

Flaviana Palmisano e Agnese Sacchi

Quale Stato?

Cambiamento demografico, fiducia nelle istituzioni e *political economy* oltre il welfare state

Il Capitale contro lo Stato di Massimo Florio¹ prende le mosse da un fatto stilizzato tanto noto quanto, secondo l'autore, non sufficientemente considerato nelle sue implicazioni: nell'arco di poco più di un secolo lo Stato è cresciuto, nelle economie capitalistiche avanzate, molto più del mercato. La crescita della spesa pubblica rispetto al PIL, l'ampliamento delle funzioni svolte dallo Stato e la progressiva affermazione del welfare state non appaiono come anomalie circoscritte ad alcune esperienze nazionali, ma come elementi di una trasformazione strutturale della società e dei bisogni comuni degli individui nelle economie avanzate.

La tesi di Florio va, tuttavia, oltre la constatazione della resilienza dello Stato rispetto ai tentativi di ridimensionarlo nel tempo. Deregolamentazioni, privatizzazioni e politiche esplicitamente volte a limitare l'intervento pubblico nel mercato non avrebbero invertito la tendenza di fondo. Lo Stato contemporaneo avrebbe piuttosto intrapreso un percorso di azione progressivamente autonoma rispetto al mercato e conterrebbe già gli elementi di un possibile "modo di produzione pubblico": una forma di organizzazione economica distinta non soltanto dal capitalismo di Stato, ma anche dalla socialdemocrazia tradizionale fondata sulla combinazione di tassazione, redistribuzione e welfare state. Florio sostiene che alcuni elementi di questa nuova forma economica siano già osservabili, seppure in modo misto e contraddittorio, nelle economie capitalistiche avanzate.

È proprio partendo da questa prospettiva che vorremmo proporre due questioni complementari. La prima riguarda i meccanismi politici attraverso cui vengono determinate le dimensioni dell'intervento pubblico e, soprattutto, la composizione e la natura di tale intervento. La seconda riguarda le condizioni di legittimazione di uno Stato chiamato non più soltanto a redistribuire risorse e ad assicurare i propri cittadini contro i rischi sociali, ma a generare valore pubblico condiviso e a fornire nuove forme di beni pubblici in linea con l'evoluzione del contesto sociale ed economico sul piano nazionale e internazionale. In altri termini, la ricostruzione di Florio ci induce a spostare la domanda da "quanto Stato?" a "quale Stato?". E questo secondo interrogativo coinvolge inevitabilmente temi e approcci di *political economy*.

Il primo capitolo del libro documenta la crescita secolare del rapporto tra spesa pubblica e PIL e la progressiva convergenza delle economie avanzate verso livelli di intervento pubblico impensabili alla fine dell'Ottocento. Il secondo mostra come una parte fondamentale di questa trasformazione sia rappresentata dall'affermazione del welfare state. La protezione sociale, pressoché inesistente nelle economie ottocentesche, si afferma nel corso del Novecento e arriva a rappresentare una quota rilevante del prodotto interno lordo.

Questa espansione, osserva Florio riprendendo anche Lindert, non ha prodotto molte delle conseguenze negative tradizionalmente associate alla crescita dello stato sociale. Nei paesi in cui il welfare si è maggiormente sviluppato non si osservano necessariamente minore crescita economica o maggiori squilibri di bilancio; si osservano, invece, minori disuguaglianze e povertà e, in particolare nei paesi nordici, livelli relativamente elevati di soddisfazione dei cittadini per i servizi pubblici a disposizione.

