

KEY FINDINGS

- Nel corso del Novecento, abbiamo assistito a una crescita senza precedenti della spesa pubblica.
- La riduzione graduale ed efficiente della spesa pubblica è oggi un obiettivo primario, da perseguirsi con un coerente progetto di privatizzazione e impulsi ad una vera concorrenza nei settori in cui fino ad oggi lo Stato ha esercitato un monopolio.
- I trend demografici suggeriscono un ripensamento profondo dello Stato sociale.
- La riduzione della spesa deve combinarsi con una progressiva sostituzione dei programmi ad accesso universale e gratuito con programmi maggiormente mirati, basati esclusivamente su uno stato di bisogno accertato e documentato

Vito Tanzi Attualmente senior consultant della Banca Interamericana di sviluppo, è stato direttore del Dipartimento di Finanza Pubblica del FMI, consulente della Banca Mondiale, delle Nazioni Unite. Fra il 2001 e il 2003, è stato Sottosegretario all'Economia e alla Finanza

Il ruolo dello Stato e della spesa pubblica nell'epoca della globalizzazione

di Vito Tanzi

Introduzione

Quale ruolo può essere svolto dallo Stato (o, più in generale, dalle autorità) nell'economia di un paese? La risposta a questa domanda dipende inevitabilmente dal sistema politico del paese in questione e dalle scelte di lungo periodo fatte dai suoi dirigenti. I leader politici di uno Stato possono ispirarsi a due estremi opposti: un'economia di mercato e un'economia pianificata.

Ovviamente, il sistema economico di un paese può situarsi in una qualsiasi posizione intermedia dello spettro definito da questi due opposti poli. In passato, le economie contraddistinte da una delle innumerevoli gradazioni di questi due principi organizzativi "puri" venivano dette "economie miste". Più recentemente, in particolare in Gran Bretagna, si è preferito parlare di "terza via".

Storicamente, le economie improntate al *laissez-faire*, come quelle esistenti in numerosi paesi negli anni precedenti alla Prima Guerra Mondiale, vengono ritenute eccellenti esempi di economie di mercato, mentre i sistemi economici instaurati successivamente alla rivoluzione bolscevica in Russia sono comunemente ritenuti esempi di economia pianificata.

Nelle economie del *laissez-faire*, il ruolo dello Stato per quanto concerne le attività economiche era alquanto ristretto e si limitava a poche funzioni

essenziali. Nelle economie pianificate, il ruolo dello Stato era invece invadente e pervasivo: esso possedeva la gran parte dei beni e dei mezzi di produzione e stabiliva i salari, la percentuale della ricchezza del paese destinata al risparmio e agli investimenti, la composizione della produzione e i prezzi ai quali venivano venduti i diversi beni. La maggior parte dei posti di lavoro, inoltre, era alle dipendenze dello Stato. Nelle economie pianificate, lo Stato contava praticamente per l'intero prodotto nazionale lordo. Di conseguenza, nei paesi contraddistinti da questo tipo di organizzazione economica, cercare di distinguere la finanza pubblica da quella privata non aveva alcun senso, giacché l'economia era pressoché interamente in mani pubbliche. Le decisioni delle autorità avevano sostituito il mercato.

Le economie pianificate non hanno superato la prova della storia. Questo sistema ha dimostrato di non poter

reggere nel lungo periodo, giacché tende a diventare progressivamente sempre più rigido e più inefficiente, ben oltre i limiti sopportabili da una complessa economia moderna. Inoltre, una volta che l'entusiasmo rivoluzionario, dagli accenti quasi religiosi, che solitamente si accompagna all'instaurazione di un regime siffatto si esaurisce, inizia a comparire la corruzione, che diviene nel corso del tempo un problema sempre più grave. Oggi vi sono pochissimi paesi che dichiarano apertamente di ispirarsi al modello di un'economia pianificata: praticamente gli esempi si limitano a Corea del Nord e Cuba che, come tutti sanno, non rappresentano esattamente dei modelli di efficienza economica. La Cina e il Vietnam continuano ad essere governate da partiti ufficialmente comunisti, ma di fatto questi hanno abbandonato ogni principio economico di stampo comunista e le loro economie sono diventate economie di mercato o, più esattamente, economie miste.

Il ruolo economico dello Stato all'epoca del laissez-faire

Nelle economie di mercato, il ruolo economico più opportuno per lo Stato non è rimasto costante, ma si è evoluto al passare del tempo. In genere, si ritiene che il punto di partenza per l'esame di tale ruolo sia rappresentato dalle idee di Adam Smith, autore di quello che probabilmente è il testo economico più importante e influente mai scritto e che continua a guidare il pensiero economico. *La ricchezza delle nazioni* venne pubblicato nel 1776, lo stesso anno della Dichiarazione di indipendenza americana e venne scritto in reazione all'imperante ideologia "mercantilista" che aveva contraddistinto il periodo precedente, nel quale lo Stato rivestiva un ruolo preponderante nel governo delle attività economiche (avvalendosi prevalentemente dei propri poteri normativi). In tal modo si preparava quella che sarebbe stata definita l'epoca del *laissez-faire*, nel corso della quale lo Stato avrebbe cercato di lasciare il massimo grado di libertà alle iniziative economiche degli individui. L'epoca del *laissez-faire* sarebbe du-

rata fino agli anni Venti del secolo scorso, quando una molteplicità di forze diverse avrebbe innescato una reazione in senso opposto.

Nel Libro V della *Ricchezza delle nazioni*, che tratta del "Reddito del sovrano e della repubblica", Smith tratteggia le sue teorie in merito al ruolo che lo Stato deve svolgere nell'economia. In un'economia fondata sulla proprietà privata e sul mercato, quale parte dovrebbero giocare lo Stato o i poteri pubblici? È questa la domanda alla quale Smith cerca di rispondere nel suo studio. Per iniziare, egli sottolinea il fatto che le autorità debbano tutelare le scelte economiche degli individui e richiama l'attenzione sugli «inevitabili fallimenti» che si producono quando i poteri pubblici cerchino di indirizzare le attività di interi settori

economici o di singoli individui in una particolare direzione. Come risulta evidente, Smith nutriva forti dubbi sui meriti della politica industriale. Egli sottolinea come «l'uomo non disponga di sapienza o conoscenze bastevoli» ad evitare di rimanere vittima di «illusioni» ogniqualvolta il governo assuma questo ruolo. Smith, inoltre, era decisamente contrario alla creazione di «poteri di monopolio» nell'economia, aggiungendo svariate riflessioni sulla propensione da parte degli individui alla creazione di

monopoli privati. Egli era ostile ad ogni regolamentazione economica dei mercati, con l'eccezione del controllo di attività in grado di produrre esternalità negative a danno della società o delle normative aventi lo scopo di limitare la creazione di monopoli privati. Oggi, pertanto, Smith sarebbe favorevole alle normative relative alla tutela dell'ambiente o della salute o alla sicurezza e vedrebbe di buon occhio alcune delle normative imposte al settore bancario e finanziario a tutela dei cittadini.

