

## LA CRESCITA DELLO STATO DAL 1870

Le opinioni degli economisti e della società sul ruolo dello Stato nell'economia sono cambiate notevolmente negli ultimi due secoli. A causa di ciò anche le istituzioni pubbliche ed il coinvolgimento dello Stato nell'economia sono mutati. Dal 1870, la spesa pubblica è aumentata considerevolmente in tutti i paesi industrializzati di oggi. Sebbene questo aumento non sia stato uguale in tutti i paesi, è tuttavia notevole il fatto che sia stato un fenomeno generale, nonostante le considerevoli differenze istituzionali e le barriere geografiche e linguistiche esistenti tra le economie industrializzate. La spesa pubblica è aumentata molto rapidamente fino al 1980 circa. Dai primi anni Ottanta è cresciuta più lentamente ed in alcuni momenti è anche diminuita.

Avremo modo di osservare in questo libro che, malgrado la pressione per una maggiore spesa pubblica, dovuta ad un contesto meno favorevole ai conti dello Stato a causa degli sviluppi demografici, questa è probabilmente destinata a ridursi in futuro.

### 1. Il periodo fino alla Prima Guerra Mondiale

#### 1.1 Il dominio del *laissez-faire*

Nel diciannovesimo secolo gli economisti classici e i filosofi politici erano generalmente sostenitori di uno Stato con funzioni economiche ridotte al minimo. Questo orientamento fu in parte la reazione alle grandi distorsioni che l'intervento pubblico aveva causato nel diciottesimo secolo.<sup>1</sup> Come Keynes afferma: "Nel diciottesimo secolo quasi ogni cosa che lo Stato facesse in più rispetto alle sue funzioni minime era, o appariva, offensivo o di sicuro insuccesso" (Keynes, 1926, p. 12). Gli economisti classici pensavano che il ruolo del governo dovesse essere limitato alla difesa nazionale, alla polizia ed all'amministrazione perché il governo "non

<sup>1</sup> Su questo aspetto vedi un libro poco conosciuto di Keynes (1926).

può razionalmente avere altra funzione se non quella della legittima difesa dei diritti individuali” (Bastiat, 1944-45). Nel 1776 Adam Smith aveva esposto la sua opinione sul ruolo dello Stato nella fornitura di beni pubblici o, usando le sue parole, “nell’erigere e mantenere quelle pubbliche istituzioni e quei pubblici lavori che, sebbene possano essere nel più alto grado vantaggiose per una grande società, sono comunque di tale natura che il profitto non potrebbe ripagarne le spese ad un individuo o a un piccolo numero di individui. [Queste opere pubbliche sono soprattutto] quelle che agevolano il commercio e che promuovono l’istruzione”.<sup>2</sup> In qualche modo, dunque, Smith presenta una prima versione del concetto di bene pubblico.

Inoltre, gli economisti classici “erano [...] tra i più fervidi sostenitori e pionieri dell’istruzione pubblica” (West, 1970). Riferendosi alle “classi” più basse, Smith già riconosce l’importanza dell’istruzione per gli Stati moderni: “Lo Stato [...] trae un vantaggio affatto trascurabile dall’istruzione di tali classi. Più sono istruite meno sono sensibili alle delusioni derivanti da entusiasmi e supponenza che nelle nazioni ignoranti sovente danno luogo a disordini spaventosi“. All’epoca sono in molti inoltre a sottolineare l’importanza dell’educazione nel tenere lontano i giovani dalle cattive azioni.<sup>3</sup>

Per gli economisti classici il ruolo dello Stato dovrebbe essere ristretto e sostanzialmente limitato all’allocazione delle risorse (vedi Robbins, 1962). Le strutture istituzionali delle nazioni, come la Costituzione americana, non specificavano nessun altro ruolo economico per lo Stato. Di conseguenza, nel diciannovesimo secolo, la spesa pubblica fu minima in gran parte dei paesi industrializzati per i quali si sono trovati i dati relativi al 1870 (Tabella I.1).<sup>4</sup> Intorno al 1870 la spesa pubblica media non ponderata ammontava solamente a circa il 10% del prodotto interno lordo (PIL). Negli Stati Uniti la spesa era circa il 7% del PIL e, in gran parte dei paesi europei di allora recente industrializzazione, come la Germania, il Regno Unito o l’Olanda, non superava il 10% del PIL. Secon-

<sup>2</sup> Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1937, p. 681). Dall’inizio del diciannovesimo secolo la carità privata era già considerata inadeguata e furono introdotti programmi di assistenza pubblica e di correzione in favore dei poveri al fine di garantire il rispetto della legge e dell’ordine (Rimlinger, 1971). Le autorità intervenivano anche con politiche redistributive nei periodi di crisi. Vedi Rothbard (1962) sul condono del debito nel 1819 o Hammond (1957) sul sistema politico e bancario prima della Guerra Civile.

<sup>3</sup> Vedi West (1970, pp. 112-13). Tuttavia West scrive anche che il grado di intervento dello Stato, così come sviluppatosi nei cento anni precedenti, non sarebbe piaciuto agli economisti classici.

<sup>4</sup> In un recente saggio, uno degli autori ha fatto notare come il ruolo dello Stato non sia soltanto quello di spendere, ma possa anche consistere in attività “quasi-fiscali” e regolamentari (vedi Tanzi, 1998c). In questo libro ci concentriamo su spesa e tassazione, ignorando quindi in generale tale avvertimento.

do gli standard degli economisti classici, la quota della spesa pubblica di Australia, Italia, Svizzera e Francia, che rientrava nell'intervallo 12-18% del PIL, implicava un pesante coinvolgimento dello Stato nell'economia. Un noto economista francese di allora, Paul Leroy-Beaulieu (1888), affrontando il problema della giusta percentuale delle imposte in un'economia, suggeriva che una quota del 5-6% era da considerarsi moderata, mentre oltre il 12% fosse da considerarsi "esorbitante" e dannosa per le prospettive dell'economia.

