

Paolo Palazzi, Alberto Poli

La spesa pubblica in Italia
(1955 - 1975)

SAVELLI

Copyright 1979
Savelli spa - 00193 Roma - via Cicerone 44
Copertina «Davif»
Illustrazione: Heinrich Davringhansen, *L'affarista* (1921)



Indice

Introduzione *di Paolo Palazzi e Alberto Poli*, p. 9

I. UN PRIMO SGUARDO ALLA SPESA PUBBLICA (1862-1955)

1. Dinamica quantitativa e qualitativa (p. 15); 2. Cenni sul pensiero economico borghese riguardo alla spesa pubblica (p. 21); 3. Su alcuni problemi che abbiamo di fronte (p. 24); 4. Appendice metodologica (p. 26)

II. FUNZIONI ED EFFETTI DELLA SPESA PUBBLICA

1. Aspetti qualitativi (p. 30); 2. Aspetti quantitativi della spesa pubblica (p. 36)

III. LA CONTABILIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA (1955-1975)

1. Definizione del settore pubblico (p. 47); 2. Il Bilancio dello Stato (p. 50); 3. Il bilancio delle Aziende autonome (p. 68); 4. Il bilancio degli Enti locali (p. 71); 5. Il bilancio degli Enti di previdenza (p. 74); 6. Imprese a Partecipazione statale (p. 82); 7. Il conto consolidato della spesa pubblica (p. 85); 8. Calcolo del disavanzo (p. 89); 9. Il finanziamento del disavanzo (p. 91)

IV. CONCLUSIONI

1. Uno schema di riferimento: contributi alla produzione, spese e

Finito di stampare nel mese di marzo 1979
dalla So.ge.ma. srl - Roma
Tel. (06)6960745/6960964

consumi sociali (p. 101); 2. Spesa pubblica e crisi degli anni '70 (p. 107); 3. Spesa pubblica e funzione dello Stato nella riproduzione delle classi (p. 111); 4. Tagli della spesa pubblica e composizione di classe (p. 115)

BIBLIOGRAFIA, p. 123

«La finanza pubblica rappresenta uno dei migliori punti di partenza per l'analisi di una società, specialmente, anche se non esclusivamente della sua vita politica». (Joseph H. Schumpeter, *The Crisis of the tax state*, in «International economic papers», n. 4, 1954, p. 7).

«Né il volume, né la composizione della spesa pubblica, né la ripartizione del carico tributario sono determinati dalle leggi di mercato; piuttosto essi riflettono i contenuti economici e sociali fra le classi e i gruppi, e ne sono strutturalmente determinati... Ci serve una teoria del bilancio governativo, un metodo per scoprire il suo significato nell'economia politica e nell'intera società». (James O'Connor, *La crisi fiscale dello stato*, Torino, Einaudi, 1977, p. 5).

Introduzione

«Gli operai di Ottana occupano la stazione ferroviaria perché lo stato rilevi l'azienda», «Manifestazione dei precari per il posto di lavoro nell'università», «I pensionati in lotta contro le pensioni da fame», «Ospedalieri, statali e ferrovieri scioperano per aumenti salariali»: ecco alcuni titoli di giornale tipici di questi ultimi anni. Sono tutte variazioni sul tema: gli operai chiedono che lo stato garantisca salari e occupazione salvando le aziende in crisi; i dipendenti dello stato, operai e impiegati dei servizi, scioperano per migliori condizioni di vita e di lavoro; pensionati, carcerati e ammalati lottano per il diritto alla vita. Tutti costoro si rivolgono allo stato come gestore e amministratore della spesa pubblica; vi è oggi infatti una vasta e diffusa consapevolezza nel paese sul fatto che l'attività economica e finanziaria dello stato, operando soprattutto attraverso lo strumento della spesa pubblica, offra un contributo relevantissimo al comporsi del quadro complessivo delle condizioni di vita dei lavoratori, sia dal punto di vista dell'occupazione che del reddito individuale, delle attività di servizio sociale, come la scuola, i trasporti, la sanità e le pensioni, che dal punto di vista della sicurezza della vita associata.

Vi sono oggi in Italia quasi 15 milioni di pensioni, oltre 7 milioni di giovani che vanno a scuola, un vasto settore pubblico nella produzione di beni e servizi; interi settori produttivi, come il ciclo dell'acciaio o della chimica di base, vedono lo stato come controllore del pacchetto azionario di maggioranza. Se quindi la rilevanza dell'intervento dello stato nell'economia e nelle condizioni materiali di vita delle masse è un elemento ormai acquisito nel senso comune della gente, non si può certo affermare che non ve ne siano le ra-

gioni, anche strettamente economiche, posto che il complesso della spesa pubblica supera oggi oltre la metà del reddito nazionale — il che vuol dire che oltre la metà della ricchezza che viene prodotta viene direttamente o indirettamente gestita dallo stato.

«La spesa pubblica è la causa prima dell'inflazione»; «Il Fondo monetario fissa un tetto al deficit del bilancio statale»; «Siamo il paese con più pensioni del mondo»; «Pandolfi dichiara: bloccare la spesa pubblica per non perdere il treno del Serpente monetario europeo»; «Il giallo dei 5000 miliardi scomparsi dal bilancio». Questi titoli di giornale, altrettanto diffusi nell'ultimo anno, parlano dello stesso problema, ma da un'ottica rovesciata. Sostengono in genere, con singolare unanimità di conclusioni, argomentazioni e intenti, che la spesa pubblica è cresciuta troppo negli ultimi anni e che questa espansione è una delle principali cause della crisi della nostra economia, e perché no, della nostra società. Alcuni accentuano il fatto che il deficit di cassa dello stato e degli enti erogatori di prestazioni e servizi è sintomo di bancarotta, e che tale situazione è una delle cause principali dei ritmi sudamericani raggiunti dalla inflazione in un passato recente. Alcuni altri puntano l'indice sulla «improduttività» di tanti soldi destinati a finanziare scuole, ospedali, lavoratori, pensionati e consimili «diseconomie»; da questo sperpero deriverebbero inevitabilmente limiti al credito delle attività produttive, un configurarsi dei rapporti sociali nel nostro paese sempre più tra assistiti e produttori, il progressivo allontanamento economico, culturale e sociale da quei modelli centro-europei che oggi vanno per la maggiore tra gli economisti del sistema dei partiti.

Se ne conclude quindi in genere che ci saremmo abituati a spendere troppo rispetto a quanto produciamo; che nei giovani, nei lavoratori e anche nel ceto manageriale si sarebbero di conseguenza generate attese e ideologie di tipo «assistenziale», che lo stato sarebbe ormai divenuto un ente di assistenza di miriadi di parassiti e assistiti di ogni sorta; che questa politica va mutata. Innanzitutto, si afferma, bisogna che lo stato spenda meno, che adegui la logica del suo bilancio a quel sano buon senso familiare secondo il quale non si spende per consumi più di quanto si ha nel portafoglio, anzi meglio ancora se ogni mese si risparmia qualcosa. Andrebbe quindi ridotta la spesa e variata la sua composizione, in mo-

do da sostenere l'obiettivo principale di questa fase per uscire dalla crisi, cioè il rilancio dell'accumulazione capitalistica. Giunti a questo punto alcuni affermano anche che le risorse così risparmiate andrebbero dirottate su investimenti produttivi, altri ancora associano a tali investimenti modelli di consumo che coniughino insieme l'austerità come scelta qualificante di valore sociale, e nuove qualità della vita; altri ancora affermano che tale compressione della spesa e qualificazione degli indirizzi servirebbe a colpire forme di «assistenzialismo e clientelismo» funzionali agli attuali equilibri di potere nella società.

Si tratta di un dibattito e di campagne di stampa che sono in corso ormai da un paio di anni, e in cui intervengono quotidianamente gli esperti economici dei partiti, sindacalisti, ministri e autorità delle grandi istituzioni finanziarie e monetarie nazionali e internazionali. Fra tutti coloro che sono i destinatari di tale martellante bombardamento politico, siano essi operai delle aziende a partecipazione statale, studenti e pensionati, giovani e insegnanti, vi è certamente la diffusa sensazione dell'importanza delle scelte in merito alla spesa pubblica, dell'essere direttamente coinvolti da queste campagne di stampa e dalle scelte concrete dell'esecutivo in materia, nei comportamenti e negli atteggiamenti culturali, nelle aspettative e nel modello di vita e di rapporti sociali.

E, del resto, non vi è chi non veda come ogni variazione negli indirizzi di spesa — nella misura in cui incide direttamente su tutti quegli aspetti che abbiamo citato, e quindi sugli equilibri tra le classi e nei rapporti tra le persone — determini e all'opposto necessiti rilevanti mutamenti qualitativi e quantitativi nelle strutture istituzionali stesse dello stato. Infatti, tanto per fare degli esempi, in altre epoche, l'accentuarsi delle spese dello stato nei settori e istituzioni più direttamente legati a compiti di repressione interna e a politiche imperialiste all'esterno del paese, è indubbiamente stata una condizione per il riprodursi di forme dispotiche e autoritarie dello stato. Ugualmente, passando dalla storia alla cronaca, tutti abbiamo visto come l'ingresso dei partiti della sinistra storica al governo degli Enti locali all'indomani del 20 giugno 1976, abbia corrisposto immediatamente allo stringersi dei cordoni della borsa degli enti economici centrali dello stato, con il conseguente diluvio di aumenti tariffari

dei servizi locali e il relativo venir meno di buona parte di quegli obiettivi programmatici su cui le forze di sinistra avevano raccolto aspettative e consensi da parte dei lavoratori. E quindi l'attuale dibattito sulla spesa pubblica e le relative scelte in materia, vanno lette alla luce delle trasformazioni in atto nello stato, sia dal punto di vista delle sue strutture, come il decentramento amministrativo, che da quello politico, come la tendenza al rafforzamento del potere decisionale reale nell'esecutivo e nelle sue istituzioni economiche centrali.

Il primo obiettivo che ci poniamo con questo contributo all'analisi sulla spesa pubblica è quello di fornire alcuni tra gli strumenti tecnici e politici minimi per una lettura dal bilancio dello stato, per la comprensione dei termini reali del dibattito in corso, e, anche se questo appesantirà la lettura, per l'alfabetizzazione minima sui termini tecnici del come si articola e amministra l'attività economica dello stato mediante la spesa pubblica. Ci sembra questo il modo migliore per smascherare i toni scandalistici della grande stampa sull'assistenzialismo dell'economia italiana, l'oscurità di un dibattito tra esperti ed economisti del sistema dei partiti che sembra fatto apposta per nascondere dietro le posizioni «tecniche» la sostanza del problema: sia questo il rapporto tra il deficit degli enti mutualistici e i quattro soldi che lo stato eroga alla maggioranza dei pensionati, o quello che intercorre tra «il dare i numeri» sui contributi statali alla produzione per finalizzarli a investimenti e la realtà di veri e propri regali al padronato per migliaia di miliardi.

Un secondo obiettivo che ci poniamo è inoltre quello di esporre alcune valutazioni sulle attuali linee di tendenza nella trasformazione delle strutture e forme dello stato, che tenga conto del fatto che dietro le cifre e le statistiche sulla sua attività economica vi sono in realtà problemi sociali e umani di grande portata, spesso i meccanismi stessi con cui lo stato opera per la riproduzione dei rapporti tra le classi; e che quindi interventi strutturali di trasformazione nella composizione della spesa implicano ristrutturazioni nei gruppi di potere che la gestiscono, ma soprattutto nello scomporsi e riaggregarsi dei blocchi sociali che vengono marginalizzati o investiti direttamente dei compiti del rilancio dell'accumulazione.

Nel perseguire questi obiettivi abbiamo riscontrato due grosse

difficoltà. La prima è espressione degli ambiti tecnici del problema della spesa pubblica: è molto difficile il reperimento dei dati quantitativi e qualitativi della spesa, sia per il fatto che per alcuni enti erogatori essi mancano addirittura, che per l'oscurità che da sempre permea il modo con cui questi riportano la loro contabilità per quanto riguarda cifre, finalità e linguaggio. Basti pensare che solo da pochi anni le statistiche offrono dati che permettono di ricostruire nella sua globalità l'intervento economico dello stato, e che gli organi elettivi solo da quest'anno sono stati messi in grado di discuterli nel loro complesso, e nonostante ciò le stime sul volume della spesa o del disavanzo sono tuttora oggetto di valutazioni molto contrastanti. Naturalmente non mette neanche conto discutere quanto questa oscurità e inattendibilità di dati, soprattutto nei bilanci dei settori assistenziali come il sistema mutualistico, ma anche in quello delle partecipazioni statali, siano state funzionali al proliferare di greppie di potere, di centri decisionali autonomi dentro lo stato, alla costruzione di fortune economiche e politiche attraverso il clientelismo. Più utile sarebbe forse chiarire, ma ce ne manca lo spazio, perché la maggioranza dei contributi e interventi degli economisti e operatori della campagna di opinione in atto, a nome della totalità dell'arco costituzionale, abbiano contribuito al permanere di questa oscurità tecnica del problema, al perpetuarsi di equivoci e deformazioni nel presentare i termini della questione.

Una seconda difficoltà è inerente alla tesi che esprimiamo, relativamente al fatto che il concreto configurarsi dell'attuale composizione e quantità della spesa pubblica è funzione diretta degli equilibri di potere tra le classi sociali oggi in Italia, e quindi delle forme specifiche con cui si è realizzata l'accumulazione capitalistica nel corso degli ultimi venti anni. Rimarrà quindi come un limite inevitabile quello di non poter fare riferimento ad analisi complessive su questi argomenti, ma nondimeno cercheremo comunque di collegare le trasformazioni dell'intervento economico dello stato allo scontro sociale e ai soggetti sociali che le hanno determinate.

Gennaio 1979

Paolo Palazzi e Alberto Poli

I. Un primo sguardo alla spesa pubblica (1862-1955)

1. *Dinamica quantitativa e qualitativa*

In questo primo capitolo intendiamo soprattutto introdurre, a partire da uno sguardo sugli aspetti qualitativi e quantitativi della spesa pubblica dall'Unità d'Italia al secondo dopoguerra, alcuni dei problemi connessi all'attività di spesa dello stato¹.

Nella tabella 1 presentiamo un'analisi delle variazioni intervenute nell'arco di tempo considerato, nella composizione percentuale della spesa pubblica per funzioni, cioè il ripartirsi, a seconda dei fini perseguiti, dell'ammontare globale delle risorse redistribuite dallo stato. A tale scopo abbiamo individuato come finalità di spesa quelle della riproduzione dell'apparato amministrativo stesso dello stato, e del pagamento degli interessi ai sottoscrittori del debito pubblico, cioè ai finanziatori privati, delle attività di spesa dello stato attraverso il credito bancario e la sottoscrizione dei buoni del tesoro. Abbiamo inoltre individuato i settori di spesa per la difesa, cioè per le spese militari (armamenti e mantenimento dell'esercito), della giustizia e polizia, dell'istruzione a ogni livello, dei servizi sociali, come l'assistenza sanitaria e mutualistica ecc. La voce «servizi economici» comprende invece sia gli investimenti industriali diretti, come trasporti e telecomunicazioni, che i contributi alla produzione

1. I dati che riportiamo in questo capitolo, come in genere tutti i dati che vogliamo costruire una dinamica storica, hanno taluni limiti di confrontabilità tra di loro, e più consistenti ancora con quelli che presenteremo nei successivi capitoli, relativamente agli anni più recenti.

I dati di questo capitolo sono una nostra rielaborazione su quelli presentati da A. Pedone in *Elementi di scienza delle finanze*, La nuova Italia, 1967.

nel settore privato, come i crediti agevolati e i contributi agli investimenti produttivi e le spese per le attività statali di servizio a ciò collegate.

Si osserva come nei primi anni dello stato post-unitario sia particolarmente elevata la quota percentuale della spesa destinata alle spese di amministrazione e al rimborso del debito pubblico, vale a dire sia le spese per gli stipendi dei pubblici dipendenti dell'amministrazione che le spese di esercizio dello stesso apparato; sia inoltre gli interessi pagati alle banche e ai privati per il reperimento delle risorse finanziarie destinate a colmare il deficit tra spesa pubblica e risorse reperite attraverso le entrate fiscali dello stato. Tale voce passa dal 54% negli anni tra il 1862 e il 1870 al 59% tra il 1897 e il 1906. Ugualmente elevata è la percentuale di spesa destinata alla difesa esterna, cioè al soldo dell'esercito di leva, al suo mantenimento ed equipaggiamento, agli stipendi per i militari di carriera, all'acquisto di armi, merci e servizi dai privati e dagli arsenali stessi dello stato, che passa dal 28% al 21% nei periodi considerati. Consistente altresì la quota di spesa destinata ai servizi economici, che passa dal 12% al 15%. Si osserva immediatamente da questa distribuzione come una serie di funzioni che siamo oggi abituati a vedere esercitate dallo stato, come l'istruzione o l'assistenza mutualistica, sanitaria ecc., abbiano finanziamenti del tutto irrilevanti. Ciò dipende anche dal fatto che buona parte dell'assistenza e dell'istruzione erano gestite direttamente da istituzioni private, come la chiesa, e che settori quali le ferrovie, i telefoni, l'elettricità, il gas e l'acqua e i trasporti municipali erano largamente controllati da capitali privati e spesso stranieri.

