

La finanza pubblica degli stati europei contemporanei 1870 - 2000

**Dispensa di
Storia della Finanza Pubblica 1**

Prof. Mauro Carboni

a.a. 2006-07

Premessa

Il ruolo e l'attività economica dello stato moderno si sono ampliati in modo sostanzialmente ininterrotto dalla metà dell'800 ad oggi. Come aveva previsto l'economista tedesco Adolph Wagner (1835-1917) l'espansione dei compiti dello stato ha comportato una fortissima dilatazione della spesa pubblica, che ha infatti conosciuto una crescita pressoché costante in tutti i Paesi industrializzati. Sebbene l'espansione dell'intervento statale non sia stata uniforme in tutti i Paesi, l'aumento della spesa è stato generalizzato e imponente, con una marcata accelerazione concentrata nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale.

Il numero di dipendenti pubblici può essere considerato un buon indicatore di questa evoluzione: nel 1870 in media soltanto il 2,4% della popolazione attiva occupata lavorava per lo stato, nel 1994 la media è salita al 18,4%. E' da notare che l'impiego pubblico è percentualmente raddoppiato dal 2,4% al 5,2% fra 1870 e 1937, è raddoppiato ancora fra 1937 e 1960 passando al 12,3%, per raggiungere il 18,4% nel 1994.

L'espansione del ruolo economico dello stato è stata agevolata da due fattori concomitanti: il forte aumento del prodotto interno e del reddito pro capite dei principali Paesi industrializzati con conseguente parallelo aumento delle entrate statali, e il forte incremento (oltre quattro volte) della quota di reddito nazionale reclamata dallo stato attraverso il fisco, passata mediamente dal 10% del 1870 al 41% della fine del '900, come evidenziato dalla tabella 1.

Tab. 1 Entrate dello stato in percentuale del PIL, 1870-1996

(media basata sui dati dei seguenti Paesi: Australia, Francia, Giappone, Irlanda, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito, USA)

	1870	1913	1920	1937	1960	1996
Media	10,6	11,8	19,2	21,6	27,8	41,0

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

Nella tabella 2 sono riportati i livelli del reddito pro capite di cinque Paesi sviluppati in cinque anni di riferimento. Questi numeri ci dicono che tutti i Paesi considerati, indipendentemente dalle tradizioni culturali e dai regimi politici, hanno registrato una forte crescita nel lungo periodo. Questa crescita tuttavia è risultata distribuita in maniera più regolare in alcuni Paesi (Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti), meno in altri (Giappone e URSS).

Tab. 2 - PIL pro capite per alcuni Paesi (dollari USA)

	1870	1913	1950	1973	1987
Francia	416	768	1168	2963	3762
Germania	346	694	913	2764	3626
Giappone	175	332	466	2815	4120
Regno Unito	689	1057	1438	2557	3165
Stati Uniti	566	1344	2386	3971	4893
URSS	286	373	914	2083	2209
Media	413	761	1214	2859	3630

Fonte: Maddison (1989)

L'aumento del reddito ha agevolato l'aumento della tassazione, rendendo più tollerabile la sua crescente incidenza. Oggi è considerato pesante un prelievo fiscale superiore al 40% del reddito, un secolo fa la soglia oltre la quale il fisco era da considerarsi esoso era posta al 10%.

All'aumento del prelievo fiscale è corrisposto uno speculare incremento della spesa pubblica, che ha registrato una analoga espansione di oltre quattro volte in rapporto al prodotto interno lordo nel corso di poco più di un secolo. Se mettiamo a confronto l'incidenza della spesa statale all'inizio e alla fine del periodo considerato la differenza è palesemente macroscopica. Uno sguardo alla tabella 3 consente di cogliere la progressione: attorno al 1870 la spesa statale si collocava poco al di sopra del 10% del prodotto interno lordo, dopo la prima guerra mondiale l'incidenza della spesa pubblica era sostanzialmente raddoppiata, nel 1960 rappresentava mediamente il 28% del prodotto interno lordo, mentre a metà degli anni '90 del '900 la spesa pubblica registrava un ulteriore balzo ed era attestata al 45% del prodotto interno lordo dei principali Paesi industrializzati. L'espansione sembra avere toccato il suo limite massimo, infatti i dati più recenti non solo segnalano un arresto della crescita della spesa ma indicano una parziale inversione di tendenza.

Tab. 3 Andamento della spesa pubblica in percentuale del PIL, 1870-2000

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	2000
Austria	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	48,6	48,8
Francia	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	51,2
Germania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	43,0
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,7	38,2
Italia	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,2	46,7
Regno Unito	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	38,4
Spagna	---	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	38,5
Stati Uniti	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	33,3	29,3
Svezia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	53,9
Media	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	44,8	45,0

Fonte: Rosen (2003)

Nelle pagine che seguono si individueranno le ragioni e si documenteranno le diverse fasi di questa trasformazione. Per cominciare si può dire che l'imponente espansione della spesa pubblica è stata il risultato di un radicale mutamento tanto nella teoria economica prevalente quanto nella percezione collettiva del ruolo e delle funzioni dello stato. Fino all'inizio del '900 l'intervento del potere pubblico era limitato a pochi compiti fondamentali, quali la difesa, il mantenimento dell'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia. L'idea che lo stato dovesse occuparsi anche di infrastrutture, istruzione, assistenza e previdenza, oggi pressoché universalmente accettata, si è fatta strada molto lentamente ed ha trovato piena realizzazione soltanto nella seconda metà del '900.

Questo passaggio è stato a sua volta reso possibile da una forte diminuzione nella fiducia nei meccanismi di aggiustamento automatico dell'economia di mercato. Le difficoltà e le tensioni economiche e sociali che hanno accompagnato la prima guerra mondiale e la successiva crisi del 1929 hanno favorito e giustificato l'intervento pubblico e l'introduzione di aggressive politiche di spesa pubblica in aperta rottura con i principi della dottrina economica liberista, dominante in quasi tutti i Paesi europei e negli Stati Uniti fino alla prima guerra mondiale. Anche in quegli anni del resto gli economisti liberali non si stancarono di ripetere infatti che le forze della domanda e dell'offerta operanti sul libero mercato avrebbero prodotto la migliore allocazione e distribuzione delle risorse e continuarono inascoltati a raccomandare di mantenere la spesa statale ai livelli più bassi possibili.

Nell'insieme si possono individuare tre fasi distinte: l'età liberale fra 1870 e 1914, il periodo segnato dai grandi conflitti mondiali compreso fra 1914 e 1945 e la stagione postbellica che comprende tutta la seconda metà del '900. Nel primo periodo l'espansione del ruolo economico dello stato fu modesta e avvenne, quasi a dispetto della prevalente teoria economica, per effetto della prolungata crescita economica europea e dell'acquisita efficienza della macchina statale, affinata da secoli di tenaci cure. Il secondo periodo fu segnato dall'esperienza del *warfare state*, autentico prototipo dello stato totalitario. La prima guerra mondiale determinò non solo un forte aumento della spesa pubblica ma una eccezionale dilatazione delle funzioni statali dettata dalle esigenze della mobilitazione generale dell'economia di guerra. Il disordine internazionale e le drammatiche convulsioni economiche e sociali che colpirono gran parte dei Paesi belligeranti nel primo dopoguerra indussero numerosi governi a mantenere o ad ampliare ancora le competenze assunte dallo stato sotto la spinta dell'emergenza bellica. Il terzo periodo ha visto il trionfo dell'impostazione macroeconomica messa a punto da John Maynard Keynes (1883-1946) durante gli anni '30 e contraddistinta dal dispiegarsi di aggressive politiche di spesa pubblica e dal crescente intervento dello stato nell'economia. Lo stato assunse tre funzioni: allocazione risorse, redistribuzione e stabilizzazione del ciclo economico per contrastare la disoccupazione. A partire dagli anni '80 l'impostazione keynesiana ha perso rapidamente terreno a vantaggio di una impostazione neoliberista, favorevole ad una drastica riduzione del ruolo dello stato nell'economia. Va tuttavia sottolineato

che finora questa revisione non si è concretizzata che in modesta parte in una effettiva contrazione dei compiti assegnati alla mano pubblica e in una contestuale diminuzione della spesa.

1. 1870-1914

All'esordio dell'età contemporanea i mezzi economici a disposizione degli stati erano nel complesso modesti e strettamente vincolati da alcuni fattori condizionanti: produttività molto bassa, condizionamenti demografici e difficoltà di esazione e di distribuzione dell'onere fiscale. Vi era inoltre un diffuso pregiudizio, retaggio di almeno tre secoli di aggressive politiche di prelievo. Fra '500 e '700 le principali monarchie europee, sotto la spinta di pressanti esigenze militari, erano riuscite a creare raffinati apparati fiscali e creditizi in grado di estrarre risorse da contribuenti ostili e perlopiù provvisti di scarsi mezzi e di aggirare i problemi di *cash flow* attraverso il controllo dell'emissione di moneta e il ricorso al credito. E' stato stimato che il prelievo fiscale operato dai principali Paesi europei sia aumentato di circa tre volte in termini reali, arrivando a toccare punte massime di prelievo pari al 10%-12% del reddito nazionale, una incidenza elevatissima per l'epoca.

In reazione ai guasti causati dal rapace e spesso inefficiente interventismo statale dei secoli dell'età moderna, dal punto di vista delle riflessioni teoriche l'800 fu dominato dal modello di stato leggero propugnato dagli economisti classici, sostenitori di una visione "minimalista" dello stato e delle istituzioni pubbliche. Secondo gli economisti classici i compiti dello stato dovevano limitarsi a poche funzioni fondamentali. Il testo di scienza delle finanze forse più influente del secolo, *On Financial Reform* pubblicato nel 1830 dall'economista e politico inglese Sir Henry Parnell (1771-1842), assegnava alla macchina statale pochi compiti essenziali: difesa, ordine pubblico, amministrazione. L'esperienza dei secoli precedenti aveva inoltre generato forte pregiudizio nei confronti dell'indebitamento, per cui si raccomandava bilancio in pareggio e pochi debiti, da riscattare appena possibile qualora contratti in emergenza.

A dispetto della crescente influenza esercitata dal pensiero liberista, le dimensioni della macchina statale dei principali Paesi europei dell'800 non registrarono alcun arretramento, anzi si può paradossalmente dire che il percorso faticosamente avviato nei secoli precedenti dai sovrani assoluti e dai loro ministri fu portato a compimento attraverso la costituzione di una amministrazione centralizzata, gerarchizzata e numerosa e attraverso il reclutamento di eserciti numerosi, bene armati e addestrati.

Ovunque la burocrazia statale conobbe significativi incrementi. In Italia il personale della pubblica amministrazione durante il primo cinquantennio unitario conobbe un balzo di quasi dieci volte, passando da appena 30.000 unità nel 1860 a 286.670 nel 1914. Le dimensioni degli eserciti registrarono a loro volta una forte

impennata. Fino alla guerra franco-prussiana del 1870 le dimensioni degli eserciti maggiori oscillarono fra le 250.000 e le 350.000 unità. Con l'affermarsi della coscrizione obbligatoria il numero degli effettivi disponibili si dilatò enormemente: nel 1897 la Germania disponeva di 3,4 milioni di uomini sotto le armi e la Francia di 3,5. L'incremento di uomini fu accompagnato da un dispiegamento anche superiore di mezzi e armamenti. Competizione fra le nazioni e sviluppo tecnico contribuirono a dilatare la spesa militare: la gara alla costruzione di flotte da guerra sempre più potenti che impegnò Inghilterra e Germania costituì uno dei primi esempi di corsa agli armamenti sostenuta dagli stati moderni.

La chiave di volta per comprendere questo apparente paradosso è il costante aumento della ricchezza disponibile generata dallo sviluppo industriale e dalla dilatazione del commercio internazionale. Intorno alla metà dell'Ottocento, con l'industrializzazione, emerse a poco a poco un insieme di regole di comportamento e un sistema monetario internazionale, il *gold standard*, che regolava le transazioni internazionali e l'offerta di moneta a mezzo dell'oro. Il sistema era fortemente dipendente dalla capacità della Banca d'Inghilterra di gestire i meccanismi di pagamento interni e internazionali. All'efficacia e alla stabilità di lungo periodo garantita dal *gold standard* venne attribuita la ragione della grande espansione dei commerci mondiali in regime di libero scambio dalla metà dell'ottocento alla prima guerra mondiale. Tra il 1870 e il 1914 l'economia mondiale si presentava come un'economia caratterizzata da forti interdipendenze, in certo qual modo fu la prima 'economia globale'. Nonostante l'attuazione di politiche doganali di stampo protezionistico a partire dagli anni ottanta (in Germania, in Italia e in Francia), la libera circolazione di uomini, merci e capitali non venne impedita nella sostanza. La fiducia dei mercati nella cooperazione tra le grandi banche centrali venne meno con la prima guerra mondiale, quando il *gold standard* fu sospeso e con quell'atto si concluse una intera epoca.

Fra 1850 e 1914 la crescita del prodotto interno lordo dei principali Paesi europei è stimata vicina al 2% annuo. Come si può osservare dalle Tabelle 4 e 5, fra 1870 e 1913 il reddito pro capite medio disponibile nei principali Paesi industrializzati aumentò di oltre il 90%. Il motore dell'economia non girò ovunque alla stessa velocità: fra 1880 e 1913 in Spagna il reddito nazionale aumentò del 60%, in Gran Bretagna dell'80%, in Francia, in Italia e in Austria-Ungheria raddoppiò, mentre in Germania e in Russia triplicò.

Tab. 4 - Prodotto interno lordo nei principali Paesi europei (1880-1913)

	Austria- Ungheria (mln. fiorini)	Francia (mln. franchi)	Germania (mln. marchi)	Italia (mln. lire)	Regno Unito (mln. sterline)	Russia (mln. rubli)	Spagna (mln. pesete)
1880	6.692	25.409	16.902	10.993	1.297	----	8.497
1885	6.980	25.100	18.731	10.585	1.228	6.286	9.386
1890	7.464	28.928	23.676	11.242	1.373	6.800	8.322
1895	8.325	27.166	25.254	10.804	1.439	7.725	8.731
1900	8.906	32.806	32.448	12.736	1.794	10.962	10.634
1905	10.635	33.215	38.878	14.227	1.936	12.603	11.559
1910	13.457	40.914	45.785	17.513	2.052	17.204	11.871
1913	15.039	49.571	52.440	21.025	2.354	20.266	13.517

Fonte: M. Flandreau e F. Zumer, *The Making of Global Finance, 1880-1913*, OECD, 2004.