Nell'ultima parte di quel secolo, tuttavia, gli economisti classici cominciarono a confrontarsi col pensiero marxista, che in Europa influenzava fortemente il movimento socialista. Alla fine del secolo, gli economisti tedeschi Schmoller e Wagner avevano aggiunto alle normali funzioni dello Stato la redistribuzione della ricchezza, e giustificarono le politiche del governo volte alla redistribuzione della ricchezza dai ricchi ai meno fortunati. Fino ad allora, le politiche con effetti redistributivi erano state soprattutto politiche *ad hoc* e finalizzate alla protezione di alcuni gruppi in situazioni specifiche quali carestie, crisi bancarie, e così via. A quel tempo, il ruolo dello Stato nel fornire l'istruzione *primaria* era già predominante (Connell, 1980), anche se una grande parte della popolazione non frequentava le scuole. Il primo sistema di sicurezza sociale, sebbene con minimi benefici e con una ridotta eleggibilità fu introdotto in Germania negli anni Ottanta (Altenstetter, 1986). È stato anche sostenuto al riguardo che "alla fine dell'Ottocento, tutto era pronto per accogliere il concetto moderno di protezione sociale" (Rimlinger, 1971).

Ciononostante il *laissez-faire* continuò a dominare ed il ruolo dello Stato continuò ad essere limitato. La quota media di spesa pubblica sul PIL crebbe lentamente tra il 1870 e la Prima Guerra Mondiale, passando dal 10,7% nel 1870 all'11,9 nel 1913. Questa percentuale includeva la spesa dell'Amministrazione Centrale dello Stato e del governo locale, per gran parte dei paesi (vedi dettagli nella Tabella I.1). Il rafforzamento militare di Austria, Germania, Francia, Regno Unito in vista della Prima Guerra Mondiale si riflesse in più alti livelli di spesa pubblica, la quale comunque rimaneva al di sotto del 10% del PIL in Giappone, Norvegia, Olanda e Stati Uniti. In pochi paesi, addirittura, la quota di spesa pubblica sul PIL in questo periodo si ridusse. Il fatto da evidenziare è che questi bassi livelli di spesa furono raggiunti in un periodo in cui una grande parte dell'Europa stava divenendo moderna e molte grandi opere pubbliche (ferrovie, metropolitane) venivano completate.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Una nota di avvertimento sui dati è forse necessaria. Ci sono ovviamente alcuni problemi di comparabilità dei dati. Ma probabilmente tali problemi non modificano le tendenze di fondo qui riportate.

Tabella I.1 – Crescita della spesa delle amministrazioni centrali, 1870-1996 (% del PIL).

	Fine XIX secolo Intorno al 1870 <sup>a</sup>	Prima I Guerra Mondiale		Dopo I Guerra Mondiale		Prima del- la II Guerra Mondiale		Dopo la II Guerra Mondiale	
		1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	
<i>Amministrazioni pubbliche per tutti gli anni</i>									
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	
Austria	10,5	17,0	14,7 <sup>b</sup>	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	
Canada	...	...	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7	
Francia <sup>c</sup>	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	
Germania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	
Italia	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	
Irlanda <sup>d</sup>	...	...	18,8	25,5	28,0	28,9	41,2	42,0	
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9	
Nuova Zelanda <sup>d</sup>	...	...	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7	
Norvegia <sup>d</sup>	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2	
Svezia <sup>e</sup>	5,7 <sup>b</sup>	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2	
Svizzera	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	
Gran Bretagna	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0	
Stati Uniti	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4	
Media	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0	

Fine XIX secolo Intorno al 1870 <sup>a</sup>	Prima I Guerra Mondiale		Dopo II Guerra Mondiale		Prima del- la II Guerra Mondiale		Dopo la II Guerra Mondiale	
	1913	1920	1920	1937	1960	1980	1990	1996
<i>Governo Centrale per 1870-1973</i>								
Belgio	...	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9
Paesi Bassi	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3
Spagna	...	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7
Media	2,1	11,3	14,6	18,0	27,6	48,6	50,1	48,6
Media totale	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6

*Fonte:* compilato da Tanzi e Schuknecht su Fernández Acha (1976); Andic e Veverka (1964); Australia, Bureau of Census and Statistics (1938); Institut de la Statistique [Belgium] (2952); Brosio e Marchese (1986); United States Bureau of Census (1975); Butlin (1984); Norway, Statistik Sentralbyrå (1969, 1978); Delorm e André (1983); Flota, Kraus e Pfenning (1983); FMI, *Statistical Appendix*, New Zealand; FMI, Switzerland: *Recent Economic Developments* (1990); *Historical Statistics of Japan* (1987); Mitchell, *International Historical Statistics* (vari anni); Neck e Schneider (1988); The Netherlands, Central Bureau voor de Statistiek (1956); New Zealand Official (1938); OCSE, *Economic Outlook* (1996, 1997); Italy, Istituto Nazionale di Statistica (1951); *Osterreichisches Statistisches Zentralamt* (1935).

<sup>a</sup> Anno più vicino per tutte le colonne. Dati precedenti alla seconda guerra mondiale basati a volte sul PIN o PNN invece del PIL.

<sup>b</sup> Dati delle amministrazioni centrali per quest'anno, Nuova Zelanda: 1960 = 1970, e 1994-95 = 1996.

<sup>c</sup> Dati del 1996: i calcoli sono basati sulla definizione di Maastricht e sono più piccoli di quelli pubblicati dall'INSEE, Istituto Nazionale di Statistica.

<sup>d</sup> 1995 invece del 1996 a causa del break dei dati.

## 1.2 Gli effetti della Prima Guerra Mondiale

La Prima Guerra Mondiale determinò un considerevole aumento dei livelli medi della spesa dei governi. Questo incremento fu in larga parte il risultato delle spese militari e di altre connesse alla guerra. Poiché i governi avevano allargato la base imponibile per finanziare almeno parte degli sforzi bellici, poterono mantenere più elevati livelli di spesa anche nel dopoguerra (Peacock e Wiseman, 1961). Essi dovevano anche rimborsare i propri debiti di guerra e le riparazioni. Nel 1920 o poco dopo, la spesa pubblica era cresciuta fino ad una media del 18,7%, con solamente Svezia, Spagna e Stati Uniti ancora vicini al 10% del PIL. In Francia, Germania, Italia e Regno Unito, i paesi più colpiti dalla guerra, la spesa superò il 25% del PIL. Australia, Austria, Canada, Irlanda, Giappone, Olanda, Norvegia e Svizzera, appartenevano al gruppo dei paesi con governi di “dimensioni medie”, con livelli di spesa sotto il 25% del PIL.

### 2. Il periodo tra le due guerre

#### 2.1 La fine del *laissez-faire*

Dopo la Prima Guerra Mondiale l'atteggiamento nei confronti del ruolo dello Stato cominciò a cambiare, come dimostrato dal titolo del libro di Keynes *The End of Laissez-Faire*, del 1926. In quel libro Keynes scriveva: “La cosa importante per lo Stato non è fare cose che gli individui già fanno, facendole un po' meglio o un po' peggio; ma fare quelle cose che al momento non vengono assolutamente fatte” (pp. 46-7). Egli lasciava intendere che vi erano molte cose a quel tempo che venivano fatte.