Negli anni compresi tra il 1915 e il 1922 la composizione della spesa pubblica subisce un violento scrollone a causa dell'economia di guerra, secondo tendenze che avevano già cominciato a delinearsi a partire dal 1907, in seguito all'inizio della corsa europea agli armamenti e alle avventure italiane in terra d'Africa. Si osserva allora l'impennata della quota di spesa finalizzata alle spese militari che raggiunge il 74% nel corso degli anni della prima guerra mondiale, e il contemporaneo decrescere delle altre voci. Fanno tuttavia il loro ingresso, negli anni immediatamente successivi alla guerra, le voci di spesa destinate ai servizi sociali e alla istruzione.

I primi anni del regime fascista, tra il 1923 e i prodromi della grande crisi economica mondiale del 1929, vedono il permanere a livelli molto elevati della quota destinata alle spese militari, e un balzo in avanti della quota per la repressione del fronte interno, cioè delle spese per la giustizia e polizia. Queste prime osservazioni ci suggeriscono una prima considerazione sul problema del rapporto tra struttura qualitativa della spesa pubblica e modello di sviluppo economico e sociale perseguito. Infatti, l'elevata quota di spesa destinata agli armamenti e alla difesa, come anche alle spese per l'autoriproduzione dell'apparato amministrativo e per il debito pubblico, sottolineano con sufficiente chiarezza la scelta di promuovere lo sviluppo industriale del paese facendo leva sui settori dell'industria pesante, che vengono favoriti dalle commesse per gli armamenti, e inoltre favorendo la formazione di capitale bancario mediante l'indebitamento dello stato e il relativo pagamento di interessi sul debito.

Solo negli anni successivi, a partire dagli inizi del secolo, gli elevati saggi di crescita della produzione industriale determineranno finalizzazioni della spesa a programmi per opere pubbliche e infrastrutture economiche, come porti, operazioni di bonifica, strade ecc. Si tratta a ben vedere della scelta politica di realizzare il decollo industriale del paese favorendo il formarsi di capitale attraverso il sistema bancario e il sostegno alla grande industria, soprattutto siderurgica, attraverso commesse per l'esercito; fenomeni questi che daranno origine a quella compenetrazione tra il capitale finanziario delle banche private e quello industriale delle grandi imprese, soprattutto al Nord, che sarà una delle cause della politica imperialista del paese e dell'avvento del fascismo, come anche della specificità del caso italiano rispetto al modo in cui verrà affrontata dallo stato la grande crisi economica mondiale del 1929. E' ugualmente interessante osservare come l'avvento del fascismo si contraddistingua per un complesso di spese finalizzate alla difesa-offesa sui fronti interno ed esterno pari al 38% della spesa pubblica nei primi anni del regime, cioè elevatissimo per tempi di «pace», ma anche per la comparsa di quote di spesa significative per l'istruzione e la sicurezza sociale.

Gli anni della ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale ve-

dono innanzitutto il permanere a livelli relativamente elevati delle spese militari e repressive (giustizia e polizia); è un segno del clima politico e sociale nonché dei modi con cui le classi dirigenti intendevano affrontare la funzione dell'intervento dello stato nella ricostruzione economica negli anni della guerra fredda. Crescono inoltre le spese per l'istruzione, mentre subiscono una impennata positiva quelle per i servizi sociali ed economici. Discuteremo comunque con maggior dettaglio nel capitolo III la specificità dell'intervento economico dello stato nel riprodursi del modello di sviluppo di quegli anni.

Nella tabella 2 riportiamo l'andamento storico, rispetto agli stessi periodi considerati nella discussione precedente, del peso quantitativo della spesa dello stato rispetto all'andamento del Prodotto nazionale lordo, cioè al valore complessivo di tutti i beni e servizi prodotti all'interno del paese; rimandiamo invece all'Appendice che segue questo capitolo, per quanto riguarda il significato più preciso, sia dell'indicatore economico adottato per misurare il peso relativo della spesa pubblica nell'economia italiana, sia del significato politico che attribuiamo alla sua scelta.

Dall'analisi dei dati riportati in tabella 2 osserviamo che il peso delle risorse redistribuite dallo stato attraverso la spesa pubblica, relativamente al Prodotto nazionale lordo, è all'incirca costante dall'Unità d'Italia alla prima guerra mondiale. È peraltro evidente che, poiché il Pnl triplica nel periodo considerato — passando dagli 8300 miliardi medi annui nel periodo tra il 1862 e il 1870 ai 20.000 miliardi medi annui tra il 1907 e il 1914, calcolato in lire correnti, senza quindi tener conto dell'inflazione — la spesa pubblica conserva un peso quantitativo pressoché costante nell'economia del paese, pur passando in valore assoluto da 1000 miliardi a 2200 miliardi medi annui. Trascorsa la prima guerra mondiale, in cui la militarizzazione dell'economia italiana porta a una destinazione del 43% del complesso delle risorse interne alla spesa pubblica, di cui abbiamo già visto che i 3/4 sono destinati a spese militari, e ritornati ad un peso relativo del 16% della spesa rispetto al Pnl negli anni tra il 1923 e 1929, si osserva come si registri una impennata fino al 23% medio annuale rispetto al Pnl nel periodo immediatamente susseguente alla grande crisi economica mondiale del 1929. Le av-

venture belliche conseguenti alla politica aggressiva e imperialista dello stato fascista accrescono nuovamente, a partire dal 1935 la quota di prodotto nazionale redistribuita dallo stato, soprattutto a causa delle spese militari; e infine la spesa pubblica raggiunge il 27% medio annuo rispetto al Pnl negli anni della ricostruzione economica tra il 1945 e il 1955.

Un'analoga panoramica sul peso relativo nei periodi considerati delle entrate dello stato, realizzate essenzialmente mediante l'imposizione fiscale (vedi tabella 3), mostra come queste invece crescano in modo continuo senza rilevanti discontinuità, passando dall'8% del Pnl nei primi anni dello stato post-unitario al 17% nell'arco di tempo complessivamente considerato. Ciò conduce a introdurre un ulteriore elemento di analisi, conseguente alla constatazione che lo stato utilizza e redistribuisce attraverso la spesa, salvo periodi brevi, una quantità assoluta di risorse superiore a quella che incassa; opera cioè in deficit di bilancio pressoché costantemente.

Dai dati della tabella 2 relativamente al deficit, osserviamo come la politica economica perseguita immediatamente all'indomani della Unità d'Italia, punti al superamento del deficit iniziale, conseguente soprattutto alle spese militari e amministrative per l'unificazione del territorio nazionale, attraverso un aumento delle entrate, cioè mediante un aumento dell'imposizione fiscale, passando da un deficit del 4% rispetto al Pnl al pareggio di bilancio nel periodo tra il 1897 e il 1906. Una vistosa impennata del deficit si registra invece all'indomani della crisi del '29, con il passaggio dal 2% del deficit nei primi anni del regime fascista al 5% nei primi anni '30. Trascorso il periodo in cui lo stato si finanzia guerra e avventure coloniali cioè dal 1935 all'indomani della seconda guerra mondiale, si osserva come il deficit si stabilizzi nei primi dieci anni della ricostruzione intorno al 10% medio annuo rispetto al Pnl. In conclusione, ed è questo l'aspetto che ci preme sottolineare, il disavanzo tra entrate dello stato e uscite per il tramite della spesa pubblica, cioè il deficit di bilancio, inizia a divenire una componente strutturale dell'economia italiana a partire dagli anni susseguenti alla grande crisi, cui corrisponde, come abbiamo già sottolineato, l'ingresso nella composizione della spesa di nuove voci e il suo mutamento sostanziale nelle funzioni. Il deficit raggiunge infine valori relativamente ancora superiori e

TABELLA 1.
Bilancio dello stato: composizione percentuale della spesa pubblica per funzioni (1862-1955)

	1862/70	1871/96	1897/06	1907/14	1915/22	1923/29	1930/34	1935/38	1939/44	1945/55
Interessi del debito pubblico e spese per l'amministrazione	34	60	59	44	14	38	39	25	11	20
Difesa	28	23	21	27	74	31	27	21	10	24
Giustizia e polizia	3	2	2	3	2	7	7	2	2	6
Istruzione	-	-	-	-	2	6	7	5	3	10
Servizi sociali	-	-	-	-	1	1	1	1	1	9
Servizi economici	12	13	15	19	6	13	15	10	3	29
Altre spese	3	2	3	7	1	4	4	34	70	2
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

TABELLA 2.
Bilancio dello stato: entrate, spese, disavanzo in rapporto al Pil (1862-1955)

	1862/70	1871/96	1897/06	1907/14	1915/22	1923/29	1930/34	1935/38	1939/44	1945/55
Spesa % Pil	12	14	13	12	45	16	23	31	55	27
Entrate % Pil	8	12	13	11	14	14	18	19	16	17
Disavanzo % Pil	-4	-2	0	-1	-29	-2	-5	-12	-39	-10

TABELLA 3.

Bilancio dello stato: composizione percentuale delle entrate fiscali (imposte sul reddito e patrimonio, sugli affari e sui consumi) ed extratributarie (1862-1955)

	1862/70	1871/96	1897/06	1907/14	1915/22	1923/29	1930/34	1935/38	1939/44	1945/55
Reddito e patrimonio	52	35	32	26	27	31	26	26	26	19
Affari	10	12	12	14	12	16	18	20	26	32
Consumi	47	48	47	52	41	45	44	37	29	36
Entrate tributarie	11	5	9	8	20	8	12	17	19	13
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

strutturalmente costanti nel secondo dopoguerra, in corrispondenza di ulteriori trasformazioni nella composizione interna della spesa pubblica, relativamente all'espansione enorme delle quote di spesa destinate ai servizi economici e ai servizi sociali e istruzione.

2. Cenni sul pensiero economico borghese riguardo alla spesa pubblica

Al livello di schematizzazione con cui abbiamo affrontato questo primo approccio storico al problema della spesa pubblica, è possibile introdurre qualche cenno della evoluzione delle teorie sull'intervento dello stato nell'economia, con la precisazione che nel capitolo II tratteremo con maggiore attenzione questo problema nella fase attuale del capitalismo monopolistico.

I fondatori dell'economia politica, vissuti negli anni in cui si compiva la rivoluzione industriale, furono i teorici del comportamento «neutrale» dello stato rispetto ai meccanismi di funzionamento del mercato capitalistico. Essi affrontarono la questione della spesa pubblica come strumento dell'attività finanziaria ed economica di uno stato capitalistico a partire da due assiomi:

- l'agire delle libere forze di mercato è condizione necessaria e sufficiente ad assicurare l'impiego più razionale dei fattori produttivi e quindi a ottenere il massimo livello di sviluppo economico;
- lo sviluppo del sistema economico coincide con lo sviluppo del benessere della popolazione nel suo complesso.

Da questi assiomi consegue che l'unica funzione riconosciuta all'attività economica dello stato è quella di operare per garantire quelle condizioni generali, come la difesa da attacchi esterni, l'ordine pubblico, una giustizia e una amministrazione pubblica efficaci, che razionalizzino i meccanismi spontanei che determinano il funzionamento del mercato. Alla realizzazione di queste condizioni va finalizzata la composizione qualitativa del bilancio dello stato.

Più in generale, il sistema economico deve mettersi in grado di razionalizzare l'impiego «produttivo» delle risorse, che vanno quindi finalizzate integralmente alla riproduzione allargata del sistema stesso, cioè alla produzione di beni. Da questo punto di vista la spesa pubblica è un male necessario, in quanto sottrarrebbe risorse

all'uso produttivo, e di conseguenza essa andrebbe contenuta e in ogni caso indicizzata dal punto di vista quantitativo, rispetto al sovrappiù di risorse prodotto dal sistema economico.

Da queste premesse consegue anche che le risorse da destinare all'attività di spesa dello stato vanno reperite colpendo essenzialmente quei redditi che sono destinati a trasformarsi integralmente in consumi, vale a dire le rendite e i risparmi non reinvestiti nella produzione, ma al contrario non va esercitato alcun peso fiscale sui redditi che possono venire reinvestiti, cioè sui profitti di impresa.

La conclusione conseguente da questi ragionamenti è che il bilancio dello stato deve essere tendenzialmente in pareggio, perché un avanzo positivo di bilancio sottrarrebbe risorse finanziarie al mercato dei capitali, con effetti negativi sulla produzione e i profitti, e quindi rallenterebbe il ritmo di riproduzione del sistema economico. Un disavanzo del bilancio significherebbe invece un indebitamento dello stato o l'accrescimento ulteriore dei suoi oneri debitori, l'accumularsi del deficit nei bilanci successivi, e infine il rischio di bancarotta.

Naturalmente, ammaestrati dagli effetti espansivi delle avventure imperialiste, si ammettono le possibilità di disavanzi per spese straordinarie, soprattutto per cause belliche, ma in ogni caso si considera patologica la condizione finanziaria ed economica di uno stato il cui bilancio non sia in pareggio. Questa politica economica, che verrà definita del «*laissez faire*», e che consiste nella cieca fiducia nei meccanismi di riequilibrio e autoriproduzione regolata del sistema economico per il solo agire delle forze di mercato, senza che allo stato competa altro intervento che l'uso della forza per la difesa della produzione dai nemici interni ed esterni, sarà la teoria dominante della dottrina economica almeno fino agli anni della grande crisi del 1929.

E' molto discutibile se un qualsiasi stato abbia mai applicato una politica economica aderente a questo modello teorico. Per quanto riguarda l'Italia la politica economica dello stato post-unitario non è consistita nel «liberoscambismo» o nel «*laissez faire*», ma al contrario è stata una politica di attivo sostegno a determinati settori del sistema produttivo, sia mediante la creazione di infrastrutture come strade, ferrovie e canalizzazioni, sia mediante commesse militari. In

queste condizioni lo stato era costretto a indebitarsi fortemente con il sistema bancario per ottenere crediti, e altresì costretto a inasprire fortemente il peso fiscale, in modo da colpire soprattutto con le imposte sui consumi il reddito e la piccola produzione agricola. Avvenne quindi che la politica del bilancio in pareggio perseguita all'indomani dell'Unità d'Italia, seppure creò condizioni favorevoli all'industrializzazione in determinati settori, venne tuttavia pagata al costo dell'inaridimento del settore agricolo e del conseguente sottosviluppo delle regioni a economia prevalentemente agricola, cioè del Mezzogiorno.

Tornando ora alle teorie «liberoscambiste», è evidente che l'impostazione dei classici sulla teoria economica della spesa pubblica risente della fase di rapido sviluppo nel modo di produzione capitalistico, e quindi essa ha una forte carica polemica contro ogni teoria che sia espressione di modi di produzione di tipo precapitalistico o feudale, e di posizioni di rendita, in quanto operanti per rallentare la allora travolgente avanzata del capitalismo.

La concezione liberista dell'intervento statale in economia inizia ad essere messa in discussione dopo la crisi economica del 1929, e in particolare fu Keynes che attraverso una riflessione sulle cause della crisi criticò la concezione, sino ad allora dominante, che le forze libere del mercato automaticamente portassero a uno sviluppo di piena occupazione. Al centro dell'elaborazione keynesiana fu l'affermazione che il livello dell'attività produttiva è determinato dalla domanda complessiva di beni, nella loro duplice natura di consumi e investimenti. I meccanismi di determinazione del livello della domanda, siano essi la propensione al consumo o le prospettive di profitto dell'investimento, non riescono tuttavia automaticamente a garantire un livello di reddito di piena occupazione, anzi, dato il livello di «prudenza» nelle aspettative delle imprese e la distribuzione ineguale del reddito, la domanda globale tende strutturalmente a situarsi a un livello inferiore a quello che porterebbe alla piena occupazione. In questo quadro l'intervento dello stato come erogatore di spesa aggiuntiva e quindi di domanda, diviene indispensabile per ottenere livelli di attività più elevati e quindi un maggior impiego dei fattori produttivi.

Come vedremo più approfonditamente nel capitolo successivo,

questa teoria, o meglio le sue interpretazioni in termini di politiche economiche, presenta molti limiti, conseguentemente alle ipotesi a priori che bisogna porre per il suo funzionamento. Vale la pena comunque di ricordare che nonostante quella espansione dell'intervento pubblico all'indomani della crisi economica del '29 — che nel paragrafo precedente abbiamo rilevato essere avvenuta anche in Italia — gli effetti in termini di ripresa dell'accumulazione e dell'occupazione furono relativamente scarsi, e solamente con la corsa agli armamenti in preparazione della seconda guerra mondiale si raggiunsero livelli molto elevati di occupazione e una forte accumulazione di capitale. La «ricetta keynesiana» in questo caso funzionò, ma solo per preparare la più grande distruzione di uomini e cose mai avvenuta nella storia.