Tab. 5 - Reddito pro capite in alcuni Paesi avanzati, 1870-1913 (dollari USA)

	1870	1913	Differenza %
Francia	416	768	+ 84,6
Germania	346	694	+100,6
Regno Unito	689	1057	+53,4
Stati Uniti	566	1344	+137,5
Media	505	966	+91,2

Fonte: Maddison (1989)

Il sostenuto aumento della produzione e della ricchezza pro capite non solo favorì un naturale incremento del gettito ma consentì anche un moderato aumento della pressione fiscale. Il risultato fu una considerevole e generalizzata espansione delle entrate statali senza che ciò richiedesse un particolare sforzo da parte del fisco e senza incontrare resistenze da parte dei contribuenti, che ne avvertivano il peso. Secondo i calcoli di Bairoch e di Maddison fra 1870 e 1913 il reddito pro capite (calcolato a valori costanti) raddoppiò in Germania, aumentò di oltre l'80% in Francia e di oltre il 50% in Inghilterra. In queste condizioni il prelievo fiscale risultava più agevole per il semplice fatto che "la differenza fra il prodotto nazionale e il minimo necessario al riprodursi della forza lavoro era manifestamente più ampia che nei secoli precedenti".

Tab. 6 – Andamento del prelievo fiscale nei principali Paesi europei (1880-1913)

	Austria- Ungheria (mln. fiorini)	% PIL	Francia (mln. franchi)	% PIL	Germania (mln. marchi)	% PIL	Italia (mln. lire)	% PIL	Regno Unito (mln. sterline)	% PIL	Russia (mln. rubli)	Spagna (mln. pesete)
1880	661	10,0	3.531	13,9	1.720	10,2	1.236	11,3	82		732	792
1885	838	12,0	3.320	13,2	2.503	13,4	1.410	13,3	90		776	816
1890	985	13,2	3.376	11,7	3.892	16,4	1.576	14,0	97		969	740
1895	1.211	14,5	3.416	12,6	4.239	16,8	1.518	14,1	109		1.262	766
1900	1.384	15,5	3.815	11,6	5.881	18,1	1.589	12,5	140		1.708	995
1905	1.524	14,3	3.766	11,3	6.859	17,6	1.772	12,5	154		2.029	1.010
1910	2.275	16,9	4.274	10,4	8.820	19,3	2.045	11,7	204		2.805	1.050

Fonte: M. Flandreau e F. Zumer, *The Making of Global Finance, 1880-1913*, OECD, 2004

In base ai dati forniti dallo storico francese Gabriel Ardant, nella seconda metà dell'800 la spesa dello stato francese presenta un aumento di oltre due volte, passando da una media di 1,6 miliardi di franchi del decennio 1845-54 a 3,8 miliardi del periodo 1905-13. Questo aumento fu in larga parte determinato dal contestuale incremento del prodotto interno lordo, che balzò dai 12,6 miliardi del 1845-54 ai 25,8 del 1905-13. In termini percentuali la spesa pubblica francese in rapporto al PIL si mosse di oltre quattro punti, salendo dall'12,6% del 1870 al 17% del 1913. Ma il caso della Francia non è isolato. Fra 1870 e 1913 la spesa pubblica aumentò di 6,5 punti in Austria, di 4,8 in Germania, di 3,4 in Italia, di 3,3 in Gran Bretagna. Solo negli Stati Uniti l'incremento fu marginale (tab. 7).

Tab. 7 - Spesa pubblica complessiva per alcuni Paesi, 1870-1913 (% del PIL)

	1870	1913
Austria	10,5	17,0
Francia	12,6	17,0
Germania	10,0	14,8
Italia	13,7	17,1
Regno Unito	9,4	12,7
Stati Uniti	7,3	7,5

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

Le spese del settore pubblico aumentarono parallelamente allo sviluppo economico e non furono che in piccola parte il risultato di un più elevato prelievo fiscale. Grazie a questo flusso crescente di risorse i governi dei Paesi più avanzati, come l'Inghilterra, la Francia e la Germania, poterono permettersi di mantenere non solo ampie e articolate strutture amministrative, mettere in campo ed equipaggiare imponenti forze militari di terra e di mare, ma cominciarono ad ampliare l'area di intervento dello stato oltre i tradizionali compiti di amministrazione, polizia e difesa.

Nel corso dell'800 molti governi iniziarono infatti ad assumersi responsabilità in aree fino ad allora oggetto di limitata attenzione da parte della mano pubblica, quali la realizzazione di infrastrutture (strade, porti, canali, ferrovie) e a promuovere i primi interventi in campo sociale, a cominciare dalle prime forme di sostegno diretto all'istruzione.

Su quest'ultimo versante non mancavano importanti riscontri teorici. Nelle sue riflessioni su *La Ricchezza delle nazioni* (1776) già Adam Smith (1723-1790) aveva infatti precisato e significativamente ampliato i tradizionali compiti dello stato individuando altri ambiti di pubblica utilità. In questa categoria Adam Smith e altri influenti economisti classici avevano segnalato due tipologie di interventi pubblici non solo ammessi ma auspicabili: la costruzione e il mantenimento delle infrastrutture utili a favorire le comunicazioni e il commercio e l'istruzione. Si trattava di settori dove il vantaggio per la collettività risultava evidente ma che non potevano essere affidati all'intrapresa privata per l'assenza di qualsiasi prospettiva di ricavarne profitto.

La costruzione delle reti ferroviarie fu in genere eseguita da grandi consorzi privati ma vide fin dal principio l'attivo coinvolgimento di gran parte degli Stati europei per evidenti ragioni di interesse nazionale. Lo sviluppo delle ferrovie, con la posa di migliaia di chilometri di binari, costituì il principale intervento infrastrutturale realizzato nella seconda metà dell'800 (tab. 8). Si trattava di un intervento ad alta intensità di capitale e di grande importanza per lo sviluppo di interi comparti industriali nazionali. Inoltre un sistema di collegamenti su rotaia da un lato favoriva gli scambi e lo sviluppo economico, dall'altro era di interesse strategico dal punto di vista militare, perché facilitava e rendeva più rapido il dispiegamento di truppe. In Francia, in Germania, in Italia lo stato intervenne ad accelerare la progettazione e la realizzazione dei tracciati offrendo incentivi, garanzie sugli investimenti privati e contributi a fondo perduto.

Tab. 8 - Sviluppo delle ferrovie in chilometri, 1840-1914

	1840	1870	1914
Austria-Ungheria	144	6112	22981
Francia	410	15544	37400
Germania	469	18876	61749
Italia	20	6429	19125
Regno Unito	2390	21558	32623
Russia	27	10731	62300

Fonte: Mitchell (1975)

Nella sfera delle politiche sociali l'istruzione fu il primo ambito dove l'intervento della mano pubblica si fece sentire in maniera sensibile. L'azione di sostegno statale si mosse lungo due direttrici: da un lato si volse alla alfabetizzazione di tutta la popolazione, dall'altro cercò di favorire la formazione di personale tecnico

qualificato. L'impetuoso sviluppo tecnologico che caratterizzò il XIX secolo agì da supporto, facendo lievitare la domanda di personale istruito, e lasciando nel contempo presagire che ogni ulteriore progresso sarebbe stato in stretta relazione alla adeguata formazione delle risorse umane. Un livello minimo di scolarità fra ampie fasce della popolazione divenne imperativo, mentre l'analfabetismo venne sempre più visto come un ostacolo al progresso e una piaga sociale da estirpare rapidamente. Lo sviluppo dell'istruzione primaria pubblica fu laborioso e gli interventi legislativi non furono ovunque seguiti da efficaci realizzazioni pratiche specie nelle più isolate e povere aree rurali mediterranee ed orientali, dove l'analfabetismo continuò ad allignare tenacemente. E' tuttavia indubbio che il principio dell'educazione primaria pubblica e obbligatoria attecchì ovunque, determinando nel complesso una notevole e rapida riduzione della quota di popolazione priva di rudimenti minimi di istruzione formale (tab. 9).

Tab. 9 - Tasso di analfabetismo fra le reclute (1850-1900)

	1850	1875	1890	1900
Impero Austriaco	-	42	22	-
Belgio	44	23	16	12
Francia	39	18	10	6
Prussia	-	3	1	> 1
Italia	-	52	41	33
Russia	-	79	68	51

C.M. Cipolla (2002)

Dal settore della formazione l'attivismo governativo iniziò presto ad estendersi al campo sociale. In questo ambito va detto che le conseguenze della Grande Depressione e della crisi agraria avevano causato un netto peggioramento delle condizioni di vita di ampi strati della popolazione urbana e rurale, acuendo quella che agli occhi dell'opinione pubblica del tempo e dei ceti dirigenti appariva come la questione del secolo, la "questione sociale". Con questa espressione nella seconda metà dell'800 ci si riferiva alle condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori dell'industria, ossia di quel nuovo ceto cresciuto parallelamente all'espansione del settore secondario, e che pur presentando numerose differenze al suo interno era unificato dalla comune condizione del lavoro salariato. Questo ceto di lavoratori avvertì da subito l'esigenza di dar vita a forme di rappresentanza sindacali e di categoria, la necessità di esprimere concretamente la solidarietà di gruppo o di classe costituendo organismi come le società di mutuo soccorso e le prime cooperative.

Accanto a queste associazioni i lavoratori diedero vita ad organizzazioni autonome che praticavano la resistenza e lo sciopero fino a porsi espliciti obiettivi rivoluzionari, influenzati in un primo tempo dalla elaborazione politica e filosofica dei cosiddetti socialisti utopisti, quali Henri de Saint-Simon (1760-1825) e Robert Owen (1771-1858), e successivamente dal pensiero di Karl Marx (1818-1883), che

pubblicò il primo volume della sua celebre opera *Das Kapital* nel 1867. L'influenza pratico organizzativa dell'elaborazione di Marx si fece avvertire in particolare nel 1864, quando, a Londra, sotto la sua diretta influenza i rappresentanti di organizzazioni operaie di diversi paesi europei fondarono la prima Associazione Internazionale dei Lavoratori, che si proponeva la formazione di partiti socialisti autonomi in ogni paese, con l'obiettivo comune di appoggiare le rivendicazioni di aumenti salariali e di riduzioni degli orari di lavoro.

Seppure con minore intensità l'influenza di Marx si fece sentire anche nell'unico caso di rivoluzione sociale del secondo '800: la Comune di Parigi. L'episodio vide protagonisti i lavoratori della capitale francese, che nel 1870 di fronte alla disfatta dell'esercito nazionale contro la Prussia diedero vita ad una insurrezione e al governo della municipalità di Parigi (la Comune). La guerra civile suscitò vasta eco, scosse e preoccupò i ceti dirigenti europei anche perché ad essa fece seguito ovunque in Europa il consolidamento di partiti di ispirazione socialista, tra cui il più importante fu il Partito Socialdemocratico tedesco (SPD), nato nel 1875.

L'attenzione alla questione sociale non fu esclusiva del movimento socialista, perché in concorrenza con esso si sviluppò a partire da Austria e Germania un forte movimento cristiano-sociale, che fu solennemente riconosciuto da Papa Leone XIII (1810-1903) nella enciclica "*Rerum novarum*" del 1891. L'enciclica, che recava come significativo sottotitolo "la questione operaia", fondò la cosiddetta dottrina sociale della Chiesa cattolica, che da un lato condannava la lotta di classe predicata dai socialisti e dall'altro sosteneva la necessità di una collaborazione fra capitale e lavoro, chiedendo che i lavoratori ricevessero una equa mercede e fossero tutelati da una apposita legislazione sociale, una legislazione cioè che riguardasse la limitazione dell'orario di lavoro, il rispetto del riposo festivo e la tutela del lavoro minorile e femminile.

Di fronte a questi molteplici e complessi fermenti che caratterizzavano il mondo del lavoro, gli stati, dopo aver sperimentato senza grande successo misure repressive si decisero ad avviare una vera e propria legislazione sociale, diffusasi a partire dalla Germania del cancelliere Otto von Bismarck (1815-1898), dove non solo erano più forti sia il partito socialista che il movimento cristiano-sociale, ma dove l'intervento normativo dello stato in campo sociale aveva numerosi e influenti fautori in ambito accademico in quella corrente di pensiero riformatore nota come "socialismo dalla cattedra".

A partire dal 1883 in Germania furono introdotte leggi che prescrivevano l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e gli infortuni sul lavoro, e contro l'invalidità e la vecchiaia. Ad esse seguirono provvedimenti per la tutela del lavoro femminile e minorile. L'approvazione di tale provvedimenti fu storicamente importante in quanto si trattava di un primo avvio di un sistema previdenziale e di sicurezza sociale che anche altri stati europei (Francia, Austria, Danimarca, Italia) adottarono negli anni successivi.

L'insieme di quei provvedimenti, accentuando il ruolo dello Stato quale regolatore sociale, esprimeva la consapevolezza da parte dei ceti dirigenti europei, dei possibili danni provocati dai meccanismi di aggiustamento automatico del mercato

(“la mano invisibile”) e da un liberismo assoluto, non temperato da provvedimenti a protezione di singoli o categorie esposti a congiunture negative. Questo iniziale sviluppo di politiche sociali non si poneva in contrapposizione all'economia di mercato ma ne rappresentava un complemento. I programmi di sicurezza sociale erano inoltre attuati con minima spesa da parte dello stato, che si limitava a regolamentare la materia e ad offrire garanzie di ultima istanza contro l'insolvenza del sistema. Lo stato lasciava infatti alle parti sociali (lavoratori e imprenditori) il compito di finanziare questi programmi.

Fra 1870 e 1913 il livello della tassazione in Europa si collocava mediamente fra il 10% e il 12% del PIL con punte maggiori laddove agivano governi precocemente interventisti in economia come in Francia e in Italia. Nettamente più basso era invece il prelievo negli Stati Uniti, dove si attestava attorno al 7% del PIL. Gli economisti dell'epoca consideravano moderata una imposizione inferiore al 7%, "pesante" un prelievo che arrivasse al 12% e mettevano in guardia i governi dalle tentazioni di una tassazione più elevata, ritenuta esorbitante e dannosa allo sviluppo economico.

Alla macchina fiscale erano assegnati pochi compiti: procurare un reddito sicuro allo stato da pochi cespiti ragionevolmente certi. Il sistema impositivo era pertanto basato su poche fonti d'entrata e su parametri fissi. L'obiettivo era di rendere funzionale ed efficiente il sistema fiscale migliorando gli introiti e riducendo i costi di amministrazione. Non vi era alcuna velleità di utilizzare la leva fiscale in chiave redistributiva, né di effettuare interventi macroeconomici.

Nel 1870 l'imposizione indiretta risultava ovunque prevalente sulla tassazione diretta (tab. 10). Nel complesso la maggior parte delle entrate fiscali proveniva da tre voci: le imposte sul patrimonio, le imposte di registro e le imposte sui consumi. Il prelievo colpiva i beni mobiliari e immobiliari in modo fisso, tassava le successioni e colpiva la spesa. Si favoriva lo spirito di risparmio e si premiava l'iniziativa, dal momento che chi faceva fruttare meglio il proprio patrimonio intascava il guadagno supplementare e non doveva temere un maggior prelievo. Gran parte del carico fiscale gravava sui consumi, in particolare su quelli considerati voluttuari.

