

CAPITOLO II.

PERCORSI ESEMPLARI

LIMITI DELL'ASSOLUTISMO: Le vicende della SPAGNA dell'età moderna sono un caso emblematico di mancato consolidamento del FISCAL MILITARY STATE. Dai primi decenni del '500 fino alla metà del '600 la Spagna rappresentò la più temuta potenza militare del continente europeo, un precoce esempio di Stato centralizzato di natura composita e in grado di dotarsi di strumenti finanziari capaci di supportare questa evoluzione.

La situazione si rovescia nella seconda metà del '600, quando lo Stato spagnolo fu travolto dall'incapacità di controllare le stesse forze che aveva evocato e subì un drammatico ridimensionamento, che si tradusse nel repentino collasso tanto del sistema finanziario quanto dell'apparato militare.

I crescenti bisogni finanziari legati alla guerra su più fronti per la sicurezza dello Stato consentirono ai Re Cattolici di estendere notevolmente le proprie entrate e la propria autorità trasformando in permanenti diritti fiscali in origine autorizzati in via straordinaria e temporanea delle Cortes.

Seconda in Europa per popolazione e dotata del più vasto impero transoceanico la corona spagnola non fu paralizzata dalla mancanza di risorse, ma dalla incapacità di trasformare in uno Stato organico e integrato un agglomerato di territori uniti alla persona del sovrano. Da questa incapacità derivò anche la difficoltà di rendere unitaria ed efficiente la struttura finanziaria, che rimase ostaggio della mediazione delle élites locali e dei servizi di una corte di intermediari.

FRANCIA: il problema della fiscalità rimase centrale nella storia della Francia. Lotte politiche e rivolte ruotarono drammaticamente attorno alla imposizione fiscale. Tre questioni dominarono su tutte:

- 1) LA COMPLESSITÀ E L'INEFFICIENZA DEL SISTEMA
- 2) LA CRONICA INSUFFICIENZA DELLE RISORSE
- 3) L'INIQUA DISTRIBUZIONE DEL CARICO FISCALE.

L'incapacità di avviare a soluzione il problema finanziario costrinse lo Stato francese a fare ricorso ai prestiti da una posizione di svantaggio perché lo scarso credito di cui godeva la Corona rese costosi i prestiti, lento e difficile lo sviluppo di un debito consolidato con titoli collocati sul mercato, costringendo il governo a ricorrere ai costosi servizi di una ristretta cerchia di banchieri e finanziari, che assolvevano il compito di convogliare verso le esauste casse statali quote cospicue di risparmio.

AUTOCRAZIA PATRIMONIALE.

PRUSSIA: (spirito imprenditoriale maggiore) la Prussia può essere considerata un esempio estremo ed eccentrico di FISCAL MILITARY STATE, al punto che si può dire che esercito e Stato si sovrapposero fino a fondersi in una immensa caserma.

Nel '700 la Prussia possedeva il quarto esercito d'Europa pur essendo solo tredicesima per popolazione. Il sistema tributario prussiano fu costruito fra 1641 e 1667 in concomitanza con la costituzione di un esercito permanente. Tuttavia, a differenza dei principali Paesi dell'Europa occidentale l'ascesa dello Stato prussiano continuò a poggiare sullo sfruttamento diretto di monopoli pubblici e beni demaniali anziché sulla tassazione.

La struttura fiscale era basata su criteri universalistici e poggiava su due fonti di entrata:

1) LE ACCISE: un insieme di imposte sui consumi urbani che colpivano un vasto paniere di beni con aliquote moderate.

2) LA TASSA : una imposta fondiaria che si applicava per ripartizione. A questi tributi si aggiungevano alcuni cespiti minori: dazi doganali, pedaggi interni sulle strade, sulle vie d'acque e alle porte delle città, e i diritti di bollo.

RUSSIA: l'espansione dello Stato moscovita comportò la creazione di una prima struttura amministrativa centralizzata. In periferia l'autorità fu delegata a servitori militari e civili, ricompensati con terre. Fu anche creata una struttura fiscale, basata su un sistema di imposte statali.

Il cespite principale, introdotto nel 1520, fu la SOKHA, una imposta fondiaria. Ma in pianure vaste, poco popolate e amministrate in maniera approssimativa, l'inasprimento fiscale portò l'abbandono delle terre da parte dei contadini che preferivano sottrarsi ai propri obblighi e questo ebbe conseguenze per la Russia con un progressivo asservimento dei contadini che portò a stabilizzare la base demografica e fiscale dello Stato.

Il legame tra tassazione e limitazione delle libertà individuali divenne uno dei tratti distintivi dello sviluppo dello Stato russo che si sviluppò in modo eccentrico rispetto alle principali compagini europee. Comunque sia, lo scarso sviluppo dell'economia monetaria e l'assenza di un sistema bancario rese impossibile il ricorso al debito pubblico e gli zar fecero ricorso ai patrimoni accumulati dai monasteri ortodossi, che non esitarono a confiscare nei momenti di necessità.

FIDUCIA E CONSENSO.

LA REPUBBLICA OLANDESE: nel contesto della prima età moderna la Repubblica olandese è stata descritta come una anomalia, caratterizzata da un sistema politico decentrato, debole e poco efficace. In realtà, la repubblica olandese fu nel contesto europeo del '600 un modello di FISCAL MILITARY STATE, capace di sostenere livelli di prelievo fiscale e di spesa militare fra i più elevati d'Europa. Per sostenere il prolungato sforzo bellico il debito pubblico conobbe una formidabile dilatazione, che fu gestita con grande attenzione e oculatezza.