3. *Su alcuni problemi che abbiamo di fronte*

La breve panoramica che abbiamo presentato sull'andamento storico della spesa pubblica nello stato post-unitario, insieme ai cenni del dibattito economico sulla funzione dell'intervento dello stato nell'economia, ci permettono di precisare alcuni dei problemi cui tenteremo di dare elementi di giudizio in seguito.

a) Innanzitutto vanno chiarite le cause della tendenza al peso crescente della spesa pubblica in rapporto al reddito nazionale. Si tratta cioè di analizzare le cause strutturali che obbligano lo stato a spendere sempre di più. A questo scopo vanno tenute distinte le dinamiche di lungo periodo della spesa, che, come vedremo, sono funzione del modello di sviluppo capitalistico e più in generale delle contraddizioni del modo di produzione capitalistico stesso, da problemi di politica economica a breve termine, cioè di regolazione della spesa e del deficit.

b) In secondo luogo va analizzata la composizione delle finalità che concorrono alla formazione della spesa dal punto di vista qualitativo. Non è tanto interessante una suddivisione analitica delle singole voci che ripercorra la stesura contabile del bilancio statale, quanto l'effettivo ruolo che ogni voce ha sui rapporti di classe, e

quindi sull'accumulazione capitalistica, sul monte-salario reale, sulla forma e gli strumenti assunti dallo stato.

Ci sembra infatti che, al livello attuale delle contraddizioni, sia ormai necessario costruire una capacità di ridefinizione del problema spesa pubblica, utile a superare una serie di approcci correnti, tanto schematici quanto inutili a descrivere e interpretare il fenomeno nella misura in cui non ne colgono che aspetti unilaterali, semplificati o marginali: è il caso di quei contributi che, ad esempio, fanno dell'espansione della spesa il risultato dell'ingordigia di onnipotenti settori parassitari o del pur disgustoso clientelismo democristiano, o magari della tendenza ormai consolidata degli «italiani» a spender troppo e lavorare poco. Ci sembra infatti indiscutibile che un corretto approccio al problema si possa tentare solo a partire dall'ipotesi che l'attuale livello quantitativo e composizione di spesa, siano il prodotto contraddittorio da una parte di una politica statale, che ha orientato enormi risorse economiche secondo il suo compito istituzionale di riproduttrice dei rapporti di classe, e dall'altra del comporsi di effetti ancor più complessi, perché attinenti al modo stesso con cui i meccanismi di redistribuzione della spesa si sono misurati con la lotta operaia. E' nel conflitto tra le classi, nello svolgersi di fasi specifiche della crisi politica ed economica degli ultimi venti anni, nel mutare delle condizioni per l'accumulazione, e all'opposto nelle trasformazioni dei bisogni sociali, che è possibile trovare alcune tracce per iniziare a guardare al di là dello specchio, dentro le funzioni economiche dello stato.

c) Intendiamo in terzo luogo affrontare un'analisi dettagliata delle nuove funzioni ricoperte dall'intervento economico e sociale dello stato mediante un'illustrazione degli aspetti qualitativi della spesa. In questo ambito tratteremo della divisione «tecnica» delle voci e capitoli di spesa, e dell'effettivo ruolo che ogni voce ha rispetto ai fattori economici e sociali agenti sull'accumulazione del capitale, ai rapporti di classe e ai bisogni sociali. Tutto ciò comporterà un'analisi della natura e funzioni della spesa dello stato negli ultimi venti anni, e anche la costruzione di una capacità di lettura tecnica dei meccanismi di formulazione, decisione e controllo, e delle strutture istituzionalmente preposte a tali funzioni.

4. Appendice metodologica

Il lettore avrà notato che nelle tabelle precedenti abbiamo espresso il peso della spesa pubblica in rapporto al Prodotto nazionale lordo, e noterà altresì che nelle tabelle successive useremo anche come indicatore soprattutto il Prodotto interno lordo (Pil). Chiariamo il senso di questa scelta.

Con il termine di Prodotto nazionale lordo (Pnl) si intende una grandezza economica che esprime la somma del valore di tutti i beni e servizi prodotti nell'anno all'interno del paese, compresi quelli destinati a sostituire beni strumentali o capitali fissi (cioè impianti, macchinari, edifici industriali ecc.), consumati nel corso del processo produttivo. Se si tolgono i redditi netti dall'estero si ottiene il Prodotto interno lordo (Pil).

Nel calcolo del Pnl, che rappresenta dal punto di vista economico il totale delle risorse complessivamente disponibili all'interno del paese una volta detratte le importazioni, cioè risorse che provengono dall'esterno, si registra la difficoltà di valutare il valore delle merci o servizi forniti dallo stato, come ad esempio il valore del servizio «pubblica amministrazione» o scuola e più in generale il valore di tutti i servizi che non offrono «merci» sul mercato, per cui è molto difficile valutare il valore complessivo e quindi il valore aggiunto. E' tuttavia possibile aggirare l'ostacolo, nel caso di attività statali che offrono servizi a privati e imprese, considerando il contributo da esse dato al reddito nazionale come pari al valore della somma delle retribuzioni complessive nel settore, dei beni intermedi impiegati e del valore degli ammortamenti, cioè delle spese per la sostituzione dei beni strumentali consumatisi nel corso dell'attività: in sintesi il costo di produzione del servizio. Infatti l'amministrazione pubblica, in senso lato, può considerarsi come una qualsiasi grande impresa, che acquista beni e servizi da altre imprese e impiega fattori produttivi allo scopo di offrire servizi di un particolare tipo, cioè i servizi pubblici. Taluni di questi servizi hanno un prezzo di mercato, come ad esempio la produzione di energia elettrica o dei telefoni. In questo caso le aziende erogatrici hanno un proprio «fatturato», comprendente il valore della produzione svolta calcolato a prezzi di mercato; molti altri servizi pubblici non hanno invece

un prezzo di mercato, pensiamo ai servizi della difesa, della pubblica sicurezza, della giustizia ecc. Altri servizi, come la scuola o la sanità o le poste, hanno un prezzo, ma esso è fissato indipendentemente da criteri di costo di produzione o di domanda degli acquirenti, hanno cioè prezzi fissati politicamente e non in base a criteri economici, e quindi non hanno un «fatturato». E' per questi ultimi due casi che il contributo offerto alla formazione del reddito nazionale si computa nel modo anzidetto. Si può calcolare che i servizi destinati alla vendita siano solo il 4% in valore, rispetto al contributo offerto dall'amministrazione pubblica al reddito nazionale, mentre il restante 96% non è destinato alla vendita e rappresenta quindi un «consumo collettivo»: istruzione, sanità, assistenza, difesa interna ed esterna, giustizia ecc.

Ci sembra che il calcolo dell'incidenza relativa della spesa pubblica, delle entrate dello stato e del deficit vada in genere sempre riferito al valore del Prodotto nazionale lordo, in quanto è questo l'unico modo serio e attendibile per calcolare il peso quantitativo di tali fattori nell'economia di un paese. Non ha infatti alcun senso, tranne quello di operare per la distorsione dell'opinione pubblica, fare riferimento al lievitare assoluto delle cifre dei fattori indicati e in particolare modo della spesa pubblica, come viene correntemente fatto da tutti coloro che oggi conducono in modo scandalistico la campagna di stampa per la riduzione della spesa. Infatti è logico e serio che il computo relativo di risorse per una qualsivoglia destinazione venga sempre calcolato rispetto allo sviluppo complessivo delle risorse stesse del paese e la loro crescita storica, per l'aumento della produttività del lavoro e lo sviluppo delle forze produttive. Operare in modo diverso, confrontando dati assoluti che prescindono dallo sviluppo della produttività del lavoro, dallo sviluppo delle forze produttive, dalla variazione dei prezzi di mercato causata dall'inflazione, significa confrontare grandezze diverse. Per mostrare l'entità dell'errore che si commette in questo caso, solo per il fatto di non tener conto dell'inflazione, ponendo ad esempio un tasso inflattivo del 20% annuo e un aumento del reddito nazionale del 5% in termini reali, una spesa dello stato di 40 mila miliardi esercita la stessa funzione redistributiva del reddito di una spesa di 50 mila miliardi nell'anno successivo, a parità di destinazione dei flussi di spesa.

L'uso del Pil come indicatore presenta comunque un limite, dovuto ai modi con cui esso è calcolato dalle autorità statistiche centrali dello stato. Sfuggono infatti al computo del Pil una serie di attività produttive come quelle per l'autosussistenza, per quelle in piccolissima scala e soprattutto quelle dove è impiegato lavoro clandestino, minorile e a domicilio. Nel nostro paese questa economia sommersa ha una grossa parte rispetto a quella ufficiale, come osserva anche il rapporto Censis del dicembre 1978, e si può anzi ipotizzare che il suo peso si sia notevolmente accresciuto in questi ultimi cinque anni. Il valore del Pil risulta quindi essere sempre in qualche misura sottostimato e questa sottostima è particolarmente rilevante per l'anno 1975 data l'espansione dell'economia sommersa nell'ultimo quinquennio; ne consegue che l'aumento del peso della spesa pubblica sul Pil nel 1975 è forse dovuto in qualche misura a tale sottostima.

II. Funzioni ed effetti della spesa pubblica

Prima di affrontare l'analisi della dinamica della spesa pubblica nel secondo dopoguerra, ci sembra utile una panoramica sugli aspetti teorici attinenti all'analisi dell'intervento economico dello stato, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Analizzare le funzioni e gli effetti della spesa pubblica significa affrontare il tema del ruolo dello stato in una società capitalistica. Infatti la spesa pubblica è lo strumento principale attraverso il quale lo stato interviene su tutti gli aspetti della vita civile ed economica della società.

Si può affermare che in generale non esistono sostanziali differenze tra i vari paesi capitalistici per quanto riguarda la principale funzione dello stato, né questa ha subito sensibili modificazioni dal punto di vista storico: il compito generale dello stato, come è stato analizzato da Lenin, è essenzialmente quello di garantire «l'oppressione di una classe da parte di un'altra; è la creazione di un "ordine" che legalizza e consolida questa oppressione, moderando il conflitto di classe».

Pur accettando la tesi della immutata natura di classe dello stato, da ciò non si deve automaticamente far derivare che nulla sia cambiato, o che vada affermata l'estraneità delle classi subalterne alle modificazioni che direttamente o indirettamente passano per l'apparato istituzionale dello stato. Anche se le funzioni essenziali dello stato paiono sostanzialmente immutate, si è però senza dubbio modificato e differenziato storicamente il peso quantitativo dell'intervento statale; ma modificazioni dal punto di vista quantitativo della struttura della spesa pubblica non sono altro che il sintomo più appariscente di modificazioni qualitative delle funzioni dello stato. L'elemento centrale su cui si deve basare un'analisi di queste modifica-

zioni è, a nostro avviso, lo sviluppo dialettico della contraddizione tra l'accentuarsi della capacità di intervento complessivo e di programmazione di tale intervento da parte dell'apparato statale e la crescente necessità che tale intervento debba tenere in qualche modo conto dello svilupparsi e dell'evolversi della lotta di classe.

In questo capitolo ci limiteremo a esporre quelli che sembrano gli aspetti più rilevanti dell'intervento statale, distinguendo per semplicità di esposizione tra l'analisi dell'aspetto qualitativo e quantitativo della spesa pubblica, tenendo sempre presente che tale distinzione il più delle volte è puramente formale e che i due aspetti sono strettamente correlati.

1. *Aspetti qualitativi*

Per dare un quadro sintetico delle funzioni dello stato in una società capitalistica possiamo individuare quattro compiti principali: *azione repressiva, azione assistenziale, intervento a favore dell'accumulazione, intervento nel campo dei consumi sociali*¹.

a) *Azione repressiva.* Questa attività dello stato può essere sinteticamente definita come attività principalmente diretta a respingere gli attacchi interni o esterni al modo di produzione capitalistico e alla sua capacità di riprodursi ed espandersi. Modifiche fondamentali sono avvenute nella storia in questo campo dell'attività statale: nella società feudale il suo compito principale, realizzato mediante diverse organizzazioni centralizzate di tipo statale, era la difesa di interessi di casta o personali, e, attraverso questi, anche di un modo di produzione; nella società capitalistica, invece, si ha un ribaltamento, per cui al primo posto troviamo la difesa del modo di produzione, cioè del capitalista in quanto funzione e classe sociale e poi, in secondo luogo, ma non necessariamente, del capitalista in quanto casta o persona.

L'attività repressiva si esplica all'interno del paese prima di tutto attraverso l'imposizione di regole e norme che hanno lo scopo di

1. Su questo argomento ci siamo serviti ampiamenti dell'analisi di O'Connor, il cui lavoro sistematizza in modo soddisfacente le diverse funzioni svolte dallo stato.

far accettare il modo di produzione capitalistico quale naturale e immanente, di dare cioè un quadro istituzionale e ideologico il più possibile favorevole ai meccanismi di sfruttamento capitalistico; a questo si connettono una serie di istituzioni volte a reprimere ed emarginare chi queste regole non accetta. Rientra nel quadro dell'attività repressiva anche quella che va sotto il nome di «difesa dall'esterno», e che non esprime altro, in prima approssimazione, che la esigenza di costituire un apparato bellico capace di aumentare il potere contrattuale del paese nel confronto-scontro con gli altri paesi.

Naturalmente a seconda delle condizioni storiche l'attività repressiva assume forme diversissime, che vanno ad esempio dallo stato di polizia all'uso prevalente dell'emarginazione e della ricerca del consenso sociale, e per quanto riguarda l'esterno, da apparati imperialisti e aggressivi di immense dimensioni, a militarizzazioni formali e di puro prestigio o etichetta.

b) *Azione assistenziale.* Consiste essenzialmente nell'erogazione da parte dello stato di redditi o di beni a strati sociali o singoli individui espulsi dal processo produttivo o comunque oggettivamente resi estranei ad un'attività remunerata. Scopo essenziale di questa attività è quello di soffocare le contraddizioni più esplicite, almeno dal punto di vista qualitativo, dovute alla legge dominante nel sistema capitalistico, in cui la sopravvivenza fisica dei singoli è legata alla disponibilità dei detentori dei mezzi di produzione ad acquistare capacità lavorativa. Chi ne è tagliato fuori non potrebbe avere legalmente nessuna possibilità di sopravvivenza, a meno di un intervento assistenziale. Anche l'azione assistenziale ha avuto storicamente forme e istituzioni differenti. Attualmente è lo stato a essere il principale erogatore di assistenza attraverso forme molto diverse che vanno dalla pura elemosina pubblica, ai sussidi di disoccupazione, dalle pensioni di invalidità alla creazione di posti di lavoro assolutamente inutili.

c) *Intervento a favore dell'accumulazione.* Si può senza dubbio affermare che nella società borghese tutta l'azione dello stato è generalmente volta a favorire l'accumulazione capitalistica; vi sono tuttavia interventi specifici e diretti che sono caratterizzati in questo senso, e forse, paradossalmente, si potrebbe parlare in taluni casi di attività assistenziale a favore dei capitalisti. Le forme che questa

attività può assumere sono diverse: possiamo avere veri e propri sussidi ad personam (singola impresa o gruppi finanziari), incentivi condizionati o regalie generalizzate, quali la fiscalizzazione degli oneri sociali o le agevolazioni fiscali. Una forma particolare di intervento per favorire l'accumulazione, come vedremo, è quella dell'assunzione diretta da parte dello stato di attività produttive di merci da vendere a prezzi competitivi nel mercato. Inizialmente tale attività aveva come scopo principale quello del salvataggio di imprese in difficoltà; in seguito però ha sempre più assunto il carattere di intervento permanente dello stato come imprenditore in settori chiave dell'economia.

d) Intervento nel campo dei consumi sociali. Nei consumi sociali vanno compresi genericamente tutti i servizi che lo stato appronta e che sono a disposizione delle imprese o dei cittadini, gratuitamente o a prezzi determinati secondo criteri politici. Alcuni di questi servizi assumono la forma di consumi collettivi, come ad esempio tutto il settore delle infrastrutture (urbane e territoriali), l'istruzione, gli ospedali ecc.; altri la forma di consumo individuale, ad es. il sistema pensionistico, l'assistenza sanitaria ecc. Questo settore dell'intervento statale si è recentemente molto sviluppato, a seguito del procedere di un modello di sviluppo economico che ha avuto tra le altre conseguenze, soprattutto negli anni passati, anche quella di indebolire la funzione sociale della famiglia in quanto unità produttiva, non solo di merci, ma anche di servizi. Questo aspetto della spesa pubblica si confronta con i bisogni sociali dei lavoratori, quali maggiori fruitori dei servizi; quantità e qualità dei servizi tendono infatti a incidere direttamente sia sul salario reale sia più generalmente sul livello e sulla qualità della vita.