Per quanto concerne lo specifico ruolo *positivo* dello Stato, egli sottolinea due aspetti: in primo luogo, l'esigenza che lo Stato fornisca taluni servizi essenziali per una società organizzata, ma che difficilmente sarebbero offerti dal mercato privato. A tale proposi-

Adam Smith era ostile ad ogni regolamentazione economica dei mercati, con l'eccezione del controllo di attività in grado di produrre esternalità negative a danno della società o delle normative aventi lo scopo di limitare la creazione di monopoli privati

to, egli pensava principalmente a servizi amministrativi, quali la registrazione delle nascite, dei decessi, dei matrimoni, dei diritti di proprietà, dei contratti e via dicendo, nonché alla giustizia e alla tutela degli individui. Smith, inoltre, riteneva che lo Stato dovesse incaricarsi della realizzazione di grandi opere pubbliche (quali strade e canali, ad esempio) e della fornitura di taluni servizi che, in virtù del loro costo o della loro natura, non possono essere offerti da privati cittadini. Tuttavia egli sosteneva che, ogniqualvolta ciò fosse possibile, i fruitori di servizi pubblici dovessero pagarne i costi e sottolineava l'esigenza di far sì che l'offerta di tali servizi fosse il più possibile efficiente. Dunque, Smith non avrebbe visto di buon occhio la pratica di ampliare a dismisura il numero dei dipendenti degli apparati amministrativi pubblici.

Tra le attività rispondenti ai criteri appena esposti, Smith annoverava, ad esempio, la difesa del paese, in quanto andava a beneficio dell'intera società, nessun individuo privato avrebbe avuto interesse a sobbarcarsene i costi e nessun ipotetico fornitore privato avrebbe potuto esigere dai cittadini il pagamento dei servizi di difesa. Per motivi analoghi, anche la giustizia rientrava tra i compiti che lo Stato può legittimamente assumersi. Ancora, le opere pubbliche, che avrebbero dovuto essere realizzate dallo Stato ma pagate, nella misura del possibile, da chi ne faceva effettivamente uso (per il tramite di pedaggi, tariffe, ecc.). Infine l'istruzione, che nell'opinione di Smith andava nettamente distinta tra istruzione elementare, che dovrebbe essere finanziata dallo Stato, e istruzione superiore, che di norma dovrebbe essere pagata da chi ne trae beneficio. L'idea che l'istruzione universitaria debba essere a carico degli studenti, e non dello Stato venne ripresa nel noto testo *La scienza delle finanze*, dato alle stampe da Francesco Saverio Nitti nel 1903 e nel quale l'economista italiano approvava molte delle idee di Adam Smith. Quest'ultimo, tra parentesi, non aveva

alcuna opinione in merito all'opportunità di rendere obbligatoria la frequenza scolastica.

A questo punto, è il caso di fare qualche osservazione in merito alle opinioni di Smith sul ruolo dello Stato. In primo luogo, le idee di Smith rappresentano una reazione alle interferenze statali nelle attività economiche individuali che avevano contraddistinto l'epoca del mercantilismo. Inoltre, le sue opinioni sul ruolo positivo dello Stato *ponevano l'accento sull'assegnazione delle risorse* necessarie per la protezione degli individui (la difesa) e della proprietà e per far rispettare i contratti (la giustizia). Infine, Smith propugnava un ruolo dei poteri pubblici al fine di accrescere l'efficienza dei mercati grazie all'eliminazione di monopoli e di altri abusi e delle normative che, ad

esempio, limitano l'offerta o la domanda di forza lavoro. Negli scritti di Smith non si afferma mai che le autorità debbano avere il ruolo di redistribuire la ricchezza o di stabilizzare l'economia. Egli ammetteva che, in particolari circostanze (principalmente in guerra) lo Stato potesse contrarre debiti, ma in generale era nettamente contrario alla creazione di un debito pubblico (si veda, ad esempio, il capitolo III del Libro V). Smith, peraltro, ammetteva che *le autorità potessero assistere gli indigenti*, ma non

riteneva che la redistribuzione del reddito dovesse rappresentare di per sé un fine.

È certamente il caso di chiedersi: quale livello di spese statali sarebbe compatibile con un mondo governato dalle idee di Adam Smith? In effetti, abbiamo delle informazioni che ci permettono di rispondere a tale domanda. Secondo svariati studi, i cui risultati sono stati riassunti in un recente libro, tra il 1870 e il 1913 (ossia in un periodo di intensa globalizzazione e nel quale prevalevano i principi del *laissez-faire*) nella maggior parte dei paesi industrializzati la spesa pubblica si aggirava in media intorno al 12 per cento del PIL (si veda Tanzi e Schnuknecht, 2000). È bene rammentare che in quel periodo la società e l'economia non si trovavano certamente in condizioni primi-

Le idee di Smith rappresentano una reazione alle interferenze statali nelle attività economiche individuali tipiche del mercantilismo. Nei suoi scritti non si afferma mai che le autorità debbano avere il ruolo di redistribuire la ricchezza o di stabilizzare l'economia

tive: è a quell'epoca, ad esempio, che a Milano venne introdotta l'elettricità, che venne costruita la galleria Vittorio Emanuele II, vennero realizzate le prime grandi opere ferroviarie, che venne costruita la Parigi che conosciamo oggi, compresa la famosa metropolitana, e così via. Quando parliamo di spesa pubblica, dobbiamo inserirla nel contesto di *società moderne e in rapida espansione*. Si aggiunga che l'ammontare della spesa pubblica era già a quel tempo gonfiato dal pagamento degli interessi del consistente debito pubblico causato dalle guerre del periodo precedente e dai preparativi per quelle future (si veda Nitti, *op. cit.*, cap.5). Il 12 per cento del PIL dedicato alla spesa pubblica del periodo in questione deve essere raffrontato al livello attuale che, in numerosi paesi europei, tra i quali l'Italia, sfiora o supera il valore del 50 per cento del PIL.

I fattori determinanti del ruolo dello Stato nell'economia nel Ventesimo secolo

Tra l'epoca nella quale Adam Smith compose il suo famosissimo libro e, diciamo, il 1913 si erano verificati alcuni importanti avvenimenti, che avevano iniziato a trasformare il suolo assegnato da Smith allo Stato e ad aumentare il livello della spesa pubblica. *La ricchezza delle nazioni* venne scritto all'inizio della Rivoluzione industriale, ossia di un fenomeno destinato a mutare radicalmente la natura delle economie interessate, trasformandole da economie sostanzialmente agricole e rurali in società industrializzate e urbanizzate. Questa trasformazione avrebbe indotto alcuni economisti a sostenere che il ruolo dello Stato propugnato da Smith fosse troppo limitato e ormai inadeguato alle esigenze di una società moderna. Inizialmente la reazione giunse ad opera di alcuni autori tedeschi, i quali attribuivano una natura quasi etica all'azione economica dello Stato. Un esempio di questa scuola di pensiero, influenzata dalle concezioni di questi autori, è rappresentato dalla Legge di Wagner sull'attività crescente del settore pubblico.

In un suo recente paper, pubblicato nel 2004, Anthony B. Atkinson ci rammenta che la Rivoluzione industriale

ha causato almeno tre importanti cambiamenti, che hanno avuto notevoli conseguenze per il ruolo dello Stato nell'economia. Si tratta, in particolare, dei concetti, all'epoca inusitati e del tutto moderni, di *disoccupazione* e di *pensionamento* e dell'insorgere di cicli economici non causati dalle condizioni climatiche o da epidemie. Nel nuovo mondo creato dalla Rivoluzione industriale, ciascun lavoratore poteva perdere il posto dall'oggi al domani, in un contesto urbano nel quale non disponeva della protezione sociale offerta dal tipo di famiglia allargata comune in ambiente rurale. La moderna disoccupazione era una conseguenza di una società nella quale i lavoratori dipendevano dalle rispettive imprese secondo contratti a termine. In precedenza, invece, i lavoratori erano

pressoché autonomi o - al contrario - avevano con i propri datori di lavoro un legame più stabile e permanente, spesso in una posizione di dipendenza (o addirittura di servitù) dalle famiglie più ricche e influenti. Le persone, quindi, potevano essere povere o perfino indigenti, ma non conoscevano la

disoccupazione in senso moderno.