Lo sviluppo dell'economia di scambio facilitò e moltiplicò le occasioni di tassazione. Un tempo fuori dalle città dominava l'autarchia contadina, spezzata da mercati periodici e dalla necessità di acquistare sale, non a caso uno dei primi prodotti di largo consumo ad attirare l'attenzione del fisco. Nell'800 tabacco, caffè, the, cioccolato e zucchero arrivavano ovunque. E su questi prodotti di largo consumo, ma considerati voluttuari - cui si aggiungevano le bevande alcoliche - si concentrava con efficacia una quota rilevante della tassazione indiretta. La dilatazione dei consumi agiva a sostegno delle entrate: nel 1910 ogni francese consumava una quantità di alcool 3,5 volte superiore a quella consumata da un suo antenato del 1830, una quantità di zucchero 7 volte superiore, una quantità di the 11 volte maggiore e una quantità di cioccolato 30 volte superiore.

Tab. 10 - Composizione percentuale delle entrate fiscali, 1870-1913

	1870			1913		
	Consumo	Dogana	Imp. Dirette	Consumo	Dogana	Imp. dirette
Belgio	52,1	22,9	25,0	31,4	16,3	52,3
Francia	46,9	9,4	43,7	50,8	27,1	22,1
Spagna	35,4	19,5	45,1	35,0	21,2	43,8
Regno Unito	59,7	28,3	12,0	51,7	13,3	35,0

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

Anche sul versante delle politiche fiscali la sfida dei nascenti partiti socialisti si fece sentire: essi proponevano di rendere meno onerosa la tassazione indiretta spostando il carico sulla imposizione diretta. Iniziava così a farsi strada l'idea che la leva fiscale non fosse uno strumento "neutro" per trasferire risorse dalle tasche dei contribuenti alle casse dello stato, ma che il fisco potesse essere utilizzato anche per ridistribuire reddito fra i cittadini. Rendendo progressiva la tassazione diretta sarebbe aumentato il prelievo sui contribuenti più abbienti, contestualmente si sarebbe non solo alleggerito il carico fiscale sui segmenti più poveri della popolazione, ma sarebbe stato possibile finanziare spese sociali destinate a questi ultimi, con il risultato di aumentarne il reddito complessivo.

L'introduzione dell'imposta sui redditi aveva avuto un significativo precedente in Inghilterra. Il primo ministro William Pitt (1759-1806) aveva sperimentato l'*income tax* quale provvedimento straordinario durante le guerre napoleoniche, ma terminata l'emergenza bellica l'imposta era stata abrogata. Fu reintrodotta in via definitiva nel 1846 da Robert Peel (1788-1850), ma con una notevole limitazione. L'impianto era basato su singole imposte separate sui diversi redditi netti (terreni, dividendi, società di capitale) e non sul reddito complessivo dei contribuenti.

Nella seconda metà dell'800 la tassazione diretta e i primi cenni di progressività cominciarono a farsi strada in quasi tutti i Paesi europei sotto la duplice spinta della propaganda socialista e dell'allargamento del suffragio. L'imposta sul reddito fu introdotta in Svezia (1861), in Italia (1864), in Sassonia (1874). Negli Stati Uniti fu introdotta nel 1861 ma divenne permanente solo nel 1913. Ad essa si accompagnarono i primi elementi di progressività: nella tassa di successione in Gran Bretagna (1894) e Francia (1901); nell'imposta sul reddito in Prussia (1891), nei Paesi Bassi (1893) e in Austria (1896).

L'introduzione dell'imposta sul reddito fu ovunque al centro di furibonde lotte politiche: in Gran Bretagna la progressività dell'*income tax* fu definitivamente introdotta nel 1910 nonostante una durissima resistenza da parte della Camera dei Lords, che perse il diritto di respingere i provvedimenti finanziari proprio in seguito a questo scontro, mantenendo solo il potere di sospensione temporanea.

Fra 1891 e 1893 il ministro delle finanze tedesco Johann von Miquel (1829-1901) istituì una imposta sul reddito globale e una tassa progressiva sulle successioni (*Einkommensteuer*). In Francia la prima proposta di imposta proporzionale sui redditi

fu avanzata da Léon Gambetta (1838-1882) nel 1876, ma fu ripetutamente bocciata e venne introdotta soltanto nel 1914, con l'emergenza bellica. E nel caso francese si può notare che fra 1870 e 1913 il contributo dell'imposizione diretta si contrasse in modo rilevante (tab. 10). Negli Stati Uniti una prima imposta federale sul reddito venne istituita durante la guerra civile il 5 agosto 1861 e per riscuoterla fu creato il *Bureau of Internal Revenue* con la costituzione di 185 distretti. Il BIR divenne presto il più potente e temuto degli organi del governo federale. L'*income tax* sopravvisse pochi anni alla fine dell'emergenza bellica, fu infatti abrogata nel 1872. Riadottata nel 1894 fu dichiarata incostituzionale. Entrò definitivamente nell'ordinamento federale americano nel 1913 e fu resa progressiva grazie all'introduzione di una soprattassa.

2. Il *Warfare State*, 1914-1945

La prima guerra mondiale rappresentò uno spartiacque fondamentale. Il conflitto iniziato nel 1914 chiuse un lungo periodo di relativa pace intereuropea, di prosperità e di stabilità economica, basti pensare che la guerra franco-prussiana del 1870 era stato l'ultimo conflitto di rilievo combattuto sul suolo europeo. Tutti i principali Paesi europei marciarono verso il nuovo conflitto equipaggiati con attese poco realistiche e uscirono dalla guerra animati da aspettative altrettanto poco realistiche e foriere di gravi disordini. Tanto i governi quanto le opinioni pubbliche sbagliarono le previsioni e finirono per essere travolti dalle forze che avevano evocato ma che non erano in grado di controllare.

Quando nell'estate del 1914 l'Austria-Ungheria dichiarò guerra alla Serbia il sistema di contrapposte alleanze diplomatico-militari creato dalle maggiori potenze nei decenni precedenti (Triplice Intesa e Triplice Alleanza) favorì la rapida espansione del conflitto, provocando l'intervento in rapida successione della Germania, della Russia, della Francia e dell'Inghilterra. La guerra, poi ribattezzata la Grande Guerra, assunse proporzioni imprevedute ed ebbe conseguenze gravissime dal punto di vista politico, economico e sociale. Non solo gli stati maggiori e i governi, ma anche le opinioni pubbliche di entrambi gli schieramenti marciarono verso la guerra convinti di una rapida soluzione del conflitto. Tali previsioni si rivelarono presto infondate: la guerra divenne subito "mondiale", coinvolgendo tutte le grandi potenze e nell'età della piena industrializzazione assunse caratteri ben diversi – e del tutto inattesi per i contemporanei - rispetto alle guerre combattute in precedenza. In primo luogo, il conflitto si trasformò da guerra di movimento in guerra di posizione. Gli eserciti si fronteggiarono nelle trincee, protette da filo spinato e da mitragliatrici, logorandosi in attacchi che permettevano progressi minimi con perdite umane spaventose: sul fronte francese la sola battaglia di Verdun nel 1915 si risolse nella conquista di pochi chilometri quadrati al prezzo colossale di circa 600mila morti. E Verdun non fu affatto un esempio isolato. In secondo luogo, la generalizzazione della guerra impose la necessità di sostenere uno sforzo bellico imponente e prolungato.

Ciò portò ad un rafforzamento senza precedenti dell'intervento dello stato volto a regolamentare e dirigere tutti settori della vita economica e sociale dei paesi belligeranti.

Anche dal punto di vista della storia finanziaria il 1914 determinò una netta cesura. La cooperazione, il commercio e il sistema di istituzioni internazionali andarono in frantumi e, peggio ancora, risultò impossibile ripristinarli efficacemente al termine del conflitto. Uno dei primi effetti della guerra fu la generale sospensione del *gold standard*, ossia della conversione della cartamoneta in oro, e l'introduzione del corso forzoso. La guerra causò un disordine finanziario senza precedenti perché tutti gli stati furono colti impreparati dalle esigenze della finanza di guerra. Le previsioni prebelliche furono universalmente basate su stime destinate a rivelarsi clamorosamente ottimistiche. Il governo francese ad esempio aveva valutato che la guerra con la Germania sarebbe costata 20 miliardi di franchi e inoltre supposeva di poterne scaricare poi il peso sul nemico vinto attraverso la richiesta di riparazioni di guerra. Ragionamenti analoghi circolavano nella cancelleria di Berlino. Si trattava di valutazioni del tutto errate: il costo della guerra si aggirò per la Francia sui 180 miliardi di franchi, mentre la successiva insistenza sulle riparazioni di guerra al termine del conflitto si rivelò uno dei più disastrosi errori politici del primo dopoguerra.

Il conflitto assunse dunque rapidamente un carattere "totale", imponendo la mobilitazione e il disciplinato inquadramento non solo delle truppe ma dell'intera società civile, che divenne una immensa retrovia. Le peculiari esigenze dell'economia di guerra determinarono così la militarizzazione del cosiddetto fronte interno:

- lo stato sosteneva con le proprie commesse e organizzava attraverso propri organismi la produzione di materiale bellico;
- lo stato concordava con le imprese i prezzi dei prodotti di cui aveva necessità e la cui valutazione era così sottratta al mercato;
- lo stato fissava salari dei lavoratori e orari di lavoro e sottoponeva entrambi ad un rigido controllo (militarizzazione della forza lavoro)
- lo stato assumeva pieno controllo del commercio estero, import e export, subordinandolo alle esigenze militari.

L'insieme di queste misure determinò una straordinaria espansione delle industrie impegnate nella produzione bellica, siderurgica, cantieristica, meccanica, aeronautica, chimica, ma anche tessile e alimentare che producevano su commesse statali, vendevano a prezzi sottratti ai meccanismi di mercato e potevano contare sul controllo di salari e sulla disciplina del lavoro.

E tuttavia non solo i soldati al fronte e i lavoratori delle industrie belliche, ma l'intera società venne sottoposta ad un forte controllo, tanto più che la produzione agricola si contrasse sia per effetto della devastazione di ampie aree direttamente colpite sia per la sottrazione di manodopera inviata a combattere. Per assicurare i rifornimenti al fronte, la sussistenza della popolazione ed evitare attività di accaparramento e speculazione sui prodotti alimentari lo Stato procedette alla

requisizione di ingenti scorte alimentare e alla distribuzione controllata mediante tessere annonarie e a prezzi politici, fissati dal governo e sottratti alle regole del mercato.

Un aspetto fondamentale dell'economia di guerra riguardava il suo finanziamento. Le esigenze dello sforzo bellico determinarono una straordinaria dilatazione della spesa pubblica. Le spese militari per un verso arrivarono a rappresentare l'80% della spesa statale, per un altro determinarono l'accumularsi di imponenti deficit di bilancio (tab. 11).

Tab. 11 - Deficit di bilancio in percentuale della spesa pubblica dei principali Paesi belligeranti, 1914-18.

	Francia	Germania	Gran Bretagna	Italia
1914	54,6	73,5	61,3	6,1
1915	79,4	94,4	79,8	45,3
1916	86,6	92,7	75,0	64,9
1917	86,1	90,8	76,1	69,6
1918	80,0	93,8	69,2	70,2

I mezzi principali per finanziare la guerra furono le tasse e i prestiti, ma il ricorso alle une o agli altri fu diverso da Paese a Paese, come pure diversa fu la lungimiranza dei diversi approcci. In un saggio dal titolo *How to pay for the war*, pubblicato nel 1940, John M. Keynes sosteneva che in tempo di guerra l'Inghilterra tassava i suoi cittadini, la Francia offriva buoni del tesoro e la Germania moltiplicava le banconote. In altre parole, la guerra esaltava pregi e difetti delle diverse strutture statali, metteva in luce contraddizioni sociali e politiche. Tassazione e consenso costituirono il perno della politica inglese, per cui tributo di sangue e tributo di risorse vennero fatti marciare di pari passo. L'Inghilterra entrò in guerra con un sistema fiscale solido, percepito come equo e neutrale e capace di aumentare il prelievo in maniera sostanziale. Gli altri stati belligeranti entrarono in guerra provvisti di apparati fiscali più fragili, meno efficienti e meno equi. In Francia e Germania i vertici della gerarchia sociale rimasero ostili ad una tassazione che colpendo redditi e patrimoni imponesse sacrifici.

Le diverse strategie fiscali e finanziarie seguite durante la guerra dai vari Paesi contribuirono al divaricarsi delle politiche finanziarie dopo la guerra. La Gran Bretagna finanziò la guerra con le tasse per il 50%, la Francia col 14% e la Germania col 13%. La classe dirigente inglese era più disposta a fare sacrifici accettando una tassazione elevata rispetto alle classi dirigenti della Francia e della Germania. L'*Exchequer* inglese aumentò l'imposta sui redditi allo scoppio della guerra e di nuovo nel 1915. Nel corso della guerra il prelievo fiscale raddoppiò e il livello dell'imposizione fiscale rimase elevato anche dopo la fine del conflitto. In Francia la tassazione sul reddito, votata nel 1914, entrò in vigore solo nel 1916. In Germania l'imposta sul patrimonio non venne impiegata fino al 1917 e fu subito più che voluta

dal ministro delle finanze, l'economista conservatore Karl Theodor Helfferich (1872-1924). Inoltre la Germania aveva affrontato la guerra con diversi gravi handicap: ad una struttura industriale molto forte corrispondeva una struttura finanziaria fragile e un sistema fiscale inadeguato. Si può dire che la struttura fiscale non avesse seguito compiutamente l'evoluzione politica determinata dall'unificazione della Germania. Gli stati membri e soprattutto la Prussia controllavano in larga misura le leve del fisco, di conseguenza il *Reich* disponeva di risorse proprie limitate (dogana, imposte sui consumi e contributi dagli stati membri). Le tasse sul reddito erano e rimasero di competenza dei singoli stati e non del governo centrale, che si trovò quindi a fare i conti con una struttura finanziaria e risorse del tutto inadeguate. Il governo imperiale cercò invano di sopperire con l'introduzione di contributi di guerra straordinari e aumenti delle imposte sui consumi. Solo a guerra finita, nel 1920, le drastiche riforme introdotte dal nuovo ministro socialdemocratico Matthias Erzberger (1875-1921) imposero la sovranità fiscale del Reich a scapito dei singoli stati.

Oltre alla tassazione si poteva ricorrere all'indebitamento: i diversi Paesi belligeranti emisero Buoni del Tesoro all'interesse del 5% in grande quantità e periodicamente li convertirono in debiti di guerra con cedole al 4-5%. E' opportuno ricordare che, in media, circa l'80% di tutte le spese di guerra dei belligeranti furono finanziate con prestiti raccolti in prevalenza attraverso il credito bancario e non grazie ad autentici risparmi. Ricorrendo prevalentemente al credito di questo tipo e non alla tassazione, i governi trassero inizialmente beneficio perché l'ordine sociale non fu turbato, ma questa stabilità era destinata a rivelarsi illusoria (tab. 12).