Il ricorso alla leva vitale e la progressiva riduzione dei tassi di interesse concorsero a tenere il sistema in equilibrio e a mantenere la fiducia degli investitori. Il decentrato sistema politico olandese si rivelò più efficiente nell'ottenere consenso, nel prelevare e nel mobilitare risorse alle grandi monarchie dell'epoca.

LA RIVOLUZIONE FINANZIARIA INGLESE: il FISCAL MILITARY STATE conobbe la realizzazione più completa ed efficace in Inghilterra, ossia proprio nel Paese dove l'assolutismo regio conobbe la sconfitta più cocente.

Il successo inglese fu dovuto a un livello di consenso e di legittimità che consentì al governo di adeguare in modo sistematico il prelievo fiscale alle esigenze finanziarie. L'Inghilterra fu anche il primo Paese ad abbandonare l'appalto per affidare la riscossione delle imposte a funzionari pubblici. Già durante gli anni della guerra civile il Lungo Parlamento avviò una radicale riforma, pressoché unica in Europa: creazione di una struttura unificata di riscossione con al vertice una grande esattoria. Rispetto agli altri Paesi europei, l'Inghilterra tassava in maniera più equa e universale e riscuoteva in modo più razionale, controllava meglio il flusso delle entrate e in cassa alla fine entrava proporzionalmente di più perché c'erano meno passaggi e intermediari. Nella prima età moderna l'Inghilterra fu il Paese dove il debito pubblico stentò di più a svilupparsi perché il controllo del Parlamento poneva vincoli alle possibilità finanziarie della Corona e quest'ultima poteva raccogliere somme modeste impegnando le proprie rendite. Anche l'Inghilterra conobbe una grave crisi nel 1672 con il BLOCCO DELLO SCACCHIERE, la sospensione dei pagamenti e la riduzione forzata degli interessi sul debito fluttuante; si trattò però di una crisi di sviluppo che fu occasione per trasformare il mercato del credito per toglierlo dalle mani degli orafi o GOLDSMITHS e metterlo in quelle della BANK OF ENGLAND, che sorse come consorzio di prestatori per offrire allo Stato un finanziamento a lungo termine a tasso moderato.

L'Inghilterra si distinse anche per l'attenta salvaguardia della fiducia degli investitori e la capacità di onorare i propri impegni. Grazie a ciò il Tesoro inglese poté continuare a indebitarsi a tassi bassi.

DISCIPLINARE E PUNIRE: La povertà, anche nelle sue forme più estreme, costituiva un fenomeno di massa della società europea. La legislazione sui poveri rappresentò uno dei tratti distintivi dei nascenti Stati europei. I primi eventi organici in campo sociale furono motivati in larga misura da preoccupazioni di ordine pubblico ed ebbero carattere repressivo. In nessun Paese europeo politiche assistenziali e considerazioni economiche si intrecciarono come in Inghilterra. È a ragione celebre la **POOR LAW** introdotta da Elisabetta I nel 1598, frutto di oltre mezzo secolo di attività legislativa condotta dai Tudor e destinata a rimanere in vigore con poche modifiche fino al 1834. La **POOR LAW** costituì il primo sistema assistenziale pubblico, regolato dallo Stato e finanziato attraverso le tasse. Gli interventi erano delegati alle singole parrocchie, i cui residenti abbienti dovevano sostenerne il costo. La legge riservava gli interventi a favore dei soli residenti e individuava tre categorie di poveri: **ADULTI INABILI, BAMBINI ABBANDONATI E ADULTI SANI SENZA LAVORO.**

Lavoro coatto.

CAPITOLO III

DALLO STATO “MINIMO” ALLO STATO SOCIALE (SECOLI XIX-XX)

UNA TRANSIZIONE RIVOLUZIONARIA: L'alba della modernità fu salutata in Europa da due rivoluzioni: RIVOLUZIONE INDUSTRIALE E RIVOLUZIONE FRANCESE.

Per effetto della rivoluzione il sistema fiscale francese si avvicinò al modello della potenza da tempo politicamente più ostile alla Francia: l'Inghilterra. La transizione non fu lineare perché la rivoluzione spazzò via il sistema di finanziamento della monarchia francese e ripudiò il debito accumulato. Il nuovo sistema fiscale fu articolato su tre grandi blocchi di imposte: IMPOSTE DIRETTE, IMPOSTE INDIRETTE, TASSE DI REGISTRO. Le imposte dirette colpivano le diverse tipologie di reddito immobiliare, da lavoro e mobiliare con i titoli. Le imposte indirette colpivano i consumi interni, il commercio estero, i trasporti e gli esercizi commerciali o licenze. Le tasse di registro comprendevano l'imposta di successione e il bollo.

Sviluppo economico ed espansione del potere statale procedettero di pari passo. Per cominciare gli Stati riuscirono a svolgere in maniera molto più efficace i propri compiti tradizionali: da un lato si dotarono di strutture amministrative sempre più ampie e articolate, dall'altro attraverso la graduale introduzione della coscrizione obbligatoria potenziarono ulteriormente le proprie forze armate. Contestualmente i governi iniziarono ad assumere in maniera sistematica nuovi compiti come la costruzione e la manutenzione di infrastrutture: porti, strade, canali, ferrovie e istruzione della popolazione.