Questa schematizzazione, utile forse a comprendere la molteplicità delle funzioni dello stato e i vari aspetti qualitativi del suo intervento, lascia tuttavia aperti due grossi problemi. Il primo riguarda la possibilità di suddividere la spesa pubblica secondo la classificazione precedente, di vedere cioè quanto della spesa pubblica va, per esempio, in assistenza e quanto in repressione. Il secondo, ancor più complesso, riguarda la capacità di individuare quali sono i reali interessi di classe che si nascondono dietro ogni voce.

Per quanto riguarda il primo problema, ci si trova di fronte alla

sostanziale difficoltà di determinare per ogni singola voce della spesa pubblica la sua destinazione nell'ambito delle quattro funzioni dell'intervento dello stato che abbiamo schematizzato. Tale difficoltà è dovuta principalmente alla molteplicità di aspetti che riassume in sé ogni intervento dello stato; chiariamo la portata del problema attraverso due esempi, a proposito della spesa per l'istruzione e di quella per la retribuzione degli impiegati pubblici.

La funzione ufficiale della spesa destinata all'istruzione gratuita o semigratuita dei cittadini è quella di fornire un servizio sociale. Analizzando però con più accuratezza le caratteristiche che assume l'istruzione, ne risultano almeno altri due rilevanti aspetti: la scuola, sia nel suo configurarsi istituzionale, sia nel modello culturale che riproduce, svolge la funzione di fondamentale veicolo di trasmissione dell'ideologia borghese, e in quanto tale la sua funzione repressiva può raggiungere livelli molto elevati; essa inoltre si presenta come un vero e proprio investimento pubblico in capitale umano, i cui frutti sono a disposizione delle imprese, che da una parte possono utilizzare nell'attività produttiva i livelli di qualificazione raggiunti, dall'altra si trovano di fronte a quadri selezionati anche ideologicamente. Non va trascurata infine la funzione della scuola quale regolatrice dell'afflusso al mercato del lavoro. In conclusione, le spese per l'istruzione, compartecipano di funzioni e caratteri assai diversi e forse anche contraddittori, che ne rendono difficoltosa l'attribuzione esclusiva a qualcuno degli ambiti dello schema enunciato.

Altro esempio riguarda le spese per le retribuzioni. Anche in questo caso oltre al costo di produzione di un servizio erogato dallo stato, questa voce assume in sé almeno altri due aspetti: il primo è quello di una vera e propria assistenza individuale, come nei casi dei superstipendi pagati ad amministratori e dirigenti; il secondo è quello della creazione di occupazione con caratteristiche di massiccia assistenza clientelare e di sostegno all'occupazione.

In ognuna delle voci in cui si suddivide la spesa pubblica, dal punto di vista delle sue funzioni, è presente una molteplicità degli aspetti su cui è costruito lo schema che abbiamo riportato all'inizio del capitolo; il che sembrerebbe rendere impossibile costruire una qualsiasi classificazione di un certo rigore interpretativo. Il proble-

ma può trovare a nostro avviso una soluzione se si considera che il peso relativo di aspetti e funzioni in sé contraddittori è un indice mutevole e in continua evoluzione rispetto allo sviluppo della situazione economica e più in generale dei rapporti di forza tra le classi. Da questo punto di vista bisogna avere la capacità di individuare, in una particolare situazione, quale aspetto è quello dominante e quale è il livello di scontro fra le contraddizioni interne a ciascuna voce di spesa. Riprendendo i due esempi fatti precedentemente è indubbio che per quanto riguarda l'istruzione, la funzione della scuola come veicolo di ideologia borghese e di selezione dei quadri è forse in questa fase in Italia il meno rilevante. La contraddizione principale ci sembra quella che ruota attorno agli altri due aspetti, quello di consumo collettivo, a diretto confronto con il bisogno sociale di strumenti conoscitivi della realtà, e quello di regolamentazione del mercato del lavoro. Porre la spesa per l'istruzione fra quelle relative ai consumi sociali può quindi derivare solo da una valutazione politica precisa. È ugualmente necessario dare un giudizio politico a proposito dell'altro esempio che abbiamo riportato, le retribuzioni degli impiegati pubblici, dove la difficoltà principale è nuovamente quella di valutare quanta parte dell'occupazione pubblica assume la forma di assistenza clientelare, di forza lavoro addetta a consumi sociali ecc. Anche in questo caso la scelta richiede una valutazione politica che molto difficilmente può avere come supporto prevalente analisi oggettive sulla funzionalità dell'impiego pubblico.

Svolgendo delle valutazioni politiche, nell'ultimo capitolo, tenteremo comunque una valutazione quantitativa delle varie funzioni esercitate dalla spesa statale tra il 1955 e il 1975; come vedremo le difficoltà che si incontreranno sono notevoli e solo attraverso drastiche semplificazioni sarà possibile avere una visione approssimata del fenomeno.

Strettamente legata alla difficoltà di classificare oggettivamente i campi di intervento dello stato è la difficoltà di valutare gli interessi che si nascondono dietro a ogni categoria di spesa. Ripercorrendo la nostra classificazione, per quanto riguarda l'attività repressiva, è evidente che le spese relative a tale voce sono del tutto volte a difendere gli interessi della classe dominante.

Per quanto riguarda l'attività assistenziale è indiscutibile che sia

dal punto di vista ideologico che politico questa tende a mantenere lo stato di cose esistente, allentando le tensioni sociali. Ma anche in questo caso non è sufficiente fermarsi a questo primo livello di analisi: infatti, strutture come la cassa integrazione e il sussidio di disoccupazione, se da una parte tendono a favorire processi di mobilità della forza lavoro e a controllare tensioni politico-sociali, dall'altra costituiscono un elemento di salario garantito sganciato dallo sfruttamento e come tali, dal punto di vista ideologico e pratico, vanno anche a favore della classe operaia.

Per quanto riguarda i contributi a favore dell'accumulazione, non è questa la sede per affrontare il complesso problema di come la classe operaia deve rapportarsi rispetto all'accumulazione; si può affermare tuttavia che gli interventi diretti dello stato per evitare licenziamenti o per fare investimenti produttivi possono rappresentare importanti elementi su cui condurre battaglie che possano incidere sui rapporti di forza tra le classi, se non altro nel senso di sviluppare elementi di contraddizione all'interno della borghesia.

E infine i consumi sociali; un maggiore sviluppo dei consumi sociali è senza dubbio di grande interesse per i lavoratori; infatti, oltre che dal punto di vista del salario reale, i consumi sociali possono incidere anche sul modello collettivo di organizzazione sociale e quindi sulla qualità di vita dei lavoratori. Anche in questo campo esistono però grosse contraddizioni: forti quote delle spese destinate alla creazione dei servizi sociali sono in realtà utilizzate, direttamente o indirettamente, per finanziare servizi di cui fruiscono le imprese; abbiamo già accennato ad esempio al caso dell'istruzione, ma molto più esplicito è il caso delle infrastrutture territoriali come acqua, elettricità ecc., per le quali molto spesso sono le imprese a usufruire delle migliori condizioni di favore, anzi il modello di servizio si conforma alle loro esigenze.

Concludendo questa sintetica analisi dei problemi connessi a un esame dell'aspetto qualitativo della spesa pubblica, in funzione delle finalità e degli interessi di classe a essa sottesi, non si può non constatare, a nostro avviso, quanta strada debbano ancora percorrere le analisi all'interno del movimento di classe, rispetto alla natura e alle nuove funzioni dello stato nel nostro paese, schiacciate come sono tra due posizioni contrastanti: da una parte un'interpretazione che

vede lo stato soprattutto dal punto di vista predominante di strumento di gestione degli affari economici e finanziari e nella misura in cui abbandona la prospettiva del superamento del modo di produzione capitalistico, ne sopravvaluta la relativa autonomia politica, gli ambiti di decisionalità e discrezionalità nella formazione dei meccanismi di riproduzione delle classi, fino a immaginare di poter agire su questi meccanismi mediante l'identificazione tra società civile e istituzioni statuali. Con ciò la funzione dello stato non viene più vista come conservazione del dominio di classe, intervento per la valorizzazione del capitale, e il riprodursi del rapporto di produzione del lavoro salariato. L'altro modello di analisi, minoritario ma sostanziosamente presente nell'ambito della sinistra, rifacendosi in genere a una fedeltà di tipo accademico ai classici del marxismo, rimuove ogni contraddittorietà e trasformazione nelle funzioni economiche e sovrastrutturali dello stato, e privilegia quindi la critica all'aspetto totalizzante e repressivo delle funzioni statuali, riproponendo con ciò la vecchia immagine del «comitato di affari della borghesia», cui l'immane espansione del suo apparato e funzioni dà l'aspetto di un orrendo «moloch» installatosi di prepotenza nel mitico «palazzo d'inverno».

2. Aspetti quantitativi della spesa pubblica

In questa sezione ci interesseremo esclusivamente degli effetti della spesa pubblica sull'economia dal punto di vista quantitativo, considerando la spesa pubblica nel suo complesso senza distinguere le destinazioni specifiche che essa può avere e gli scopi che si propongono.

a) Funzioni strutturali

Si può affermare in generale che in un determinato periodo di tempo, definibile come quello in cui la capacità produttiva massima potenziale di una economia è data e non è modificabile, il livello effettivo di produzione (minore o al massimo uguale a quello potenziale), è determinato dal livello della domanda di beni e servizi.

Infatti in una economia capitalistica avanzata, caratterizzata dalla presenza di grandi imprese che dominano il mercato, le imprese hanno raggiunto un livello tale di controllo sulla produzione che questo permette loro, anche in tempi brevi, di adeguare il livello della propria produzione al livello della domanda, ovviamente sempre nei limiti della loro capacità produttiva massima. Le ipotesi implicite che permettono il funzionamento di questo schema presuppongono che i prezzi e i salari rimangano costanti, o che comunque le loro variazioni non siano tali da peggiorare il rapporto fra costi e ricavi all'interno delle imprese; questo in altri termini significa che un eventuale aumento di produzione debba venire valutato dalle imprese in termini di aumento di profitto.

Lo stato, tramite la sua attività di spesa e di prelevamento, incide direttamente sul livello complessivo della domanda. Infatti prelevando reddito (ad esempio dalle famiglie attraverso prelievi fiscali) diminuisce la domanda di beni per un valore pari alla percentuale del reddito prelevato, che altrimenti sarebbe stato utilizzato per acquistare beni o servizi². Al contrario, quando lo stato effettua una spesa, si avrà un aumento della domanda pari al valore della spesa pubblica³. Entrambe le azioni, prelevamento e spesa, tendono a incidere direttamente sul livello di produzione all'interno dell'economia. E' evidente che l'effetto netto sulla domanda, e quindi sulla produzione, dipenderà dalla differenza tra il volume delle entrate e la spesa complessiva. Più precisamente l'effetto complessivo sarà *nullo* se la spesa pubblica è pari a quella quota delle entrate che

2. Tale percentuale tende in media a essere inferiore al 100%, in quanto parte del reddito prelevato probabilmente sarebbe stato risparmiato dalle famiglie, e quindi non utilizzato per la domanda di beni o servizi.

3. La cosa è evidente nel caso in cui la spesa pubblica si concretizzi in acquisto di merci da elargire gratuitamente ai cittadini: in questo caso avremo da una parte un aumento della produzione di servizio da parte dello stato (ad esempio medicine gratuite), dall'altra un aumento della produzione delle merci acquistate dallo stato (rimane il dubbio se questa elargizione non diminuisca il consumo privato di quegli stessi beni e se non tenda a far aumentare il risparmio delle famiglie. In questo caso la domanda pubblica si sostituirebbe a quella privata senza aggiungervi nulla). Se la spesa è utilizzata per pagare stipendi o fare elargizioni di denaro, avremo da una parte l'aumento nominale della produzione di servizi dello stato, in quanto la loro valutazione è fatta convenzionalmente in termini di costo di produzione dei servizi stessi; dall'altra l'effettivo impulso dato alla domanda sarà determinato dalla quota che verrà consumata dai percettori degli stipendi.

sarebbe stata consumata dalle famiglie, sarà *positivo* se la spesa è maggiore di tale quota, *negativo* se minore. Ne deriva che, anche nel caso in cui il bilancio statale fosse in pareggio, cioè le entrate pari alla spesa, si avrebbe comunque un effetto positivo sulla domanda; infatti, mentre solo una parte delle entrate sarebbe stata spesa dalle famiglie, tutta la spesa pubblica si concretizza in domanda aggiuntiva.

Questo modello, estremamente semplificato, individua quello che è stato e probabilmente continua a essere il compito strutturale della spesa pubblica, cioè il sostegno della domanda all'interno dell'economia. Infatti, con lo sviluppo del capitalismo monopolistico, si è sviluppata una tendenza dell'economia di mercato ad avere livelli di produzione inferiori a quelli potenziali: a parità di condizioni, la spesa pubblica tende a far sì che il livello dell'attività produttiva sia più elevato. Pertanto in tutti i paesi capitalistici la spesa pubblica, strutturalmente in deficit, ha contribuito e contribuisce a sostenere l'attività produttiva a livelli più elevati di quanto non avverrebbe lasciando il campo alle «forze libere di mercato».

b) Funzioni anticicliche

Chiarita la natura strutturale assunta dalla spesa pubblica nell'economia, va messo in rilievo come questa possibilità di influenzare il livello dell'attività produttiva da parte dello stato sia stata vista dagli economisti borghesi come possibilità di eliminazione delle fluttuazioni cicliche e di raggiungimento di livelli stabili di piena occupazione. Dal punto di vista teorico le cose sono abbastanza semplici: attraverso la regolamentazione del deficit si riesce a regolare l'impulso dato dalla spesa pubblica all'economia; poi si tratterebbe di aumentare tale deficit in fasi recessive e diminuirlo in fasi di sviluppo inflattivo. Nella pratica le cose si rivelano ben più complesse; prendiamo infatti separatamente in esame i due casi di riduzione o aumento del deficit.

1. *Diminuzione del deficit.* L'esigenza di ridurre il deficit della spesa pubblica, e di conseguenza la domanda, può derivare da molteplici fattori: è il caso, ad esempio, in cui la capacità produttiva del paese non sia in grado di far fronte al livello di domanda esistente,

avendo raggiunto il suo livello massimo, oppure quello in cui i capitalisti invece di aumentare la produzione preferiscono aumentare i prezzi. In entrambi i casi gli effetti comportano un incremento delle importazioni, da una parte perché la domanda che può essere soddisfatta all'interno si rivolge all'estero, e dall'altra perché, dato l'aumento dei prezzi, si ha una perdita di competitività con le merci straniere. Se tutto ciò porta a un deficit della bilancia dei pagamenti ritenuto eccessivo dai paesi dominanti (nel caso specifico dell'Italia, dal Fondo monetario internazionale) lo stato è costretto a intervenire per bloccare questo processo. Un altro caso in cui è necessaria una riduzione si verifica quando il livello di occupazione raggiunto nel paese è troppo elevato, e tale da portare una classe operaia rafforzata strutturalmente a rivendicazioni salariali o normative che mettono in discussione l'equilibrio economico delle imprese o addirittura l'assetto politico del paese. Anche in questi casi una riduzione del deficit della spesa pubblica può riportare «in equilibrio» l'economia; infatti una diminuzione della domanda e conseguentemente dell'attività produttiva, da una parte ridurrà la quota di prodotti importati, dall'altra porterà a una diminuzione dell'occupazione e quindi del potere contrattuale della classe operaia.

La diminuzione del deficit può essere effettuata attraverso una riduzione della spesa, un aumento della tassazione o una combinazione dei due fattori. Esaminiamo prima il caso di riduzione della spesa pubblica. La possibilità di ridurre la spesa attraverso decisioni politiche, che per aver efficacia spesso si debbono concretizzare in un periodo molto breve, dipende dal grado di flessibilità che ha la struttura della spesa statale.

Come vedremo più ampiamente in seguito, la struttura della spesa pubblica italiana è tale che circa l'80% di essa viene considerato incompressibile e anche il suo tasso di variazione non appare regolabile nel breve periodo. Più precisamente l'85% delle spese di parte corrente sono incompressibili⁴ e il restante 15% è quasi intera-

4. Come viene evidenziato nel bilancio consolidato della pubblica amministrazione che riporteremo in seguito l'85% delle spese di parte corrente è attualmente destinato a retribuzioni agli addetti, a trasferimenti monetari, cioè assistenza e pensioni, e a servizi assolutamente essenziali, e quindi è da considerarsi incompressibile.

mente coperto dalla voce «Acquisto di beni e servizi», di cui la maggior parte è destinata a spese militari; per quanto riguarda le spese in conto capitale la rigidità scende al 60% a causa dell'elevata opzionalità che ha la parte relativa agli investimenti.