Il finanziamento della guerra avvenne anche rastrellando risorse all'estero: attraverso la cessione di beni e attività o l'accensione di debiti. Nel novembre 1918 la Gran Bretagna aveva contratto un debito nei confronti degli USA pari a 4,1 miliardi di dollari, composti da obbligazioni e anticipazioni su acquisti di beni. Dal canto suo la Francia si era indebitata per 7 miliardi di dollari: 3 miliardi erano stati prestati dalla Gran Bretagna e 4 dagli Stati Uniti. L'accesso della Germania all'assistenza finanziaria estera fu molto più contenuto: all'inizio della guerra furono ottenuti prestiti, ma di entità limitata, dai Paesi scandinavi e fu consentito alla Svezia di estinguere vecchi debiti, mentre anticipazioni e beni furono ottenuti in cambio di oro. Fu inoltre possibile ricavare risorse da Paesi occupati, come il piccolo Belgio, costretto ad accettare marchi. Vantaggiosi accordi commerciali vennero infine stipulati con i Paesi appartenenti all'area commerciale tedesca come i Paesi dell'area balcanica e la Turchia, per la fornitura di materiali con contratti di pagamento a lungo termine.

Tab. 12 - Andamento del debito pubblico nei principali Paesi belligeranti, 1914-19

	1914	1919	Fattore di espansione
Francia (mld di franchi)	33,5	216	6
Germania (mld di marchi)	5	156	31
Gran Bretagna (milioni di sterline)	650	7400	11
Italia (mld di lire)	15	94	6

In Germania e, in misura minore, in Francia e in Italia lo sforzo bellico fu sostenuto in modo massiccio attraverso l'espansione della massa monetaria da parte delle Banche Centrali. Già prima della guerra i rispettivi governi avevano stipulato accordi con le Banche centrali per la pronta emissione di anticipi e la sospensione della convertibilità. Durante il conflitto, le banche concessero ulteriori prestiti, creando nuova moneta, oppure ricevettero dai governi stessi "promesse di pagamento" procedendo ad aumentare l'offerta di moneta usando le promesse come riserva. Alla fine del conflitto la circolazione fiduciaria di moneta era aumentata ovunque, ma evidenti appaiono i diversi approcci. In Inghilterra l'aumento era stato di poco superiore a due volte, in Francia e in Italia di sei volte, in Germania di ben quattordici volte (tab. 13).

Nel complesso il debito pubblico aumentò rapidamente e con il passare del tempo aumentò anche la quota di indebitamento a breve termine, l'offerta di moneta fu considerevolmente incrementata e le riserve metalliche delle banche a fronte delle passività diminuirono bruscamente. Alla fine della guerra Francia e Germania erano pesantemente e specularmente esposte. La Francia contava di scaricare tutto il peso sulla Germania, che aveva fatto lo stesso calcolo e ora recalcitrava. Nel 1921 furono stabilite riparazioni di guerra per 226 milioni di marchi oro, poi ridotte a 132 milioni, una cifra esorbitante e che avviò una spirale destabilizzante di eventi.

Tab. 13 - Circolazione di banconote di alcune banche centrali, 1913-20

	Banca d'Inghilterra (milioni di sterline)	Banca di Francia (milioni di franchi)	Reichsbank (milioni di marchi)	Banca d'Italia (milioni di lire)
1913	28,7	5665	1958	1647
1914	35,6	7325	2018	1828
1915	33,8	12280	5409	2624
1916	35,4	15552	6871	3294
1917	40,2	19845	9010	4660
1918	54,8	27531	13681	7751
1919	76,4	34744	27887	10197
Fattore di espansione (1913-19)	2,67	6,13	14,24	6,19

Fonte: Kindleberger (1987)

Al termine della guerra i problemi interni che i governi si trovarono a fronteggiare erano ad un tempo formidabili e pressanti:

- Si imponeva una rapida riconversione industriale su grande scala dall'economia di guerra e il contemporaneo assorbimento di grandi masse di soldati fra la forza lavoro.
- La popolazione e i reduci erano stremati da anni di conflitto e avevano pagato un elevatissimo tributo di sangue. Forti erano quindi le aspettative di giustizia sociale e di ricompensa per i sacrifici compiuti. Queste attese erano peraltro state alimentate a piene mani dai governi stessi per mantenere compatta la nazione nei momenti più difficili della guerra.
- L'immissione di grandi masse di circolante cartaceo durante la guerra non era stata sostenuta da un adeguato aumento di beni, ma l'effetto sui prezzi era stato contenuto grazie ai controlli sui prezzi e sulla distribuzione. Al termine della guerra il rapido allentamento dei controlli determinò il rapido e inatteso innesco di fenomeni inflazionistici dal devastante impatto sociale.
- Gran parte dello sforzo bellico era stato finanziato con prestiti, interni ed esterni, il cui servizio ora gravava in maniera rilevante sulle finanze dei diversi Paesi.
- Si inasprì lo scontro fiscale perché negli ultimi anni di guerra le aliquote di tassazione sul reddito, sui patrimoni e sui profitti di guerra erano state aumentate ed ora i partiti di sinistra erano favorevoli non solo a mantenerle ma ad inasprirle ulteriormente per agevolare la riconversione e rimettere in sesto le finanze statali, mentre i partiti conservatori intendevano abolirle o almeno ridurle drasticamente.

I problemi e le fonti di instabilità non erano solo interni. Anche sulla scena internazionale si confrontavano approcci e aspettative diverse che ostacolavano il rapido ritorno alla normalità. La questione più spinosa riguardava le riparazioni di guerra. Durante il conflitto sia la Francia che la Germania avevano predisposto piani che prevedevano l'imposizione di riparazioni ai nemici sconfitti. Al tavolo della pace di Versailles la Francia e, in misura minore, la Gran Bretagna puntavano a concretizzare quei piani, infliggendo onerose riparazioni alla Germania. Nonostante l'opposizione dei negoziatori tedeschi la Commissione per le Riparazioni fissò nell'aprile 1921 l'importo definitivo in 132 miliardi di marchi oro (pari a 33 miliardi di dollari USA) da pagare nell'arco di 60 anni con un tasso d'interesse fissato al 5%.

Le contraddizioni e i pericoli di questa intricata situazione non sfuggirono al giovane economista John M. Keynes, presente in qualità di consulente finanziario ai negoziati di Parigi. Profondamente contrario alle riparazioni si dimise dalla delegazione inglese e al rientro scrisse un saggio brillante e premonitore: *The Economic Consequences of the Peace* (1919), nel quale si accusavano di grave miopia i governanti dei Paesi vincitori. Keynes sosteneva infatti che i problemi economici e finanziari legati alle riparazioni erano stati sottovalutati e concludeva che l'imposizione di riparazioni così imponenti non era né ragionevole né realistica e avrebbe trascinato nella rovina non solo la Germania ma gran parte dell'Europa, la cui prosperità dipendeva da scambi e commerci.

Le profezie di Keynes non tardarono a materializzarsi. A fronte della rigidità dei vincitori le forze favorevoli ad una pace negoziata si trovarono in Germania sulla difensiva. Il capofila del partito propenso a cercare una soluzione negoziata, il ministro delle finanze Matthias Erzberger, pagò con la vita il 26 agosto 1921 il fallimento. Dopo un ulteriore inutile tentativo di rinegoziare i termini imposti, la Germania optò per la non collaborazione sospendendo il pagamento di riparazioni in natura attraverso l'invio di carbone e ferro dalle ricche miniere della Ruhr. In ritorsione il bacino della Ruhr fu occupato dalle truppe francesi nel gennaio 1923. Minatori e operai tedeschi si rifiutarono però di collaborare e il governo tedesco decise di sostenerli continuando a pagare i loro stipendi. Si trattava di un suicidio finanziario. Il governo tedesco autorizzò la stampa di crescenti quantità di cartamoneta, con il risultato di trasformare nell'arco di pochi mesi il già indebolito marco in carta straccia attraverso una dose incontrollata di inflazione (tab. 12).

Nel complesso fra 1914 e 1921 la massa monetaria era aumentata di quasi venti volte e i prezzi di oltre trenta volte, per effetto della velocità delle transazioni e della scarsità di beni a disposizione. L'inflazione tedesca aumentò ancora minacciosamente durante il 1922 e divenne incontrollabile nel 1923. La velocità di circolazione divenne tale che le presse non riuscivano più a tenere il passo con l'aumento dei prezzi (iperinflazione). Nel corso del 1922 la massa monetaria aumentò di 10 volte, mentre i prezzi salirono di oltre 40 volte. Fra gennaio e giugno del 1923 i prezzi si moltiplicarono di altre 13 volte. Il cambio marco/dollaro passò da 4 marchi nel 1914 a 62 nel 1921 per giungere a 4 trilioni nel 1923. Il marco si disintegrò e perse ogni valore mentre di conseguenza i prezzi crebbero in modo esponenziale. All'apice della crisi inflazionistica i prezzi venivano aggiornati più volte al giorno, i lavoratori ricevevano i salari due volte al giorno e correvano a spenderli prima che il loro potere d'acquisto fosse divorato dall'inflazione. La gente andava a fare la spesa con carretti colmi di banconote. Un quotidiano costava 1 marco nel maggio 1922, 1000 marchi nel settembre del 1923, 70milioni di marchi il 17 novembre del 1923.

La testimonianza dello scrittore Elias Canetti (1905-1994) è a questo proposito particolarmente efficace:

"Era uno spettacolo davvero spaventoso: tutto ciò che succedeva dipendeva da un solo presupposto, la svalutazione del denaro, che cresceva su se stesso ad un ritmo forsennato. Ciò che si abbatteva sugli uomini in quel periodo era più che un grande disordine, erano

come tante esplosioni quotidiane, se qualcuno o qualcosa si salvava da una di esse, il giorno dopo incappava nell'esplosione seguente. Gli eventi più minuti, più privati, più personali avevano sempre una stessa causa: il movimento frenetico del denaro"¹.

Tab. 12 Quantità di moneta circolante e livello dei prezzi all'ingrosso in Germania, 1914-23

	Quantità di moneta in circolazione (miliardi di marchi)	Prezzi all'ingrosso (1913 = 100)
1914	6,3	105
1916	---	152
1918	33,1	217
1919	50,1	415
1920	91,6	1496
1921	122,9	3487
Giugno 1922	180,7	7030
Dicembre 1922	1295,2	147500
Giugno 1923	17393,0	1998500

Fonte: Kindleberger (1987)

L'inflazione ebbe l'effetto di cancellare di fatto il debito pubblico tedesco, sicché quando alla fine del 1923 la moneta tedesca fu stabilizzata con una riforma monetaria che introdusse il nuovo *Rentenmark*² il debito accumulato con la guerra era stato pressoché interamente bruciato dall'inflazione. Se ciò arrecò sollievo alle finanze statali lo stesso non può dirsi dei risparmiatori, per effetto dell'iperinflazione se ne andarono in fumo i risparmi di milioni di famiglie, con inevitabili contraccolpi sociali.

L'inflazione colpì in modo particolarmente severo la Germania, ma non fu un fenomeno solo tedesco, essa toccò pressoché tutti i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, in proporzione al ricorso all'indebitamento a breve e al finanziamento monetario. La corsa dei prezzi fu arrestata solo quando fu chiaro che queste pratiche sarebbero cessate (tab. 15).

Tab. 15 - Inflazione dei prezzi durante e dopo la prima guerra mondiale

	Valore massimo dei prezzi all'ingrosso (1914 = 1)	Data
Gran Bretagna	3	1920
Italia	6	1926
Francia	7	1926
Austria	14.300	1922
Russia	4.146.849	1923
Germania	1.261.600.000	1923

Fonte: Ferguson (2001)

¹ E. Canetti, *Il frutto del fuoco. Storia di una vita (1921-1931)*, Milano 1996, p. 61.

² Il nuovo *Rentenmark* fu emesso al valore di un miliardo di vecchi marchi.

Anche la Francia al termine della guerra si trovava in una situazione finanziaria difficile, caratterizzata da una elevata massa di circolante, un elevato debito pubblico e un elevato deficit di bilancio. A differenza della Germania, la Francia contava tuttavia di far pagare il conto della ricostruzione al nemico sconfitto: una illusione dalle perniciose conseguenze economiche e psicologiche che contribuì a rendere lento e macchinoso il ritorno alla normalità della finanza pubblica francese. Per tutta la prima metà degli anni '20 la Francia continuò ad essere assillata da ulteriori deficit di bilancio, alimentati sia dalle aspettative sulle riparazioni, sia dalle difficoltà di riscossione dell'imposta sul reddito. Quest'ultima era stata introdotta come misura straordinaria nel 1917, era odiata, malamente riscossa, spesso evasa e non casualmente denominata *impot des poires*: l'imposta degli sciocchi.

Gli effetti di una quantità di moneta circolante assai accresciuta si fecero sentire subito sui prezzi che aumentarono di circa 7 volte rispetto al periodo pre-bellico. Ma la debolezza della finanza francese si scaricò soprattutto sul cambio: il franco scese rapidamente, passando da 5,5 a 11 franchi per dollaro nel 1919, a 16 nel 1921, a 22 nel 1922. Il franco fu soggetto ad un ulteriore attacco speculativo nel 1924, scendendo fino a 25 franchi per dollaro, e il suo valore non si stabilizzò fino al 1926.

Il valore degli investimenti francesi risultava dimezzato rispetto a quello pre-bellico. Due terzi degli investimenti all'estero furono perduti a causa di dismissioni, di fallimenti e dell'inflazione. Inoltre la Francia aveva contratto con gli Stati Uniti un ammontare di quasi 4 miliardi di dollari di debiti di guerra che ne facevano il secondo Paese debitore dopo la Gran Bretagna. Come paese creditore in verità la Francia aveva contribuito a sua volta allo sforzo bellico concedendo circa 2,5 miliardi di dollari in prestiti agli alleati. Circa metà di questi finanziamenti erano purtroppo andati a sostenere lo sforzo bellico russo e dopo il collasso dell'impero e la successiva rivoluzione bolscevica del 1917 erano da considerarsi inesigibili.

In Europa la Gran Bretagna era il solo paese ad avere finanziato la guerra in larga misura con le imposte e all'indomani della fine delle ostilità il governo inglese fu rapidamente in grado di stabilizzare la situazione comprimendo le spese (-60%) ma mantenendo alte le entrate (+27%). Già nel 1920 la Gran Bretagna aveva completato il rientro dalla finanza straordinaria di guerra, segnata da un deficit del 65% (1918), alla finanza ordinaria di pace, mettendo a segno un piccolo avanzo di bilancio. Anche per l'Inghilterra il problema principale era rappresentato dal debito nazionale, salito da 650 a 7800 milioni di sterline, di cui un terzo a breve (con scadenza entro 5 anni). Il governo inglese usò tutti gli strumenti di rientro senza ripudi e senza dar fiato all'inflazione: il deficit di bilancio fu azzerato, la massa monetaria fu ridotta del 14%, la vita del debito pubblico fu allungata con l'abbandono dei buoni trimestrali. Nel 1925 l'Inghilterra fu in grado di tornare alla convertibilità aurea. Paradossalmente l'Inghilterra finì per sopportare un peso debitorio maggiore proprio perché non usufruì dello sconto inflazionistico.