Verso la fine degli anni Venti molti paesi europei avevano introdotto primitivi sistemi di sicurezza sociale, e la Depressione determinò un'ondata di politiche espansionistiche della spesa che includeva i programmi sociali (Ashford e Kelley, 1986). La Depressione fu vista da molti come un palese fallimento dell'economia di mercato e del *laissez-faire*, un fallimento che giustificava l'intervento pubblico e che spinse molti intellettuali a guardare, con differenti gradi di interesse, agli esperimenti economici in corso in Unione Sovietica, Germania e Italia. Gli Stati Uniti introdussero col *New Deal* importanti programmi di spesa pubblica (come l'*Aid for Families with Dependent Children*), ed altri governi autorizzarono maggiori spese a favore dei disoccupati e per i lavori pubblici, in parte al fine di creare occupazione nel contesto della Grande Depressione. A partire dalla metà degli anni Trenta, la crescente spesa militare in risposta alla minaccia della Germania di Hitler contribuì anch'essa alla crescita della spesa pubblica nei paesi europei.

Nel 1937 la spesa pubblica era cresciuta fino a una media del 22,8%, circa il doppio del livello del 1913. La spesa era cresciuta in tutti i paesi, e

l'aumento più pronunciato si ebbe in Canada, Germania, Giappone, Olanda, Spagna, Svezia, Svizzera e Stati Uniti. Tuttavia, parte di tale incremento fu dovuto alla caduta del PIL causata dalla Depressione piuttosto che ad un reale aumento della spesa pubblica.<sup>6</sup> Con l'eccezione di Australia, Norvegia e Spagna, la spesa pubblica superò il 15% del PIL in tutti i paesi. Nel 1937 lo Stato minimale del *laissez-faire* stava per uscire di scena. Il terreno era diventato fertile per la futura crescita del *welfare state*, ed in questa crescita la redistribuzione del reddito avrebbe giocato un ruolo importante.

### 3. Il periodo fino al 1980

#### 3.1 La crescente influenza del keynesianesimo

Il secondo dopoguerra, e in particolare il periodo tra il 1960 e il 1980, vide un entusiasmo senza precedenti per le politiche attive di spesa associate al crescente e repentino coinvolgimento dello Stato nell'economia. Nel suo importante libro, Richard Musgrave (1959) descrisse le funzioni che uno Stato moderno dovrebbe svolgere: allocazione, redistribuzione del reddito e stabilizzazione ciclica. Lo sviluppo della teoria dei beni pubblici e del concetto di esternalità suggerì un crescente ruolo anche sotto il profilo allocativo per lo Stato. La popolarità delle idee socialiste tra gli intellettuali occidentali e alcuni leader politici, rese il ruolo redistributivo progressivamente più attraente e importante.

In *The Ethics of Redistribution*, Bertrand de Jouvenel (1952, p. 73), un filosofo politico francese, avrebbe scritto:

La finanza pubblica è generalmente un argomento tedioso, ma quella della prima parte del ventesimo secolo è appassionante: è stata rivoluzionata e a sua volta è stata un mezzo per una rivoluzione nella società. A parte molti nuovi aspetti della finanza pubblica, i due più rilevanti sono: primo, che è stata usata per alterare la distribuzione del reddito nazionale tra le classi sociali, e, secondo, che la frazione di reddito nazionale che passa attraverso le mani del settore pubblico è cresciuta enormemente.

Si noti che egli scriveva negli anni Cinquanta, ben prima che la vera espansione della spesa pubblica avesse luogo.

La *General Theory* di Keynes, diffusa tramite gli importanti lavori di Alvin Hansen, Abba Lerner, Lawrence Klein ed altri, fornì gli strumenti analitici per l'azione di stabilizzazione, nonchè un'ulteriore forte giustificazione per l'intervento pubblico. La grande paura della disoccupazione dopo la Grande Depressione fu stemperata dalla convinzione che l'applicazione

<sup>6</sup> L'incremento appare meno drammatico se si tiene anche conto che nel 1937 alcuni paesi si stavano già preparando alla guerra.

della politica keynesiana della domanda aggregata potesse eliminare o almeno ridurre le fluttuazioni cicliche e la disoccupazione. L'enorme impatto degli scritti di Keynes sulla politica economica degli anni Sessanta e Settanta (forse solo un pretesto per politiche espansionistiche a favore di interessi particolari) fece di questo periodo l'era keynesiana. In qualche misura, l'influenza di Keynes potrebbe aver confermato la propria predizione che "le idee degli economisti e dei filosofi politici, sia che abbiano ragione sia che si sbagliano, sono più potenti di quanto comunemente si pensi. Invero il mondo è regolato da poco altro".<sup>7</sup>

Il libro politicamente influente di Galbraith, *The Affluent Society* (1958), scritto durante l'Amministrazione Eisenhower, fiscalmente conservatrice, espresse in modo incisivo e ben articolato l'atteggiamento dell'avanguardia economica a quel tempo. Influenzato dall'esperienza della Grande Depressione e dall'apparente successo delle politiche fiscali espansive prima della guerra, Galbraith sostenne l'idea che "in caso di domanda insufficiente, dovrebbero essere tagliate le tasse ed aumentate le spese pubbliche, come ora è largamente condiviso". Per lui, la precedente "saggezza convenzionale dei bilanci in perenne equilibrio" era divenuta obsoleta (p. 18). Galbraith era particolarmente insoddisfatto circa l'insufficiente attività dello Stato nella produzione di beni pubblici e servizi. Così, in un certo modo, egli stava ampliando le teorie di Keynes espresse nel 1926 in *End of Laissez-Faire*. Come Galbraith scrisse, "la miope preoccupazione per la produzione privata e l'investimento materiale ha distolto la nostra attenzione dalla più urgente questione di come stiamo impiegando le nostre risorse e, in particolare, dalla più grande necessità ed opportunità di investire nelle persone" (p. 332). Per Galbraith, la "povertà pubblica" prevaleva non solo nell'istruzione, ma anche nella ricerca di base, educazione, controllo dell'inquinamento, e gli aiuti esteri per alleviare la fame. In altre parole, la povertà pubblica poteva essere mitigata con una maggiore spesa pubblica. Egli concludeva: "è probabile che in ogni tempo la spesa sia sempre prossima al minimo che la comunità considera come tollerabile". Questa conclusione sembra lontana dalle opinioni più recenti sul livello della spesa pubblica.