Riassumendo, una riduzione della spesa pubblica può essere realisticamente attuata, a breve o medio termine, o a scapito degli investimenti pubblici, cioè di quello sviluppo dell'attività produttiva che nel nostro paese si trova già a un livello molto basso, oppure modificando le condizioni socio-politiche che stanno alla base di quella che potrebbe dirsi la sua rigidità. Questa rigidità infatti riguarda essenzialmente quelle spese che direttamente o indirettamente incidono sul tenore di vita dei cittadini: direttamente per quanto riguarda le retribuzioni e l'occupazione degli impiegati statali, le pensioni e i vari sussidi; indirettamente per quanto riguarda le spese relative ai servizi. E' indubbio che quando si parla di riduzione della spesa pubblica, e di difficoltà ad attuarla, ci si riferisce alla possibilità di sganciarne l'incremento di volume da quei fattori «esogeni» che la influenzano, che in massima parte sono però dovuti a una domanda di soddisfacimento di bisogni individuali e collettivi, storicamente determinatisi in strati sociali che hanno anche maturato gli strumenti politici per ottenere tale soddisfazione; strumenti la cui efficacia è funzione diretta sia dei livelli di democratizzazione delle istituzioni statuali, sia del modello organizzativo dei fini perseguiti dalle strutture organizzative dei lavoratori. Ne discende una prima conclusione, che a nostro avviso riveste una grande importanza: buona parte dell'attuale dibattito sulla riduzione della spesa pubblica, se depurato dalle considerazioni di efficientismo tecnico o puramente demagogiche, non è altro che un progetto per mutare i rapporti di forza politici e istituzionali in modo tale da rendere flessibile ciò che in precedenza risultava obiettivamente rigido.

Il secondo strumento per diminuire il deficit consiste in un incremento delle entrate: cioè, in concreto, nell'incremento dell'imposizione fiscale o del prezzo dei servizi pubblici. Questo strumento è molto più facilmente praticabile del precedente, ma la sua efficacia è alquanto dubbia: infatti, un aumento dell'imposizione diretta attraverso un innalzamento delle aliquote, in una fase in cui ci si pre-

figge collateralmente di ridurre il reddito come sta accadendo oggi in Italia, avverrebbe su un reddito complessivo decrescente, e quindi riuscirebbe a mala pena a far rimanere costanti le entrate assolute. Anche nel caso in cui si riuscisse ad aumentare le entrate, tale aumento in quanto tale non inciderebbe in modo costante sul loro tasso di incremento e quindi ben presto il deficit sarebbe di nuovo a livelli indesiderati.

Inoltre la via dell'aumento dell'imposizione indiretta e delle tariffe dei servizi, che in un primo momento porterebbe a un aumento delle entrate, successivamente innescherebbe una rincorsa dei prezzi e dei salari che aggraverebbe il fenomeno dell'inflazione e del deficit della bilancia dei pagamenti che invece si voleva combattere. Anche in questo caso l'efficacia di tali misure è legata a mutamenti di carattere normativo-istituzionale quali potrebbero essere, nel caso specifico italiano, ad esempio una diminuzione della sensibilità della scala mobile o uno sganciamento delle tariffe dei servizi da essa.

In conclusione, per quanto riguarda una politica che abbia come obiettivo la riduzione del deficit, la sua possibilità di realizzazione è legata esclusivamente a mutamenti politico-istituzionali che siano in grado di modificare i rapporti di forza tra le classi, almeno per quanto riguarda i livelli di soddisfacimento dei bisogni storicamente determinati. E' evidente quindi che nella situazione attuale il segno di tali mutamenti non può essere che repressivo, nella misura in cui solo misure di carattere socialmente repressivo in qualche modo «crudeli» possono soffocare quelle rivendicazioni e acquisizioni che hanno dietro di sé determinanti di carattere strutturale.

2. L'obiettivo dell'*espansione del deficit* è evidentemente perseguibile in modi più semplici, ma in genere è difficile che una tale espansione riesca a raggiungere gli scopi complessivi che si prefigge. Infatti una politica espansiva dovrebbe avere l'obiettivo di portare a un ampliamento della domanda pubblica, in modo che questa possa rimettere in moto un processo di espansione della produzione e degli investimenti privati. In genere una situazione di elevata sotto-utilizzazione della capacità produttiva e di stasi degli investimenti è provocata dal fatto che le imprese, dato il livello del rapporto fra costi e ricavi e le aspettative in atto sulla evoluzione a breve di tale

rapporto, non hanno interesse a incrementare la produzione, cioè ritengono inadeguato il sovraprofitto derivante da un aumento della produzione. In questa situazione, un aumento di domanda creato esogenamente da un incremento del deficit dello stato, se non cambia la situazione di profittabilità delle imprese, che è funzione anche dei livelli di rigidità e conflittualità operaia, porterà solamente a un incremento dei prezzi e delle importazioni.

Dalle considerazioni schematicamente svolte finora, consegue che gli strumenti in mano allo stato per regolare la dinamica ciclica sono di fatto di minore efficacia di quanto non possa far pensare il peso rilevante che lo stato ha assunto nell'economia. Questa contraddizione è dovuta al fatto che la logica di azione discrezionale⁵ nelle sue caratteristiche generali è del tutto subordinata alla logica di funzionamento del mercato capitalistico; pertanto l'azione pubblica può solamente accelerare o rallentare alcuni processi caratteristici della dinamica ciclica dell'accumulazione capitalistica. In generale accade infatti che una politica recessiva venga messa in moto nel momento in cui stanno già autonomamente maturando condizioni recessive all'interno dell'economia; lo strumento in tal caso è usualmente l'azione sulle leve del sistema monetario, cioè spesso un vero e proprio blocco dell'erogazione del credito alle imprese; questo provoca immediatamente un processo di riduzione dell'attività produttiva che ha principalmente lo scopo di comprimere la dinamica salariale attraverso il ricatto della disoccupazione, e di rendere in media più efficiente, dal punto di vista capitalistico, la struttura industriale complessiva, dato che le prime imprese a essere eliminate sono proprio quelle meno efficienti. Riportata l'economia in «equilibrio» il processo di accumulazione può riprendere a svilupparsi; raggiunta questa situazione, un impulso esogeno alla domanda da parte della spesa pubblica può accelerare il processo di ripresa dello sviluppo dell'attività produttiva. Molto spesso il ruolo giocato dalla spesa pubblica in questo processo è quindi alquanto marginale, ed è dovuto principalmente al fatto che, essendo la spesa pubblica nel

5. Per azioni discrezionali intendiamo quelle decisioni che potrebbero essere prese autonomamente dalle autorità statali senza essere condizionate in modo immediato dallo sviluppo dei rapporti di forza tra le classi all'interno del paese.

breve periodo rigida rispetto alle variazioni della produzione, essa svolge di per sé una funzione anticiclica, a prescindere dagli interventi di politica economica presi.

In conclusione, per quanto riguarda l'aspetto quantitativo della spesa pubblica, risulta essere in gran parte un'illusione la sua immagine quale strumento in mano alla classe dominante per regolare e controllare l'andamento ciclico dell'economia. L'interesse nello studio della dinamica quantitativa della spesa pubblica va quindi, a nostro avviso, visto da una parte nella trasformazione della sua struttura interna, e dall'altra nella ricerca dei rapporti di questa con l'evoluzione dei rapporti di classe. In questa impostazione, i due aspetti della spesa pubblica, quello qualitativo e quello quantitativo, sono strettamente intrecciati e solamente un'analisi della loro correlazione può riuscire a chiarire il ruolo complessivo svolto dalla spesa pubblica nell'economia e nella riproduzione delle classi.

Rinviando alla parte finale del lavoro un'analisi più approfondita su questo tema, può tuttavia essere interessante accennare già in questa sede a due problemi attraverso i quali è possibile individuare quanto sia profondo l'intreccio citato: l'efficienza della spesa pubblica e la sua rigidità.

Per quanto riguarda l'efficienza della spesa pubblica, si pone il problema se, dato il volume di spesa, il livello qualitativo dei servizi erogati è migliorabile o, simmetricamente, se è possibile mantenere stabile il livello qualitativo dei servizi diminuendo la spesa. Molto spesso, ed è quanto avviene oggi, il dibattito in atto su questo problema è palesemente strumentale a una battaglia ideologica per dividere i lavoratori pubblici dal complesso degli altri lavoratori. Questo ha lo scopo di creare condizioni politiche tali da rendere possibili riduzioni della spesa che non incidano sulla qualità dei servizi erogati, sia che questo avvenga tramite una riduzione della dinamica salariale dei lavoratori del settore pubblico sia tramite una maggiore onerosità a carico dei fruitori del servizio stesso. Spreco, parassitismo, disorganizzazione sono i mostri che di volta in volta — e non a caso seguendo l'andamento ciclico dell'economia — vengono evocati quale causa determinante dei peggiori mali dell'economia italiana, riuscendo in questo modo con un semplice gioco di prestigio a ribaltare il rapporto tra causa ed effetto. Demistificare

l'obiettivo dell'efficienza non è però sufficiente: infatti, lo spreco e un relativo parassitismo, definito come erogazione di fondi con scopi che nulla hanno a che fare con gli obiettivi ufficiali che gli enti si pongono, costituiscono tuttavia uno degli elementi strutturali della spesa pubblica, anche se più limitato di quanto non si voglia fare apparire. Siano tali fondi destinati a creare occupazione «assistenziale» o ad esempio pensioni che sono un semplice sussidio di disoccupazione, come buona parte di quelle di invalidità. Questi scopi «reconditi» sono il più delle volte strettamente correlati all'aspetto politico della creazione e gestione di quote di consenso da parte delle forze politiche al potere. Il meccanismo è abbastanza semplice: facendo leva di volta in volta su esigenze di reddito o su spinte corporative di singoli strati, si creano strutture o situazioni che almeno in parte riescono a soddisfare tali esigenze, ma che nello stesso tempo appaiono strettamente legate alla discrezionalità delle forze politiche, in modo che risulti palese che il mantenimento di tali istituti assistenziali è legato alla permanenza al potere delle forze politiche che le hanno create. In questo quadro una lotta contro gli «sprechi» può anche assumere aspetti importanti e risultati socialmente positivi, nella misura in cui riesce tuttavia a centrare l'obiettivo politico di incrinare la rete clientelare di formazione del consenso e del potere che lo amministra. Ad esempio l'abolizione delle decine di migliaia di enti inutili può essere importante, non tanto per la diminuzione di spesa che ne deriverebbe (si tratta fra l'altro di una minima percentuale della spesa pubblica e dal punto di vista strettamente economico assolutamente irrilevante), ma per la possibilità di intaccare settori di controllo e di potere politico dei partiti di regime, cioè oggi della Democrazia cristiana e dei suoi alleati. Il problema dell'efficienza dei servizi sociali da un punto di vista di classe è invece molto più complesso, e si tratterebbe di entrare nel merito di ciascun caso; quello che in generale si può però affermare è che una lotta su questo tema deve riuscire a coinvolgere i lavoratori dei servizi e mutare esplicitamente in funzione di salario sociale e di consumo collettivo le quote di spesa pubblica ivi impiegate.

Precedentemente abbiamo visto come la cosiddetta rigidità della spesa pubblica è strettamente legata alla sua composizione qualitativa. La rigidità è dovuta infatti al peso assuntovi dalle quote di spesa

volte al soddisfacimento dei bisogni collettivi dei lavoratori, di cui nei capitoli successivi tenteremo una valutazione, in quanto spesa devoluta ai consumi sociali. Quello che ci interessa qui rilevare è che il fenomeno della rigidità della spesa pubblica non è tanto causato da un legislatura inadeguata o da disfunzioni e inefficienze dell'apparato amministrativo dello stato, ma al contrario dipende esclusivamente dal fatto che il livello di spesa per i consumi collettivi rispecchia il convincimento al quale sono giunti i lavoratori italiani della «normalità» e giustizia di poter usufruire di tali consumi, di modo che essi sono entrati a far parte di un paniere di beni e consumi storicamente determinatosi. Pur essendo ben consapevoli che i cosiddetti «bisogni collettivi» soddisfatti dai «consumi collettivi» sono anch'essi bisogni e consumi in gran parte alienati, cioè influenzati essi stessi dal più generale processo di alienazione dei bisogni della società capitalistica, è tuttavia nostra convinzione che la maturità della classe operaia italiana abbia fatto sì che sia molto elevato il livello di quelli che Marx chiama «bisogni radicali» contenuti nei bisogni collettivi seppure solo parzialmente soddisfatti dai «servizi». A ciò va aggiunto un altro aspetto determinante, il fatto cioè che tale maturità di bisogni sia accompagnata da una capacità organizzativa e di lotta tale da costringere lo stato a soddisfarli. Da questo punto di vista il tema della regolamentazione ed elasticità della spesa pubblica investe problemi ben più ampi di quanto non appaia a prima vista: da una parte investe la contraddizione fra l'esigenza dello stato in quanto espressione della classe dirigente di incidere sulla natura stessa dei bisogni della classe operaia e la capacità di questa di lottare per essi; dall'altra la capacità della classe operaia di esprimere nuovi contenuti radicali nei suoi bisogni, insieme agli strumenti ideologici e politici per conquistarli.

III. La contabilizzazione della spesa pubblica (1955-1975).

1. *Definizione del settore pubblico*

Scopo principale di questo capitolo è di fornire alcuni strumenti elementari che possano facilitare la lettura e la comprensione della contabilità della spesa pubblica. Allo stesso tempo tentiamo una ricostruzione della dinamica della spesa e delle sue varie componenti nell'arco di tempo che va dal 1955 al 1975. I dati riportati, che sono a cadenza quinquennale, forniscono un quadro sintetico dell'evolversi della struttura dell'attività finanziaria pubblica nell'arco di tempo considerato.

Le difficoltà che si incontrano in un'analisi di questo tipo sono numerose, a partire dalla definizione stessa di ciò che deve considerarsi settore pubblico. Usualmente il settore pubblico viene definito per contrasto a quello privato; mentre quest'ultimo agisce nella logica e nell'interesse, di breve e lungo periodo, di coloro che sono gli effettivi proprietari dei mezzi di produzione, il primo dovrebbe essere quello che agisce nell'interesse «dell'intera comunità». qualora anche accettassimo il concetto interclassista dell'«interesse generale» le difficoltà non verrebbero meno; ad esempio, mentre è alquanto dubbio che una azienda privata quale la Fiat agisca unicamente nell'interesse dei suoi proprietari e non tenga invece accuratamente conto dei fenomeni politici complessivi del paese, è altrettanto discutibile che le imprese a partecipazione statale e alcuni enti pubblici agiscano nell'«interesse pubblico», e non invece in quello dei dirigenti o di gruppi particolari politici o finanziari. Questa difficoltà a individuare il settore pubblico, che solo a prima vista può sembrare un'esigenza di carattere definitorio, deriva invece dalla

grossa confusione in cui si trova oggi l'analisi della funzione dello stato in un'economia monopolistica. E ci proponiamo di aggirarla attraverso una definizione di settore pubblico che meglio ci permetta di affrontarne l'esame dal punto di vista dei bilanci, e cioè la seguente: settore pubblico di un'economia capitalistica in uno stato a modello democratico parlamentare come quello italiano (nel caso di paese capitalista a gestione dittatoriale, o addirittura personale, la definizione concettuale di settore pubblico è ancor più problematica), è quello in cui la gestione è soggetta in modo diretto alla mediazione fra classi e strati sociali, operata dalle istituzioni rappresentative, e quindi maggiormente sensibile ai mutamenti nei loro rapporti di forza.

Altrettanto difficile è il reperimento materiale dei dati dei bilanci che mediante la definizione precedente possiamo considerare appartenenti al cosiddetto settore pubblico, e inoltre è molto complicata l'interpretazione delle singole voci di spesa nei vari bilanci presi in esame; ciò dipende dal fatto che sotto la stessa voce sono comprese attività molto diverse tra di loro, e che magari vengono modificate nel corso degli anni. Allo stesso tempo, in alcuni casi, è pressoché impossibile reperire dati di una qualche attendibilità, tanto che spesso questo fenomeno, più che allo stato di confusione in cui si trova l'attività finanziaria pubblica, sembra dovuto a una esplicita e pervicace volontà politica di nascondere o rendere incomprensibile l'attività finanziaria dello stato. L'analisi che verrà fatta in questo capitolo, specialmente per quanto riguarda la dinamica temporale della spesa pubblica, è quindi limitata e sommaria, e molto spesso le cifre riportate andranno considerate come puramente indicative. Abbiamo scelto comunque la via di ricostruire una visione più completa possibile della spesa pubblica, anche scontando taluni limiti di rigore nella costruzione delle serie dei dati e della loro confrontabilità: nella prima parte verranno analizzati separatamente i bilanci delle maggiori attività pubbliche; nella seconda tenteremo di dare una visione globale della spesa pubblica costruendo il cosiddetto «bilancio consolidato», che vede il complesso della spesa dei vari enti riunificato, come se fosse gestito da un unico ente, senza cioè tener conto delle sovrapposizioni di spesa tra le varie amministrazioni. Ripetiamo inoltre che il valore delle spese e delle entrate

dei vari bilanci è presentato sempre come proporzione percentuale del Prodotto lordo interno (Pil): come già ricordato, infatti, non è tanto il valore monetario dell'attività dello stato che ci interessa, ma la quota delle risorse reali nazionali che lo stato gestisce direttamente. Come vedremo in seguito, per quanto riguarda il confronto fra i diversi anni, il sistema di calcolare la spesa pubblica quale percentuale del Pil a valori correnti non è del tutto corretto, ma in prima approssimazione può dare una misura della dinamica del fenomeno. Per chi infine fosse interessato ad avere i dati della spesa e delle entrate in termini monetari essi sono facilmente ricavabili dalla serie dei valori del Pil riportati nella tab. 4.