Gli Stati Uniti erano il solo Paese coinvolto nel conflitto a godere di una salute economica e finanziaria invidiabile. Gli Stati Uniti avevano partecipato solo all'ultima

fase del conflitto, ma erano stati i maggiori finanziatori dello sforzo bellico dei Paesi vincitori attraverso la generosa concessione di prestiti. Ora tuttavia chiedevano fermamente la restituzione dei prestiti concessi, che consideravano alla stregua di prestiti commerciali. L'intrecciarsi di due contenziosi, riparazioni e prestiti di guerra, rese singolarmente difficile la restaurazione di un sistema finanziario internazionale. Da un lato gli Stati Uniti insistevano sul regolare pagamento dei prestiti concessi, dall'altro la Francia subordinava il pagamento dei suoi debiti al contestuale pagamento delle riparazioni, mentre la Germania chiedeva condizioni sostenibili. Solo la Gran Bretagna era disposta a transigere sulle riparazioni e a cancellare i debiti interalleati, ma non unilateralmente. Va detto peraltro che il bilancio debiti/crediti della Gran Bretagna era meno sbilanciato rispetto a quello degli altri due protagonisti: la Francia, fortemente indebitata, e gli Stati Uniti, forti creditori netti.

Un minimo di stabilità fu garantito dal piano messo a punto nella primavera del 1924 da Charles Dawes (1865-1951), banchiere di Chicago, premio Nobel per la pace (1925) e futuro vice-presidente degli Stati Uniti. Il piano prevedeva un sistema di pagamenti per le riparazioni tedesche sostenuto da un adeguato prestito americano alla Germania. In tal modo veniva innescato il meccanismo che consentiva all'economia tedesca di iniziare a risollevarsi e ai due diversi e giganteschi flussi di pagamenti - riparazioni di guerra e pagamento dei debiti di guerra - di iniziare a scorrere. L'equilibrio così ristabilito consentì anche la stabilizzazione monetaria internazionale con il ripristino di un sistema di cambi fissi attraverso il *gold exchange standard* fra 1925 e 1928. Purtroppo l'intero edificio poggiava essenzialmente sulla vitalità dell'economia statunitense ed entrò in crisi con il collasso della borsa di Wall Street nel 1929. Il piano fu aggiornato nel 1929-1930 da una Commissione presieduta dal diplomatico e uomo d'affari americano Owen D. Young (1874-1962) per renderlo sostenibile nel mutato contesto economico, ma le difficoltà a rifinanziare il meccanismo indussero a stabilire una moratoria di un anno nel 1931. In realtà la moratoria pose in pratica fine al piano e né le riparazioni né il pagamento dei debiti di guerra riprese.

Al termine della guerra i governi controllavano l'economia e i comportamenti della popolazione in modo molto più efficace e completo che in passato, avevano sperimentato imposizioni fiscali assai elevate e avevano accresciuto enormemente le loro spese. Gran parte dell'aumento di spesa era legato alla guerra, ma le molteplici difficoltà del dopoguerra indussero i governi a mantenere elevato tanto il livello di spesa quanto quello del prelievo. Né l'uno né l'altro tornarono ai livelli pre-bellici per attestarsi invece su medie ben più alte. La spesa pubblica era aumentata ovunque in rapporto al prodotto interno lordo e nei principali Paesi belligeranti il livello di spesa pubblica superava il 25% del prodotto interno lordo, un valore doppio rispetto alla media prebellica (tab. 16).

Tab. 16 - Spesa pubblica complessiva per alcuni Paesi, 1913-1937 (% del PIL)

	1913	1920	1937
Austria	17,0	14,7	20,6
Francia	17,0	27,6	29,0
Germania	14,8	25,0	34,1
Italia	17,1	30,1	31,1
Regno Unito	12,7	26,2	30,0
Stati Uniti	7,5	12,1	19,7

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

A questo accresciuto potere non corrispondeva adeguata consapevolezza e lucidità di analisi. Il periodo fra le due guerre, segnato dalla crisi dell'immediato dopoguerra e dalla crisi del 1929, fu un periodo di riflessione sul ruolo dello stato, con importanti mutamenti nelle percezioni e nelle aspettative complessive. In un libro pubblicato nel 1926 (*The end of laissez-faire*) Keynes fece rilevare che il problema fondamentale non era che i governi facessero di più e meglio ciò che i privati già facevano, ma che facessero ciò che i privati non facevano affatto. Nel corso degli anni '20 numerosi stati europei avevano introdotto o rafforzato i programmi di sicurezza sociale. La Depressione che seguì alla crisi del 1929 non fece altro che giustificare un maggiore intervento statale nei diversi settori della vita economica e sociale.

La crisi borsistica ebbe un forte impatto sul mondo produttivo, provocando una catena di fallimenti, che a loro volta ebbero drammatiche ripercussioni sul mercato del lavoro. Nessun Paese a economia di mercato rimase immune dagli effetti della crisi, con pesanti flessioni del prodotto interno lordo. Fra 1929 e 1932 il PIL degli Stati Uniti si contrasse del 28%, quello della Germania, il Paese europeo più vulnerabile, del 15,7% (tab. 17). Il disagio sociale si fece acutissimo con il rapido salire della disoccupazione: negli Stati Uniti i disoccupati, che nel 1929 erano appena mezzo milione, salirono a 14 milioni nel 1932, ossia quasi il 25% della popolazione attiva. In Germania, il Paese europeo peraltro più provato dalle vicissitudini postbelliche, il numero dei disoccupati toccò gli 8 milioni nel 1932, pari ad un insostenibile 40% della forza lavoro.

Tab. 17 - Variazioni percentuali del PIL in alcuni Paesi ad economia di mercato, 1929-32

Francia	- 11,0
Germania	- 15,7
Italia	- 6,1
Regno Unito	- 5,8
Spagna	- 8,0
Stati Uniti	- 28,0
Svezia	- 8,9

L'impatto psicologico di questi avvenimenti non va trascurato: l'opinione pubblica ebbe l'impressione di vivere prigioniera di un sistema economico che ormai funzionava in modo perverso, distruggendo ricchezza invece di produrne. La depressione provocò enorme disagio sociale e fu percepita da molti come un colossale fallimento dell'economia di mercato e del liberismo, un fallimento che giustificava l'intervento governativo. Gli esperimenti di economia controllata dallo stato che erano in corso in Paesi dai regimi assai diversi come la Russia, l'Italia e, più tardi, la Germania erano guardati con interesse. Proprio in quegli anni gli ambiziosi piani quinquennali licenziati dal governo sovietico determinarono l'espansione industriale russa ad un ritmo senza precedenti.

L'intervento statale si ebbe in tutti i paesi investiti dalla crisi e costituì l'elemento più rilevante della storia economica degli anni '30, anche se assunse forme e intensità diverse da paese a paese. Ovunque la depressione mise in evidenza i limiti delle politiche sociali tradizionali, aprì un acceso dibattito sul ruolo dello stato nell'economia e indusse l'adozione di politiche sociali e di politiche espansive di spesa. In Germania e in Italia si delineò un modello di stato sociale autoritario, capace di uniformare ed estendere le strutture di protezione sociale. Analoghi furono gli sviluppi in Unione Sovietica, dove l'intero sistema delle assicurazioni sociali fu posto sotto il controllo del Consiglio Centrale dei Sindacati mentre le prestazioni (sociali e sanitarie) furono estese a tutti i cittadini dell'URSS. Nel nord Europa le politiche più innovative furono adottate in Svezia, dove nel 1932 Per Albin Hansson (1885-1946) lanciò la *Folkhempolitik* (Politica del Focolare), fondata su un programma di sostegno all'occupazione³. Negli USA il *New Deal* consentì al governo federale di avviare programmi straordinari di spesa per contenere la disoccupazione e finanziare progetti di pubblica utilità. Alla vigilia della seconda guerra mondiale il livello di spesa governativa statunitense superava il 20% del PIL, oltre il doppio rispetto al livello del 1913. In media il livello di spesa pubblica dei principali Paesi risultava di poco inferiore al 25% del prodotto interno lordo nel 1937 e in diversi Paesi, fra cui l'Italia, la Germania e la Gran Bretagna, superava il 30%. Si deve osservare tuttavia che dalla metà degli anni '30 parte dell'aumento di spesa pubblica fu dovuto ad una vigorosa ripresa della spesa militare in risposta alla aggressiva politica estera condotta dalla Germania di Hitler (tab. 18).

³ F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Carocci, Roma 2005, pp. 82-95.

Tab. 18 - Spesa militare in Francia, Gran Bretagna e Germania, 1932-39

	Francia		Gran Bretagna		Germania	
	Miliardi di franchi	% del PIL	Milioni di sterline	% del PIL	Miliardi di marchi	% del PIL
1932	13,8	5,0	103,3	2,5	0,8	0,8
1933	13,4	5,2	107,6	3,0	1,2	1,9
1934	11,6	4,9	113,9	3,0	3,6	4,1
1935	12,8	5,8	137,0	2,0	5,4	6,0
1936	15,1	6,3	185,9	5,0	10,2	10,8
1937	21,5	7,1	256,3	7,0	10,9	11,7
1938	29,1	8,6	397,4	8,0	17,0	17,2
1939	93,6	23,0	719,0	22,0	38,0	30,0

Fonte: Overy (1979)

L'intensità dell'intervento statale fu dovuta anche al fallimento delle politiche di cooperazione e coordinamento internazionale, un fallimento che ebbe una prima manifestazione rilevante nell'adozione generalizzata e nell'inasprimento di politiche protezionistiche e di contingentamento delle importazioni seguita dalla progressiva agonia del *gold exchange standard*.

Negli Stati Uniti, l'epicentro della crisi ma anche il paese economicamente più forte, nel novembre del 1932 fu eletto alla presidenza il democratico Franklin D. Roosevelt (1882-1945). Il neo presidente aveva messo al centro della sua campagna elettorale la promessa di un "*new deal*", ossia di un nuovo orientamento, una nuova concezione dei doveri e delle responsabilità del governo in campo sociale ed economico. Il nuovo approccio proponeva di rimettere in moto il motore economico riattivando il mercato interno, tentando di ridurre la disoccupazione e rivalutando i salari. Si sarebbe incrementato il potere d'acquisto della massa della popolazione stimolando così la domanda.

I provvedimenti del *new deal* adottati nel corso dei primi "cento giorni" riguardarono:

- **settore del credito**, riorganizzato dalla legge Glass-Steagall che sancì la separazione fra banche commerciali e banche d'investimento e pose gli istituti di credito sotto il controllo della Federal Reserve, decretò il ribasso del costo del denaro e istituì un sistema di sorveglianza sul mercato azionario affidato alla *Security Exchange Commission*.

- **settore agricolo**, interessato dall'*Agricultural Adjustment Act* che incoraggiò la riduzione della produzione in eccesso e concesse sussidi per dare respiro agli agricoltori indebitati.

- **settore industriale**, interessato dal *National Industry Recovery Act*, che prevedeva un vasto piano di lavori pubblici per assorbire la disoccupazione e regolamentava per la prima volta negli Stati Uniti le relazioni industriali stabilendo minimi salariali e orari massimi di lavoro.

Nell'ambito del vasto piano di lavori pubblici una grande importanza assunse il programma di potenziamento delle infrastrutture civili, con la costruzione di un

milione di chilometri di nuove strade e di 285 aeroporti, e il programma di risanamento e sistemazione della vallata del Tennessee con la costituzione della Tennessee Valley Authority. L'intervento prevedeva la realizzazione di centrali idroelettriche e l'attivazione di imprese industriali.

Il *New Deal* promosse anche il concetto di *social security*, e con esso una radicale revisione dell'impianto assistenziale e previdenziale. Nel 1933 fu creata la *Federal Emergency Relief Administration* e nel 1935 fu varato il *Social Security Act*, una legge che introduceva un sistema di copertura assicurativa obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, per i superstiti e uno schema di indennità per i disoccupati.

Il complesso dei provvedimenti raggiunse innegabili risultati: tra 1933 e 1937 la produzione industriale riprese e la disoccupazione iniziò a venire riassorbita. Ma il *new deal* incontrò forti resistenze nel mondo imprenditoriale e nella Corte Suprema, preoccupata dal crescente disavanzo statale. Queste resistenze indussero l'amministrazione Roosevelt a sospendere la politica di intervento statale e a contenere il deficit di bilancio, ma con il risultato di vedere la disoccupazione risalire rapidamente. Zittiti gli avversari, Roosevelt ritornò alla politica d'intervento, ma si era ormai alla vigilia della guerra e furono le ingenti spese per gli armamenti a permettere il definitivo superamento della crisi. L'esercito dei disoccupati scomparve del tutto soltanto nel 1943 quando ormai il Paese si trovava nel pieno di un imponente sforzo militare.

In tutti i paesi europei si sviluppò una politica di forte intervento statale con alcuni tratti comuni, almeno in parte indipendenti dal tipo di governo o di regime politico.

- a. Per fronteggiare la crisi industriale lo stato si trovò a dover svolgere un ruolo di supplenza in campo imprenditoriale e bancario. Fra le economie di mercato Italia, Francia e Germania costituiscono gli esempi più macroscopici. In Italia nel 1933 sorse un colosso come l'IRI, un istituto di diritto pubblico, che giunse a controllare fino al 44% del capitale azionario esistente in Italia e tutte le principali banche. In Francia vennero create società miste, pubbliche e private, nei principali settori dell'economia e il governo adottò severe misure di controllo su tutto il settore del credito. In Germania l'ascesa del nazismo coincise con una profonda riorganizzazione economica, che produsse sotto la guida di Hjalmar Schacht (1877-1970), ministro dell'economia dal 1934 al 1937, una sorta di economia pianificata in cui lo stato, pur non avendo proceduto a nazionalizzazioni o acquisito la gestione diretta delle imprese, rappresentava il primo motore e controllava la banca centrale e le banche miste. Anche in Inghilterra, dove l'intervento statale fu più lento e riluttante, si verificò una parziale nazionalizzazione di alcuni comparti dell'industria pesante per evitarne il collasso.
- b. Si determinò una significativa espansione della spesa pubblica a fini assistenziali e sociali, una politica in seguito denominata di *deficit spending* e

che contribuì alla successiva nascita del *welfare state*, o stato sociale. Questa tendenza si era precocemente manifestata nei paesi scandinavi, amministrati da partiti socialdemocratici. Si era affermata nell'America rooseveltiana, nella Francia del Fronte Popolare, al potere dal 1936, e anche nell'Italia fascista, dove all'inizio degli anni '30 fu riordinata l'intera materia previdenziale e creato l'Istituto Nazionale delle Previdenza Sociale.