Secondo Galbraith l'opposizione alla sicurezza e alla legislazione sociale era un'altra errata idea liberale che rifletteva le tenebre ricardiano-malthusiane e il darwinismo sociale (1958, capitolo V). Alla fine degli anni Cinquanta, solo qualche decennio dopo l'introduzione di una legislazione

<sup>7</sup> Keynes continua: "gli uomini pragmatici, che credono di essere esenti da qualunque influenza dottrinale, sono spesso gli schiavi di un qualche economista defunto. Matti con riconosciuta autorevolezza, che sentono voci nell'aria, stanno distillando la propria frenesia da qualche imbrattacarte accademico di qualche anno prima". Nel 1966, Walter Heller scrisse su "lo spettacolare salvataggio ad opera di Lord Keynes dell'economia dalla regione selvaggia dell'equilibrio classico" (p. 4).

per la sicurezza sociale in molti paesi, egli osservava con convinzione che “le incertezze fondamentali della vita erano state eliminate” (1958, capitolo VIII). Con questa affermazione egli anticipava una delle importanti giustificazioni della spesa pubblica, e cioè la riduzione del rischio per la maggior parte dei cittadini.

Questa convinta fede nel ruolo dello Stato era condivisa da Francis Bator, un altro influente economista del tempo. In *A Question of Government Spending*, egli spiegava la sua idea di buona società come segue: “La mia concezione di buona società mi spinge a credere che ci stiamo pericolosamente ingannando sulla difesa, aiuti esteri, istruzione, rinnovamento urbano e servizi sanitari; che abbiamo fortemente bisogno di accrescere le allocazioni a favore di questi e di una varietà di altri lavori” (Bator, 1960, p. xiv). In altre parole, c’era una forte necessità di maggiore spesa pubblica. Opinioni simili venivano espresse nel 1958 da James Tobin, il quale scriveva che “dottrine dell’ortodossia fiscale hanno nuovamente dominato le nostre politiche nei cinque anni dopo il 1953, e nuovamente hanno condotto la nazione sull’orlo della catastrofe...” (Tobin, 1966, p. 57). Scrivendo nel 1960, egli aggiungeva che: “la maggiore tassazione è il prezzo della crescita” (*ibid.*, p. 87).

Il deciso favore degli economisti citati, e di altri, per un maggiore coinvolgimento del governo nella fornitura di beni e servizi, era accompagnato da nuovi sviluppi e tecniche di valutazione dei programmi pubblici e dei bilanci (vedi Merewitz e Sosnick, 1971). Nei primi decenni ci si concentrò soprattutto su istituzioni e responsabilità nei processi di bilancio, talvolta usando “regole del pollice” per stimare i benefici dei programmi pubblici. Negli anni Cinquanta e primi anni Sessanta, alcuni arrivarono a credere che pianificazione, programmazione, sistemi di bilanci di previsione ed altre tecniche, avrebbero migliorato l’efficienza della spesa pubblica (Premchand, 1983).

L’analisi costi/benefici dei progetti pubblici, per esempio, fu considerata un importante passo in avanti nelle tecniche di pianificazione economica. Nuove tecniche furono ritenute in grado di rimuovere la discrezionalità politica nelle decisioni dei bilanci, cosicché il denaro pubblico potesse essere allocato dal governo in modo corretto ed efficiente. È difficile rendere ora l’idea dell’eccitazione che regnava in quegli anni in questo ambito. “Un alone di mistero cominciò ad ammantare espressioni come input-output, programmazione lineare, flusso di cassa scontato, analisi del sentiero critico”, portando alcuni economisti a predire che questi concetti sarebbero stati “rivoluzionari nelle loro implicazioni di politica economica come lo fu la rivoluzione keynesiana nella teoria economica” (Peters, 1973, p. 10). Smithies (1964) enfatizzò il ruolo della programmazione di bilancio nel fissare gli obiettivi del programma nazionale e suggeriva che i bilanci potessero essere uno “strumento preciso per la programmazione, lo stanziamento, l’amministrazione, e il controllo” che poteva aiutare

“a chiarire e definire gli obiettivi del governo nonché l’allocazione delle risorse”. Emerse un approccio ingegneristico alle politiche pubbliche e al *welfare* sociale, poiché si riteneva che la valutazione e l’impostazione delle politiche dovessero essere più efficienti.<sup>8</sup>

A quel tempo si pensava anche che una tassazione progressiva, presumibilmente con una base imponibile stabile e senza seri disincentivi, potesse coprire il finanziamento di queste politiche di spesa più ambiziose. Inoltre, queste medesime politiche permettevano di identificare i potenziali beneficiari a bassi costi amministrativi e d’efficienza. È da sottolineare che, al tempo, la maggior parte degli studi non rilevavano alcun impatto negativo sull’economia causato da elevate aliquote fiscali marginali. Bisognava ancora attendere diversi anni perché si potesse disporre di analisi di seconda generazione sull’impatto di elevate aliquote d’imposta marginali.

### 3.2 Il declino delle istituzioni fiscali

Questa fiducia intellettuale nel ruolo positivo dello Stato e nella sua capacità di saperlo svolgere venne ad essere impressa nel quadro di riferimento giuridico-istituzionale delle politiche economiche dei paesi. Una qualche erosione dei vincoli sulle politiche di spesa pubblica la si era già osservata alla fine del diciannovesimo secolo (Moser, 1994). Prima della Seconda Guerra Mondiale, la Grande Depressione fu la principale causa dell’allentamento dei vincoli sui disavanzi, quando, per esempio, negli Stati Uniti la Corte Suprema dispose che “il potere del Congresso di autorizzare appropriazioni di danaro pubblico per scopi di pubblica utilità non è limitato dalle dirette concessioni del potere legislativo fondato nella Costituzione”. Con ciò la Corte Suprema forniva l’appoggio giudiziario a estesi programmi di lavori pubblici e allo sviluppo del *welfare* (Niskanen, 1992).