Le medesime considerazioni possono essere fatte a proposito del moderno concetto di pensionamento, che può essere visto alla stregua di una forma di disoccupazione permanente. Il concetto di pensionamento è del tutto moderno: non esisteva in passato e, in molte società, non esiste ancora oggi. L'idea che, a prescindere dalle condizioni fisiche o mentali di un individuo, a partire da una data prestabilita questi possa smettere di lavorare o, meglio ancora, possa essere obbligato a farlo, è del tutto inusitata e radicale. Si tratta di un'idea ovviamente legata all'esistenza della pensione, pubblica o privata che sia, che dovrebbe permettere alla persona che smette di lavorare di mantenere se stessa e la propria famiglia. Molto verosimilmente, è anche legata al fatto che, in una società moderna nella quale il posto di lavoro è più o meno garantito, i datori di lavoro ritengono che sia vantaggioso stabilire un limite d'età oltre il quale diventa possibile obbligare i colleghi più anziani ad abbandonare il proprio posto, in quanto la loro produttività si è ridotta, mentre le norme della società (o

La Rivoluzione industriale ha causato tre importanti cambiamenti, che hanno avuto notevoli conseguenze per il ruolo dello Stato nell'economia

quelle imposte dal sindacato) impediscono di ridurre il loro salario. A quel punto, i lavoratori più anziani non sono più un buon affare per i rispettivi datori di lavoro.

All'epoca dell'introduzione delle norme relative al pensionamento, la maggior parte dei lavoratori svolgeva mansioni *manuali*. Talvolta il lavoro era duro e richiedeva notevoli doti di forza e di resistenza fisica. In una situazione del genere, stabilire che il pensionamento avvenisse quando il lavoratore era ancora relativamente giovane aveva abbastanza senso. Nel mondo di oggi, invece, solo pochi lavori richiedono doti di forza e resistenza fisica: è possibile che solo l'un per cento di tutte le mansioni richiedano particolari sforzi fisici. Inoltre le persone tendono a vivere una vita più lunga e più sana di quanto non avvenisse un tempo. Per tale motivo, delle politiche che impongano ai lavoratori di andare in pensione ad un'età prestabilita, quando sono ancora relativamente giovani, appaiono oggi meno comprensibili che in passato. Talvolta viene proposta una nuova giustificazione per le vecchie politiche pensionistiche, fondata sull'asserzione che i progressi tecnologici vengono assimilati più facilmente dai lavoratori più giovani e che, pertanto, in una società contraddistinta da rapidi progressi tecnologici, la produttività dei più anziani tende a non tenere il passo. Da ciò si desume che, se i progressi tecnici vengono assimilati preferibilmente a scuola e se la formazione professionale dei lavoratori è carente, più un lavoratore invecchia, maggiore diventa il suo scollamento dai più recenti sviluppi tecnologici.

Si potrebbe sostenere che tutti e tre i cambiamenti ai quali abbiamo fatto cenno (disoccupazione, pensionamento e fluttuazioni economiche), aumentando la probabilità di ciascun individuo di conoscere periodi di disoccupazione, abbiano creato l'esigenza di un intervento nell'economia da parte delle autorità. A questo punto non è importante stabilire se sia meglio attuare questo ampliamento del ruolo dello Stato per il tramite della spesa pubblica o per mezzo di normative che impongano a ciascun individuo di acquistare direttamente sul mercato un'assicurazione contro i

rischi posti da disoccupazione, vecchiaia o invalidità. In ogni caso il ruolo dello Stato, nell'accezione più ampia del termine, si sarebbe comunque esteso.

Per concludere, i mutamenti strutturali in campo economico che hanno avuto luogo nel corso degli ultimi due secoli e passa hanno spinto gli Stati e i poteri pubblici ad ampliare il proprio ruolo, al punto che oggi i livelli di spesa comunemente accettati al principio del secolo scorso potrebbero venire considerati troppo bassi anche da persone che condividono in ampia misura la filosofia di Adam Smith.

Tra i fattori che hanno contribuito ad ampliare il ruolo dello Stato rispetto a quanto aveva predicato Smith, oltre ai cambiamenti *strutturali* nell'economia

Tra i fattori che hanno contribuito ad ampliare il ruolo dello Stato si sono verificati altri fenomeni di natura più intellettuale e politica

ai quali è stato fatto cenno, si sono verificati altri fenomeni di natura più *intellettuale e politica*. Su un livello puramente intellettuale, occorre considerare l'opera di alcuni influenti pensatori, come Adolf Wagner e, successivamente, John Maynard Keynes, entrambi sostenitori di sempre nuovi ruoli per lo

Stato. Wagner scrisse un importante saggio nel quale prevedeva che la spesa pubblica avrebbe continuato a crescere di pari passo con lo sviluppo economico, giacché, mano a mano che le economie si facevano sempre più moderne e avanzate, esse avrebbero avuto bisogno di un numero crescente di servizi offerti dalle autorità pubbliche. Come già accennato, la posizione di Wagner era condivisa da altri economisti e studiosi tedeschi. Wagner, inoltre, sosteneva che gli Stati dovessero assumersi l'incarico di redistribuire il reddito dall'alto al basso, ossia dagli strati di popolazione più abbienti a quelli più poveri. A tal fine, lo Stato avrebbe deliberatamente aumentato il livello delle imposte, in modo da redistribuire la ricchezza a favore di chi disponeva dei redditi più bassi, e non semplicemente pagare in loro vece per i servizi pubblici. Si trattava cioè di un ruolo sostanzialmente diverso da quello rivestito fin dal Medio Evo, dalle repubbliche e dai principati italiani, che destinavano determinate risorse all'assistenza degli orfani e degli indigenti. Per le sue opinioni decisamente radicali, Wagner venne fortemente criticato da quello che all'epoca probabilmente era il principale studioso di

finanza pubblica, Edwin R. Seligman, con l'accusa di avere proposto una "politica fiscale". L'accusa di Seligman rappresenta la prima occasione a noi nota in cui venne utilizzata questa espressione.

In un breve saggio pubblicato nel 1926 (*The End of Laissez-faire*), Keynes propugnò un intervento statale nell'economia enormemente accresciuto, da realizzare per il tramite della spesa pubblica. Egli sosteneva, come avrebbe fatto in modo alquanto più veemente Galbraith negli Stati Uniti 32 anni più tardi, nel suo *The Affluent Society* (1958), che numerose esigenze dei cittadini non venivano soddisfatte dal mercato privato. Il suo assunto era che le autorità, per mezzo delle politiche più idonee, dovessero e potessero essere in grado di soddisfare tali esigenze. Nel 1936, in piena Depressione, Keynes avrebbe pubblicato la sua opera più importante, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, nella quale delineava un ruolo per lo Stato interamente nuovo, ossia il compito di stabilizzare l'economia, portandola ad una condizione di piena occupazione.