Queste trasformazioni comportarono una dilatazione delle uscite e i mutamenti politici che attraversarono il continente europeo dalla fine del '700 travolsero le esenzioni e le protezioni che avevano a lungo sottratto al fisco i beni dei ceti privilegiati. Ancora più importante fu l'effetto dei mutamenti economici: l'aumento della produzione, della produttività e degli scambi commerciali consentirono una lievitazione naturale del prelievo fiscale che sarebbe stata indispensabile nelle società eminentemente agricole dei secoli precedenti.

Nel corso dell'800 in tutti i Paesi economicamente avanzati registrarono una vivace sperimentazione e un acceso dibattito sul modo migliore di garantire l'emissione di banconote convertibili.

Il rinnovo dei privilegi di emissione della BANK OF ENGLAND nel 1833 e il BANK CHARTER ACT del 1844 sancirono il prevalere di un modello basato su un unico o su un principale, istituto di emissione sotto sorveglianza statale. A ciò si accompagnò una progressiva separazione fra gli istituti di credito ordinario e gli istituti di emissione. I primi mantennero semplici funzioni di intermediazione creditizia, mentre i secondi assunsero le funzioni destinate a divenire proprie delle banche centrali.

Al ruolo di istituti di emissione aggiunsero anche le funzioni di vigilanza bancaria e di prestatori di ultima istanza secondo i principi organizzativi del CENTRAL BANKING propugnati da Walter Bagehot direttore dell'Economist.

I TRE VALORI DELLO STATO MODERNO: ISTRUZIONE, SANITÀ, PREVIDENZA.

ISTRUZIONE: un buon sistema educativo è considerato un requisito essenziale di uno stato moderno. Investire nell'educazione favorisce la crescita economica e la stabilità sociale.

SANITÀ: l'intervento pubblico del settore sanitario è un fenomeno recente. L'assenza di dati attendibili prima della guerra mondiale è di per sé eloquente. I progressi della medicina e la convinzione che la sanità pubblica potesse contribuire sia al benessere individuale che alla prosperità collettiva hanno alimentato l'espansione del settore. Accesso gratuito alle cure sanitarie in tutti i Paesi avanzati per la stabilità sociale.

PREVIDENZA: negli anni Venti la maggior parte dei Paesi europei possedevano già una forma di copertura previdenziale, 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.

L'ETÀ AUREA DEL MINIMUM STATE: in reazione ai guasti causati dal rapace e spesso inefficiente interventismo e fiscalismo statale dei secoli dell'età moderna, il XIX secolo fu dominato dal modello di MINIMUM STATE, inteso come uno Stato che contenesse al minimo indispensabile l'intervento pubblico in campo economico e finanziario. La limitazione dell'intervento governativo fu associata alla libertà dell'iniziativa economica privata teorizzata dai padri dell'economia politica classica, Adam Smith, Robert Malthus e David Ricardo, La mano invisibile del mercato doveva sostituire la mano fin troppo visibile dei governi. Qualsiasi intervento statale, a prescindere dalle intenzioni, non poteva che essere negativo dal momento che avrebbe ridotto l'efficienza del sistema economico. L'idea che il perseguimento dell'utile individuale fosse in armonia con quello pubblico giustificava una visione minimale dello Stato e delle istituzioni pubbliche. In questa prospettiva lo Stato doveva limitarsi a fissare le regole del gioco e a garantirne la corretta applicazione, svolgendo le attività indispensabili al funzionamento della società: applicazione delle leggi, mantenimento dell'ordine pubblico, tutela della proprietà, protezione da minacce esterne, reperimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni suddette. Il governo migliore era quindi quello che governava meno.

Le entrate del settore pubblico aumentarono parallelamente allo sviluppo economico, talora in concomitanza con una riduzione della pressione fiscale. Grazie a questo flusso crescente di risorse i governi dei Paesi più avanzati, come Inghilterra, Francia e Germania, poterono permettersi di mantenere non solo ampie 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 ad impegnarsi direttamente in aree produttive strategiche dal punto di vista economico, ma fino ad allora oggetto di marginale attenzione da parte della mano pubblica. Il settore dei trasporti fu il primo destinatario di ingenti investimenti pubblici che portarono alla realizzazione di imponenti reti infrastrutturali, viarie e ferroviarie. L'istruzione fu a sua volta oggetto di interventi normativi e finanziari volti a sostenere l'alfabetizzazione di massa della popolazione e si fecero strada i primi interventi in campo sociale.

Anche il settore delle comunicazioni fu largamente dominato dalla mano pubblica. Il moderno servizio postale statale fu inaugurato nel 1840 in Inghilterra. Nei decenni successivi al monopolio postale pubblico si aggiunsero le comunicazioni via cavo garantite dal telegrafo. Sistemi analoghi furono rapidamente adottati nel resto d'Europa.

Nella sfera delle politiche sociali l'istruzione fu il primo ambito dove l'intervento della mano pubblica si fece sentire in maniera sensibile. Un livello minimo di scolarità fra ampie fasce sociali 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 seguiti da efficaci realizzazioni pratiche specie nelle più isolate e povere aree rurali mediterranee ed orientali, dove l'analfabetismo continuò a dilagare tenacemente. È tuttavia indubbio che il principio dell'educazione primaria e obbligatoria attecchì ovunque, determinando nel complesso una notevole e rapida riduzione della quota di popolazione priva di scolarità e dei rudimenti minimi di istruzione.

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 quello che agli occhi dell'opinione pubblica e dei ceti dirigenti del tempo cominciava a delinearsi come il problema del secolo, la QUESTIONE SOCIALE. Con questa espressione nella seconda metà dell'800 ci si riferiva soprattutto 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 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. 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 di comune di appoggiare le rivendicazioni di aumenti salariali e di riduzioni degli orari di lavoro.