3. 1945-2000

Il secondo dopoguerra non fu afflitto dal gravissimo problema delle riparazioni e dei debiti di guerra che aveva paralizzato la politica e la finanza internazionale per anni al termine della prima guerra mondiale, con le funeste conseguenze che abbiamo visto. In primo luogo le autorità finanziarie dei Paesi coinvolti non furono colte impreparate e il secondo conflitto mondiale fu finanziato in maniera assai maggiore del primo attraverso la tassazione. Fra 1940 e 1945 il gettito fiscale aumentò di oltre tre volte in Gran Bretagna (da 1 a 3,4 miliardi di sterline) e di otto volte negli Stati Uniti (da 6 a 48 miliardi di dollari). Nel caso della Germania più che il forte aumento della tassazione interna fu invece lo spietato sfruttamento dei territori occupati a fornire un rilevante contributo al finanziamento dello sforzo bellico. In secondo luogo, la questione dei debiti di guerra e delle eventuali riparazioni di guerra fu affrontata in maniera radicalmente diversa.

Nonostante un più sostenuto sforzo fiscale il ricorso all'indebitamento fu ingente ovunque, ma anche su questo versante la gestione finanziaria fu molto più efficace sia durante il conflitto che negli anni successivi. Prima di tutto i governi riuscirono a finanziarsi ad un costo molto basso, circa il 2%. Il risultato fu che alla fine della guerra il servizio del debito costituiva un peso sostenibile, pari al 4,6% del PIL in Gran Bretagna e appena all'1,7% del PIL negli Stati Uniti. Negli altri Paesi, sconfitti o occupati, il peso del debito pubblico accumulato fu invece drasticamente ridotto dagli effetti dell'inflazione. In Francia il debito pubblico era aumentato di dieci volte, ma i prezzi salirono di 25 volte; in Italia la massa del debito pubblico era salita di 34 volte ma i prezzi aumentarono di 55 volte. Il debito pubblico italiano che aveva raggiunto il 120% del PIL nel 1943, nel 1947 era stato ridotto al 30% dall'inflazione. In Germania e Giappone la fiammata inflazionistica fu anche più alta e il debito accumulato fu praticamente spazzato via. Nel 1950 entrambi i Paesi presentavano un debito pubblico inferiore al 10% del PIL.

Le riparazioni di guerra, richieste soprattutto dall'Unione Sovietica, non prevedevano pagamenti in denaro e furono inizialmente regolate da un programma di trasferimento di beni e servizi ma si arenarono quasi subito per l'emergere di divergenze fra le due principali potenze vincitrici, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, e vennero del tutto abbandonata con la guerra fredda. Il problema dei debiti interalleati era stato invece regolato fin dal 1941 attraverso gli accordi di *lend-lease*

(affitti e prestiti), in base ai quali gli Stati Uniti si impegnavano a fornire agli alleati beni e servizi a costo nominale. In cambio gli alleati si impegnavano a collaborare con gli Stati Uniti alla costruzione di un nuovo sistema di commercio mondiale.

Tre fattori favorirono la rapida ricostruzione delle economie dell'Europa occidentale e la successiva espansione al termine della guerra: la stabilità monetaria e ristabilita cooperazione internazionale fra le principali economie di mercato. In seguito ebbe un ruolo rilevante l'adozione da parte di tutti i principali Paesi di politiche miranti alla costituzione del *Welfare State*. La rapidità e l'efficacia delle soluzioni adottate è dovuta alla riflessione sulle ragioni della depressione degli anni '30 e sulle convincenti soluzioni teoriche proposte da Keynes e da Lord Beveridge.

1. Già durante gli ultimi anni del secondo conflitto mondiale i rappresentanti delle principali potenze impegnate nella guerra contro le forze dell'Asse avevano cercato di accordarsi sui principi e sulle istituzioni che avrebbero dovuto guidare la ricostruzione. Sul piano della stabilità economica internazionale fondamentale rilievo ebbero gli accordi stipulati nel luglio del 1944 nella cittadina di Bretton Woods, in New Jersey. Alla conferenza, cui parteciparono esperti economici di 44 Paesi, fu stabilito il ripristino della convertibilità in oro del dollaro per restituire stabilità al sistema monetario internazionale e l'istituzione di un sistema di cambi fissi o quasi fissi fra le varie monete, che potevano oscillare entro una banda prefissata dell'1%. Le parità furono fissate in parte in termini aurei e in altra parte in rapporto a valute convertibili in oro, prevedendo aggiustamenti in presenza di particolari condizioni di squilibrio della bilancia dei pagamenti. Lo schema originario di Bretton Woods si modificò alla fine degli anni cinquanta in un sistema di valute chiave dominate dalla centralità del dollaro: di fatto si creò un *gold-dollar standard* destinato a regolare le relazioni monetarie fino al 1971. Il dollaro diveniva la valuta degli scambi internazionali per eccellenza, mentre tutte le altre valute ruotavano attorno ad esso. Alla conferenza di Bretton Woods si prospettò anche la necessità di creare due nuove istituzioni internazionali: il Fondo Monetario Internazionale (1945), col compito di concedere prestiti a breve termine per sanare deficit della bilancia dei pagamenti di alcuni Paesi, e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), in seguito ribattezzata Banca Mondiale (1944), per la concessione di prestiti a lungo termine in primo luogo per la ricostruzione dei paesi danneggiati dalla guerra e in successivamente per lo sviluppo dei paesi arretrati.
2. Gli effetti della stabilità monetaria si accompagnarono a quelli della cooperazione internazionale, dapprima attraverso la costituzione dell'UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) nel 1945 per l'assistenza e l'avvio della ricostruzione post-bellica, e dell'ERP (*European Recovery Program*) nel 1947, un vasto programma di aiuti a favore dei paesi europei colpiti dalla guerra, varato dal segretario di stato americano, il generale George C. Marshall (1880-1959). Attraverso l'ERP furono erogati 15 miliardi di dollari fra 1947 e 1949. Questi aiuti finanziari furono erogati in gran parte gratuitamente e per il resto sotto forma di prestiti a lunga scadenza (30-40 anni)

a tassi agevolati (2,5%). Anche in questo caso, come per i prestiti di guerra, il prezzo degli aiuti fu essenzialmente politico: cooperazione con gli Stati Uniti nello stabilire un nuovo assetto internazionale.

3. Sul piano interno sia negli USA che in Europa Ovest le politiche di intervento statale avviate per fronteggiare la crisi del 1929 e le prime realizzazioni del *Welfare State* vennero proseguite e potenziate. In particolare ciò avvenne in Gran Bretagna ad opera dei governi laburisti, che attuarono una “*rivoluzione silenziosa*”, imperniata sulla nazionalizzazione dei settori industriali strategici e sull’avvio della riforma sanitaria, che estese a tutti i cittadini l’assistenza sanitaria gratuita, sull’estensione delle assicurazioni contro le malattie, la vecchiaia e gli incidenti sul lavoro, sulla concessione di sussidi ai disoccupati e ai poveri, sull’ampliamento dell’istruzione obbligatoria. Questo massiccio e sistematico intervento dello stato, imitato da altri Paesi europei, ebbe l’effetto di migliorare le condizioni di vita di grandi masse di popolazione e dunque, assieme agli altri fattori ricordati, di stimolare e dilatare la domanda.

Le basi teoriche di quella che molti storici ed economisti considerano la più importante fra le innovazioni istituzionali del secolo - lo stato sociale - furono poste nell’Inghilterra degli anni ‘30. L’artefice dell’elaborazione fu ancora una volta l’economista John Maynard Keynes, la cui opera - *La teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta* - scritta fra 1932 e 1934 fu pubblicata nel 1936 mentre le politiche d’intervento statale erano ovunque in pieno svolgimento. L’ipotesi teorica fondamentale di Keynes riguardava l’incapacità dell’economia di mercato di auto-correggersi. In altri termini, l’economia di mercato secondo Keynes poteva stabilizzarsi in un equilibrio di sottoccupazione senza generare automaticamente quegli aggiustamenti che secondo gli economisti classici portavano necessariamente alla migliore allocazione delle risorse e alla piena occupazione. Per questo si rendevano necessarie politiche pubbliche di sostegno alla domanda che, mediante opportuni strumenti fiscali e di bilancio, favorissero il riassorbimento della disoccupazione e innalzassero il livello della domanda effettiva in modo da garantire la piena occupazione.

Non si trattò di un passaggio semplice, dal momento che il principio del pareggio di bilancio, l’avversione ai deficit e al debito pubblico costituivano uno dei cardini del pensiero economico di Adam Smith e di tutti gli economisti classici. Fu Keynes a distruggere quel consenso. Prima di Keynes gli economisti si erano preoccupati soprattutto di fenomeni microeconomici: l’allocazione di risorse che determina i prezzi e influenza il comportamento dei diversi segmenti di mercato. In breve, parafrasando Keynes stesso, si può dire che si erano preoccupati più dei singoli alberi che della foresta.

Keynes spostò l’attenzione ai fenomeni macroeconomici della domanda e dell’offerta complessivi. Notò ad esempio che mentre sul lungo periodo offerta e domanda, entrate e spese si devono bilanciare, nel breve periodo - che è poi quello che conta per gli individui - l’equilibrio spesso viene meno, a volte con gravi conseguenze. Quando la domanda supera l’offerta, lo squilibrio genera inflazione, se

al contrario la domanda aggregata è insufficiente lo squilibrio produce deflazione e recessione. Entrambi i fenomeni, una volta innescati, non sono affatto passeggeri, ma hanno la capacità di perpetuarsi, influenzando il comportamento e le aspettative di coloro che operano e fanno funzionare il sistema economico: le persone.

Keynes argomentò che era compito del governi assumere un ruolo attivo nel controllare sia la domanda che l'offerta. Quando l'inflazione costituiva la minaccia principale i governi dovevano raffreddare la domanda riducendo la massa monetaria, aumentando le tasse e riducendo la spesa pubblica, oppure operando attraverso una combinazione dei tre fattori. Al contrario, quando l'economia rallentava e l'offerta risultava sovrabbondante ecco che i governi dovevano preoccuparsi di intervenire con una opportuna azione di stimolo, aumentando i mezzi monetari, riducendo le tasse e aumentando la spesa.

Anche sul versante del debito pubblico le tradizionali preoccupazioni di Adam Smith furono superate. Keynes osservò che mentre i privati quando si indebitano sono costretti a farlo verso l'esterno, gli stati possono invece contrarre debiti all'interno, per cui dal punto di vista macroeconomico debiti e crediti si elidono.

Da un punto di vista programmatico l'elaborazione più importante, diretta filiazione della riflessione keynesiana, fu svolta in Inghilterra dall'economista e uomo politico Lord William Beveridge (1879-1963), che nel 1942 pubblicò il fondamentale Rapporto, che prese il suo nome e divenne una sorta di manifesto dello Stato Sociale. Il Rapporto vendette 635.000 copie e si guadagnò rapidamente un immenso favore popolare. L'austerità e la guerra forgiarono il vasto consenso *bipartisan* che doveva sostenere la nascita e lo sviluppo dello stato sociale britannico. Le prime radicali riforme ispirate dal Rapporto furono avviate ancora in pieno conflitto, fra l'estate del 1943 e la primavera del 1944, con la presentazione in Parlamento di quattro *White Papers* riguardanti la sanità, l'occupazione, la sicurezza sociale e l'istruzione.

La prima fase del processo di costruzione dello stato sociale inglese si concluse nell'immediato dopoguerra con i provvedimenti resi operativi dal governo guidato dal laburista Clement Attlee (1883-1967) nel celebre *Appointed day* (5 luglio 1948), considerato il vero e proprio battesimo ufficiale dello stato sociale contemporaneo. Lo storico americano Peter Baldwin ha giustamente riconosciuto nel rapporto Beveridge e nella adozione dei suoi postulati fondamentali un evento di portata epocale paragonabile alla rivoluzione francese e il sociologo T.H. Marshall ha visto nella conquista di diritti sociali individuali la logica conclusione di un percorso storico avviato nei secoli precedenti con l'affermarsi dei diritti civili e dei diritti politici⁴.

Beveridge prefigurava una terza via fondata sulla solidarietà sociale e capace di conciliare la libertà e la responsabilità individuale - i valori centrali delle società liberali - con le forme di sicurezza collettive proprie degli stati autoritari. Gli obiettivi del piano - indicati come "*five giants*" (i cinque giganti) - si proponevano di liberare i ceti meno abbienti da "*want, disease, ignorance, squalor and idleness*" (indigenza, malattia, ignoranza, miseria e disoccupazione), introducendo fondamentali criteri di

⁴ M. Jones e R. Lowe, *From Beveridge to Blair. The First Fifty Years of Britain's Welfare State 1948-1998*, Manchester University Press, Manchester 2002, pp. 2-8.

giustizia sociale. Significativamente sul frontespizio del Rapporto Beveridge riportò una illuminante citazione tratta da Charlotte Bronte: “la miseria genera l’odio”.

Il Rapporto Beveridge insisteva su tre punti chiave:

1. diritto all’occupazione e ad un reddito minimo per tutti i cittadini;
2. diritto di accedere a beni e servizi essenziali e prezzi amministrati, ossia sottratti al mercato;
3. formazione di un sistema unificato e universale di assicurazione sociale finanziato da contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma integrato da adeguati stanziamenti statali.

Il perseguimento di questi obiettivi richiedeva una grande espansione della spesa pubblica e quindi un incremento delle entrate statali, che dovevano essere alimentate da un sistema tributario fortemente progressivo.

Dopo una fase di stasi nel corso degli anni ’50, gli anni ’60 furono segnati da una nuova forte ripresa delle politiche di protezione sociale in tutti i Paesi occidentali. Nei Paesi Scandinavi le politiche sociali ampliarono gli obiettivi e cercarono di alzare la qualità dei servizi offerti. Emblematica in questo senso fu lo slogan adottato nel 1961 dal partito socialdemocratico danese: *Solidarietà, Uguaglianza, Benessere*. I progressi dello stato sociale in Scandinavi influenzarono gli orientamenti nella Repubblica Federale Tedesca e in Olanda. Con le presidenze di John F. Kennedy (1917-1963) e Lyndon Johnson (1908-1973) anche negli Stati Uniti ripresero slancio le politiche sociali, sostenute dai programmi politici della *New Frontier* e della *Big Society*. Nel 1965 furono introdotti due nuovi programmi di assistenza sanitaria: il *Medicare*, riservato agli anziani, e il *Medicaid*, riservato agli indigenti. Si trattò dell’ultima significativa espansione. Sempre nel 1965 furono introdotti una serie di *Education Acts* a sostegno del diritto allo studio di studenti meritevoli ma provenienti da famiglie non abbienti. A confronto con gli sviluppi delle politiche sociali in Europa il sistema statunitense rimase nettamente più circoscritto, il ruolo della mano pubblica restò meno rilevante e fu prevalentemente rivolto a categorie marginali della popolazione.