L’erosione dei vincoli istituzionali sui deficit di bilancio registrò un’accelerazione dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando molti paesi europei arrivarono ad accettare i diritti di *welfare* come diritti costituzionali. Diversi paesi adottarono forti misure per inserire le politiche interventiste nelle proprie Costituzioni (per esempio, la Germania e la Svizzera) oppure tramite i propri Parlamenti (per esempio, la Germania e gli Stati Uniti) e le Corti Supreme sostenevano tali politiche nel momento della interpre-

<sup>8</sup> Circa l’opinione di Schumpeter sul benefico effetto dell’incertezza economica e delle recessioni, Galbraith commenta che “l’inattività del governo sarebbe uguale al non chiamare i pompieri, quando una casa va a fuoco, perché il fuoco ha del lavoro da svolgere” (Galbraith, 1958, p. 46). Questa immagine dell’economia in recessione come una casa in fiamme e delle politiche della domanda come l’intervento di una squadra di pompieri, è un tipico esempio di un approccio “ingegneristico” alle politiche sociali ed economiche del governo.

tazione della coerenza della legislazione interventista con l'assetto giuridico esistente (Moser, 1994).

In Germania, la nuova Costituzione postbellica sottolineò il ruolo dello Stato nel modellare "l'economia sociale di mercato". Alla fine degli anni Sessanta, la legge di stabilizzazione estese il ruolo dello Stato alla promozione della stabilità macroeconomica. Dopo la prima crisi petrolifera, la Corte Suprema tedesca esentò il bilancio del governo dal limite costituzionale sul deficit. Anche l'articolo 81 della Costituzione italiana prevedeva alcuni limiti formali alle politiche fiscali, compreso quello che vuole che le nuove o più elevate spese possano essere inserite nel bilancio solo se sono indicati i mezzi per finanziarle. La vaghezza di questa norma su cosa significhi correttamente "mezzi" ha probabilmente facilitato il suo allentamento negli anni Sessanta (Eusepi e Cerioni, 1989). In Svizzera, la più vasta revisione dei poteri federali fu compiuta nel 1947 ed includeva i sussidi a favore dell'industria e dell'agricoltura. Nel 1971, la Corte svizzera ammise l'intervento pubblico per motivi di politica sociale.

La Costituzione americana non ha forti disposizioni contro la legislazione economica e sociale, ed è molto difficile cambiarla. La Corte Suprema, *de facto*, ha favorito il cambiamento delle regole costituzionali permettendo, prima, la legislazione del *New Deal* e poi, la legislazione attivista del dopoguerra, come l'*Employment Act* del 1946 (Moser, 1994). Quest'ultima legge dichiarava che il governo federale doveva promuovere la "massima occupazione, produzione e potere di acquisto" (Okun, 1970, p. 37). Questo costituiva in realtà un sensibile allontanamento dal *laissez-faire*.<sup>9</sup> Con le parole di James Tobin: "con questa legge, solenne espressione della politica nazionale, nessuna amministrazione, né democratica né repubblicana, può evitare un minimo di pianificazione economica" (1966, p. 10).

La crescita dello Stato fu facilitata anche dalle dinamiche del processo politico nelle società democratiche. La crescita della spesa fu ulteriormente appoggiata dagli interessi delle *lobbies* per i programmi di spesa e dai burocrati che domandavano bilanci sempre più consistenti. Il finanziamento monetario dei deficit pubblici indebolì il controllo della spesa. Ulteriori fattori istituzionali determinarono asimmetrie nei costi politici del tassare e dello spendere. Nelle democrazie di norma i legislatori hanno un incentivo a rafforzare il proprio consenso politico votando a favore di progetti di spesa nei loro distretti, poiché in tal modo delle risorse vengono trasferite presso i propri elettori, mentre i costi sono sostenuti da tutti gli elettori del paese. Per lo stesso motivo, sono riluttanti ad aumentare le imposte che colpiscono i propri collegi elettorali. In alcuni paesi certi

<sup>9</sup> Questi pochi esempi dimostrano come sorprendentemente ci sia poco dibattito su come l'assetto legale-istituzionale che sottende la politica fiscale nei paesi industrializzati sia cambiato per consentire politiche fiscali espansive e deficit.

cambiamenti nei processi decisionali di livello federale hanno accresciuto le pressioni espansionistiche sui bilanci.<sup>10</sup>

Una serie di altre giustificazioni per la crescita della spesa pubblica sono state individuate (per una rassegna dell'argomento si veda Holsey e Borcharding, 1997). La rapida urbanizzazione nei paesi industriali probabilmente ha facilitato la maggiore tassazione e al tempo stesso ha creato una maggiore domanda di spesa pubblica.

Recentemente, poi, l'età media delle popolazioni nei paesi industrializzati ha cominciato a contribuire alla crescita della spesa pubblica, nonostante che il pieno effetto di questo fenomeno lo si sentirà nei decenni a venire. La Legge di Wagner (così battezzata per la pubblicazione di Adolf Wagner nel 1876) è stata forse la più nota, ma non molto convincente, spiegazione della crescita dello Stato. Wagner ha sostenuto che un innalzamento della spesa pubblica fosse una specie di sviluppo naturale che avrebbe accompagnato la crescita del reddito pro capite. La Legge di Wagner non riesce a spiegare perché la spesa non crebbe tra il 1870 e il 1913. In questo libro noi sosteniamo che la crescita della spesa pubblica derivò dal cambiamento di opinioni circa il ruolo dello Stato nell'economia.

È importante mantenere una prospettiva storica e istituzionale quando si valuta l'espansione della spesa pubblica a partire dalla Seconda Guerra Mondiale. Tra il 1937 e il 1960 la spesa pubblica, in percentuale del PIL, crebbe a ritmi relativamente bassi e molto dell'incremento era verosimilmente connesso alla crescita della spesa per la difesa, specialmente durante e dopo la Seconda Guerra Mondiale. La media non ponderata della spesa pubblica salì da circa il 22% del PIL del 1937, al 28% del 1960. In tale anno in Giappone, Svizzera e Spagna, la spesa pubblica era ancora sotto il 20% del PIL. La spesa pubblica si ridusse perfino in Germania, Giappone e Svizzera. Il crescente ruolo dello Stato, però, si tradusse, allo stesso tempo, in una considerevole crescita della spesa in Australia, Austria, Olanda, Svezia, Stati Uniti.