A partire dal 1883 la Germania si trasformò in una monarchia sociale: 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. Lo Stato assume sempre più il ruolo di 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 illimitato, non temperato da provvedimenti a protezione di singoli o categorie esposti a congiunture negative.

IL MODERNO LEVIATANO: IL WARFARE STATE, 1914-1945

La formidabile espansione del ruolo dello Stato nell'economia fu in primo luogo provocata dalle esigenze imposte dalla guerra. Tra 1914 e 1918 il controllo e la partecipazione dello Stato all'economia registrarono uno sviluppo senza precedenti.

I postulati della dottrina liberale furono ribaltati e sotto il pungolo dell'emergenza bellica e il superiore interesse nazionale, lo Stato assunse un ruolo direttivo nell'economia e sottopose a una nuova disciplina le relazioni sociali.

La sapienza acquisita nell'arte del governo, la capacità di amministrare e disciplinare società complesse, i progressi economici e tecnici, l'efficienza dell'organizzazione finanziaria, costituivano elementi salienti della supremazia europea.

La GRANDE GUERRA rappresentò uno spartiacque epocale nella storia europea: segnò il crollo di strutture statali antiche di secoli, travolse un sistema di valori e un ordinamento economico, chiuse una lunga fase di prosperità e aprì un trentennio di ferro e di fuoco. Non a caso, l'idea della dissoluzione divenne un tema centrale della letteratura mitteleuropea.

Il conflitto coinvolse un numero senza precedenti di Paesi, provocò la scomparsa di regimi e di Stati, altri ne fece nascere, sconvolse le relazioni internazionali e segnò l'inizio del tramonto dell'egemonia europea sul resto del mondo. Il conflitto iniziato nel 1914 chiuse un lungo periodo di relativa pace intereuropea, basti pensare che la guerra franco-prussiana del 1870 era stato l'ultimo scontro di un certo rilievo combattuto sul suolo europeo.

Quando nell'estate del 1914, in seguito all'assassinio a Sarajevo dell'arciduca Francesco Ferdinando e della moglie Sofia per mano di uno studente serbo, 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 veloce successione della Germania, della Russia, della Francia e dell'Inghilterra.

La guerra divenne mondiale coinvolgendo tutte le grandi potenze e nell'età della piena industrializzazione la mobilitazione militare assunse caratteri ben diversi e pervasivi rispetto alle guerre ottocentesche.

In primo luogo, il conflitto si trasformò da guerra di movimento in guerra di posizione. In secondo luogo, la generalizzazione della guerra impose la necessità di sostenere una mobilitazione imponente e prolungata. Il superiore interesse nazionale richiese un livello senza precedenti di intervento statale, volto a disciplinare comportamenti e consumi privati, regolamentare e dirigere tutti i 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 relazioni economiche e finanziarie internazionali crollarono come un castello di carte e, peggio ancora, a causa di una serie di circostanze e decisioni negative. 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 provocò un disordine finanziario senza precedenti perché anche su questo versante i governi belligeranti furono colti impreparati dalle esigenze della finanza di guerra. Le previsioni di una guerra breve si tradussero in stime di spesa talmente ottimistiche da risultare inutili.

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 fu trasformata in una gigantesca retrovia.

Le peculiari esigenze dell'economia di guerra determinarono il rigoroso coordinamento del fronte interno. L'intervento statale non determinò una pianificazione economica, ma introdusse rigorose forme di regolazione e controllo.

Lo Stato sosteneva con le proprie commesse e organizzava attraverso propri organismi la produzione di materiale bellico. Concordava con le imprese i prezzi dei prodotti di cui aveva necessità e la cui valutazione era così sottratta al mercato. Fissava salari dei lavoratori e orari di lavoro e sottoponeva entrambi ad un rigido controllo attraverso una vera e propria militarizzazione della forza lavoro.

Lo Stato assumeva pieno controllo del commercio estero, import/export, subordinandolo alle superiori esigenze militari.

L'intervento regolatore dello Stato si manifestò in tutti i Paesi e i vantaggi assicurati dalle commesse pubbliche e dalla disciplina militare imposta dalla forza lavoro tacitarono perplessità e insofferenze del ceto imprenditoriale. Il fenomeno assunse fin dall'agosto 1914 particolare intensità in Germania con la costituzione del KRA, un organismo destinato ad assumere vastissimi poteri di intervento in campo industriale.

Sulla scorta dell'azione di coordinamento svolta dal KRA il suo animatore, Walter Rathenau, si spinse persino a teorizzare una NEUE WIRTSCHAFT, ossia un capitalismo programmato e subordinato agli interessi collettivi. Un organismo simile si affermò anche in Italia con la costituzione nel 1915 del Sottosegretariato per le Arti e Munizioni con il compito di coordinare tutte le attività industriali rilevanti per lo sforzo bellico. Alla fine della guerra le aziende italiane classificate come ausiliarie erano circa due mila.

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. 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. Per esempio, la Germania aveva affrontato la guerra con diversi gravi handicap: ad una struttura industriale molto sviluppata 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. I LANDER, gli stati membri del Reich, controllavano in larga misura le leve del fisco, di conseguenza il Reich governava ma disponeva di limitate risorse proprie.

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% . Si ricorda che 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 soprattutto 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.

In Germania, Francia e 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 della carta moneta.