Il problema si sposta allora sulla sostenibilità e sulla tenuta futura di questo modello caratterizzato da "più Stato". Ed è qui che la demografia e la sua evoluzione assumono un ruolo centrale. L'aumento della quota di popolazione anziana esercita una pressione crescente su pensioni e sanità e altera il rapporto tra popolazione in età lavorativa e popolazione "dipendente". Florio individua chiaramente il *trade-off*: finanziare questa trasformazione richiede, in diverse combinazioni, maggiori imposte sulla popolazione attiva, una riduzione delle prestazioni non pensionistiche oppure un contenimento delle prestazioni destinate agli anziani. Nessuna di queste alternative è politicamente neutrale e facilmente implementabile. All'interno dello stesso libro si osserva come in alcuni paesi, fra cui l'Italia, un aggiustamento insufficiente

¹ M. Florio, *Il Capitale contro lo Stato. L'intelligenza sociale e il futuro della democrazia*, Feltrinelli, Milano 2026.

si sia accompagnato a una redistribuzione verso le fasce più anziane della popolazione e a una minore attenzione al contrasto della povertà, in particolare quella infantile.

È su questo punto che una prospettiva di *political economy* può integrare l'analisi proposta nel libro. L'invecchiamento non determina, infatti, soltanto una trasformazione dei bisogni cui lo Stato è chiamato a rispondere. Modifica anche la composizione dell'elettorato e, attraverso questa modifica, gli incentivi dei decisori pubblici, la formazione dell'agenda di governo e l'allocazione delle risorse all'interno del bilancio pubblico.

Questo meccanismo è al centro del recente lavoro di Piccirilli, Sacchi e Traficante,² che sviluppa un modello di competizione elettorale in una società composta da giovani e anziani. Quando una generazione diventa demograficamente dominante, le piattaforme dei partiti tendono ad accomodarne maggiormente le preferenze. L'invecchiamento della popolazione può, quindi, tradursi in un crescente peso politico degli anziani nell'orientare l'allocazione delle risorse pubbliche a loro favore. Il passaggio dalla demografia al bilancio non sarebbe, dunque, puramente contabile, bensì mediato dalla competizione politica. Il modello di Piccirilli e coautori introduce, però, un elemento che rende il meccanismo meno automatico e scontato di quanto potrebbe sembrare: i componenti delle diverse generazioni sono legati da rapporti familiari e da preferenze altruistiche. In questo contesto, quando l'altruismo intergenerazionale è sufficientemente diffuso, l'effetto della prevalenza numerica di una generazione sulle piattaforme politiche si attenua. La famiglia diventa così uno dei "luoghi" nei quali interessi potenzialmente confliggenti tra generazioni possono essere parzialmente ricomposti.

Questo aspetto è particolarmente interessante se letto insieme alle riflessioni di Florio. La struttura demografica conta, ma non determina in modo univoco le preferenze collettive. Le relazioni sociali e la forza dei legami familiari possono attenuare il conflitto distributivo tra generazioni, come evidenziato anche recentemente da Marè, Porcelli e Vidoli.³ Ed è forse proprio qui che emerge un primo punto di contatto con quell'"intelligenza sociale" che occupa un ruolo centrale nella parte finale del libro di Florio. La distinzione tra bisogni e mediazione politica rimane comunque cruciale. Una stessa dimensione dello Stato può infatti nascondere composizioni della spesa profondamente differenti. La questione non è dunque soltanto se l'invecchiamento determinerà un aumento della spesa pubblica, ma quale spesa pubblica tenderà a prevalere in società caratterizzate da un peso politico crescente delle generazioni più anziane. Peraltro, i dati ci dicono che negli ultimi anni – in particolare nel periodo successivo alla grande recessione, che in Italia è durata dal 2008 al 2012 – c'è stata una "ricalibratura" della spesa sociale che ha visto una riduzione della spesa sociale a favore degli anziani e un aumento di quella destinata ai giovani, come recentemente documentato da Baldini.⁴