Le politiche statali non sono influenzate solo dal pensiero degli economisti, ma anche (e in modo considerevole) da pressioni politiche di vario genere. Tra di esse, è il caso di ricordare la sfida posta dalla Russia sovietica e dai regimi fascisti di Italia, Germania e altri paesi. L'ideologia socialista, ancor più di quella fascista, propendeva per assegnare allo Stato un ruolo sempre maggiore nell'economia, al punto che molti socialisti propugnavano la totale eliminazione della proprietà privata e del libero mercato. L'attuazione nella pratica di queste ideologie, e in particolar modo l'esperimento sovietico in Russia, attirò un gran numero di seguaci e sostenitori in svariati paesi ad economia di mercato. Com'è ovvio, questo fenomeno influenzò indirettamente i governi di paesi democratici e favorevoli al mercato, quali gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Francia e altri. In taluni casi, questi governi vennero posti sulla difensiva e risposero creando nuovi programmi di assistenza statale. È così che iniziò la marcia verso l'instaurazione delle cosiddette economie miste e del *welfare state*. Nel corso delle due generazioni successive, in numerosi paesi

si sarebbe assistito ad una drastica espansione della spesa pubblica.

Il paradigma del ruolo economico dello Stato in un'economia di mercato sarebbe mutato significativamente tra gli anni Venti (che possono essere considerati il periodo conclusivo del *laissez-faire*) e gli anni Cinquanta (che possono essere visti come l'inizio della nuova epoca dell'economia mista e del *welfare state*). Per quanto riguarda la spesa pubblica, tra gli anni Venti e gli anni Cinquanta il cambiamento sarebbe stato graduale, ma nel corso dei due decenni successivi avrebbe conosciuto una decisa impennata. Nel 1959 Richard Musgrave avrebbe esposto in modo sistematico questa nuova scuola di pensiero nel suo influente *The Theory of Public Finance*, nel quale

l'autore individuava tre diversi campi d'intervento o obiettivi per l'azione delle autorità: allocazione o ripartizione delle risorse, redistribuzione e stabilizzazione.

È importante notare che solo uno di questi scopi (ossia, la ripartizione delle risorse) è es-

senziale, nel senso che nessuna società organizzata può esistere senza che tale scopo sia raggiunto da una qualche forma di governo e in assenza delle istituzioni create al fine di raggiungerlo. *Gli altri due obiettivi sono del tutto inediti e opzionali.* Il mondo e le nazioni che lo compongono hanno vissuto tranquillamente per migliaia di anni senza che i governi sentissero l'esigenza di realizzarli. Viceversa, nell'ultimo mezzo secolo, talvolta si aveva l'impressione che ciascuno di essi dovesse avere il sopravvento su qualsiasi altra cosa. L'obiettivo della redistribuzione del reddito, in particolare, è diventata la giustificazione e la spiegazione dell'enorme aumento della spesa pubblica che si è verificato dopo la Seconda Guerra Mondiale.

La crescita della spesa pubblica e dello stato sociale dopo la Seconda Guerra Mondiale

Nel corso degli ultimi cinquant'anni, nella maggior parte dei paesi sviluppati la spesa pubblica è cresciuta enormemente. In genere, almeno fino agli anni Sessanta, l'aumento è stato relativamente lento e progressivo, per poi accelerare fino a raggiungere,

in numerosi paesi, livelli elevatissimi, specialmente negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta. Ad esempio, in Italia la percentuale del prodotto interno lordo rappresentata dalla spesa pubblica è rimasta immutata tra il 1920 e il 1960 (oscillando intorno al 30 per cento del PIL), mentre tra il 1960 e il 1993 è pressoché raddoppiata, raggiungendo il 58 per cento del PIL. L'aumento è stato in parte dovuto all'enorme crescita degli interessi dovuti sul debito pubblico accumulato nel corso dei due decenni precedenti, quando l'aumento della spesa pubblica aveva sistematicamente superato la crescita del gettito fiscale. Negli ultimi anni, la netta riduzione del tasso d'inflazione e dei tassi di interesse reali dovuta all'entrata dell'Italia nel Sistema Monetario Europeo ha fatto diminuire gli interessi pagati dall'Italia e le

spese complessive del paese al livello, pur sempre elevato, del 50 per cento del PIL. Come già accennato, gran parte dell'aumento della spesa pubblica nei paesi europei era legato, direttamente o indirettamente, alla funzione redistributiva assunta dallo Stato, ossia alla

convincione che lo Stato debba tassare chi dispone di un reddito elevato e concedere sussidi a chi ne ha uno più basso. Tale aumento, inoltre, è stato fortemente influenzato dalla creazione di programmi assistenziali ad accesso universale finanziati dallo Stato. La crescita della spesa pubblica in Italia non è stato un fenomeno eccezionale, ma un esempio tipico di quanto avveniva in altri paesi europei (a tale proposito, si veda Tanzi e Schuknecht, 2000).

Di gran lunga inferiore è stata la crescita della spesa *reale* dello Stato, ossia la spesa relativa (sia pure non esclusivamente) al ruolo di ripartizione dello Stato. In media, per i paesi per i quali sono disponibili dati in merito, questo capitolo di spesa è cresciuto in un secolo di circa il 6 per cento del PIL. Ad esempio, tra primi del Ventesimo secolo e la fine del secolo stesso le spese per la difesa come percentuale del PIL sono addirittura calate, mentre quelle destinate agli investimenti pubblici sono aumentate di poco. *Il grosso della crescita è stato causato dagli stanziamenti destinati a sussidi e trasferimenti di ricchezza*, realizzati principalmente in denaro, che sono cresciuti da

circa l'1 per cento del PIL nei primi decenni del secolo a circa il 25 per cento alla fine di esso. Si tratta, in effetti, di un aumento eccezionale e significa che il ruolo dello Stato è radicalmente cambiato.

Una importante domanda da porsi a questo punto è se tale aumento delle spese pubbliche destinate a sussidi e trasferimenti abbia davvero aumentato il benessere delle popolazioni, come presumono molti dei difensori del sistema sociale europeo. Costoro danno per scontato che un sistema che offre gratuitamente istruzione, assistenza sanitaria, assistenza agli anziani e ai disoccupati, una pensione a chi ha smesso di lavorare e moltissimi altre prestazioni a interi gruppi di cittadini debba necessariamente accrescerne il benessere. Si tratta, in realtà, di una questione piuttosto difficile, che non ha una risposta chiara e inequivocabile. Tuttavia è possibile fare qualche osservazione che può contribuire a fare luce su tale questione.

In primo luogo, le risorse a disposizione dello Stato non sono una manna dal cielo, ma provengono dalla tassazione e dai prestiti che esso contrae. La tassazione riduce il reddito disponibile dei cittadini e, in particolar modo, della popolazione attiva, rendendola quindi più povera e riducendone la libertà economica dopo il pagamento delle imposte. Questi cittadini vengono indennizzati dai servizi gratuiti o semi-gratuiti che ottengono dallo Stato. La decisione di come utilizzare il reddito trasferito allo Stato per il tramite delle imposte viene presa dagli esponenti politici, e non dai contribuenti stessi. In una democrazia perfetta, si può presumere che i rappresentanti politici agiscano completamente in nome e per conto dei contribuenti, ma nella realtà le democrazie non sono perfette e in esse agiscono gruppi di interesse e altri interessi particolari. Si aggiunga che, dal punto di vista del *singolo* cittadino, il pagamento delle imposte riduce evidentemente il suo grado di libertà. È possibile che, se ne avesse avuto la possibilità, questi avrebbe preferito destinare il proprio denaro a fini diversi da quelli stabiliti dalle autorità. Pertanto, i servizi pubblici gratuiti a disposizione del singolo cittadino possono rappresentare un

Le risorse a disposizione dello Stato non sono una manna dal cielo, ma provengono dalla tassazione e dai prestiti che esso contrae

risarcimento inadeguato delle imposte versate e della perdita di libertà personale.