La rapida espansione della spesa tra il 1960 e il 1980 è notevole perché avvenne quando la maggior parte dei paesi non era impegnata in uno sforzo bellico; non c'era depressione, e gli sviluppi demografici erano in generale favorevoli sotto il profilo fiscale. Quell'espansione riflette soprattutto il citato cambiamento di atteggiamento verso il ruolo dello Stato. Gli anni Sessanta e Settanta furono gli anni dell'apogeo del keynesianesimo ed

<sup>10</sup> Per una serie di lavori teorici ed empirici su questo argomento vedi Forte e Peacock (1985); Mueller (1986); Buchanan, Rowley e Tollison (1987); Frey (1988); Winer e Hettich (1991b); e i saggi in Breton, Galeotti, Salmon, e Wintrobe (1991). Wildavsky (1985) propone una spiegazione "culturale" dell'espansione della spesa pubblica. Lindert (1994) mostra che fattori di politica economica utili per la spiegazione della crescita della spesa per il sociale, erano già presenti in più paesi tra il 1880 e il 1930. Per una rassegna della letteratura sui deficit vedi Mueller (1997) e Alesina e Perotti (1995a).

il periodo in cui i governi erano da molti percepiti come efficienti nell'allocare e ridistribuire le risorse, così come nello stabilizzare l'economia. Quello fu anche il periodo in cui i sistemi di sicurezza sociale di base acquisirono alcune delle caratteristiche del *welfare state*.<sup>11</sup> Conseguentemente, la spesa pubblica, in termini di PIL crebbe da circa il 28% del 1960 fino a circa il 43% del 1980. La percentuale quasi raddoppiò in Belgio, Irlanda, Giappone, Spagna, Svezia, e Svizzera, ed aumentò velocemente in gran parte degli altri paesi industrializzati. Nel 1980, la spesa pubblica superò il 50% del PIL in Belgio, Olanda e Svezia. Nessun paese industriale mantenne la spesa pubblica sotto il 30% del PIL e solo il Giappone, la Spagna, la Svizzera e gli Stati Uniti restarono prossimi a questo livello.

Il periodo 1960-80 potrebbe essere descritto come l'età d'oro dell'intervento pubblico. Fu un periodo fortemente influenzato da percezioni, forse ingenuie, di come i governi operano (Tanzi, 1997). Opinioni "normative", di come il governo dovrebbe agire, prevalsero su quelle "positive", di come i governi effettivamente si comportano. La letteratura sulla "*public choice*" non aveva ancora molta influenza. L'esperienza più recente ha mostrato che la visione romantica o idealizzata di come le scelte politiche sono prese e portate avanti, a volte, si allontana dalla realtà. Versioni in qualche misura estreme di questa visione romantica erano implicite nei lavori di Tinbergen (1952) e Johansen (1965). Quali erano queste ingenuie percezioni di come operano i governi? Implicitamente o esplicitamente si assumeva che:

(a) Le azioni dei *policymakers* sono generalmente dettate dall'obiettivo di promuovere il benessere sociale. E quindi, la ricerca di un vantaggio da parte di coloro che formulavano le politiche era assunta come inesistente o non significativa. La letteratura sulla *rent seeking* ("ricerca di rendite") sarebbe apparsa solo negli anni Settanta e non sarebbe divenuta influente se non dopo.<sup>12</sup>

(b) Il settore pubblico è monolitico e con un evidente centro nevralgico dove tutte le decisioni economiche importanti per l'intero settore vengono prese secondo criteri di razionalità e trasparenza. Quindi le politiche economiche non possono essere incoerenti fra di loro. Per esempio, le politiche perseguite dalle imprese pubbliche o da altri enti decentralizzati (come i governi locali, i fondi di stabilizzazione, le istituzioni della sicurezza sociale) non possono essere in contrasto con quelle perseguite dal governo centrale; e, certamente, all'interno del governo centrale vi è coerenza tra le politiche

<sup>11</sup> In molti paesi i sistemi di sicurezza sociale ampliarono la propria attività oltre il campo dell'assicurazione per la vecchiaia. Anche il legame tra contributi e pensioni divenne più tenue per i contribuenti. Così che i contributi per la sicurezza sociale venivano visti come delle imposte da molti di coloro che li pagavano.

<sup>12</sup> Vedi Tullock (1967) e Krueger (1974).

promosse dai diversi Ministeri.<sup>13</sup> È sconcertante come vi fosse così poco interesse fino agli anni Novanta per i problemi del federalismo fiscale e del coordinamento delle politiche economiche all'interno degli Stati.<sup>14</sup>

Le politiche venivano assunte come coerenti non solo nello spazio, ma anche nel tempo. L'orizzonte politico del governo sarebbe abbastanza lungo da non creare conflitti tra le politiche correnti e quelle future. Tali conflitti possono essere il risultato sia di errori che di considerazioni politiche (come vincere le elezioni successive) che potrebbero indurre i *policymakers* a scegliere, nel breve periodo, politiche che sono chiaramente incoerenti con gli obiettivi di lungo periodo. Anche in questo caso, la letteratura sull'incoerenza temporale della politica economica è un prodotto degli anni più recenti.<sup>15</sup>

(c) Le decisioni di politica economica sono reversibili. Così i dipendenti pubblici potrebbero essere licenziati quando non più necessari; gli stipendi pubblici potrebbero essere tagliati così come aumentati; gli incentivi potrebbero essere rimossi quando i relativi obiettivi vengono raggiunti o il loro tempo di realizzazione è scaduto e così via. Durante gli anni Ottanta i governi dovettero prendere coscienza della spiacevole realtà che è molto più facile aumentare i benefici (come pensioni e stipendi) che ridurli; o assumere impiegati invece di licenziarne.

(d) I *policymakers* hanno un pieno controllo degli strumenti di politica economica; possono contare su dipendenti del settore pubblico onesti ed efficienti i quali danno attuazione, in modo efficiente e obiettivo, alle politiche decise al vertice. La letteratura sulla corruzione, sui problemi *principal-agents* e sulla *rent seeking* assume un grande rilievo al riguardo, ma, ancora una volta, è il prodotto di anni più recenti.

(e) Infine, si assumeva che i *policymakers* avessero una buona e corretta comprensione di come l'economia funziona. La certezza della teoria economica keynesiana, con l'aggiunta della curva di Phillips, ancora non era stata sfidata in modo convincente, né teoricamente né empiricamente, come invece cominciò ad avvenire negli anni Settanta.

<sup>13</sup> Per esempi di politiche incoerenti o non coordinate all'interno del governo degli Stati Uniti, vedi Krueger (1993). Un esempio estremo, relativo agli Stati Uniti, fu offerto dai sussidi dati ai produttori di tabacco nel momento stesso in cui il governo stava cercando di scoraggiare il fumo.