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. 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 mentre le riserve metalliche delle banche a fronte delle passività accumulate diminuirono bruscamente. Alla fine della guerra Francia e Germania erano pesantemente e specularmente esposte. Il debito francese continuò ad aumentare anche dopo la cessazione delle ostilità, perché la Francia avviò subito un vasto programma di spesa per la ricostruzione nella ferma convinzione che la Germania ne avrebbe sostenuto il peso: LE BOCHE PAIERA.

Al termine del conflitto, i problemi interni che i governi si trovarono a fronteggiare erano pressanti come la riconversione industriale su vasta scala dell'economia di guerra e il contemporaneo assorbimento di grandi masse di soldati fra la forza lavoro.

Altrettanto complesso era il problema di ristabilire l'ordine monetario. L'immissione di grandi masse di circolante cartaceo durante la guerra non era stata sostenuta da un adeguato aumento di beni, ma l'effetto inflazionistico era stato contenuto grazie ai controlli sui prezzi e sulla distribuzione.

I problemi e le fonti di instabilità non erano solo interni. Anche sulla scena internazionale si confrontavano approcci e aspettative divergenti che ostacolavano il rapido ritorno alla normalità. A ciò si aggiunsero eventi finanziari dal pesante impatto negativo come il ripudio dei debiti internazionali contratti dalla Russia da parte del nuovo governo rivoluzionario salito al potere con la rivoluzione di ottobre del 1917.

UN NUOVO PATTO SOCIALE: IL WELFARE STATE

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.

Le autorità finanziarie dei paesi coinvolti non furono colte impreparate e il secondo conflitto mondiale fu finanziato in maniera maggiore del primo attraverso la tassazione. Fra il 1940 e il 1945 il gettito fiscale aumentò di oltre tre volte in Gran Bretagna e di otto volte negli Stati Uniti. Anche in Germania il fisco coprì quasi metà della spesa, contro appena il 13% fatto registrare durante la prima guerra mondiale. Nel caso della Germania un rilevante contributo al finanziamento dello sforzo bellico venne dallo spietato sfruttamento dei territori occupati. Un apposito ufficio dei piani quadriennali, presieduto da Goring, pianificò una scientifica politica di saccheggio dei Paesi conquistati.

Nonostante un più sostenuto sforzo fiscale il ricorso all'indebitamento fu ingente ovunque, ma anche su questo versante la gestione finanziaria fu molto efficace sia durante il conflitto che negli anni successivi. La Germania e l'Italia riuscirono a mobilitare efficacemente le risorse del mercato finanziario attivando un movimento circolare di capitali imperniato sul sistema bancario: la liquidità in costante crescita liberata dalla spesa corrente dello Stato fu assorbita dalle banche che raccoglievano il risparmio privato e lo mettevano a disposizione dello Stato sottoscrivendone i titoli a lunga scadenza. Fra il 1939 e il 1945 il debito del Reich aumentò da 31 a 380 miliardi di marchi.

Le riparazioni di guerra, richieste soprattutto dall'Unione Sovietica, non prevedevano pagamenti in denaro e furono 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 abbandonate con l'insorgere della guerra fredda.

Il problema dei debiti interalleati era stato 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.

Due fattori favorirono al rapida costruzione delle economie dell'Europa occidentale e la successiva espansione economica:

1) LA STABILITÀ MONETARIA E LA RISTABILITA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE TRA LE PRINCIPALI ECONOMIE DI MERCATO.

2) L'INTERVENTO DELLO STATO NELL'ECONOMIA E L'ADOZIONE DI POLITICHE MIRANTI ALLA COSTITUZIONE DEL WELFARE STATE.

IL CONCETTO DI WELFARE STATE fu coniato in Inghilterra durante la guerra da William Temple, futuro arcivescovo di Canterbury, in contrapposizione al Welfare State totalitario costruito dal nazismo in Germania. La rapidità e l'efficacia delle soluzioni adottate fu il frutto della riflessione sulle ragioni della depressione degli anni Trenta e poggiò sul processo di riforme introdotte dal New Deal, sulle soluzioni teoriche proposte da Keynes e sui programmi avanzati da Lord Beveridge.

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 nel New Jersey.

ACCORDI BRETTON WOODS 1944: 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 fra le varie monete che potevano oscillare entro una banda prefissata dall'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 il GOLD-DOLLAR STANDARD destinato a regolare le relazioni monetarie fino al 1971. il dollaro divenne la valuta degli scambi internazionali e la valuta di riserva per eccellenza, mentre tutte le altre valute ruotavano attorno a esso. Alla conferenza di BRETTON WOODS si prospettò anche la necessità di creare TRE NUOVE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI:

INTERNATIONAL MONETARY FUND O IMF: con il compito di concedere prestiti a breve termine per sanare deficit della bilancia dei pagamenti in Paesi in difficoltà.

IBRD – INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT: concessione di prestiti a lungo termine per la ricostruzione di Paesi danneggiati dalla guerra e per lo sviluppo di quelli arretrati.

ITO – INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION: funzioni di controllo e promozione degli scambi internazionali.

L'ITO ebbe vita breve e fu sostituito nel 1948 dal GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT finalizzato a promuovere il commercio internazionale tramite la liberalizzazione degli scambi.

L'entusiasmo per l'interventismo statale nell'economia fu accompagnato in tutti i Paesi europei da una vigorosa politica di nazionalizzazione di interi comparti produttivi, a costituire cospicui patrimoni pubblici. In verità, su questo versante c'erano già state anticipazioni nel periodo fra le due guerre, ma fra 1945 e 1951 la proprietà statale in Inghilterra si estese ai trasporti (ferrovie e aviazione), all'energia (carbone, gas ed elettricità) e a comparti produttivi strategici e ad alta intensità di capitale come l'acciaio.