TABELLA 4.
Prodotto lordo interno (Pil) (1955-1975) in miliardi di lire

Anni	Prezzi correnti	Tasso di variazione medio annuo	Prezzi costanti (base '63)	Tasso di variazione medio annuo
1955	15.032	7,7	19.609	5,5
1960	21.751	11,0	25.670	5,3
1965	36.610	9,6	33.203	5,9
1970	57.940	14,2	44.235	2,2
1975	112.359		49.279	
1955/1975		10,6		4,7
1955/1965		9,3		5,4
1965/1975		11,9		4,0

Le attività ed i relativi bilanci che verranno presi in considerazione sono nell'ordine:

1. *Il Bilancio dello stato.* Si tratta della principale forma di intervento centralizzato dell'amministrazione dello stato, quella cioè decisa dal Parlamento e gestita dal governo.
2. *Bilancio delle Aziende autonome.* Si tratta del bilancio consolidato delle aziende produttrici dei più importanti servizi pubblici.
3. *Bilanci delle Amministrazioni territoriali.* Sono le attività gestite dalle autorità amministrative locali, province, comuni e regioni.

4. *Altri Enti locali.* Sono enti con compiti ristretti e particolari la cui attività è spesso circoscritta territorialmente.

5. *Bilancio degli Enti previdenziali.* Si tratta del bilancio consolidato dei principali enti pubblici la cui attività consiste nella gestione della previdenza sociale e assistenza sanitaria.

6. *Partecipazioni statali.* Si tratta dell'attività dello stato come produttore di merci destinate al libero mercato.

Rimangono escluse da questa classificazione, e non le tratteremo per la difficoltà al reperimento e affidabilità dei dati, poche altre attività economiche e finanziarie del settore che abbiamo precedentemente definito pubblico. Tra di esse le aziende municipalizzate e gli ospedali.

2. Il Bilancio dello stato

a) Le procedure istituzionali

Quello che va sotto il nome di *Bilancio dello stato* è una serie di documenti che registrano, in entrate e in uscita, i movimenti finanziari effettuati dagli organi istituzionali dell'amministrazione statale centrale. Il riferimento temporale dell'attività finanziaria è attualmente solare, mentre fino al 1965 l'anno finanziario decorreva dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo.

Il compito di compilare il bilancio spetta al potere esecutivo, cioè al governo in carica, il quale, entro il 31 luglio di ogni anno, deve presentare al Parlamento quello che si chiama *bilancio di previsione*, che riporta i pagamenti e le entrate che l'amministrazione centrale prevede di avere nell'anno successivo. Inoltre, entro il mese di settembre di ogni anno, il governo deve presentare al Parlamento una *Relazione previsionale e programmatica* che illustra le previsioni e gli indirizzi generali di politica economica relativi all'andamento dell'economia nell'anno successivo. Il Parlamento ha il compito di approvare o eventualmente modificare gli indirizzi politici che sottendono a tale programmazione dell'attività finanziaria dello stato, oltre ad avere la possibilità di entrare nel merito dei singoli capitoli di spesa ed entrata. Compito del governo, dopo l'approvazione, è

quello della gestione pratica e dell'attuazione delle attività previste dal Bilancio; nel caso che l'approvazione non sia stata ottenuta entro il 1° gennaio, il governo viene autorizzato dal Parlamento all'«esercizio provvisorio del bilancio» in attesa dell'approvazione definitiva. Dopo che questa è avvenuta eventuali variazioni di bilancio possono essere effettuate solamente mediante apposite leggi.

Il controllo e la vigilanza dell'attività finanziaria governativa, relativamente alla legittimità e aderenza di bilancio, viene effettuata durante l'anno dalla Corte dei Conti, attraverso la quale deve passare ogni attività finanziaria dello stato. Tale controllo avviene sia in modo preventivo che dopo l'effettuazione della spesa, ma in entrambi i casi la Corte dei Conti non entra mai nel merito delle scelte effettuate dall'esecutivo, ma solo della loro legittimità formale. Esistono infine altre forme di controllo, effettuate dalla Ragioneria generale dello stato, e dalle ragionerie periferiche; tutte queste ultime svolgono la propria attività all'interno dell'amministrazione e non, come la Corte dei Conti, dall'esterno.

Alla fine dell'esercizio finanziario e in concomitanza con la presentazione del bilancio di previsione per l'anno successivo, viene presentato al Parlamento il *Rendiconto dell'attività finanziaria* dell'anno passato. Tale rendiconto ha il compito di mettere in evidenza i risultati dell'attività finanziaria, confrontando le entrate previste con quelle accertate, le spese previste con quelle impegnate; in entrambi i casi vengono tenute distinte le spese e le entrate ancora non pagate o riscosse di competenza dell'anno finanziario trascorso; infine nel rendiconto viene presentata la situazione patrimoniale dello stato e le eventuali variazioni avvenute nel corso dell'anno.

Queste che abbiamo brevemente elencato sono alcune tra le più importanti delle varie procedure che il governo deve seguire per svolgere la sua attività finanziaria; la logica costituzionale che in linea teorica guida tali procedure è la preoccupazione che l'attività governativa resti nell'ambito della sua caratteristica istituzionale di organo esecutivo, non solo cioè nell'ambito delle scelte politiche generali, ma anche degli strumenti, nel nostro caso finanziari, che ne permettono l'attuazione.

Al di là delle intenzioni dei legislatori della Costituzione in pratica le cose sino ad ora sono andate in modo ben diverso, sia per

quanto riguarda il bilancio di previsione sia per quello relativo al consuntivo finale. La stesura del bilancio di previsione coinvolge infatti in maniera diretta tutta la struttura burocratico-amministrativa centrale dello stato, e, salvo indicazioni del tutto generali, la determinazione pratica delle cifre che andranno a comporre il bilancio viene effettuata dalle singole amministrazioni, le quali sono le sole a conoscere e spesso a influenzare gran parte degli elementi che costituiranno il volume delle entrate e delle uscite. Ne consegue che nella maggioranza dei casi il Parlamento non è in grado di sindacare in maniera approfondita e puntuale l'entità e persino le finalità di grosse quote dell'attività finanziaria statale, e ciò accade soprattutto per quanto riguarda le spese. Questa autonomia relativa dell'apparato burocratico-amministrativo dalle scelte politiche decise e rappresentate dal Parlamento è cosa abbastanza nota e scontata; quello che è da rilevare è il fatto che molto spesso si ha un notevole grado di «autonomia» dell'apparato burocratico anche nei confronti del governo stesso, o meglio nei confronti dell'indirizzo politico ufficiale con il quale il governo si presenta al Parlamento e al paese. La struttura dell'apparato amministrativo centrale dello stato, con i suoi compartimenti stagni, con la sua struttura enormemente gerarchizzata e nello stesso tempo frazionata, riassume in sé gli equilibri di potere delle classi e degli strati dominanti nel nostro paese: dietro a ogni ministero e al limite a ogni sezione amministrativa, è possibile individuare gli interessi economici e politici di quegli strati e corporazioni sociali su cui sino ad ora si è cementata la Democrazia cristiana. D'altro canto questi centri di potere a cui vengono decentrate le competenze, sono a più diretto contatto con le contraddizioni sociali e le spinte che provengono dall'interno del loro settore di competenza. La necessità di interventi di mediazione, che quasi sempre si concretizzano in un inevitabile allargamento della spesa, diviene molto spesso assai pressante e indispensabile il suo finanziamento, anche se in contrasto con scelte derivanti da una visione più generale della gestione della spesa pubblica. In pratica accade che i singoli ministeri si trovino quasi costretti ad affrontare spese che, mentre da un punto di vista complessivo non costituiscono spesso un vincolo importante, dal punto di vista «ministeriale» vengono considerate indispensabili per garantire un «normale» funzionamen-

to nel settore di intervento del ministero. L'attività effettiva del governo, il suo «indirizzo politico», si concretizzano nella capacità di equilibrare le varie spinte, spesso contrastanti, che vengono dalle varie amministrazioni, cercando di rispecchiare i rapporti di forza e i loro mutamenti all'interno della società reale. Lo strumento «tecnico» per fare tali operazioni è il ministero del tesoro, il quale essendo il vero coordinatore e gestore della preparazione del bilancio preventivo, è sempre stato, salvo rare eccezioni, un indiscusso feudo democristiano di ogni governo, a prescindere dalla maggioranza che lo sorreggeva. Se, come abbiamo detto, le funzioni del Parlamento come «organo supremo della volontà popolare» sono del tutto formali nel caso del bilancio preventivo, nel caso del rendiconto dell'attività finanziaria svolta dal governo si perde anche il rispetto delle formalità, tanto che usualmente i suoi termini temporali di presentazione non vengono rispettati dal governo e la sua discussione e approvazione avvengono talmente in ritardo che il compito del Parlamento si limita solo a quello di ratificare ciò che è avvenuto. Questo lucido e incredibile pasticcio è poi ulteriormente complicato dal fatto che, dato il breve tempo medio di vita dei nostri governi, molto spesso a presentare il rendiconto non è lo stesso governo che ha redatto il bilancio preventivo, mentre l'attività effettiva è stata svolta da un altro governo ancora; è facile quindi comprendere come in questi casi ogni ricerca istituzionale delle responsabilità politiche, e magari anche di quelle penali, diventi pressoché impossibile.

Da questa situazione traspaiono soprattutto due elementi: il primo consiste nella possibilità da parte del partito democristiano di controllare l'attività finanziaria dello stato in misura superiore al suo già elevato peso politico nel Parlamento; questo controllo si esplica infatti non solo dal punto di vista tecnico materiale, ma anche come sistema di governo, con una forte capacità di coinvolgimento nella stessa logica di gestione da parte degli eventuali alleati di altri partiti. Il secondo elemento consiste nel fatto che la struttura e l'evoluzione della spesa pubblica rappresentano il risultato di giochi ed equilibri che vanno al di là degli spostamenti percentuali nel peso relativo degli interessi rappresentati dalle forze nel Parlamento e investono invece sia il modo stesso di funzionare della struttura

stessa dello stato, sia lo sviluppo reale dei rapporti di forza tra le classi e i singoli strati e gruppi di potere. Nel capitolo conclusivo di questo lavoro ritorneremo comunque a sviluppare queste considerazioni, in particolare riguardo al legame esistente fra attività finanziaria dello stato e processo di accumulazione e riproduzione delle classi sociali.

Prima di passare all'esame delle singole voci di cui è composto il Bilancio, va rilevato come vi siano due possibili contabilizzazioni spese e delle entrate: la prima che va sotto il nome di *bilancio di competenza*, registra le cifre che sono di *competenza* dell'anno finanziario a cui si riferiscono, prescindendo dal fatto che durante l'anno finanziario ve ne sia stata effettivamente la riscossione o il pagamento. Di fatto avviene che l'attuazione pratica delle spese e la riscossione delle entrate previste nell'anno non avvenga interamente durante l'anno di competenza; il divario fra le somme di competenza e le somme effettivamente trattate dà luogo alla formazione di *residui* attivi o passivi a seconda che si tratti rispettivamente di ritardo nelle entrate o nelle spese; lo smaltimento di tali residui avverrà sicuramente negli anni successivi per quanto riguarda le *spese obbligatorie* (quelle cioè che debbono far fronte a impegni già perfezionati), mentre possono essere smaltiti o no quelli rispetto ai quali non c'è impegno formale o sostanziale; e in questo caso si parla di *residui impropri*. La registrazione delle somme effettivamente riscosse o pagate durante l'anno avviene tramite la seconda contabilizzazione che si chiama *bilancio di cassa*. In questo bilancio vengono registrate le somme riscosse o pagate nel corso dell'anno, anche se volte a perfezionare impegni di anni precedenti; non vengono invece contabilizzate le somme di competenza non ancora pagate o riscosse dell'anno in esame. Per diminuire il peso dei residui si usa prolungare l'anno finanziario sino al 31 gennaio, considerando quindi i movimenti finanziari avvenuti a gennaio come effettuati nell'anno precedente.

Questa doppia contabilizzazione pone un problema di scelta a chi si proponga un'analisi quantitativa della spesa pubblica più dettagliata della nostra; salvo diversa indicazione, in questo lavoro ci riferiremo sempre a *bilanci di cassa*; infatti, se la creazione di residui è dovuta esclusivamente a difficoltà tecnico-amministrative o alla

natura pluriennale di alcune spese, un'analisi comparata di vari anni del Bilancio non dovrebbe risentire del fatto che non vi compaiono i residui, in quanto la loro dinamica sarebbe dovuta a elementi strutturali di disfunzioni amministrative. Nel caso in cui la gestione dei residui seguisse invece una logica politico-economica, un quadro dell'effettivo volume di intervento della spesa pubblica sarebbe forse meglio descritto dall'analisi delle somme effettivamente trattate nei vari anni. Non è tuttavia possibile in questa sede una trattazione dettagliata della dinamica e della logica che guida la formazione dei residui, sulla cui analisi esiste del resto una vera e propria controversia tra gli stessi addetti ai lavori, per il cui approfondimento rimandiamo i nostri lettori alle indicazioni bibliografiche.

Passiamo ora all'esame della struttura vera e propria del Bilancio dello stato, cercando di illustrare le singole categorie di voci e sottovoci.

b) Divisione funzionale e capitoli di spesa dei pagamenti

Una prima suddivisione della spesa dello stato è quella funzionale, relativa cioè ai campi di intervento della spesa stessa; il complesso di spesa viene diviso tra le seguenti funzioni istituzionali:

1. AMMINISTRAZIONE GENERALE DELLO STATO

a) organi costituzionali (Assemblee legislative, Consiglio superiore della magistratura, Segretariato generale della presidenza della repubblica, Corte costituzionale);

b) organi e servizi generali (elezioni, funzioni amministrative, Istituto centrale di statistica, Scuola superiore della P.A.);

c) servizi del tesoro e del bilancio (Istituto per la programmazione economica, Provveditorato generale dello stato, finanziamento studi per la programmazione, interessi e provvigioni alla Banca d'Italia);

d) servizi finanziari (spese per il personale, acquisto attrezzature, anagrafe tributaria ecc.);

e) culto.

2. DIFESA NAZIONALE (acquisto di beni e servizi, retribuzione del personale della marina, aeronautica, esercito e del personale civile).

3. GIUSTIZIA (spese per il personale, magistrati e agenti di custodia, acquisto di beni e servizi).

4. PUBBLICA SICUREZZA (spese per il personale e acquisto di beni e servizi).

5. RELAZIONI INTERNAZIONALI (partecipazione agli organismi internazionali della Cee, dell'Onu ecc., dotazioni ai paesi sottosviluppati, cooperazioni scientifiche, finanziamenti a San Marino, spese per il personale diplomatico).

6. ISTRUZIONE E CULTURA

a) spese per il personale (tutti gli ordini di scuola);

b) borse di studio;

c) finanziamento del Cnr e della ricerca in genere;

d) contributi dello stato a comuni e province per la scuola;

e) informazione e cultura (teatro, opera lirica, giornali ecc.).

7. ABITAZIONI (Comitato per l'edilizia residenziale, finanziamento alle regioni per l'edilizia, Istituto autonomo case popolari ecc.).

8. AZIONE E INTERVENTO NEL CAMPO SOCIALE

a) lavoro e previdenza sociale (contributi dello stato agli enti di previdenza); addestramento professionale (dal 1970 in parte competenza delle regioni);

b) assistenza pubblica (dal 1972 gran parte è competenza delle regioni);

c) igiene e sanità (dal 1972 dipendono in parte dalle regioni gli ospedali, gli enti della riforma sanitaria, la Cri);

d) pensioni di guerra e assegni vitalizi (mutilati e invalidi di guerra, ex combattenti Vittorio Veneto, Enpas);

9. TRASPORTI E COMUNICAZIONI (contributi alle Aziende autonome delle Ferrovie e Poste e telegrafi, alla marina mercantile, cantieri, Anas, aeroporti).

10. AZIONE E INTERVENTI NEL CAMPO ECONOMICO

a) opere idrauliche (in parte alle regioni dal 1972);

b) agricoltura e alimentazione (Aima);

c) industria commercio e artigianato (fondi di dotazione delle imprese a partecipazione statale, contributi alle imprese);

d) opere e interventi non attribuibili (Cassa per il Mezzogiorno, calamità naturali, danni di guerra, opere varie).