<sup>14</sup> Per esempi di politiche incoerenti tra il governo centrale e i governi locali, vedi Tanzi (1996c). Per rassegne recenti sul federalismo fiscale si veda Ter-Minanssian (a cura di, 1997). Per uno studio storico sul federalismo fiscale, vedi la raccolta di saggi di Musgrave (1965) e, in particolare, lo studio di Rafuse sulla spesa destabilizzante e le dinamiche delle entrate ai livelli statale e locale negli Stati Uniti del dopoguerra.

<sup>15</sup> Vedi Calvo (1978). C'è ora un'estesa letteratura che conferma l'esistenza di cicli politici nell'evoluzione della spesa pubblica.

#### 4. Gli anni Ottanta e Novanta

##### 4.1 Il crescente scetticismo circa l'intervento pubblico

Lo scetticismo circa il ruolo dello Stato, in molte delle attività di sua competenza, cominciò ad emergere alla fine degli anni Sessanta e negli anni Settanta. Fu allora che si rivelarono evidenti alcuni difetti di modelli teorici sottostanti che avevano favorito le politiche attive dei governi: di allocazione delle risorse, di stabilizzazione, di distribuzione del reddito. E ciò lo fu agli occhi, dapprima, di un piccolo gruppo di critici (Buchanan, Friedman, e pochi altri), poi, di un sempre più folto numero di osservatori. Alcuni critici iniziarono anche a mettere in discussione la pratica attuazione di queste politiche.

Il fallimento delle politiche di governo nell'allocazione efficiente delle risorse, nel ridistribuirle in funzione degli obiettivi, e nello stabilizzare l'economia durante la stagflazione degli anni Settanta, si associò ai risultati di nuovi studi che mettevano in luce gli effetti disincentivanti di imposte elevate e il crescere delle economie sommerse.<sup>16</sup> Veniva messa in dubbio anche l'utilità delle nuove tecniche di programmazione e di elaborazione dei bilanci. L'impostazione della politica economica aveva trascurato i vincoli istituzionali e sistemici. Inoltre, difficoltà emersero nel definire gli obiettivi di politica economica o nell'assegnare valori monetari a molti costi e benefici (Premchand, 1983). Poiché deficit e debiti pubblici salivano, molti economisti argomentarono che lo Stato era cresciuto ben oltre quanto giustificato dal suo ruolo, minando gli incentivi economici, i diritti di proprietà e la libertà economica, e "ipotecando" le risorse delle future generazioni (Buchanan, 1975).

Il nuovo scetticismo sul governo "benevolente" che compie le "giuste" scelte di politica economica, e sulla sua abilità tecnica di attuare politiche economiche efficienti, risvegliò l'interesse accademico per il ruolo delle istituzioni politiche e per gli incentivi dei *policymakers*. In particolare la letteratura della "*public choice*" e della nuova economia istituzionale ha discusso l'importanza dei vincoli sulla politica fiscale. Questo dibattito era inizialmente focalizzato quasi esclusivamente sugli Stati Uniti. In tempi recenti, tuttavia, un rinnovato interesse per i vincoli istituzionali sul deficit di bilancio, spesa e debito pubblico,<sup>17</sup> è emerso anche in altri paesi industrializzati.

<sup>16</sup> Ancora una volta, è strano il fatto che il fenomeno dell'economia del sommerso non sia stato scoperto sino alla fine degli anni Settanta.

<sup>17</sup> I suggerimenti per gli Stati Uniti sono stati: una regola che richiede una maggioranza chiara per gli aumenti di spese e di imposte, la possibilità di veto per ogni spesa specifica di bilancio per il presidente, la limitazione del potere del Senato ai tagli (ma non agli aumenti) della spesa, e, soprattutto, un emendamento costituzionale per un bilancio in pareggio (Wagner e Tollison, 1987; Buchanan, 1985). La nuova letteratura sul ruolo delle istituzioni

A livello politico, negli anni Ottanta il vento tornò a soffiare in favore di un minor ruolo dello Stato. Con Margaret Thatcher Primo Ministro del Regno Unito e Ronald Reagan Presidente degli Stati Uniti, due forti e chiari oppositori all'idea di uno Stato "grande" giunsero al potere in due paesi molto importanti. Dalle rispettive potenti posizioni, essi portarono avanti un deciso attacco all'idea di uno Stato grande.<sup>18</sup> Nel corso degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta, sempre più numerosi gruppi sociali e politici cominciarono ad attaccare tutto ciò che consideravano un'eccessiva spesa governativa o un dispendioso *welfare state*, e molte riforme vennero promesse e avviate dallo Stato.<sup>19</sup>

Anche molti altri paesi OCSE iniziarono un forte attacco contro le regolamentazioni.

#### 4.2 Nuove tendenze della spesa pubblica

Con alcune eccezioni degne di nota, relativamente pochi paesi hanno finora accompagnato la loro retorica antistatalista con riusciti cambiamenti nella loro politica economica e con un minore coinvolgimento dello Stato e con tagli della spesa pubblica.<sup>20</sup> In parte a causa della tirannia degli impegni precedenti, e a causa del potere e della resistenza di gruppi con forti pretese sulla spesa pubblica, i livelli di quest'ultima, in media, sono continuati a crescere, benché il ritmo sia decisamente rallentato (vedi Tabella I.1). Nel 1990, la media non ponderata della spesa pubblica ha raggiunto il 44,8% del PIL. Nel 1996, ha raggiunto il 45,6%. Nel periodo 1980-96, la quota di spesa pubblica in termini di PIL è scesa in Belgio, Irlanda, Nuova Zelanda, Olanda e Regno Unito. È cresciuta invece di un altro 5% o più in Canada, Francia, Italia, Norvegia, Spagna, Svezia e Svizzera. Italia e Norvegia hanno aumentato la spesa di un altro 10% nel corso degli anni Ottanta, ma negli ultimi sei anni, la spesa è scesa in entrambi i paesi, così come in Canada. La lunga recessione in Svizzera e l'unificazione tedesca causarono nella prima metà degli anni Novanta un aumento significativo della spesa pubblica, in termini di PIL, in questi due paesi. Nonostante la considerevole retorica e la percezione pubblica contraria all'intervento statale, il Regno Unito e so-

è discussa in maggiore dettaglio nella Parte Terza di questo libro. In Europa, una certa attenzione è stata rivolta anche ai limiti costituzionali sulle aliquote fiscali. La Svizzera, per esempio, ha introdotto tali vincoli sulle aliquote relative alla tassazione sul valore aggiunto recentemente introdotta. Vedi anche Forte (1989, 1998).