Ancora più dell'Inghilterra fu la Francia a distinguersi per una decisa politica di nazionalizzazioni che coinvolse le aziende del settore energetico, dei trasporti, delle comunicazioni, del credito e delle assicurazioni. A ciò si aggiunse una pianificazione economica coordinata dal governo.

Le basi teoriche di quelli che molti storici ed economisti considerano la più importante fra le innovazioni istituzionali del XX secolo, lo STATO SOCIALE, furono poste nell'Inghilterra degli anni Trenta.

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 di 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 classico. Fu Keynes a distruggere quel consenso.

Keynes spostò l'attenzione ai fenomeni macroeconomici della domanda e dell'offerta aggregati. 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 necessariamente transitori, ma hanno la capacità di perpetuarsi, influenzando il comportamento e le aspettative di coloro che operano e fanno funzionare il sistema economico: le persone.

Da un punto di vista programmatico l'elaborazione più importante fu svolta in Inghilterra dall'economista e politico Lord William Beveridge, 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. La solidarietà dimostrata dalla nazione durante la guerra fu trasformata da Beveridge nel cemento di un nuovo patto sociale per l'avvio di una formidabile campagna contro la povertà. D'altro canto i sacrifici imposti dalla guerra generarono un livello di solidarietà sociale che portarono la popolazione britannica ad accettare un grande sviluppo di politiche di uguaglianza sociale e di intervento dello Stato nell'interesse collettivo.

Le prime radicali riforme ispirate al 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.

Il Rapporto Beveridge proponeva un sistema unitario e universale di sicurezza sociale basato su tre punti chiave: 1) DIRITTO ALL'OCCUPAZIONE E AD UN REDDITO MINIMO DEI CITTADINI; 2) DIRITTO AD ACCEDERE A BENI E SERVIZI ESSENZIALI E PREZZI AMMINISTRATI, OSSIA SOTTRATTI AL MERCATO; 3) LA 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 modello inglese di sicurezza sociale non attecchì immediatamente nell'Europa continentale, in particolare in Francia, Italia e Germania, assorbite dai compiti della ricostruzione. Tuttavia, dopo una fase di incertezza che caratterizzò gran parte degli anni Cinquanta, gli anni Sessanta furono segnati dal rinnovato slancio 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 Scandinavia influenzarono gli orientamenti nella Repubblica Federale Tedesca e in Olanda.

Alla teoria generale di Keynes si affiancarono numerosi testi esplicativi e interpretativi, come THE THEORY OF PUBLIC FINANCE: A STUDY IN PUBLIC ECONOMY di Richard Musgrave e THE AFFLUENT SOCIETY di John K. Galbraith. Nella visione che prese corpo nel secondo dopoguerra tre pilastri risultano fondamentali:

- 1) TEORIA DEL BENE PUBBLICO INFLUENZATA DA PRINCIPI DI DEMOCRAZIA ECONOMICA E SOCIALE, FAVOREVOLE AD UN USO REDISTRIBUTIVO DELLA LEVA FISCALE ATTRAVERSO LA TASSAZIONE PROGRESSIVA.
- 2) UNA VISIONE CHE SOTTRAeva AL MERCATO E AFFIDAVA ALLA MANO PUBBLICA UN NUMERO CRESCENTE DI SERVIZI ALLA PERSONA (EDUCAZIONE, PREVIDENZA, ASSISTENZA. EROGAZIONE DI BENI PRIMARI (TRASPORTI, ENERGIA, COMUNICAZIONE).
- 3) UN RUOLO DELLA SPESA PUBBLICA IN FUNZIONE ANTICICLICA E A SOSTEGNO DELLA DOMANDA.

La crescita della spesa pubblica e la tendenza di questa ad eccedere le entrate fu ulteriormente facilitata dal sorgere di gruppi di pressione organizzati o LOBBIES dalla competizione fra i diversi apparati burocratici e dalla dilatazione di quegli stessi apparati. Il pubblico impiego ha registrato ovunque una crescita generalizzata, che ha accompagnato l'espansione dei servizi pubblici. Fra il 1960 e il 1980 gli occupati del settore pubblico passarono da un decimo a un quinto della forza lavoro occupata.

La nuova politica finanziaria diede notevoli risultati e a partire dalla fine della seconda guerra mondiale si è registrata una generalizzata espansione della spesa pubblica, spinta in alto dai comparti dell'istruzione, della previdenza e della sanità. L'unico comparto di spesa controtendenza fu quello della difesa, che in Europa ha beneficiato in maniera vistosa dei dividendi della pace interna e della proiezione esterna garantita dagli Stati Uniti.

Fin dai primi anni Settanta si manifestò anche un nuovo fenomeno: il finanziamento della spesa pubblica ordinaria attraverso il disavanzo. Fino alla crisi petrolifera del 1973 l'espansione del WELFARE STATE si era sviluppato in sintonia con le capacità di prelievo dello Stato, senza sostanziale espansione del debito pubblico.

In seguito, si determinò una brusca caduta della produzione, una impennata inflazionistica e un ritorno della disoccupazione. Ne derivarono una forte richiesta di intervento pubblico, un aumento del ricorso alla rete di protezione sociale e una generale richiesta di potenziamento delle politiche di tutela.