Secondo, il pagamento di imposte elevate aumenta l'aliquota marginale d'imposta, creando in tal modo un effetto "welfare" o di "peso morto" che, nell'opinione degli economisti, ha una certa importanza. A parità di altre condizioni, al crescere delle imposte, aumentano gli effetti di "peso morto", che causano distorsioni nell'economia e, secondo svariati economisti, a lungo andare riducono la crescita economica.

Terzo, se le risorse dello Stato vengono ottenute per il tramite di prestiti, alle generazioni future viene imposto l'onere di ripagare il debito e gli interessi maturati. Per averne un esempio, è sufficiente pensare a quanti problemi ha causato il debito pubblico negli ultimi vent'anni ai governi italiani.

Quarto, per quanto concerne l'impiego del gettito fiscale, è possibile che le autorità non sappiano utilizzare nel modo più efficiente le risorse ottenute per il tramite della tassazione. Sotto tale aspetto, i problemi sono sostanzialmente due: a causa delle pressioni politiche (dovute a lobby, partiti, governi regionali e locali, gruppi demografici, e via dicendo), può verificarsi un esito sbagliato, ad esempio destinando una quota eccessiva della spesa alle pensioni, o assegnando troppi sussidi ad una regione geografica o ad un particolare comparto industriale. Inoltre, i costi dei servizi offerti dalle autorità possono risultare eccessivamente elevati. Ad esempio, possono esservi troppo pochi studenti per ciascun insegnante, o un numero troppo esiguo di infermieri per ciascun medico (come avviene, in entrambi i casi, in Italia), o un eccesso di forze di polizia o un uso esorbitante di voli statali da parte di ministri e autorità. La questione dell'inefficienza della spesa pubblica è un grosso problema per numerosi paesi, e in particolare per l'Italia che, secondo i risultati di svariati studi, è contraddistinta da livelli di inefficienza particolarmente elevati.

Quinto, sulla base delle statistiche disponibili, non sembrerebbe che la crescita della spesa pubblica

che si è verificata negli ultimi decenni abbia ridotto le misure della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, come ad esempio il coefficiente Gini, dei singoli paesi. Di fatto, anzi, negli ultimi anni in molti paesi gli indici che misurano tale ineguaglianza sono aumentati.

Sesto, vi sono numerosi dati di fatto che puntano all'esistenza del cosiddetto "fiscal churning", ossia un fenomeno non facile da descrivere. In sostanza, questa "zangolatura" o "rimescolamento fiscale" equivale ad una redistribuzione cieca o pressoché casuale di denaro prodotta dall'azione delle autorità e rappresenta l'esatto contrario di una redistribuzione sistematica e razionale dai cittadini più abbienti a quelli autenticamente più poveri. L'osservazione empirica indica

che lo Stato tassa alcuni gruppi di individui, per poi spendere buona parte del gettito fiscale così ottenuto a favore dei medesimi gruppi o delle loro famiglie. La gran parte degli Stati tassa gli individui nel corso della loro vita lavorativa e concede loro un sussidio durante il pensionamento, realizzando così una redistribuzione tra

età, piuttosto che tra classi di reddito: in tal modo l'effetto sulla vera redistribuzione (ossia, tra fasce di reddito) è minimo, ma così facendo lo Stato crea delle inefficienze economicamente significative per il tramite della tassazione e della spesa pubblica.

Infine, si dovrebbe presumere che l'azione dello Stato, per il tramite della spesa pubblica, produca un miglioramento concreto e misurabile degli indicatori socio-economici, quali l'aspettativa di vita, il tasso di alfabetizzazione, il tasso di crescita dell'economia, il tasso di occupazione e di disoccupazione, la frequenza dei divorzi, la mortalità infantile, e così via. In fondo, le attività di spesa degli Stati hanno lo scopo di indirizzare nella direzione più auspicabile questi stessi indicatori. Disgraziatamente, i dati disponibili fanno desumere che tali indicatori socio-economici, inclusi gli indici di sviluppo umano stimati dalle Nazioni Unite, nel caso dei paesi industrializzati caratterizzati da un elevato livello di spesa pubblica non sono migliori di quanto non avvenga per i paesi industrializzati che spendono molto meno. Questo fenomeno rappresen-

È necessario abbandonare l'illusione che i cittadini ottengano servizi gratuiti dallo Stato. In realtà, essi pagano profumatamente tali servizi per il tramite delle imposte

ta una prova indiretta del fatto che, oltre un certo livello, un aumento di spesa non corrisponde ad un aumento del benessere umano. Per tale motivo, può darsi che i paesi ad alto livello di spesa stiano riducendo la libertà economica dei propri cittadini senza che vi sia una contropartita, sotto forma di migliori indicatori socio-economici rispetto a paesi contraddistinti da livelli di spesa pubblica decisamente inferiori.

Si potrebbe legittimamente sostenere, come fanno, ad esempio, Dani Rodrik (1998) e - in maniera più sfumata - Anthony Atkinson (2004), che un elevato livello di spesa pubblica sia necessario al fine di ridurre il rischio economico degli individui. In una società moderna, ciascun individuo deve affrontare specifici rischi che comportano conseguenze economiche. La disoccupazione ne rappresenta un esempio. La globalizzazione potrebbe avere accresciuto taluni di essi, sebbene ciò non sia accertato. Le conseguenze di questi rischi, si sostiene, possono essere alleviate solo dall'intervento delle autorità e tale intervento richiede l'esborso di denaro pubblico. Nel paragrafo che segue esamineremo questa tesi.

È possibile ridurre il ruolo dello Stato?

In più di un saggio ho sostenuto che assegnare alle autorità un ruolo troppo vasto crea problemi e che vi sono vie diverse dalla spesa pubblica (e, in particolare, dalla spesa pubblica relativa a programmi di assistenza ad accesso *universale*) per venire alle prese con alcuni dei rischi economici che interessano gli individui. Ad esempio, lo Stato potrebbe avvalersi di talune caratteristiche del sistema fiscale, compresa la cosiddetta "spesa fiscale", per assistere numerosi individui (sia pure, è vero, non tutti) ad affrontare meglio i rischi economici. Si veda, ad esempio, Tanzi 2005. Combinando un alleggerimento del carico fiscale, che lascerebbe più soldi nelle tasche dei cittadini e un mercato più efficiente, che permetterebbe al settore privato di creare alternative ai programmi pubblici, si instaurerebbero le condizioni che metterebbero una considerevole parte della popolazione in

grado di acquistare direttamente sul mercato privato i servizi e la tutela contro specifici rischi senza che fosse necessaria l'intermediazione delle autorità. È appena il caso di ricordare che sovente l'intermediazione comporta dei costi non trascurabili. Ovviamente, la protezione da alcuni rischi particolari (come un'invasione straniera, la criminalità, le epidemie o il terrorismo) richiede un'azione da parte delle autorità e il ricorso alla spesa pubblica, ma la tutela dai rischi dovuti alla malattia o alla mancanza di un'istruzione o di una formazione adeguata o anche a quelli relativi all'avanzare dell'età, in determinate circostanze può essere acquistata direttamente tra le opzioni disponibili sul mercato.