La questione diventa, tuttavia, più rilevante se la si mette in relazione con la prospettiva futura delineata da Florio. Le pressioni sulla spesa non provengono, infatti, soltanto dal cambiamento demografico. Transizione ecologica e digitale, riduzione delle disuguaglianze e investimento in ricerca e conoscenza richiederanno anch'essi un ruolo crescente dello Stato. Florio individua esplicitamente questi fabbisogni e sostiene che una maggiore progressività della tassazione, pur necessaria, non sarà sufficiente a finanziarli. Si profila, così, non soltanto un problema di sostenibilità finanziaria, ma anche di composizione intertemporale della spesa pubblica. Pensioni, sanità e *long-term care* devono convivere con istruzione, ricerca, infrastrutture, transizione ecologica e altri investimenti, i cui benefici sono spesso differiti nel tempo e ricadranno, tendenzialmente, soprattutto sulle generazioni future. La domanda diventa allora: una società che invecchia progressivamente sarà politicamente disponibile a finanziare lo Stato del futuro immaginato da Florio?

Non è necessario postulare un conflitto inevitabile tra giovani e anziani. Il contributo di Piccirilli, Sacchi e Traficante mostra, anzi, che l'altruismo intergenerazionale può moderare tale conflitto potenziale. Ma proprio questa osservazione sposta l'attenzione dalle sole caratteristiche demografiche alla struttura delle relazioni sociali attraverso cui vengono formate anche le preferenze collettive, che poi impattano sui

² G. Piccirilli, A. Sacchi, e G. Traficante, G., *Demographics, Political Agenda and Public Budget*, in "European Journal of Political Economy", 94, 2026, 102865.

³ M. Marè, F. Porcelli, e F. Vidoli, *Il welfare italiano: una questione di famiglia?*, Il Mulino, Bologna 2025.

⁴ M. Baldini, *Sorpresa: la spesa sociale per gli anziani è in calo*, "Lavoce.info", 28 agosto, 2026.

programmi politici. Il futuro dello Stato dipenderà non soltanto da quanti giovani e quanti anziani compongono l'elettorato, ma anche dalla capacità di costruire legami, interessi e identità collettive che vadano oltre l'appartenenza generazionale.

Vi è poi una seconda condizione, strettamente connessa alla prima. Anche ammesso che sia possibile costruire una coalizione politica favorevole a nuovi beni pubblici, perché i cittadini dovrebbero affidare allo Stato le risorse e le responsabilità necessarie per produrli? La domanda assume particolare importanza perché lo Stato immaginato da Florio è molto più ambizioso dello “Stato redistributore” o, se vogliamo, dello “Stato assistenziale”. Il “modo di produzione pubblico” non coincide con il welfare state tradizionale: attribuisce al settore pubblico un ruolo nella produzione diretta di valore sociale, nell'innovazione, nella conoscenza e nelle infrastrutture, affiancandogli un'economia sociale non orientata all'accumulazione privata. Lo stesso Florio ipotizza un ampliamento significativo delle modalità di produzione pubblica e ritiene necessario rafforzare le entrate extra-tributarie, comprese quelle derivanti dalle imprese a missione pubblica.

Uno Stato al quale si chiede di fare di più ha inevitabilmente bisogno di una risorsa intangibile che non compare direttamente nei bilanci pubblici: la fiducia. In Palmisano e Sacchi⁵ si mostra che, per i paesi dell'Unione europea, a minore fiducia dei cittadini nei governi nazionali sono associati maggiori livelli di disuguaglianza dei redditi. Ciò che può attenuare questa relazione negativa, soprattutto per i gruppi più vulnerabili della popolazione, quali persone con basso livello di istruzione e disoccupati, è l'interazione digitale tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione. Ed è quest'ultimo risultato che suggerisce qualcosa di rilevante anche per la proposta avanzata da Florio. La fiducia nelle istituzioni pubbliche, infatti, non è soltanto una disposizione astratta nei confronti dello Stato. Viene costruita — o erosa — attraverso l'esperienza che i cittadini fanno delle istituzioni, attraverso la distribuzione delle risorse pubbliche, attraverso i canali con i quali Stato e società interagiscono e attraverso la definizione delle “regole del gioco” à la Douglass North,⁶ formali e informali, che tengono insieme una società.