Tab. 19 – Spese per la sicurezza sociale in percentuale del PIL, 1951-1970

	1951	1960	1970
Francia	11,6	13,2	15,3
Germania	13,3	15,4	17,0
Italia	7,8	12,0	16,3
Gran Bretagna	8,5	10,4	13,8
Svezia	8,6	12,2	18,8
Stati Uniti	---	6,8	9,6

Fonte: Conti-Silei (2002)

L'entusiasmo per l'interventismo statale nell'economia, accompagnato da vigorose politiche di spesa. La bibbia della nuova visione fu la *General theory of employment, interest and money* (1936), a cui si affiancarono numerosi testi esplicativi e interpretativi, quali *The theory of public finance: a study in public economy* di Richard Musgrave (1959) e *The affluent society* di John K. Galbraith (1958).

Nella visione che prese corpo nel secondo dopoguerra tre pilastri risultano fondamentali: una teoria del bene pubblico fortemente influenzata da convinzioni redistributive (tassazione progressiva), una visione che attribuiva un numero crescente di compiti alla mano pubblica (educazione, previdenza, assistenza) e un ruolo della spesa pubblica in funzione anti-ciclica a sostegno della domanda. Quest'ultimo pilastro era filiazione diretta dell'esperienza della depressione seguita al crollo di Wall Street nel 1929 e affidava ai governi la responsabilità di salvaguardare l'equilibrio economico, ossia dell'occupazione, degli investimenti, della crescita:

- a) il sostegno della domanda attraverso la leva della spesa pubblica poteva eliminare o ridurre la disoccupazione e gli inconvenienti dei cicli economici;
- b) la tradizionale idea che il bilancio dello stato dovesse sempre mirare al pareggio era da considerarsi obsoleta.

Su questo secondo punto John K. Galbraith, consigliere economico della presidenza Kennedy, ha insistito particolarmente sostenendo che di fronte al ridursi della domanda lo stato doveva ridurre le tasse e aumentare le proprie spese. La tassazione e la spesa pubblica diventavano così uno strumento per mantenere in equilibrio offerta e domanda globali. Bilancio e fiscalità diventano strumenti di equilibrio globale. La presidenza Kennedy fu proprio segnata dal lancio di una strategia che aveva come primo obiettivo la piena utilizzazione delle risorse del paese e la riduzione della disoccupazione, aumentando la spesa pubblica senza aumentare la pressione fiscale. A partire dagli anni '60 la maggior parte degli stati si è dotata di strumenti fiscali e di bilancio flessibili, capaci cioè di aumentare o ridurre rapidamente le spese di bilancio in funzione anti-ciclica. In aggiunta Galbraith sosteneva che la spesa pubblica doveva essere aumentata in una varietà di settori che andavano dall'educazione alla ricerca, dalla sicurezza sociale all'assistenza, dall'ambiente al sostegno ai paesi poveri. In particolare Galbraith sosteneva la necessità di investire nelle persone in una lotta senza quartiere alla povertà, destinata ad influenzare enormemente l'approccio alla spesa delle amministrazioni Kennedy e Johnson. Nasceva così il mito del *big government* americano e la sua associazione al Partito Democratico, di cui sia Kennedy che Johnson erano esponenti.

Due cose sono da notare: 1) l'entusiasmo rivoluzionario che accompagnò gli esperimenti di quegli anni trovava alimento nella convinzione che i programmi di spesa, la redistribuzione delle risorse e nuove tecniche di *budgeting* fossero destinate a creare una società migliore. Furono ad esempio individuate quattro aree strategiche nella formazione "scientifica" del budget: pianificazione, appropriazione,

amministrazione e controllo. 2) L'assenza dagli studi di quegli stessi anni di qualsiasi osservazione negativa legata all'impatto sull'economia derivante da *high marginal tax rates*. Si dava sostanzialmente per scontato che una forte tassazione progressiva, indispensabile per finanziare gli ambiziosi progetti concepiti, non avesse controindicazioni.

L'espansione del ruolo dello stato e della spesa pubblica fu accompagnata da una miriade di studi mirati a valutare il rapporto costi/benefici con l'intento di eliminare la discrezionalità e l'arbitrarietà della spesa al fine di costruire un processo decisionale capace di portare alla allocazione più opportuna ed efficiente delle risorse pubbliche.

Questa visione di un ruolo positivo e attivo dello stato si fece strada in tutti i principali paesi industrializzati ed ebbe applicazione pratica in una varietà di interventi legislativi. Nel corso degli anni '50 e '60 la promozione della stabilità macroeconomica fu inserito fra i compiti del governo e i tradizionali obblighi di pareggio di bilancio furono ovunque abbandonati.

La crescita della spesa pubblica e la tendenza di questa ad eccedere le entrate fu ulteriormente facilitata dal sorgere di gruppi di pressione organizzati (*lobbies*), dalla competizione fra i diversi apparati burocratici, dalla facilità di finanziamento del deficit attraverso la manipolazione della massa monetaria.

La nuova politica finanziaria, ispirata alla lezione keynesiana e ammaestrata dall'esperienza tra le due guerre, diede notevoli risultati. Fra 1945 e 1973 non solo l'economia dei Paesi industrializzati non ha conosciuto alcuna crisi significativa, ma ha registrato una delle fasi di più prolungato ed elevato sviluppo. Il tasso di crescita è risultato più accentuato che in passato, con incrementi compresi fra il 4 e il 7% annuo. Fra 1955 e 1965, il decennio di maggiore espansione, la Francia ha conosciuto una crescita annua del 5,5%, l'Italia del 6%, gli Stati Uniti del 4%. Nel contempo anche la disoccupazione, in percentuale della popolazione attiva, è risultata assai contenuta con tassi del 2% in Germania, dell'1% in Francia, del 5% negli Stati Uniti. Non meno significativi sono i dati relativi all'andamento del reddito pro capite: fra i Paesi dell'Ocse nel decennio 1950-60 si è registrata una crescita del reddito pro capite del 3,3%, che è addirittura salita al 4,1% fra 1960 e 1974.

A partire dalla fine della seconda guerra mondiale si assiste dunque ad una generalizzata espansione della spesa pubblica, più lentamente fino al 1960, più velocemente fra 1960 e 1980. Questa espansione è stata alimentata dalla costante crescita delle economie occidentali e accompagnata da un quadro sociale contraddistinto dalla espansione del reddito e del benessere. In media la spesa pubblica è salita dal 23% del prodotto interno lordo nel 1937, al 28% nel 1960 al 43% nel 1980 (tab. 20). Nelle quattro maggiori economie europee (Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna) l'aumento è stato anche più accentuato (44,8%). Al contrario gli Stati Uniti sono rimasti al 31,4% e il Giappone al 32%. Nel complesso si può dire che tutti i Paesi Ocse si muovessero nella stessa direzione, ma l'Europa procedeva più velocemente. A spingere verso l'alto la spesa pubblica sono stati soprattutto i comparti dell'istruzione, della previdenza e della sanità. In media il peso della scuola

è passato dal 2,1% del PIL nel 1937 al 5,8% del 1980, la spesa sanitaria è a sua volta salita dallo 0,4% del PIL negli anni '30 al 5,8% nel 1980, mentre la spesa previdenziale è balzata dall'1,9% del 1937 all'8,4% del 1980 (tab. 21).

Tab. 20 - Spesa pubblica in percentuale del PIL, 1937-1980

	1937	1950	1960	1965	1975	1980
Austria	20,6	25,0	35,7	33,8	40,3	48,1
Francia	29,0	28,3	34,6	36,2	42,4	46,1
Germania	34,1	30,2	32,4	35,0	45,6	47,9
Italia	31,1	23,0	30,1	33,4	43,1	42,1
Regno Unito	30,0	34,2	32,2	35,1	46,1	43,0
Stati Uniti	19,7	22,3	27,0	28,8	36,2	31,4
Svezia	16,5	26,5	31,0	35,5	51,0	60,1
Media	25,9	27,1	31,9	34,0	43,5	45,5

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000), Conti e Silei (2002)

Tab. 21 - Principali voci della spesa pubblica in percentuale del PIL, 1937-1980

	Istruzione			Sanità			Previdenza			Difesa		
	1937	1960	1980	1937	1960	1980	1937	1960	1980	1937	1960	1980
Francia	1,3	2,4	5,0	0,3	2,5	6,1	---	6,0	10,5	5,5	6,3	3,3
Germania	2,7	2,9	4,7	0,6	3,0	8,4	---	9,7	12,8	9,6	4,0	2,9
Italia	2,1	4,1	5,8	---	3,0	6,0	---	5,5	11,7	9,9	2,7	1,7
Olanda	1,5	4,9	7,6	---	1,3	6,5	---	4,0	12,6	---	3,9	3,2
Regno Unito	4,0	4,3	5,6	0,6	3,3	5,2	1,0	4,0	5,9	5,3	6,4	4,9

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

Il forte incremento della spesa statale è stato sostenuto in larga misura da un continuo aumento del prelievo fiscale, che a sua volta è passato in media dal 21,6% del 1937 al 36,8% del 1980 (tab. 22). Il maggior prelievo è stato ottenuto principalmente attraverso l'introduzione di aliquote più elevate e fortemente progressive sui redditi, di aumenti contributivi e di nuove o più elevate tariffe. L'imposta sui redditi si è in particolare affermata come l'imposta per eccellenza e come l'imposta più equa, soggetta ad una forte progressività. In molti Paesi l'aliquota massima, che colpiva i redditi più elevati, fu collocata oltre il 50%.

Dal 1972 si è fatto strada anche un nuovo fenomeno: il finanziamento della spesa pubblica attraverso il disavanzo. Nei Paesi dove questa prassi si è fatta sistematica ciò ha provocato un deteriorarsi dei conti pubblici ed un progressivo innalzamento del debito pubblico. Su quest'ultimo punto si tornerà più avanti.

Tab. 22 - Entrate fiscali in percentuale del PIL, 1937-1980

	1937	1960	1980
Francia	20,5	37,3	46,1
Germania	---	35,2	45,0
Italia	31,1	24,8	36,9
Regno Unito	22,6	29,9	39,6
Stati Uniti	19,7	27,0	30,0
Media	21,6	27,8	36,8

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

La lunga espansione economica del secondo dopoguerra si è arenata all'inizio degli anni '70. Due eventi hanno segnato in modo preciso quel passaggio: l'abbandono del sistema di Bretton Woods e la crisi petrolifera del 1973. Nell'agosto 1971 il presidente statunitense Richard Nixon (1913-1994) - sotto i colpi della speculazione e della crisi della bilancia dei pagamenti - decise la sospensione della convertibilità del dollaro in oro, portando il sistema monetario internazionale a un regime di cambi fluttuanti con evidenti problemi di governo dei pagamenti esteri. Nel 1973 il sistema di Bretton Woods fu definitivamente e ufficialmente abbandonato. Nello stesso anno la crisi petrolifera mise fine al lungo periodo di prosperità che aveva fatto dei quasi trent'anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale il periodo più stabile della storia del capitalismo. La fine dei cambi fissi determinò una situazione di instabilità che danneggiò il commercio internazionale, ma fu soprattutto lo shock petrolifero, con l'improvviso aumento del prezzo del petrolio a minacciare i Paesi industrializzati. La crisi degli anni '70 assunse tuttavia caratteri diversi da quella del 1929 perché inflazione, caduta degli investimenti e disoccupazione si manifestarono insieme, tanto che venne coniato un termine nuovo "stagflazione", per indicare una situazione dove coesistevano stagnazione produttiva e inflazione.

In questo nuovo contesto inflazionistico le tradizionali politiche d'intervento keynesiano si rivelarono in gran parte inefficaci, perché la dilatazione della spesa pubblica e i conseguenti disavanzi statali, richiedendo emissioni di moneta contribuivano ad alimentare la spirale inflattiva già in atto. Si deve però dire che l'intervento dello stato a sostegno degli investimenti e il sistema di sicurezza statale contribuirono a mitigare le conseguenze della crisi, che non assunse i caratteri devastanti di quella del '29. Nel secondo dopoguerra l'economia europea e mondiale hanno risolto con tanto successo i problemi del primo '900 che hanno progressivamente creato un ambiente economico nuovo, dove le ricette keynesiane si sono fatte via via meno utili ed efficaci.

La fine di Bretton Woods poneva seri problemi di stabilità nei pagamenti internazionali. Fino alla metà degli anni '80 la cooperazione tra le autorità monetarie centrali in materia di cambi fu limitata. Le tre maggiori aree valutarie - gli Stati Uniti,

il Giappone e l'Europa - seguirono le proprie politiche senza mettere in atto meccanismi di concertazione: il dollaro si rafforzò, il Giappone si concentrò sulla competitività delle esportazioni, l'area europea fu assorbita dai tentativi di stabilizzare i rapporti di cambio interni. Solo con gli accordi dell'Hotel Plaza di New York del settembre 1985 tra i ministri finanziari e le banche centrali del G5 (allora i primi cinque grandi paesi industrializzati) furono ristabiliti criteri collaborazione e di intervento concertato. Con il Trattato di Maastricht del 1991 i paesi europei decisero di avviare il processo di unificazione monetaria con l'obiettivo di dare stabilità e massa critica ai produttori europei. La costituzione della Banca Centrale Europea e la nascita dell'euro nel 1998, finalizzati alla creazione di condizioni favorevoli alla crescita economica dell'intera area. Con l'euro le economie europee hanno inteso acquisire la forza competitiva necessaria a affrontare con successo la globalizzazione.

A partire dagli anni '80 era ormai molto diffuso il dubbio che i Paesi più avanzati si trovassero di fronte alla crisi del *welfare state*. Di conseguenza la visione positiva dell'azione statale e di una elevata spesa pubblica ha cominciato a sgretolarsi per lasciare il posto ad una visione pessimistica. In particolare l'idea che i governi sappiano fare le scelte giuste e possiedano la capacità di porre in atto politiche efficaci ed efficienti, con un vantaggioso rapporto fra costi e benefici è stata radicalmente messa in discussione.

L'interventismo statale e le politiche di spesa sono stati oggetto di critica approfondita. Sono emersi alcuni punti deboli:

- 1) L'azione politica diretta a sostenere programmi sociali non ha considerato o ha considerato un fattore non rilevante l'interesse di parte dei promotori.
- 2) Le decisioni di politica economica prese sono state considerate troppo ottimisticamente reversibili: rimozione di incentivi e benefici concessi, riduzione di personale, cambio destinazione di spesa. In pratica ciò che in teoria appare plausibile in pratica può essere illusorio, perché è facile aumentare le spese e i benefici, difficilissimo ridurli o cambiarne i beneficiari.
- 3) I governanti non si sono preoccupati di avere un controllo adeguato della struttura: la corruzione e la docilità del settore pubblico sono fra i principali problemi emersi.