In un'economia di mercato, il ruolo più essenziale o fondamentale dello Stato è quello di attuare interventi miranti ad aumentare l'efficienza del mercato

Nei confronti di questa potenziale alternativa privata possono essere sollevate svariate obiezioni. Si può sostenere che gli individui sono irresponsabili e miopi, o che i mercati privati sono inefficienti, o ancora che vi possono essere degli individui che, senza alcuna colpa, sono troppo poveri per poter acquistare sul mercato la tutela necessaria. Per tutti questi motivi, vi è chi sostiene che sia necessario un intervento diretto da parte delle autorità, da attuarsi nella forma di programmi di assistenza ad accesso universale. Si tratta di obiezioni che meritano qualche commento.

Per iniziare, sarebbe bene abbandonare l'illusione che i cittadini ottengano *servizi gratuiti* dallo Stato. In realtà, costoro pagano profumatamente tali servizi per il tramite delle imposte, anziché pagarne direttamente il costo indicato dal loro prezzo. In virtù delle imposte che pagano, i cittadini hanno a disposizione somme minori. Al tempo stesso, ovviamente, necessitano di meno denaro, grazie ai servizi che ottengono a titolo gratuito (o semi-gratuito) dalle autorità. Tuttavia la loro libertà individuale è stata ridotta dall'intermediazione dei poteri pubblici: essi sono obbligati ad acquistare, per il tramite delle imposte che hanno versato, ciò che lo Stato offre, che non corrisponde necessariamente a quello che avrebbero acquistato se avessero potuto farlo liberamente. Sarebbe invero una coincidenza ben strana se lo Stato offrisse esattamente quanto i cittadini, e in particolare ogni singolo

cittadino, avrebbero acquistato per conto proprio. Se si prendono in considerazione le risorse utilizzate per offrire tali servizi, la domanda chiave diventa se il compito di offrire servizi sulla base di tali risorse sia svolto con maggiore efficienza dallo Stato o dal mercato. Cosa accadrebbe se non vi fosse alcuna intermediazione dello Stato nell'offerta di questi servizi?

In generale si ritiene che, *in un'economia di mercato in condizioni di concorrenza*, il settore privato sia più efficiente del settore pubblico nella produzione di servizi e nello sviluppo di nuovi modi di erogarli. L'assenza di concorrenza nell'ambito del settore pubblico fa presumere che le azioni delle autorità siano contraddistinte da un certo grado di inefficienza. Ad esempio, la mancanza di concorrenza all'interno del sistema scolastico pubblico italiano ha prodotto risultati educativi chiaramente carenti, almeno sulla base di diverse indagini condotte dall'OCSE. La presunzione di efficienza, ovviamente, risulta infondata ogniqualvolta lo Stato permetta al settore privato di conservare poteri di monopolio o di attuare pratiche poco trasparenti, di limitare l'accesso alle informazioni, di discriminare, di fornire informazioni ingannevoli e così via. Si potrebbe quindi sostenere che, al crescere dell'inefficienza del settore privato, aumentano le giustificazioni per far svolgere alle autorità il ruolo di intermediario.

In un'economia di mercato, il ruolo più essenziale o fondamentale che potrebbe essere svolto dallo Stato è quello di attuare interventi miranti a rendere il più efficiente possibile l'attività del mercato. Pertanto, *un'efficiente attività normativa da parte dello Stato* in campo economico deve essere considerata *assolutamente fondamentale*. Le persone e gli enti incaricati di rivestire tale ruolo devono avere un chiaro mandato e disporre delle conoscenze, della personalità, dell'indipendenza, delle capacità e dei mezzi per svolgere efficacemente questa importante funzione normativa. Gli organi normativi non possono essere composti da dilettanti o da individui parziali. Uno Stato che assegni tali incarichi a dei dilettanti o che permetta a elementi parziali e faziosi di conservare la

propria posizione dimostra di non essere interessato a migliorare l'attività del mercato o, peggio ancora, di non capire come operi e come debba operare il mercato stesso. Si tratta di un settore nel quale l'Italia, se vuole diventare un'economia moderna ed efficiente, deve darsi una mossa.

Tornando ai nostri commenti sulle obiezioni mosse all'idea di reperire sul mercato i servizi oggi offerti dallo Stato, è il caso di notare che la maggior parte delle persone non è particolarmente irresponsabile o miope. Se ne hanno l'opportunità, gli individui sono perfettamente disposti a comportarsi responsabilmente, acquistando una protezione dai rischi economico che li interessano, specialmente se dispongono di informazioni esaurienti e se, in conseguenza di un

Il ruolo dello Stato può essere svolto offrendo ai veri indigenti i mezzi per acquistare sul mercato un pacchetto essenziale di assicurazione contro vari rischi ai quali vanno incontro

ridotto carico fiscale, dispongono di più denaro. Quando le persone agiscono per conto proprio, possono acquistare il grado di protezione contro i rischi che meglio si adatta alla loro personalità e alle loro esigenze. La misura standardizzata di protezione offerta dallo Stato non è adatta ad una società in cui le esigenze dei singoli

individui tendono a differire, per non parlare del fatto che, al crescere della ricchezza di una società, le esigenze degli individui che la compongono tendono a diventare più variegate.

Terzo, è necessario ammettere che, per quanto la maggioranza delle persone possa essere responsabile, altre non lo sono. Inoltre, alcuni individui possono essere poco lungimiranti cosicché, avendone l'opportunità, non acquisteranno la protezione di cui necessitano. In tal modo, quando i rischi nei confronti dei quali non hanno copertura si materializzeranno (ad esempio, quando queste persone si ammalano o raggiungeranno la vecchiaia), costoro potrebbero diventare un peso per la società. Che fare per questi individui? La questione è controversa. Chi si ispira agli ideali libertari più puri si appellerebbe al principio della libertà assoluta e sostenerrebbe che la responsabilità delle proprie azioni debba comunque ricadere su ciascun individuo. In tal caso, le autorità avrebbero la possibilità di lavarsene le mani e non prestare alcuna assistenza a chi è bisognoso per imprevidenza.

Personalmente, ritengo che tale posizione sia troppo estrema e ritengo che la società debba avere un ruolo collettivo per il tramite delle autorità di governo.