<sup>18</sup> Reagan divulgò l'idea che, lungi dal poter essere una soluzione per i problemi, lo Stato possa esserne invece una causa. Per un accenno critico sulla diffidenza di Reagan rispetto allo Stato vedi per esempio, "New York Time Magazine", dell'11 Agosto 1996.

<sup>19</sup> Vedi Assar Lindbeck (1997) e il Capitolo X di questo libro.

<sup>20</sup> Tuttavia, alcuni progressi sono stati fatti per quanto riguarda la riduzione delle regolamentazioni delle attività economiche.

prattutto gli Stati Uniti non hanno avuto grande successo, dal 1980, nel ridurre la spesa pubblica.

Quando gli andamenti complessivi, tra la fine del diciannovesimo secolo e la fine del ventesimo, vengono posti a confronto, ci si accorge che metà dell'incremento della spesa pubblica – dal 10% di PIL attorno al 1870 al 28% del 1960 – si è avuto nel periodo tra le due guerre mondiali. La crescita della spesa fino al 46% del PIL nei trentasei anni successivi al 1960, ha uguagliato quella dei precedenti novant'anni, nonostante il periodo post-1960 sia stato privo di guerre molto importanti o di depressioni economiche.

### *5. La simmetria nella crescita della spesa*

Gli Stati sono cresciuti rapidamente in tutti i paesi industriali negli scorsi 126 anni. Tuttavia, la crescita della spesa non è stata esattamente simmetrica tra i paesi. Nel 1870, Svizzera, Francia e Australia, avevano i livelli più alti di spesa pubblica. Oggi, Australia e Svizzera sono tra i paesi con i governi più leggeri in questo gruppo. Il Regno Unito aveva uno dei governi che spendevano di più nel periodo tra le due guerre e nel secondo dopoguerra, ma nella metà degli anni Novanta mostrava un livello di spesa relativamente basso. Il più eclatante mutamento di dimensioni del governo ha avuto luogo in Svezia e Norvegia: erano tra gli Stati più piccoli fino alla Seconda Guerra Mondiale e poi, a partire dagli anni Novanta, possono essere considerati tra gli Stati più grandi. Nuova Zelanda, Norvegia e Irlanda, sono i primi paesi industrializzati che, dagli ultimi anni Ottanta, hanno ridotto considerevolmente la spesa pubblica.

Quando si guarda alle cause di questi sviluppi asimmetrici, non costituisce una sorpresa il fatto che nei paesi con più stringenti vincoli su tassazione e spesa pubblica, quest'ultima sia cresciuta più lentamente che nei paesi senza tali limiti. In Svizzera, per esempio, il potere d'imporre imposte è limitato dalla Costituzione e questo vincolo non si è allentato di molto in questi ultimi decenni. Le leggi che stabiliscono le aliquote delle imposte dirette ed indirette, per esempio, sono valide solo per dieci anni, dopo di che esse devono essere confermate (o cambiate) attraverso un referendum popolare. Il limitato potere in tema di imposte ha probabilmente contribuito a far sì che la spesa pubblica crescesse molto più lentamente che altrove in Europa occidentale.

Anche il Giappone è un interessante esempio di come dei vincoli istituzionali possano rallentare la crescita dello Stato. Si ricordi che in Giappone, tra il 1960 e il 1996, la spesa pubblica crebbe solo da poco meno del 20% a circa il 36% del PIL. Il sistema politico giapponese dopo la Seconda Guerra Mondiale, si caratterizzò per il dominio di una forza politica, con un sistema esteso di pesi e contrappesi. Questo partito sembrava racchiudere tutti i maggiori gruppi sociali, che tenevano in equilibrio gli interessi

delle varie fazioni (Olson, 1982). Il sistema racchiudeva inoltre una burocrazia relativamente autonoma e generalmente considerata efficace e potente.<sup>21</sup> Il numero di cambiamenti istituzionali, specie quelli che facilitano l'espansione del governo, fu limitato. Con ciò, i *policymakers* sembravano riflettere il desiderio di promuovere il benessere del paese nel complesso (piuttosto che il benessere di specifici interessi) e di mantenere i governi leggeri ed efficienti. Tuttavia, questa opinione necessiterebbe forse di essere rivista alla luce dei recenti sviluppi, che hanno indicato che la burocrazia potrebbe essere stata meno efficiente di quanto pensato in precedenza.

C'è un dibattito poco sviluppato nella letteratura, sui cambiamenti istituzionali nei paesi che hanno visto gli incrementi più rapidi della spesa pubblica, in particolare nei paesi scandinavi.<sup>22</sup> In Italia, i limiti posti dalla Costituzione hanno probabilmente prevenuto maggiori aumenti della spesa pubblica (e dei deficit) fino al 1960. Poi, e soprattutto nei giorni di gloria del keynesianesimo degli anni Settanta, la spesa ha iniziato a crescere rapidamente, forse perché questi vincoli furono allentati oppure non erano più efficaci (Eusepi e Cerioni, 1989).

#### 6. *Note conclusive*

Nel primo capitolo abbiamo documentato l'aumento della spesa pubblica nei paesi industrializzati negli scorsi 126 anni. Mentre inizialmente, le due guerre permisero alcuni accrescimenti significativi nei livelli delle entrate e della spesa, fu il periodo tra il 1960 e il 1980 che vide l'espansione più rapida. I cambiamenti nei livelli di spesa pubblica in larga misura seguirono quelli negli orientamenti circa il ruolo dello Stato ed i cambiamenti nelle istituzioni che vincolano il suo intervento nell'economia. Questi cambiamenti di atteggiamento riguardarono sia i *policymakers* che gli economisti. Gli anni Ottanta ed i primi Novanta sono stati testimoni di un altro mutamento di atteggiamenti verso il ruolo dello Stato. Questo periodo ha visto, forse, i primi tentativi di invertire il trend di crescita della spesa. Nel resto di questo libro, sosteniamo che questo cambiamento di orientamenti in futuro condurrà probabilmente ad una riduzione della quota della spesa pubblica sul PIL nella gran parte dei paesi industrializzati. Ciò dovrebbe accadere nonostante un contesto meno favorevole sotto il profilo fiscale, dovuto all'evoluzione demografica ed ad altri fattori.

<sup>21</sup> Più di recente, l'abilità di questa burocrazia è stata messa in discussione da una serie di scandali e dai problemi che l'economia giapponese ha vissuto. I giapponesi sono stati anche sollecitati perché aumentassero la spesa pubblica al fine di stimolare l'economia.

<sup>22</sup> Ma vedi Lindbeck (1997).