Le evidenze più recenti dell'OECD Trust Survey⁷ vanno nella stessa direzione. La fiducia nei governi è strettamente associata alla percezione che le istituzioni siano affidabili, responsabili, integre, aperte ed eque. Per le decisioni complesse e di lungo periodo, contano in particolare la capacità percepita del governo di utilizzare evidenze empiriche basate su dati attendibili, di tenere conto degli interessi di gruppi diversi e, soprattutto, di bilanciarli tra le generazioni presenti e future.

Questo punto è particolarmente importante per lo Stato immaginato da Florio. Politiche per la transizione climatica, l'accrescimento della conoscenza, lo sviluppo dell'innovazione e degli investimenti infrastrutturali richiedono tutte decisioni nelle quali costi e benefici sono distribuiti in modo diseguale tra gruppi e nel tempo. La capacità di costruire consenso intorno a queste politiche dipende non soltanto dalla qualità dei risultati, ma anche dalla percezione che il processo attraverso cui vengono prese le decisioni sia funzionale, equo e aperto alla partecipazione.

È qui che le due prospettive possono forse essere ricomposte più direttamente con la proposta di Florio. Il modo di produzione pubblico non viene immaginato nel libro come uno Stato burocratico separato dalla società. Al contrario, Florio attribuisce un ruolo decisivo all'“intelligenza sociale”: alla capacità delle comunità di organizzarsi, produrre conoscenza, partecipare alle scelte e interagire con le istituzioni. Perché il modo di produzione pubblico possa assumere un carattere emancipatorio, e non trasformarsi semplicemente in capitalismo di Stato, sono necessarie forme di governo partecipate che vadano oltre la democrazia formale e rendano possibile la partecipazione diretta delle comunità alle scelte collettive.

Su questo punto emerge un ulteriore elemento di dialogo con l'approccio della *political economy*. Lo Prete e Sacchi⁸ mostrano che modalità diverse di partecipazione civica (“*civic engagement*”) hanno effetti differenti sulla spesa pubblica: una maggiore partecipazione ad associazioni volontaristiche, no profit e nel

⁵ F. Palmisano, e A. Sacchi, *Trust in Public Institutions, Inequality, and Digital Interaction: Empirical Evidence from European Union Countries*, in “Journal of Macroeconomics”, 79, 2024, 103582.

⁶ D. C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge MA, 1990.

⁷ OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2026 Results: Navigating Rising Expectations and New Horizons*, OECD Publishing, Paris, 2026.

⁸ A. Lo Prete, e A. Sacchi, *Government Spending and Civic Engagement: Exploring the Role of Civil Society Participation and Voting in 28 Democracies*, in Kyklos, 79(2), 357–376, 2026.

perimetro della società civile è associata a un'espansione della spesa pubblica (soprattutto con natura redistributiva), coerentemente con una mobilitazione diffusa e orientata a obiettivi e bisogni collettivi, mentre la partecipazione attraverso il solo canale elettorale può produrre dinamiche diverse, anche inattese, in relazione alla domanda di spesa pubblica da parte dei cittadini.

L'intelligenza sociale, quindi, non deve necessariamente essere pensata soltanto come un ideale normativo. Le forme concrete di organizzazione e partecipazione della società possono modificare gli esiti delle decisioni e delle politiche pubbliche.

Allo stesso modo, fiducia e partecipazione possono rafforzarsi reciprocamente. I dati OECD del 2026 mostrano che sentirsi in grado di incidere sulle decisioni pubbliche è uno dei fattori più fortemente associati alla fiducia nel governo: il divario di fiducia tra chi ritiene di avere voce nelle decisioni e chi ritiene di non averla è molto ampio. Questo non significa che maggiore partecipazione produca automaticamente maggiore fiducia, né che elevati livelli di fiducia siano sempre risolutori. Nelle moderne democrazie, una certa dose di sfiducia e atteggiamento critico nei confronti delle istituzioni è fisiologica. Significa, però, che la nuova alleanza immaginata da Florio difficilmente potrà essere costruita in un contesto nel quale cittadini e istituzioni siano reciprocamente estranei.