11. FINANZA LOCALE (contributi agli enti territoriali: regioni, province e comuni).

12. ONERI NON RIPARTIBILI

a) interessi su debiti non ripartibili;

b) oneri in dipendenza delle scorse guerre;

c) poste rettificative delle entrate (vincite al lotto, rimborsi imposte ecc.);

d) fondi speciali di riserva (previsti dalla legge e relativi al personale: lavoro straordinario, scatti dell'indennità integrativa speciale, cioè della contingenza, sugli stipendi del personale);

e) ammortamenti;

f) fondo per l'acquisto dei buoni del tesoro poliennali e per l'ammortamento di altri titoli di debito pubblico;

g) altre spese diverse.

Nella tabella 5 presentiamo i dati del Bilancio dello stato, relativamente alla suddivisione funzionale precedente, ricavati dai bilanci di competenza degli anni finanziari presi in esame. Precisiamo che il confronto tra i vari anni non è ugualmente significativo per tutte le voci, poiché la classificazione delle funzioni è andata in parte mutando nel corso degli anni, e anche perché vi è stato un mutamento delle attribuzioni delle spese alle singole voci.

Una diversa classificazione della spesa pubblica, e in particolare di quella dello stato, è quella relativa alla sua destinazione economica. Si ha innanzitutto una prima suddivisione generale tra *spesa corrente* e *spesa in conto capitale*; la prima è volta al funzionamento dell'apparato statale, allo svolgimento delle sue attività ordinarie e al finanziamento delle sue gestioni decentrate. La seconda è invece destinata a incrementare con spese straordinarie il cosiddetto patrimonio pubblico, cioè il complesso di tutti i beni immobili di proprietà dello stato, come i terreni, i boschi, le imprese, le miniere ecc. Le voci delle spese correnti sono:

1. SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI, SERVIZI E AMMORTAMENTI

a) beni durevoli (civili e militari);

TABELLA 5.
Bilancio dello stato. *Pagamenti*. (Composizione e percentuale sul Pil) (1955-1975)

	1955		1960		1965		1970		1975	
	%	% PI	%	% PI	%	% PI	%	% PI	%	% PI
Acquisto beni e servizi	12.1	2.2	10.6	1.9	9.2	2.0	7.8	1.8	6.4	1.8
Risparmi	31.5	5.5	31.7	5.8	33.1	7.2	26.9	6.3	24.1	6.9
Trasferimenti	28.8	5.3	27.4	5.1	30.5	6.6	38.2	9.0	37.2	10.7
Interessi	7.5	1.4	7.0	1.3	3.5	0.7	4.4	1.1	6.6	1.9
Altro	1.4	0.3	2.7	0.5	3.5	0.7	4.7	1.2	5.0	1.4
Totale corrente	80.2	14.7	79.4	14.6	79.8	17.2	82.0	19.4	79.3	22.9
Costo capitali fissi	3.6	0.6	3.3	0.6	2.1	0.5	2.3	0.6	1.7	0.5
Trasferimenti	12.8	2.3	13.5	2.4	12.8	2.7	11.6	2.7	12.6	3.5
Parti azionarie	0.2	0.1	1.7	0.3	2.4	0.5	1.5	0.3	2.0	0.6
Conc. cred. e ant.	3.2	0.6	2.1	0.5	2.9	0.6	2.6	0.6	4.4	1.3
Rimborso prestiti	-	(0.2)	-	(0.7)	-	(0.7)	-	(0.7)	-	(1.5)
Totale conto capitale	19.8	3.6	20.6	3.8	20.2	4.3	18.0	4.2	20.7	5.9
Totale pagamenti	100.0	18.3	100.0	18.4	100.0	21.5	100.0	23.6	100.0	28.8

b) beni di consumo (alimentari, vestiario, combustibili ecc., consumati dal personale);

c) servizi (fitti, riscaldamento, trasporto, posta ecc.);

d) ammortamenti.

2. SPESE PER IL PERSONALE

a) personale in servizio (assegni fissi, competenze accessorie, oneri previdenziali);

b) personale in quiescenza (pensioni civili e militari, indennità *tantum*, indennità licenziamento e quiescenza);

c) fondi speciali non ripartibili a copertura di spese per il personale.

3. TRASFERIMENTI

a) alle famiglie (pensioni e vitalizi di guerra, assistenza a favore di categorie disagiate, contributi a istituzioni sociali e private non aventi fine di lucro quali: opere universitarie, patronati scolastici, Ospedali riuniti, Pio istituto S. Spirito ecc.);

b) alle aziende (Aziende autonome, interessi e provvigioni alla Banca d'Italia, Rai, Accademia di S. Cecilia, e in generale tutti gli interventi volti ad assegnare fondi alle imprese ed enti culturali);

c) agli enti pubblici (Enti territoriali, Enti previdenziali minori, università, Istat, Ice, Unire, Enit, Cnen ecc.);

d) all'estero (Cee, Euratom ecc.).

4. INTERESSI

a) debito patrimoniale (debito pubblico, mutui ecc.);

b) debiti di tesoreria o fluttuanti (buoni ordinari del tesoro, conti correnti di tesoreria).

5. ALTRE SPESE CORRENTI

Le voci delle spese in conto capitale sono:

1. COSTITUZIONE CAPITALI FISSI (investimenti effettuati direttamente dallo stato).

2. TRASFERIMENTI (le sottocategorie sono eguali a quelle della parte corrente, con l'avvertenza che per trasferimenti in conto capitale alle famiglie, si intendono fondi alla chiesa e al culto).

3. PARTECIPAZIONI AZIONARIE, CONFERIMENTI E APPORTI DI CAPITALI DELLO STATO (finanziamenti di tutti gli enti di gestione delle partecipazioni statali, numerose banche e istituti finanziari vari).

4. CREDITI E ANTICIPAZIONI PER FINALITÀ NON PRODUTTIVE

5. RIMBORSO PRESTITI

Nella tab. 6 sono riportati i dati di cassa relativi alla spesa dello stato secondo la destinazione economica, per gli anni presi in considerazione. Un'avvertenza: il complesso della spesa pubblica che passa attraverso il bilancio dello stato, compare nella tabella 5 nella voce «totale dei pagamenti». Come vedremo meglio in seguito quando parleremo di come si calcola il deficit pubblico, sono possibili tre valori di spesa complessiva: il primo si ricava dalla somma di tutte le voci sopra elencate, il secondo è quanto si ottiene non considerando il rimborso dei prestiti, il terzo si ottiene togliendo dal secondo le operazioni di attività puramente finanziaria a favore di terzi (crediti e anticipazioni); questi tre valori hanno un diverso rilievo rispetto al calcolo del deficit. Per il momento avvertiamo che nelle tabelle il totale della spesa pubblica è riferito alla seconda definizione escludendo cioè il rimborso dei prestiti dalla somma delle varie voci.

Da uno sguardo alla tabella 5 osserviamo come i pagamenti dello stato subiscano a partire dal 1960 un notevole aumento nella loro percentuale rispetto al Pil. Infatti, mentre il tasso di incremento annuo del Pil, calcolato a prezzi correnti, è del 10,6% nel periodo considerato, la spesa statale aumenta del 13% annuo nello stesso periodo. Se vogliamo analizzare le cause di tale aumento, dobbiamo andare all'osservazione delle dinamiche di spesa nelle singole voci conseguenti i modelli di classificazione che abbiamo riportato nelle tabelle 6 e 5, dove i pagamenti dello stato, secondo i dati del bilancio di competenza, sono suddivisi a seconda del loro oggetto: spese per l'amministrazione generale, per la difesa, giustizia e Ps, per l'istruzione e cultura, spese sociali ecc. Dalla classificazione della tabella 6 si possono cogliere alcune tendenze esplicite, quali ad esempio la riduzione del peso relativo delle spese volte al funzionamen-

TABELLA 6.
Pagamenti dello stato secondo il loro oggetto (1955-1975) (dati di competenza)

	1954/55		1960/61		1965		1970		1975	
	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil
Amministrazione generale	4,9	0,8	6,3	1,3	5,2	1,2	5,4	1,4	3,3	1,1
Difesa	25,1*	4,3*	13,9	3,0	12,6	2,8	9,8	2,3	5,9	2,1
Giustizia			1,7	0,4	1,5	0,3	1,3	0,3	1,1	0,4
Ps			4,4	0,9	4,9	1,1	4,2	1,0	2,8	0,9
Istruzione e cultura	11,1	1,9	15,2	3,3	18,7	4,2	20,0	4,8	13,7	4,7
Sociali	13,9	2,4	12,9	2,8	14,8	3,3	19,0	4,5	19,3	6,6
Relazioni internazionali			0,9	0,2	0,9	0,2	0,9	0,2	2,5	0,9
Economiche	19,1	3,4	21,5	4,6	16,1	3,6	16,5	3,9	14,1	4,8
Abitazioni			2,0	0,4	1,6	0,4	1,2	0,3	1,0	0,4
Comunicazioni e trasporti					8,2	1,8	7,1	1,7	8,9	3,0
Finanza locale	7,5	1,4	7,3	1,6	7,9	1,8	6,8	1,6	11,8	4,0
Altro	18,4	3,2	13,9	3,0	7,6	1,7	7,8	1,9	13,6	5,3
Totale	100,0	17,4	100,0	21,5	100,0	22,4	100,0	23,9	100,0	34,2

* Questo dato comprende l'aggregato dei pagamenti per difesa, giustizia e Ps.

to amministrativo-repressivo dell'apparato statale (amministrazione generale, giustizia, difesa, pubblica sicurezza) che passa dal 30% del totale della spesa statale nel 1955 al 13,1% nel 1975. A una diminuzione del peso all'interno della spesa pubblica di queste funzioni più «tradizionali» dello stato, corrisponde una loro relativa costanza come percentuale del Pil che si è andata sviluppando in termini reali a un tasso composto annuo di circa il 4,5%. Questo fa pensare che la struttura dell'apparato statale nelle sue funzioni tradizionali tenda a essere proporzionale allo sviluppo economico del paese, ma se si considera che poco meno del 60% di queste spese sono però dovute alle retribuzioni del personale, che hanno avuto una dinamica superiore a quella del Pil, non sembra che si possa parlare di un appesantimento quantitativo della funzione amministrativo-repressiva tradizionale dello stato.

Lo sviluppo dell'intervento statale nel campo sociale risulta invece abbastanza appariscente, passando dal 13,9% al 19,3% del totale della spesa; una tendenza all'aumento, più spiccato fino al 1965 e con una flessione nel 1975, si ha per le spese relative all'istruzione e alla cultura. Infine una voce che negli ultimi anni subisce un notevole incremento riguarda le spese relative alla finanza locale. Dai dati riportati nella tabella 5, osserviamo invece come l'aumento di spesa, calcolato come incremento della spesa pubblica rispetto al Pil, si sia abbastanza equilibratamente distribuito fra spese correnti e spese in conto capitale. Fra le spese correnti la voce che ha subito il maggiore incremento è quella dei trasferimenti, passando dal 28,8% del totale delle spese nel 1955 al 37,2% del 1975, con una punta del 38,2% nel 1970. Come abbiamo visto, sotto la voce «trasferimenti» è compresa una serie di spese assolutamente non omogenee tra loro, che vanno dall'assistenza alle famiglie ai contributi alle imprese. E' utile quindi suddividere nell'ambito della voce trasferimenti, che da sola rappresenta circa la metà della spesa statale, la dinamica delle singole voci che ne compongono l'aggregato. Nella tab. 7 riportiamo i dati disaggregati dei trasferimenti statali, sia in conto capitale che correnti. Nel loro complesso, rispetto al Pil, il peso dei trasferimenti è quasi raddoppiato tra il 1955 e il 1975, passando dal 7,6% al 14,2% con un continuo incremento a partire dal 1960. Nella loro struttura interna i trasferimenti dallo stato alle

TABELLA 7.

Trasferimenti effettuati dallo stato (1955-1975): composizione percentuale, in rapporto percentuale al totale dei pagamenti, e in rapporto al Pil

	1955		1960		1965		1970		1975	
	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil
Pensioni guerra	14,4	4,1	12,8	3,6	8,1	8,4	6,1	8,0	2,0	2,0
Sussidi al personale	-	-	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	-	0,1	0,1
Assistenza gratuita a statali	2,8	0,4	1,3	-	1,2	0,1	2,1	-	1,4	-
Enti previdenziali	6,4	1,0	8,4	2,2	24,1	7,2	25,1	-	11,7	-
Imprese	3,4	1,1	9,7	2,6	7,5	2,4	12,5	2,0	5,6	-
Aziende autonome	7,0	2,0	8,6	2,3	6,5	1,0	4,2	-	8,1	-
Danni di guerra	2,5	0,7	1,6	0,4	0,6	0,2	0,3	0,1	0,1	-
Enti locali	20,2	-	15,7	14,2	14,3	2,6	18,3	-	38,6	-
Estero	2,5	0,7	1,4	0,4	0,9	-	2,4	-	3,5	-
Altri	9,2	-	7,2	1,8	6,9	2,0	5,6	-	3,6	-
Totale corrente	68,6	28,8	67,1	27,4	70,5	30,5	76,7	38,2	74,7	37,2
Imprese	8,1	2,3	5,3	2,4	7,7	2,3	6,8	-	4,3	1,1
Enti pubblici	14,3	-	24,0	-	15,4	-	12,3	-	18,3	-
Enti territoriali	5,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aziende autonome	3,9	1,1	3,6	0,1	6,4	-	4,2	-	2,7	-
Totale capitale	31,4	12,8	32,9	13,5	29,5	12,8	23,3	11,6	25,3	12,6
Totale trasferimenti	100,0	31,6	100,0	40,9	100,0	43,3	100,0	49,8	100,0	49,8
% Pil	7,6	-	7,5	-	9,3	-	11,7	-	14,2	-

famiglie tendono continuamente a diminuire il proprio peso, mentre si accrescono notevolmente le quote di spesa che vengono gestite da strutture pubbliche autonome (in modo particolare dagli Enti previdenziali e locali). Per quanto riguarda i contributi diretti alle imprese si può notare una certa variabilità che indica come in prima approssimazione il volume di tali contributi sia legato all'andamento congiunturale dell'economia. Un'attenzione a parte merita la voce relativa alle spese per il personale dello stato, la cui quota sul totale della spesa è crescente sino al 1965 per poi subire un lieve calo.

Nella tab. 8 sono riportati i dati relativi al numero dei lavoratori dipendenti del pubblico impiego; nel ventennio in esame essi sono aumentati dell'87%, mentre nello stesso periodo l'occupazione dipendente in Italia è aumentata complessivamente soltanto del 24%, segno certo del processo di terziarizzazione nel nostro paese. Le spese complessive per il personale, che comprendono anche le pensioni e tutte le indennità, sono aumentate nello stesso periodo, in termini monetari, di quasi dieci volte, mentre in termini reali (tenendo conto della dinamica del costo della vita) l'aumento si riduce a tre volte; ciò significa un aumento pro-capite reale di circa il 70% nell'arco del ventennio in esame; notevolmente inferiore a quello avutosi nel settore privato, segno quest'ultimo che il processo di massificazione dell'occupazione nel pubblico impiego ha corrisposto a un tendenziale livellamento retributivo con il lavoro dipendente del settore privato (+ 110% nell'industria, + 95% nel terziario privato).

Rimandiamo comunque alle conclusioni un'analisi più dettagliata delle trasformazioni della struttura qualitativa del Bilancio dello stato, che eseguiremo sul complesso di spesa amministrata dal settore pubblico dell'economia, ricomponendo in questo modo spese che vengono destinate da enti diversi alle stesse finalità. Alle conclusioni rimandiamo anche per quanto riguarda alcune tracce sulla valutazione dei fenomeni descritti.

c) Le entrate nel Bilancio dello stato

Le entrate dello stato sono anch'esse suddivise in parte corrente e conto capitale; le *entrate di parte corrente* sono classificate come:

TABELLA 8.
Dipendenti della Pubblica amministrazione (stato, Aziende autonome, Enti locali, Enti di previdenza), in migliaia (1955-1975)

Anni	Stato		Aziende autonome		Enti locali		Enti previdenza		Totale	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
1955	824	(57)	309	(21)	-	-	-	-	1430*	-
1960	950	(55)	320	(19)	-	-	-	-	1700*	-
1965	1161	58	375	19	397	20	72	3	2005	100
1970	1323	58	374	17	470	21	87	4	2254	100
1975	1546	58	450	17	576	21	96	4	2668	100

* Valori stimati

quindi di fatto incidono maggiormente sui redditi meno elevati. Per quanto riguarda le imposte dirette i dati elaborati dalla Banca d'Italia per il 1974 mostrano come l'86% delle imposte di questo tipo provengano da redditi da lavoro dipendente, anche se il peso di questi sul complesso dei redditi da lavoro è solo del 75%. Considerando che, nonostante la progressività delle aliquote, il 69% delle imposte dirette proviene da redditi inferiori a 5 milioni annui (che sono l'81% del totale del numero dei redditi da lavoro dipendente), possiamo concludere che una percentuale elevatissima delle entrate dello stato proviene da redditi da lavoro medio-bassi.