La formidabile espansione della spesa pubblica che ne derivò venne finanziata solo in piccola parte attraverso un inasprimento del prelievo, mentre in parte cospicua i governi fecero ricorso ad un elevato deficit spending. In questo nuovo contesto le politiche di intervento keynesiano si rivelarono in parte inefficaci, perché la dilatazione della spesa pubblica e i conseguenti disavanzi statali, richiedendo un massiccio ricorso all'emissione di cartamoneta, alimentarono la spirale inflazionistica senza riuscire a contenere la disoccupazione. Si deve però dire che l'intervento dello Stato a sostegno degli investimenti e il sistema di sicurezza sociale contribuirono a mitigare l'impatto e le conseguenze della crisi, che non assunse le devastanti dimensioni di quella del '29.

MENO STATO, Più MERCATO

Nel secondo dopoguerra gli Stati Uniti e i Paesi dell'Europa occidentale hanno risolto con tanto successo i problemi di governo dell'economia emersi nel periodo fra le due guerre mondiali da determinare il progressivo consolidarsi di un ambiente economico e sociale nuovo, dove la meccanica applicazione delle idee Keynesiane si è fatta meno efficace.

Rallentamento del ciclo economico e instabilità finanziaria durante gli anni Settanta hanno aperto la strada ad approcci apparentemente nuovi, in realtà mutuati dalle dottrine liberiste classiche. Sul piano teorico il ritorno alla ortodossia classica era già da tempo in gestazione e poteva avvalersi di economisti di spicco quali Milton Friedman che, a differenza di Keynes, incoraggiava interventi di politica economica sul versante dell'offerta. Per i monetaristi il primo passo per avviare un riordino finanziario era costituito dalla introduzione di norme monetarie e fiscali per controllare l'offerta di moneta, in modo da riportare sotto controllo l'inflazione.

A partire dagli anni Ottanta, anche ruolo e funzioni dello Stato nell'economia e nella società sono stati oggetto di una radicale rivisitazione, che ha portato ad un ridimensionamento del potere di intervento diretto dello Stato nell'economia e del ruolo redistributivo della mano pubblica. Il sostegno alla espansione del WELFARE STATE non solo ha registrato una flessione, ma hanno cominciato ad essere messi in discussione i fondamenti stessi delle politiche sociali.

In particolare, Milton Friedman ha bollato il WELFARE STATE come una forma di assistenzialismo più costosa che utile. Contestualmente, la fiducia nelle politiche pubbliche e nella capacità dei governi di compiere le scelte giuste per il bene pubblico e di mettere in atto politiche efficaci ed efficienti, con un vantaggioso rapporto fra costi e benefici, ha cominciato ad essere contestata.

Intensità e velocità della svolta non sono state uniformi. Particolarmente brusco fu il cambiamento in alcuni Paesi guida, dove furono eletti politici ispirati dal pensiero neoliberista sulla base di piattaforme che promettevano di restituire iniziativa al settore privato, di ridurre la pressione fiscale e di ridimensionare in maniera drastica dirigismo statale e spesa pubblica. Il segnale del cambiamento partì dalla Gran Bretagna nel 1979 con la vittoria elettorale del Partito conservatore di Margaret Thatcher, cui seguì nel 1980 il trionfo di Ronald Reagan negli Usa.

Furono Margaret Thatcher e Ronald Reagan i due politici che abbracciarono le tesi delle scuole economiche emergenti (monetarismo, nuova macroeconomia classica, supply side economics), promuovendo politiche atte a ridurre il ruolo economico dello Stato colpendo la spesa pubblica, riducendo le tasse, privatizzando e liberalizzando i settori produttivi dominati dalla mano pubblica.

Negli USA, dove la proprietà pubblica di attività imprenditoriali era già molto modesta, si impose la DEREGULATION, ossia la riduzione o l'eliminazione di vincoli posti all'iniziativa privata in una varietà di settori, dal credito ai trasporti. In Europa, dove invece molte attività imprenditoriali dipendevano dalla mano pubblica prevalse la SNAZIONALIZZAZIONE, ossia la cessione ai privati di aziende controllate dallo Stato. La privatizzazione di imprese e servizi pubblici ha rappresentato la novità più significativa e ha beneficiato del favore della pubblica opinione. Avviata dalla Thatcher in Inghilterra, la tendenza si è diffusa sul continente europeo traducendosi in un imponente ridimensionamento dell'economia mista sviluppatasi fin dagli anni Trenta con il trasferimento di attività imprenditoriali dal pubblico ai privati. Questo processo ha trovato ulteriore alimento nel fallimento delle economie socialiste dell'est europeo, reso evidente dal muro di Berlino e dalla successiva dissoluzione dell'Unione Sovietica (1992). Interi comparti per decenni controllati dalla mano pubblica, dalle telecomunicazioni ai trasporti, dall'energia al credito, sono stati consegnati al mercato.

LE PRIVATIZZAZIONI IN ITALIA: avviate nel luglio 1992 dal governo Amato, con qualche anno di ritardo rispetto agli altri Paesi europei, le privatizzazioni italiane hanno rappresentato una delle maggiori operazioni di smobilizzo sui mercati mondiali tanto per dimensioni complessive quanto per e dimensioni di alcune delle imprese trattate.

Oltre a ridurre la debordante presenza dello Stato nell'economia, le privatizzazioni sono state un importante strumento di risanamento della finanza pubblica e hanno contribuito alla riduzione dello stock di debito accumulato. Le operazioni più consistenti hanno riguardato la cessione di Telecom Italia per la telefonia, Seat editoria, Ina assicurazioni, Imi, credito italiano, Banca Commerciale italiana per il credito, Autogrill per alimentare e ristorazione, Enel ed Eni per l'energia.