Nelle pagine conclusive Florio definisce esplicitamente il percorso "oltre il welfare state" come la costruzione di una nuova alleanza. Lo Stato post-capitalista non emerge automaticamente dalla crescita secolare della sfera pubblica. L'esito rimane aperto perché dipende dal conflitto tra interessi organizzati e comunità sociali. La nuova alleanza che Florio immagina è quella fra Stato e intelligenza sociale, fondata sulla capacità delle comunità di organizzarsi e sulla trasformazione dello Stato stesso. Il risultato dovrebbe essere un "nuovo patto fra Stato e società", capace di ricostruire la democrazia tanto nei luoghi del pubblico quanto nelle comunità.

È forse qui che demografia e fiducia, apparentemente due questioni distinte, si incontrano. La demografia ci ricorda che non esiste una domanda unitaria e omogenea di Stato. Società composte da generazioni, gruppi e territori differenti esprimono priorità diverse; in questo contesto, il processo politico seleziona alcune di queste domande a scapito di altre. L'altruismo intergenerazionale e, più in generale, le relazioni sociali possono, tuttavia, attenuare questi conflitti e contribuire alla costruzione di interessi condivisi.

La fiducia ci ricorda, invece, che non basta aggregare queste domande "individuali". Affinché esse possano tradursi in azione collettiva, occorrono istituzioni considerate sufficientemente legittimate, rappresentative e capaci di meritare le risorse e l'autorità necessarie per renderla concreta ed effettiva.

In definitiva, due sono le domande che riassumono tutto il ragionamento percorso fino a qui: chi chiede cosa allo Stato? E a quali condizioni è disposto ad affidargli il compito di farlo? La sfida dello Stato del futuro consiste nel trovare una risposta congiunta. Da un lato, occorre costruire coalizioni politiche capaci di superare un orizzonte esclusivamente generazionale e di sostenere investimenti i cui benefici si distribuiscono nel tempo. Occorre quindi un'azione politica lungimirante, anche a costo di essere svincolata dalla logica e dall'immediatezza del consenso. Dall'altro, occorre costruire istituzioni capaci di trasformare quelle scelte in risultati a beneficio diffuso e coltivare e mantenere una relazione di fiducia con i cittadini, che sono anche utenti, contribuenti ed elettori e, nella maggior parte dei casi, lo sono in modo simultaneo. Infine, entrambe le condizioni richiedono forme di partecipazione attraverso cui interessi diversi possano essere articolati e, almeno in parte, ricomposti.

Da questo punto di vista, la distinzione forse più utile non è tra uno Stato "grande" e uno Stato "piccolo". È tra lo Stato che cresce e lo Stato che scegliamo. La crescita secolare documentata da Florio ci dice molto sulla prima dimensione. La *political economy* legata ai cambiamenti demografici e ai possibili conflitti intergenerazionali ci aiuta a comprendere la seconda, mostrando come la struttura della società possa condizionare le priorità collettive. La letteratura sulla fiducia aggiunge un ulteriore passaggio: le scelte collettive possono essere realizzate soltanto attraverso istituzioni capaci di mobilitare risorse e di conservare una sufficiente legittimazione.

Andare "oltre il welfare state", allora, richiede qualcosa di più di una nuova architettura economica e fiscale. Richiede una nuova coalizione sociale e una nuova relazione tra cittadini e Stato, un nuovo patto sociale. La nuova alleanza evocata da Florio è, in questo senso, non soltanto il possibile esito della trasformazione dello Stato, ma una delle condizioni necessarie perché quella trasformazione possa effettivamente realizzarsi.