Tale ruolo può essere svolto in due modi. Primo, *imponendo* a ciascun individuo di acquistare sul mercato quanto meno un *minimo* di protezione. In fondo, gli Stati impongono ai propri cittadini di (a) assicurare le proprie automobili, (b) ottenere la patente di guida, (c) installare negli edifici un allarme antincendio, (d) costruire questi stessi edifici secondo delle norme di sicurezza, (e) allacciare la cintura di sicurezza, (f) evitare di fumare nei luoghi pubblici, (g) vaccinarsi contro determinate malattie e (h) prendere altri provvedimenti miranti a far sì che gli individui paghino per eventualità che possono avere conseguenze su se essi

e su altre persone. E dunque, perché non applicare il medesimo principio per quanto riguarda le cure per malattie gravi, o per assicurarsi una pensione minima, o per analoghe esigenze? Il ruolo dello Stato può essere svolto in un secondo modo, ossia offrendo *ai veri indigenti* i mezzi finanziari per metterli in condizione

di acquistare sul mercato un pacchetto *essenziale* di assicurazione contro specifici rischi. Questo metodo richiederebbe da parte delle autorità un'assistenza ai cittadini *meno universale e più mirata*. Si tratta di una via diversa dall'esigere che lo Stato faccia la sua parte per il tramite di programmi di spesa ad accesso universale, presumibilmente in presenza di un fallimento di mercato. Programmi di tal fatta tendono a comportare maggiori costi e sprechi rispetto a programmi mirati alle fasce di popolazione a basso reddito, anche se possono risultare più agevoli dal punto di vista politico.

Un grosso problema della concezione fondata sull'idea che vi sia un fallimento di mercato consiste nel fatto che, una volta che lo Stato entra in gioco al fine di correggere il presunto fallimento di mercato, inevitabilmente esso crea un monopolio statale che sovente impedisce al settore privato di sviluppare alternative proprio in quei settori nei quali lo Stato ha istituito il proprio monopolio. In altri termini, l'intervento dello Stato al fine di correggere un fallimento

di mercato spesso crea le condizioni affinché in futuro si verifichino ulteriori fallimenti.

Per convincersene, è sufficiente pensare ai settori nei quali in Italia si è verificato tale fenomeno. Lo Stato ha creato monopoli in campo pensionistico, impedendo così che si sviluppassero fondi pensione privati. In campo sanitario ha limitato il ruolo degli operatori sanitari privati, nell'istruzione ha impedito lo sviluppo di scuole private, specialmente a livello superiore e universitario e nel trasporto aereo ha fatto sì che Alitalia diventasse un inefficiente monopolio. Analoghi fenomeni si sono verificati per le ferrovie, i telefoni, l'energia, le poste e in altri settori meno visibili. A causa degli ostacoli o degli impedimenti legali creati dalle autorità all'entrata di attori privati in questi

Quando lo Stato ha ceduto il proprio potere di monopolio, e ha attuato un'efficace regolamentazione, si è rapidamente sviluppato un mercato privato

settori economici e, nel caso dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria, grazie al fatto che il ricorso al servizio pubblico è gratuito, le alternative private non hanno potuto svilupparsi. In Italia esistono pochissime scuole private, anche a livello universitario, mentre la qualità dell'insegnamento si è fatta sempre più scadente. Non vi

sono alternative autenticamente private al sistema sanitario pubblico, così come per decenni non è stato possibile volare se non su voli Alitalia. Ancora oggi non esiste concorrenza in campo ferroviario, nell'energia e in altri servizi. Nella maggior parte dei casi lo Stato ha mostrato un'enorme riluttanza ad uscire del tutto dalle attività nelle quali godeva di un monopolio e le presunte privatizzazioni si sono spesso accompagnate dal mantenimento della cosiddetta "golden share", che garantisce la conservazione del controllo da parte dello Stato.

L'esistenza di un monopolio statale, o anche solo del controllo della golden share in talune imprese, perpetua il ruolo dello Stato. Impedendo che nascano alternative a tale ruolo, ciò crea l'impressione nella mente dei cittadini che se non vi fosse lo Stato, non vi sarebbe più alcuna tutela da svariati rischi, né vi sarebbero i servizi attualmente offerti da enti e aziende pubbliche, con la conseguenza che la popolazione sarebbe esposta a gravi problemi finanziari.

Le esperienze concrete di numerosi paesi dimostrano che, in molti di questi campi, se al settore privato viene concessa l'occasione di svilupparsi, possono prodursi eccellenti alternative private. Ogniqualevolta lo Stato ha ceduto il proprio potere di monopolio, *ma al tempo stesso ha attuato un'efficace regolamentazione del settore in oggetto*, nella maggior parte dei settori menzionati poc'anzi si è rapidamente sviluppato un mercato privato. Tuttavia è il caso di sottolineare che *è di fondamentale importanza che la regolamentazione sia efficace e imparziale*, giacché - come aveva già capito Adam Smith - anche un attore privato vorrebbe creare un monopolio. Spesso ci si oppone alla concorrenza dall'estero proprio al fine di conservare il potere di monopolio. Di conseguenza, non è detto che il ruolo dello Stato debba scomparire, ma la sua natura deve cambiare profondamente.

Grazie ai considerevoli progressi tecnologici ed economici degli ultimi decenni, oggi le economie moderne sono molto più efficienti di quanto non fosse il caso negli anni Cinquanta, quando venne creato l'attuale ruolo dello Stato e iniziò a venire realizzato il *welfare state*. Oggigiorno, i progressi realizzati hanno fatto sorgere forti dubbi sulla validità del concetto di *monopolio naturale*, che solo mezzo secolo fa veniva data per scontata. Tali progressi hanno reso possibile la concorrenza in settori nei quali ciò sarebbe stato impensabile anche solo cinquant'anni fa, come ad esempio nella telefonia e in altre forme di comunicazione, nell'elettricità e nei servizi postali. In svariati paesi sono stati creati mercati relativamente efficienti in molti dei settori appena menzionati, grazie alla tecnologia e all'organizzazione oggi disponibili a tale scopo. Quello che non sempre è presente è un potere normativo competente, efficace e imparziale. Non basta privatizzare un monopolio pubblico se la conseguenza della privatizzazione è un monopolio privato. La privatizzazione deve andare di pari passo con la concorrenza e la concorrenza dev'essere sia interna, sia internazionale. Il tentativo di mantenere talune industrie o banche in mani italiane è un grave ostacolo alla concorrenza, che porterà inevitabilmente con sé

inefficienze e una riduzione della produttività e della crescita del paese. Le voci a favore dell'"italianità" avrebbero dovuto scomparire già molti anni fa.

Un grosso ostacolo sulla strada dell'uscita dello Stato da particolari attività economiche consiste nel fatto che, inevitabilmente, alcuni gruppi di cittadini hanno acquistato un interesse costituito nel mantenimento dello status quo e negli attuali programmi assistenziali statali, sia nella veste di beneficiari, sia in quella di dipendenti degli organi amministrativi che li gestiscono. Alcuni di essi possono anche avere acquisito diritti grazie ai contributi finanziari versati in passato. È naturale che chi sta ricevendo o si aspetta di ricevere una pensione si opponga a cambiamenti nei propri diritti acquisiti, specialmente quando

il valore attuale di tali diritti (ossia, delle rispettive pensioni) è maggiore del valore dei contributi che hanno versato. Anche gli insegnanti, i medici, i dipendenti delle poste e così via, che occupano posti sicuri e ragionevolmente stipendiati, si oppongono al cambiamento. Ciò significa che il ruolo odierno dello Stato è la conseguenza

(e l'ostaggio) di programmi creati nel passato. Certamente non è l'immagine di ciò che lo Stato potesse partire oggi da una tabula rasa.

Gli impegni presi in passato assorbono sovente una considerevole parte del bilancio annuale dello Stato, limitando lo spazio di manovra necessario per il cambiamento. Inoltre, la mentalità che si è formata nell'epoca di continua crescita della spesa pubblica induce a pensare che ogni riforma comporti necessariamente ulteriori spese.

