a proporre e a discutere le linee strategiche del programma. In questa scelta sono evidenti i riflessi delle considerazioni critiche maturate da Barca nei suoi studi precedenti circa i limiti della tradizionale impostazione centralistica delle politiche di sviluppo

Per ciò che riguarda il *governo delle politiche di sviluppo*, si disegna un modello che rappresenta una decisa rottura rispetto al passato. In coerenza con il suo giudizio negativo del modello basato sulla straordinarietà, l'elaborazione e la gestione delle politiche è *incardinata nel sistema delle Amministrazioni pubbliche ordinarie* con il rifiuto di ricorrere a qualunque forma di delega ad enti ad esso esterni.

La suddivisione delle competenze fra Centro, Regioni ed enti locali non comporta comunque una *gerarchizzazione e compartimentazione delle funzioni*. L'elaborazione e la gestione di programmi e progetti richiede il più delle volte la messa in comune di conoscenze e competenze che sono diffuse fra i diversi attori istituzionali. Da qui la necessità di attivare forme di cooperazione formalizzate fra istituzioni dello stesso e di diverso livello e con i rappresentanti delle forze sociali.

Per ciò che riguarda le *regole* che governano l'attuazione dei programmi Barca avvia, nel segmento di Amministrazione Pubblica che è sotto il suo controllo, quella decisa attività riformatrice, la cui assenza egli aveva denunciato nei suoi scritti scientifici. Il riferimento teorico è all'impostazione propria del New Public

Management che prevede regole finalizzate al perseguimento di obiettivi di efficacia e di efficienza e l'introduzione di criteri di premialità e di sanzionamento.

Altrettanto radicali sono le innovazioni della nuova programmazione sul piano dei *contenuti*. Si riduce il peso delle politiche apertamente o velatamente assistenziali, si rifiuta la logica del cantiere nella progettazione delle infrastrutture, si riduce il peso degli incentivi a pioggia alle imprese. La strategia di sviluppo elaborata da Barca si fonda su tre tipologie di politiche.

La prima include le *politiche per l'agglomerazione*. Facendo tesoro degli insegnamenti della Nuova geografia economica e della letteratura sui distretti, queste politiche puntano a sfruttare le esternalità da agglomerazione sia aumentandone la dimensione fisica sia aumentando l'intensità e la qualità delle relazioni fra i suoi elementi interni.

Una seconda tipologia di politiche include le azioni rivolte alla valorizzazione delle *risorse immobili* del territorio. Ciò nel presupposto che nel nostro Paese esista un immenso patrimonio culturale, architettonico ed ambientale solo parzialmente sfruttato. Infine l'ultima tipologia include le *politiche di rete* sia di tipo materiale che immateriale che aumentano la mobilità delle merci e del lavoro ed aumentano la *concorrenzialità* dei mercati

Infine, per l'attuazione di queste politiche, viene avviata una prassi *autenticamente programmatrice*, che, come Barca aveva rilevato, era stata del tutto assente nella storia delle politiche economiche

italiane. Attraverso il Dipartimento, costruisce un quadro territoriale coerente degli investimenti pubblici che seleziona per ciascuna Regione del nostro Paese gli investimenti da effettuare, individua le risorse disponibili ed i tempi di realizzazione e li colloca in un unico grande contenitore, le Intese istituzionali fra Stato e Regioni, strumento fino ad allora raramente utilizzato.

Magnifico Rettore, Colleghe e Colleghi, Signore e Signori,

l'esperienza che Barca sta vivendo dimostra che la ricerca scientifica quando applicata alla politica, con un forte spirito istituzionale, può produrre risultati positivi. Fabrizio Barca non è un ricercatore *“prestato alla politica”*, espressione con la quale si sottintende spesso l'abbandono dell'approfondimento teorico per l'adesione ad un approccio puramente pragmatico della politica. Fabrizio Barca è un ricercatore che utilizza nell'azione politica ed istituzionale, in un rapporto fra ricerca e politica che non è né facile né privo di tensioni, i risultati dei suoi studi e che, da politico, continua a mantenere aperti i canali con il mondo scientifico in generale e con quello delle Università in particolare.

Questa capacità di integrazione fra ricerca e politica ha permesso a Barca d'introdurre una corrente di innovazione anche in un campo tradizionalmente ostico al cambiamento come l'Amministrazione Pubblica italiana. Il suo progetto riformatore ha prodotto un salto di

qualità nella capacità delle istituzioni centrali e periferiche di programmare e gestire le politiche di sviluppo. Il conferimento della laurea ad honorem da parte dell'Università di Parma vuole essere un riconoscimento di questi risultati ed anche un sostegno alla prosecuzione del suo lavoro che si profila, nella difficile attuale congiuntura, lungo e difficile.