L'interventismo statale e le politiche di spesa pubblica hanno cominciato ad essere considerati insostenibili a lungo termine e incompatibili con una vibrante economia di mercato. La duplice riduzione degli oneri fiscali e della spesa pubblica si è affermata quale presupposto fondamentale per una economia di successo. L'azione dello Stato è stata così orientata a garantire l'apertura e il buon funzionamento dei mercati piuttosto che a governare settori strategici sottratti al mercato; mentre la disparità sociale ha assunto un 'accezione positiva. Di conseguenza anche l'utilizzo della leva fiscale in funzione redistributiva è stato fortemente attenuato.

La tensione determinata dalla difficoltà a ridurre la spesa pubblica (impopolare) e la tentazione di ridurre la pressione fiscale (popolare) ha favorito una pericolosa divaricazione fra entrate e spese, che è divenuta strutturale in alcuni Paesi, fra cui l'Italia, provocando una rapida espansione dell'indebitamento pubblico.

In alcuni Paesi come Italia e Belgio, tanto il livello di indebitamento quanto l'onere per interessi sono stati molto superiori. 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 legata al finanziamento di politiche sociali. L'effetto sui bilanci è risultato altrettanto pernicioso perché il servizio del debito ha immobilizzato quote crescenti della spesa pubblica, dirottata a pagare interessi invece che servizi, e ha reso i bilanci ostaggi delle oscillazioni dei tassi di interesse.

La rapida espansione del servizio del debito e le potenzialità destabilizzanti ad essa connesse hanno contribuito a indurre i governi a cercare di stabilire vincoli istituzionali alle politiche di bilancio al fine di mantenere in equilibrio i conti pubblici, senza tornare all'antica rigidità dei bilanci in pareggio: tetti ai deficit, al debito pubblico e ai costi delle politiche sociali.

TERRA INCOGNITA

REINVENTING GOVERNEMENT è una espressione che è diventata popolare negli Stati Uniti nel corso degli anni Novanta e che esprime in maniera efficace l'esigenza di ripensare ruolo e funzioni dello Stato nella prospettiva del XXI secolo e delle avanzate della globalizzazione.

Per quanto riguarda l'Europa due sono le sfide fondamentali: INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE E GOVERNO DELLA SPESA SOCIALE.

Con il Trattato di Maastricht del 1991 i Paesi dell'Unione Europea 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 furono finalizzati a cementare l'Unione e a creare le condizioni favorevoli alla crescita economica dell'intera area. Con l'euro le economie europee hanno inteso acquisire la forza competitiva necessaria ad affrontare con successo il processo di globalizzazione, ma gli Stati membri dell'Unione Europea hanno anche imboccato l'ultimo impervio tratto di un percorso avviato con il trattato di Roma del 1957: la subordinazione degli Stati nazionali a una grande struttura sovranazionale in ambito fiscale e finanziario. Si tratta di una trasformazione epocale, visto che i tentativi precedenti sono svaniti.

Nella SECONDA METÀ DEL 900 la spesa pubblica ha conosciuto una espansione particolarmente sostenuta in Europa, con una accelerazione assai forte concentrata fra 1960 e 1980. Rispetto al passato questa dilatazione della spesa pubblica non è stata straordinaria, legata ad eventi eccezionali e quindi destinata in larga misura a rientrare con il venir meno dell'emergenza.

Indica invece un mutamento strutturale nel rapporto tra Stato e società civile e nei compiti ordinari affidati alla mano pubblica. La composizione della spesa pubblica ci rivela la natura e la dimensione dei cambiamenti avvenuti e ci aiuta a comprendere le difficoltà a introdurre efficaci politiche di riduzione della spesa.

La riduzione dei costi e il recupero di efficienza costituiscono la priorità dei governi europei, tuttavia le politiche di riduzione della spesa si scontrano da un lato con l'incremento fisiologico degli oneri causati da fattori tecnologici, da mutamenti demografici e occupazionali, e dall'altro con problemi di equità sociale e generazionale. La riduzione del ruolo pubblico comporta infatti l'attenuazione delle finalità distributive tanto del prelievo quanto delle politiche di spesa.

La pressione competitiva portata dalla globalizzazione economica si è estesa dalle imprese agli Stati e coinvolge le politiche fiscali. La mobilità dei capitali e della forza lavoro qualificata ha esposto i governi ai rigori della competizione internazionale e ha sottoposto a condizionamenti e tensioni inediti scelte interne in materia fiscale e di spesa.

La sfida dell'internazionalizzazione dei mercati genera anche potenti forze contrarie: l'insicurezza e le macroscopiche disuguaglianze, frutto dell'integrazione internazionale, chiedono una compensazione nel mantenimento della rete di sicurezza sociale.

L'esperienza storica dei Paesi europei mostra che lo sviluppo e la crescita economica non sono associati solo a infrastrutture, ricerca e formazione del capitale umano, ma anche a stabilità sociale e istituzione. Su questo versante da un lato i benefici derivati dal WELFARE STATE rimangono influenti e non deve sorprendere che sia governi che opinione pubblica europea siano contrari ad abbandonarli.

Dall'altro lato, la crescita economica e l'aumento del reddito nei Paesi economicamente emergenti è probabile che favoriscano una convergenza verso l'alto sul fronte della spesa sociale piuttosto che una competizione al ribasso. Si deve infine considerare che proprio la stabilità politica e sociale garantita dal welfare state ha reso possibile l'avvio del processo di globalizzazione, il mantenimento di quella stabilità è cruciale al successo del processo stesso.