Uno sguardo al futuro

È probabile che l'attuale livello di spesa pubblica di numerosi paesi europei sia insostenibile per altri decenni. Le due principali ragioni dell'impossibilità di proseguire sulla stessa strada sono l'evoluzione demografica e gli effetti della globalizzazione sulle entrate dello Stato.

Nei prossimi anni addirittura nei decenni a venire sarà necessario pensare bene e sperimentare a fondo il modo di ridurre in modo graduale ed efficiente la spesa pubblica

Se le attuali politiche non cambieranno, la trasformazione della struttura demografica delle popolazioni dei paesi sviluppati causeranno un'impennata dei diversi capitoli di spesa pubblica, particolarmente di quelli relativi a pensioni, assistenza sanitaria e assistenza agli anziani. Questo aumento, per giunta, graverebbe su una finanza pubblica in condizioni a dir poco precarie.

L'effetto della globalizzazione sulle entrate dello Stato e la concorrenza fiscale avranno diverse origini, già esaminate dall'Autore in precedenti pubblicazioni (si veda, tra l'altro, Tanzi 1995 e Tanzi, 2002). Molto semplicemente, sarà impossibile per un paese come l'Italia competere con la Cina, l'India e altri paesi conservando un sistema fiscale che già oggi non è in grado di coprire la spesa pubblica, nonostante il fatto che gli effetti dell'ondata di nascite del dopoguerra sulla spesa sociale non si siano fatti ancora sentire appieno e che l'effetto della globalizzazione e della concorrenza fiscale sul gettito fiscale inizi appena a manifestarsi. Se si vogliono evitare problemi ancora più gravi, vi è solo una via d'uscita: cercare, nel modo più paziente, progressivo e razionale, di ridurre il ruolo di spesa dello Stato nell'economia, cercando al tempo stesso di aumentare in modo serio e competente l'efficienza del settore pubblico e privato. Ciò renderà possibile al settore privato di farsi avanti e sostituire i poteri pubblici nella copertura di alcuni importanti rischi economici e al settore pubblico di ridurre il proprio livello di spesa. Ciò è possibile, e alcuni paesi hanno iniziato a muovere i primi passi in tale direzione (si veda Schuknecht e Tanzi, 2005). questi paesi non hanno riscontrato problemi particolarmente gravi a seguito del taglio della spesa pubblica e, anzi, alcuni di essi hanno beneficiato di una crescita economica decisamente più sostenuta.

La riduzione del ruolo di spesa dello Stato deve reggersi su tre presupposti. Il primo è un miglioramento del funzionamento del mercato privato per il tramite di un efficace ricorso al potere normativo dello Stato. Nello svolgere tale ruolo, lo Stato deve dimostrarsi spietato ed efficiente. Il suo solo scopo deve essere

quello di accrescere il più possibile l'efficienza dei mercati privati, eliminando i monopoli legali o impliciti e le rendite di posizione, introducendo la concorrenza nei settori nei quali non esisteva o era ridotta, obbligando le imprese e le istituzioni private a diventare più trasparenti e oneste nei dati e nelle informazioni che rendono pubbliche e ad abolire i monopoli ogniqualvolta ciò sia possibile. Maggiore la riuscita di queste operazioni, più agevole sarà il trasferimento al mercato di parte del ruolo svolto dallo Stato nell'economia negli ultimi anni.

Il secondo presupposto deve consistere nella progressiva sostituzione dei programmi ad accesso universale e gratuito o semi-gratuito con programmi maggiormente mirati, basati esclusivamente su uno stato di

bisogno accertato e documentato. I programmi ad accesso universale (come l'assistenza sanitaria gratuita o l'istruzione universitaria gratuita per tutti) sono politicamente vantaggiosi, ma costano cari. I programmi mirati possono condurre a considerevoli risparmi, ma sono più ardui dal punto di vista politico e in termini di informazione.

Gli ostacoli che si frappongono a questi cambiamenti non vanno sottovalutati.

Il terzo presupposto dev'essere il progressivo sfruttamento delle molte opportunità offerte dalla globalizzazione. Molti servizi che oggi non sono disponibili o che comportano costi elevati (come taluni interventi medici all'avanguardia o complessi, una formazione tecnica avanzata, una destinazione relativamente sicura per i soldi messi da parte per la vecchiaia, e così via) possono essere acquistati da fornitori esteri, qualora il mercato privato interno non sia in grado di offrirli a prezzi competitivi e lo Stato continua a sentire l'obbligo di metterli a disposizione di alcuni cittadini.

È ovvio che nei prossimi anni o addirittura nei decenni a venire sarà necessario pensare bene e sperimentare a fondo il modo di ridurre in modo graduale ed efficiente la spesa pubblica. Inevitabilmente, si farà qualche errore. Ma quando giungerà (e giungerà, a meno che il mondo non ripeta quello che è avvenuto

L'attuale livello di spesa pubblica sarà insostenibile. Le due principali cause sono l'evoluzione demografica e gli effetti della globalizzazione sulle entrate dello Stato

negli anni Trenta, quando per un lungo periodo i mercati vennero chiusi), la trasformazione si fonderà sui tre pilastri appena illustrati.

Il presente testo apparirà prossimamente in lingua inglese sulla Rivista di Diritto Finanziario e di Scienza delle Finanze, pubblicata a cura del Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale dell'Università di Pavia

Bibliografia

Atkinson, A.B., 2004 "The Future of Social Protection in a Unifying Europe," versione riveduta della First Kela Lecture delivered in Helsinki (5 novembre 2004).

Galbraith, John Kenneth, 1958, *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin (trad. it.: *Economia e benessere*, Milano, Edizioni di Comunità, 1959)

Keynes, John Maynard, 1926, *The End of Laissez-Faire*, London, Hogarth Press (trad. it.: in *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, Torino, Utet, 1978)

_____, 1936, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, San Diego, Harcourt Bruce Janovich (trad. it.: *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, Torino, Utet, 1978)

Musgrave, Richard, 1959, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.

Nitti, F.S., 1972, *La Scienza delle Finanze*, Roma-Bari, Laterza. Originariamente pubblicato nel 1903. L'edizione del 1972 contiene un'interessante Prefazione di Francesco Forte.

Rodrik, Dani, 1998, "Why Do More Open Economies Have Bigger Government?," *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5 (ottobre)

Schuknecht, Ludger e Vito Tanzi, 2005, "Reforming Public Expenditure in Industrialized /Countries, Are There Trade-Offs?," Banca Centrale Europea, *Working Paper Series*, No. 435 (febbraio)

Smith, Adam, 1976, *The Wealth of Nations*, Harmondsworth, Penguin (trad. it.: *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, con prefazione di Achille Loria, Torino, Utet 1927)

Tanzi, Vito, 1995, *Taxation in an Integrating World* (Washington, The Brookings Institution)

_____, 2002, "Globalization and the Future of Social Protection," *Scottish Journal of Political Economy*, Vo. 49.

_____, 2004, "Globalization, Social Protection and Public Finance", paper presentato all'incontro della Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia 7-8 ottobre.

_____, 2005, "Social Protection in a Globalizing World", *Rivista di Politica Economica* (giugno)

Tanzi, V. e Ludger Schuknecht, 2000, *Public Spending in the 20th Century, A Global Perspective*, Cambridge University Press



L'ISTITUTO BRUNO LEONI

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.