La riflessione sulla finanza pubblica è stata ri-avviata dalla constatazione che ai ritmi di espansione assunti negli anni '60 e '70 presto la spesa pubblica in molti Paesi avrebbe raggiunto livelli insostenibili.

Il dibattito ha fatto emergere alcune questioni di rilievo:

- 1) l'importanza di vincoli istituzionali alle politiche fiscali: tetti ai deficit, al debito pubblico e ai costi delle politiche sociali.
- 2) Gli eccessi e la inefficienza del *big government*, contro il quale i partiti conservatori hanno scatenato una violenta offensiva politica. Margaret Thatcher (1925-) in Inghilterra e Ronald Reagan (1911-2004) negli Stati Uniti sono stati i leader politici che con più determinazione hanno cercato di ridurre il ruolo economico dello stato colpendo la spesa pubblica, riducendo le tasse e

liberalizzando i settori produttivi dominati dalla mano pubblica, dalla telefonia ai trasporti, dall'energia alle industrie strategiche.

La retorica politica favorevole al ritorno ad uno stato più leggero è stata però accompagnata da realizzazioni circoscritte, anche se importanti limitazioni alla spesa sono stati introdotte quasi ovunque. La forte resistenza alla riduzione del ruolo dello stato è venuta non solo da impegni già assunti e dalla resistenza da parte di gruppi organizzati ma anche dalla diffusa ostilità dell'opinione pubblica a vedere tagliati i programmi di protezione sociale più onerosi. Infatti dopo il 1980 si può parlare di assestamento della spesa pubblica, non certo di contrazione. In verità la spesa pubblica in rapporto al prodotto interno lordo ha continuato ad espandersi nella maggior parte dei Paesi industrializzati almeno fino alla metà degli anni '90. (tabelle 23 e 24). In seguito si può parlare di una stabilizzazione più che di una generalizzata contrazione. Limitati sono stati anche i risultati sul parallelo obiettivo di ridurre la pressione fiscale, pur considerata ormai da molti economisti pericolosamente elevata, al punto da risultare un disincentivo al lavoro ed un invito all'evasione. Su questo versante si deve però sottolineare che sono in atto alterazioni di rilievo che hanno visto una riduzione della tassazione diretta (sul reddito) e soprattutto della sua progressività a favore di un maggiore ricorso alla fiscalità indiretta. L'autorevole Cato Institute ha calcolato che fra 1980 e 2001 l'aliquota massima di tassazione sul reddito si è ridotta nei Paesi OCSE in media di 23 punti, passando dal 67% al 44%.

Tab. 23 - Spesa pubblica in percentuale del PIL, 1980-2004

	1980	1990	1996	1999	2004
Canada	38,8	46,0	44,7	41,2	40,1
Francia	46,1	49,8	55,0	52,4	53,8
Germania	47,9	45,1	49,1	47,6	48,2
Italia	42,1	53,4	52,7	48,6	48,7
Regno Unito	43,0	39,9	43,0	39,7	42,6
Stati Uniti	31,4	32,8	32,4	30,1	35,2
Media	41,9	43,0	45,0	43,3	44,8

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000), OECD

Tab. 24 - Entrate fiscali in percentuale del PIL, 1980-2004

	1980	1990	1996	1999	2004
Canada	36,1	41,9	42,7	42,8	41,3
Francia	46,1	48,3	50,3	50,2	50,0
Germania	45,0	43,0	45,3	46,0	44,5
Italia	36,9	42,4	46,2	46,3	45,5
Regno Unito	39,6	38,7	37,2	40,3	39,8
Stati Uniti	30,0	30,8	31,6	31,0	30,6
Svezia	56,1	63,3	62,1	58,7	58,5

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000), OECD

Fino al 1973 spese ed entrate statali sono allineate in tutti i Paesi eccetto l'Italia. Si può cioè dire che fino alla crisi petrolifera l'espansione del *welfare state* si sviluppò in sintonia con le capacità di prelievo dello stato, senza sostanziale espansione del debito pubblico. Con la crisi del 1973 si determinò una brusca caduta della produzione, una impennata inflazionistica e un ritorno della disoccupazione. Ne derivò un aumento della domanda di protezione sociale proprio in concomitanza con il contrarsi delle entrate. A partire dal 1973 l'espansione della spesa pubblica è stata finanziata non solo attraverso un inasprimento delle aliquote per adeguare le entrate alle spese ma, risultando quest'ultimo inadeguato, anche attraverso un elevato *deficit spending*. Ciò ha provocato una rapida espansione dell'indebitamento pubblico, cui ha fatto riscontro un parallelo aumento della spesa per interessi (tabelle 25 e 26). Fra 1970 e 1997 l'indebitamento dei principali Paesi sviluppati è passato dal 42,9% al 71% del PIL, mentre il costo del servizio del debito è salito in media dall'1,4% del PIL al 4,5%. In alcuni Paesi, è il caso dell'Italia e del Belgio, tanto il livello di indebitamento quanto l'onere per interessi è stata molto superiore. Si tratta di un fenomeno storicamente nuovo: infatti fino alla seconda guerra mondiale un oneroso servizio del debito era di regola legato al pagamento degli interessi sul debito pubblico accumulato per fronteggiare emergenze belliche. Negli anni più vicini a noi l'impennata del debito pubblico è stata invece legata al pagamento dello stato sociale. L'effetto sui bilanci è però risultato altrettanto pernicioso perché il servizio del debito ha immobilizzato quote crescenti del PIL e ha reso i bilanci ostaggi delle oscillazioni dei tassi d'interesse. La rapida espansione del servizio del debito e le potenzialità destabilizzanti ad essa connesse hanno potentemente contribuito ad indurre i governi a cercare di stabilire criteri per mantenere in equilibrio i conti pubblici, pur evitando il ritorno alla tradizionale rigidità dei bilanci in pareggio

Tab. 25 - Debito pubblico in percentuale del PIL, 1970-1997

	1970	1980	1990	1997	2004
Austria	19,4	37,3	58,3	65,9	64,2
Belgio	67,5	78,2	129,7	122,4	96,2
Francia	53,1	30,9	40,2	64,6	67,7
Germania	18,4	31,1	45,5	65,0	65,8
Italia	41,7	58,1	104,5	121,7	105,6
Giappone	12,1	51,2	65,1	87,1	164,3
Regno Unito	81,8	54,0	39,3	60,3	39,6
Stati Uniti	45,4	37,0	55,5	61,5	65,0
Media	42,9	46,4	60,4	71,0	83,5

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

Tab. 26 - Servizio del debito in percentuale del PIL, 1970-2003

	1970	1980	1995	2003
Austria	0,8	2,5	4,0	-
Belgio	2,8	6,2	9,8	-
Francia	0,5	1,5	3,2	2,8
Germania	0,4	1,0	2,5	2,7
Italia	1,8	5,4	11,1	4,9
Giappone	1,3	3,7	4,8	1,7
Regno Unito	2,7	4,7	3,7	1,6
Stati Uniti	1,3	2,3	3,2	1,7
Media UE		1,9	5,0	3,1
Media	1,4	3,1	4,5	2,6

Fonte: Tanzi e Schuknecht (2000)

Come è stato documentato, negli ultimi 130 anni la spesa pubblica è cresciuta in maniera notevolissima in tutti i Paesi industrializzati, con una accelerazione assai forte concentrata proprio negli ultimi quarant'anni. Più che le cifre aggregate il cambiamento della composizione della spesa pubblica ci rivela come è cambiato ciò che è percepito come compito dello stato.

Fino alla seconda metà dell'800 gli stati europei avevano raggiunto un livello di organizzazione ed efficienza nettamente superiore al passato, tuttavia le loro funzioni non risultavano significativamente diverse. Si occupavano ancora quasi esclusivamente di difesa, di ordine pubblico, di amministrazione e di un numero ristretto di investimenti strategici. Anche il numero di funzionari pubblici era limitato e andava da meno dell'1% della forza lavoro in Germania ad una quota vicina al 5% in Gran Bretagna.

A distanza di un secolo e mezzo il ruolo dello stato appare radicalmente trasformato. I compiti tradizionali come la difesa e l'ordine pubblico sono rimasti, ma rappresentano ormai quote relativamente modeste del bilancio statale. Nel contempo il pubblico impiego costituisce circa 1/6 della forza lavoro nei Paesi avanzati. Ma è l'espansione della spesa sociale a rappresentare la più importante novità. Alla fine dell'800 questo capitolo di spesa costituiva meno dell'1% del PIL dei principali Paesi industrializzati. Nel 1937 dopo i primi interventi attuati per attenuare gli effetti della Depressione la media salì al del 4,5%. Nel secondo dopoguerra è stato compiuto un ulteriore grande balzo: 9,7% nel 1960. La grande fase espansiva della spesa sociale è stato il periodo 1960-80: 21,4% del PIL. Fu questa la fase di massima fiducia nei benefici effetti dell'intervento pubblico nell'economia e in politiche miranti a garantire e a ridistribuire il reddito. La crescita della spesa sociale è strettamente legata a due decisioni politiche: 1) estendere la protezione praticamente alla totalità della popolazione; 2) alzare il livello delle prestazioni offerte. Da tempo questi meccanismi di spesa stanno generando grave preoccupazione perché nel frattempo è cambiata la composizione per età della popolazione: in molti paesi l'invecchiamento minaccia di far lievitare enormemente i costi. A dispetto di politiche di contenimento,

nel corso degli anni '90 la spesa media di questa voce è infatti salita ancora, raggiungendo il 23,2% del PIL e rappresenta circa la metà di tutta la spesa pubblica.

Per riassumere:

Istruzione

un buon sistema educativo è da oltre un secolo considerato un requisito essenziale di uno stato moderno. Investire nell'educazione favorisce sia la crescita economica che la stabilità sociale. All'inizio del '900 la spesa pubblica per l'istruzione era attestata attorno all'1% del PIL. Alla vigilia della seconda guerra mondiale questa voce aveva aumentato il suo peso al 2%. L'espansione dell'educazione secondaria a partire dal secondo dopoguerra e l'aumentata attenzione alla formazione universitaria dopo il 1960 ha fatto fortemente lievitare questa voce di spesa. Nel 1960 l'istruzione rappresentava il 3,5% del PIL, nel 1980 il 5,8% e nel 1994 il 6,1. In seguito questa voce di spesa ha fatto segnare un lieve regresso: nel 2001 la spesa media dei Paesi Ocse si è ridotta al 5,8%.

Sanità

l'intervento pubblico nel settore sanitario è un fenomeno recente. L'assenza di dati attendibili prima della prima guerra mondiale è di per sé eloquente. I progressi della medicina e la convinzione che la sanità pubblica potesse contribuire tanto al benessere individuale quanto alla prosperità collettiva hanno potentemente alimentato l'espansione del settore. L'accesso gratuito alle cure sanitarie è stato rapidamente acquisito come un diritto in quasi tutti i paesi avanzati e ha costituito un ulteriore elemento di stabilità sociale. A dispetto di alcuni interventi precoci, servizi di base e benefici rimasero a lungo molto bassi: nel 1930 la Sanità costituiva mediamente solo 0,4% del PIL. Fra 1920 e 1960 l'assicurazione assistenziale obbligatoria divenne caratteristica dei paesi più avanzati. Nel 1960 la spesa sanitaria costituiva in media il 2,4% del PIL. Nel 1980 questa voce di spesa era salita al 5,8%. Nel 1994 la spesa sanitaria è salita al 6,4% ed è rimasta attestata su questo livello nella media dei Paesi Ocse (6,7% è il dato del 2004). Gli sforzi per contenerla sembrano vani perché giocano a sfavore sia il progresso tecnico - che propone servizi migliori ma più costosi - che l'invecchiamento della popolazione - una popolazione più anziana ha bisogno di maggiori cure.

Pensioni

Negli anni '20 la maggior parte dei paesi europei possedevano già qualche forma di copertura, ma limitatamente a segmenti privilegiati della forza-lavoro. Nel 1937 questa voce di spesa rappresentava in media meno del 2% del PIL. Il sistema pensionistico universale fu un prodotto del secondo dopoguerra e fu caratterizzato da un duplice progresso: espansione della copertura e aumento dei benefici. Nel 1975 si può dire che il sistema coprisse ormai il 100% della forza lavoro. Nel 1960 la spesa pensionistica rappresentava in media il 4,5% del PIL, nel 1980 era l'8,4%, nel 1993 era il 9,6%, ma in diversi paesi le percentuali erano marcatamente più alte.

L'aumento di spesa è per tre quarti da attribuire all'estensione e all'aumento dei benefici, ossia a generosità politica, ma per un quarto è dovuto all'allungamento della vita. L'atteso incremento dei segmenti di popolazione anziana (oltre 60 anni di età) è destinato, secondo i più accreditati osservatori, a fare ulteriormente lievitare nei prossimi decenni questo ambito di spesa di circa 4-5 punti del PIL in assenza di significative correzioni.

Disoccupazione

Le sussidi per i disoccupati sono fra le novità più recenti di politica sociale. Ancora nel 1975 solo due terzi della forza lavoro europea era coperta. Nel 1980 questa voce di spesa costituiva meno dell'1% del PIL ed è salita all'1,6% nel 1996.

Bibliografia di riferimento:

- L. Allen, *Il sistema finanziario globale. Dal 1750 a oggi*, Bruno Mondadori, Milano, 2002.
- G. Ardant, *Storia della finanza mondiale*, Editori Riuniti, Roma, 1981.
- C.M. Cipolla, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Il Mulino, Bologna 2002.
- M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- M. De Cecco, *Moneta e impero. Il sistema finanziario internazionale dal 1870 al 1914*, Einaudi, Torino, 1979.
- A. Di Vittorio (a cura di), *La finanza pubblica in età di crisi*, Cacucci Editore, Bari, 1993.
- N. Ferguson, *Soldi e potere nel mondo moderno, 1700-2000*, Ponte alle Grazie, Milano, 2001.
- D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
- M. Jones, *From Beveridge to Blair. The first fifty years of Britain's welfare state 1948-98*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2002.
- C.P. Kindleberger, *Storia della finanza nell'Europa occidentale*, Laterza, Roma-Bari, 1987.
- J. Macdonald, *A Free Nation Deep in Debt. The Financial Roots of Democracy*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2006.
- I. Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia e Italia 1945-1985*, Clueb, Bologna 2003.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *La dette publique dans l'histoire. «Les Journées du Centre de Recherches Historiques»*, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, Paris, 2006.
- J.E. Stiglitz, *Il ruolo economico dello stato*, Il Mulino, Bologna, 1992
- V. Tanzi e L. Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- C. Tilly (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- C. Tilly, *L'oro e la spada. Capitale, guerra e potere nella formazione degli stati europei, 990-1990*, Ponte alle Grazie, Firenze 1991.
- P.A. Toninelli (a cura di), *Lo sviluppo economico moderno dalla rivoluzione industriale alla crisi energetica (1750-1973)*, Marsilio, Venezia, 1997.