3. Il bilancio delle Aziende autonome

Unitamente al Bilancio dello stato il governo presenta annualmente il bilancio relativo alle Aziende e amministrazioni con ordinamento autonomo. Le principali aziende autonome sono sei: Ferrovie, Monopoli, Poste e telegrafi, Telefoni di stato, Azienda autonoma delle strade e foreste demaniali. Vi sono poi una serie di amministrazioni minori dai nomi strani e suggestivi, quali gli Archivi notarili, l'Amministrazione del fondo per il culto, l'Istituto agronomico per l'oltremare, il Fondo di beneficenza e religione della città di Roma, l'Amministrazione dei patrimoni riuniti ex economici. Escludendo questi enti minori, la cui esistenza è essenzialmente legata al foraggiamento di qualche clientela e il cui bilancio complessivo non supera che di poco i 100 milioni, di cui il 35% al fondo per il culto, le Aziende autonome sono delle vere e proprie imprese produttrici di servizi per conto dello stato.

Nella tabella 10 sono riportati i bilanci delle Aa per gli anni in esame; i dati sono consolidati nel senso che tengono conto degli eventuali interscambi fra le varie aziende evitando le duplicazioni. Si osserva immediatamente come il peso dei pagamenti effettuati dalle Aa sul Pil non si sia di molto modificato nel tempo; ciò indica che lo sviluppo dei servizi erogati dalle Aa è stato proporzionale allo sviluppo dell'economia, ulteriore conferma di una rigidità strutturale dei fattori determinanti della composizione della spesa pubblica. Si osserva anche come le voci di maggior peso nelle uscite

TABELLA 10.
Il bilancio delle Aziende autonome (1953-1975)

	1955		1960		1965		1970		1975	
	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil
Pagamenti										
Acquisto beni e servizi	35.6	1.6	28.2	1.3	21.7	1.0	18.7	0.8	20.3	1.0
Ributazioni	41.8	1.9	45.9	2.1	49.8	2.3	45.6	2.0	42.7	2.1
Interessi	1.9	0.1	1.9	0.1	3.2	0.1	6.3	0.3	5.9	0.3
Trasferimenti	4.5	0.2	5.3	0.2	0.7	-	0.4	-	3.3	0.2
Altro	2.9	0.2	2.5	0.1	5.8	0.3	7.4	0.3	10.1	0.4
Totale corrente	86.7	4.0	83.8	3.8	81.2	3.7	78.4	3.4	82.3	4.0
Investimenti	12.8	0.6	15.9	0.7	18.0	0.8	20.4	0.9	17.1	0.8
Altro	0.5	-	0.8	0.1	0.8	0.1	1.2	0.1	0.6	0.1
Totale conto capitale	13.3	0.6	16.2	0.8	18.8	0.9	21.6	1.0	17.7	1.1
Totale pagamenti	100.0	4.6	100.0	4.6	100.0	4.6	100.0	4.4	100.0	4.9
Incaassi										
Vendita beni e servizi	70.9	3.2	72.7	3.2	65.2	2.5	63.1	2.3	53.4	2.2
Redditi patrimoniali	0.4	-	0.7	-	0.9	-	0.8	-	0.8	-
Trasferimenti	15.1	0.7	14.7	0.6	12.4	0.5	12.4	0.4	23.2	0.9
Altro	7.1	0.3	4.9	0.3	4.6	0.2	0.6	-	1.1	-
Totale corrente	93.5	4.2	93.0	4.1	83.1	3.2	76.9	2.7	78.5	3.1
Prestiti	(0.2)	(0.2)	-	-	-	(1.2)	-	(0.5)	-	(1.4)
Trasferimenti	4.3	0.2	6.4	0.3	15.2	0.6	14.0	0.5	9.4	0.4
Altro	2.2	0.1	0.6	-	1.7	0.1	9.1	0.3	12.1	0.5
Totale conto capitale	6.5	0.3	7.0	0.3	16.9	0.7	23.1	0.8	21.5	0.9
Totale incassi	100.0	4.5	100.0	4.4	100.0	3.9	100.0	3.5	100.0	4.0

correnti siano quelle relative ad «Acquisti beni e servizi» e «Retribuzioni», che sono quelle che indirettamente indicano la quantità e la qualità del servizio erogato; poiché per quanto riguarda il personale (vedi tabella 8), si è avuto nel ventennio preso in esame un aumento del 46% circa nell'occupazione, a fronte di un incremento della voce «Acquisto beni e servizi» in termini reali pari al 57% circa, si potrebbe affermare esservi stato un lieve aumento nella produttività dei servizi. Per quanto riguarda le entrate, la voce «Vendita beni e servizi» indica il contributo diretto dei fruitori dei servizi al costo dei servizi stessi. Si nota a riguardo una certa tendenza a una diminuzione del peso percentuale di tale voce sul totale degli incassi, segno di un non adeguamento completo delle tariffe allo sviluppo del servizio e al suo costo. Questo fatto è in parte compensato da un aumento del peso percentuale dei trasferimenti complessivi (in conto capitale e di parte corrente) che sono le erogazioni dello stato alle Aa¹. Si registra cioè il fatto che attraverso le entrate di gestione (Vendita beni e servizi e Redditi patrimoniali) le Aa nel loro complesso riescono a coprire nel 1975 solo poco più della metà delle proprie spese, mentre nel 1955 ne coprivano quasi l'80%. Questo fenomeno merita attenzione, in quanto nella dottrina corrente di parte borghese sulla gestione delle aziende produttrici di servizi è teorizzato che tale gestione debba avere come scopo principale l'erogazione efficiente di quei servizi che per vari motivi (storici, di profittabilità, di volume di capitale necessario ecc.) non interessano il capitale privato. Per gestione efficiente si intende, oltre che dal punto di vista qualitativo, anche quello che garantisce quanto meno un pareggio di bilancio.

In Italia la produzione di servizi pubblici ha però assunto caratteristiche «anomali» rispetto a una tale visione. Forti spinte da parte dei lavoratori, ma anche da parte delle imprese fruitrici, hanno fatto sì che il prezzo dei servizi abbia assunto caratteristiche sempre più politiche, e quindi tali da non riuscire a colmare i costi di produzione. Di fatto, oltre alle loro caratteristiche istituzionali, le Aa svolgo-

1. Quote di contributi dello stato alle Aa sono comprese anche nella voce «Vendita beni e servizi»; nel tempo si è anche avuto un cambiamento di classificazione di alcune voci.

no quindi funzioni di redistribuzione del reddito, almeno per quella parte del deficit coperta dai trasferimenti dello stato.

4. Il bilancio degli Enti locali

Tra gli enti che integrano l'attività statale a livello locale, ci interesseremo in modo particolare alle funzioni economiche degli Enti territoriali, cioè delle regioni, province e comuni.

Come abbiamo già accennato nella trattazione relativa ai trasferimenti dello stato agli Enti locali, l'attività finanziaria ed economica degli Enti locali ha assunto, nell'arco di tempo che prendiamo in esame, un'importanza e un peso crescenti. Tale processo è ancor meglio messo in evidenza dai dati di bilancio degli Enti territoriali che presentiamo nella tabella 11. Osserviamo innanzitutto che le voci delle entrate e delle uscite ricalcano nella loro struttura quelle del Bilancio dello stato, infatti i compiti e le attribuzioni degli Enti territoriali sono in genere del tutto assimilabili a quelli dell'attività statale centrale.

Per quanto riguarda i pagamenti, nell'arco del ventennio considerato, si è avuto un cambiamento nella loro composizione; in particolare si nota che è avvenuta una crescita, più che proporzionale rispetto alla spesa, delle voci «trasferimenti» e «interessi». La crescita dei trasferimenti è essenzialmente dovuta al passaggio di attribuzioni alle regioni di compiti relativi all'assistenza ospedaliera, mentre gli interessi passivi pagati alle banche (pari al 10% della spesa complessiva nel 1975) indicano l'onerosità del ricorso crescente al credito bancario da parte degli Enti territoriali.

Negli ultimi anni si è comunque avuto un forte sviluppo dell'attività degli Enti territoriali, infatti il complesso delle voci «Acquisto beni e servizi» e «Retribuzioni», che indicano il livello dell'attività degli Enti, è passato dal 3% del Pil nel 1955 al 4,5% nel 1975. Anche la struttura delle entrate ha subito nel corso degli anni notevoli modificazioni: il peso della capacità autonoma di finanziamento è notevolmente diminuito, la percentuale delle entrate dovuta alla riscossione di tributi di competenza degli Enti territoriali è diminuita continuamente anch'essa a partire dal 1960; in parallelo sono cre-

TABELLA 11.
Il bilancio degli Enti locali (1955-1975)

	1955		1960		1965		1970		1975	
	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil
Pagamenti										
Acquisto beni e servizi	23.6	1.4	23.7	1.4	22.7	1.3	19.6	1.3	20.6	2.3
Ritribuzioni	26.6	1.6	29.0	1.7	32.8	2.1	30.9	2.0	19.3	2.2
Trasferimenti	10.5	0.6	12.6	0.8	12.2	0.8	12.2	0.8	27.4	3.1
Interessi	3.4	0.3	7.3	0.4	8.5	0.5	12.2	0.8	10.3	1.2
Altro	0.9	0.1	0.6	0.1	0.9	0.1	1.0	0.1	1.7	0.2
Totale corrente	65.0	4.0	73.2	4.4	77.1	5.0	75.9	5.0	79.3	9.0
Investimenti	15.7	0.9	18.0	1.1	15.7	1.0	10.1	0.6	2.2	0.3
Trasferimenti	-	-	1.4	0.1	1.9	0.1	4.5	0.3	7.5	0.8
Altro	19.3	1.2	7.4	0.4	5.3	0.3	9.5	0.6	11.0	1.2
Totale conto capitale	35.0	2.1	26.8	1.6	22.9	1.4	24.1	1.5	20.7	2.3
Totale pagamenti	100.0	6.1	100.0	6.0	100.0	6.4	100.0	6.5	100.0	11.3
Intratti										
Redditi patrimoniali	4.5	0.2	4.6	0.2	3.3	0.2	4.7	0.2	3.2	0.3
Tributi	47.5	2.2	62.1	2.8	55.0	2.6	46.8	2.3	13.2	1.0
Trasferimenti	26.0	1.2	19.8	0.9	27.5	1.3	33.2	1.7	69.7	5.4
Altro	10.1	0.5	7.8	0.4	8.9	0.4	8.1	0.4	5.1	0.4
Totale conto corrente	88.1	4.1	94.2	4.3	94.7	4.5	92.8	4.6	91.2	7.1
Trasferimenti	1.2	0.1	1.8	0.1	2.5	0.1	3.0	0.2	6.3	0.5
Debiti	-	(1.2)	(1.8)	(1.8)	-	(2.7)	-	(3.4)	-	(6.2)
Altro	10.7	0.4	3.9	0.2	2.8	0.2	4.2	0.2	2.5	0.2
Totale conto capitale	11.9	0.5	4.7	0.3	5.3	0.3	7.2	0.4	8.8	0.7
Totale entrate	100.0	4.6	100.0	4.6	100.0	4.8	100.0	5.0	100.0	7.8

sciuti i trasferimenti agli Enti territoriali da parte dello stato, raggiungendo nel 1975 poco meno del 70% delle entrate complessive. Si è sviluppato quindi un meccanismo per cui all'aumento delle attribuzioni e al decentramento amministrativo di compiti dallo stato verso gli Enti territoriali non ha corrisposto un adeguamento della capacità di finanziamento autonomo, in particolare per quanto riguarda le possibilità di tassazione (il peso dei tributi riscossi dagli Enti territoriali sul Pil si è dimezzato). Dal punto di vista strettamente economico questo ha significato da una parte un aumento della dipendenza economica degli Enti territoriali dall'amministrazione centrale, dall'altra un continuo e crescente ricorso al credito bancario. Dal punto di vista politico questa situazione ricalca le contraddizioni e i contrasti tra un processo di democratizzazione delle attività statali (quando si decentra una funzione la possibilità di un controllo e di un intervento diretto dei partiti e dei cittadini in generale è molto superiore) e all'opposto il permanere di una struttura centralizzata dell'organizzazione statale, come strumento di potere in mano alle classi dominanti. E' evidente come questo rapporto di sudditanza economica non a caso aumenti di pari passo con la crescita di gestioni di sinistra degli Enti territoriali, e trovi immediato riscontro nella sudditanza politica.

Segnaliamo infine due ulteriori fenomeni: il primo è che gli Enti locali, per la produzione ed erogazione di alcuni particolari servizi, si servono delle cosiddette Aziende municipalizzate, di cui le più importanti sono le Aziende dell'acqua, del gas e dei trasporti, le Centrali del latte ecc. Il rapporto che queste aziende intrattengono con l'ente locale è del tutto simile a quello che le Aziende autonome hanno con lo stato: esse si autofinanziano con le entrate patrimoniali e soprattutto con la vendita di beni e servizi, cioè la vendita dei servizi prodotti a coloro che, privati o pubblici, ne usufruiscono. Il disavanzo tra le entrate e le uscite è coperto da trasferimenti dagli Enti locali. E' molto difficile trovare dati sintetici e significativi sul peso quantitativo rispetto al complesso di spesa pubblica di questi enti e aziende municipalizzate, di cui un indice può tuttavia essere ricavato dal fatto che nel 1975 i dipendenti delle aziende municipalizzate costituivano circa un quinto del totale dei dipendenti occupati negli Enti locali. Per quanto riguarda infine la loro attività fi-

nanziaria, essa compare nei calcoli e dati che presentiamo, solo per quella quota delle spese delle aziende municipalizzate che proviene dagli Enti locali in quanto trasferimenti.

In secondo luogo, accenniamo anche al fatto che oltre agli Enti territoriali vi è una miriade di altri enti con attività locale e amministrazione autonoma. Nel 1974 il numero di tutti gli enti pubblici risultava superiore ai 54.000 ed è praticamente impossibile poter valutare il loro peso in termini di attività finanziaria e di spesa. Probabilmente, nonostante il numero, l'incidenza degli enti minori sul complesso della spesa pubblica non dovrebbe essere molto rilevante e in ogni caso è tendenzialmente decrescente. Il problema degli enti pubblici «inutili» è tuttavia uno dei tabù della società italiana: tutti ne parlano, nessuno conosce l'entità del problema, e nulla cambia. L'attività finanziaria di questi enti rientra nei nostri dati solamente per le quote di trasferimenti che ricevono dallo stato. In particolare per quanto riguarda i tre principali enti, Università, Opere universitarie e Ospedali pubblici, il finanziamento pubblico copre circa il 60% delle loro spese.

5. Il bilancio degli Enti di previdenza

Gli Enti di previdenza e assistenza sono nel nostro paese oltre 60, dei quali solamente 38 sottostanno al controllo della Corte dei Conti. I principali Enti sono: Inps (Istituto nazionale di previdenza sociale), Inam (Istituto nazionale assistenza malattie), Enpas (Ente nazionale previdenza e assistenza agli statali), Inail (Istituto nazionale assistenza per gli infortuni sul lavoro), Inadel (Istituto nazionale assistenza ai dipendenti degli enti locali). Il bilancio consolidato dei maggiori Enti di assistenza, ottenuto eliminando duplicazioni e sovrapposizioni nel complesso delle entrate e uscite, è riportato nella tabella 12.

L'attività degli Enti di assistenza e previdenza si esplica attraverso l'erogazione ai propri assistiti di servizi in denaro o in natura, quali:

a) prestazioni economiche, come le pensioni di vecchiaia, ai superstiti e di invalidità, sussidi ai disoccupati, assegni familiari, cassa integrazione guadagni, rimborsi per malattia o infortunio;

TABELLA 12.

Il bilancio degli Enti di previdenza (1955-1975)

	1955		1960		1965		1970		1975	
	%	% PIH	%	% PIH	%	% PIH	%	% PIH	%	% PIH
Pagamenti										
Acquisto beni e servizi	13,8	1,1	17,1	2,1	1,5	0,2	1,3	0,2	1,4	0,3
Trasferimenti	69,1	5,4	54,0	6,6	85,4	11,1	88,2	12,5	84,1	17,5
Ritribuzioni	6,1	0,5	4,8	0,6	4,7	0,6	4,4	0,6	2,9	0,6
Interessi	-	-	-	-	-	-	0,4	0,1	0,4	0,1
Altro	0,5	-	0,2	-	0,2	-	-	-	-	-
Totale corrente	89,5	7,0	76,1	9,3	91,8	11,9	94,3	13,4	88,8	18,3
Investimenti										
Trasferimenti										
Altro										
Totale conto capitale	10,5	0,8	23,9	2,9	8,2	1,1	5,7	0,8	11,2	2,3
Totale pagamenti	100,0	7,8	100,0	12,2	100,0	13,0	100,0	14,2	100,0	20,6
Entrate										
Redditi patrimoniali	3,3	0,3	2,4	0,3	3,3	0,4	2,7	0,4	2,0	0,4
Contributi	81,8	6,8	62,1	8,3	75,8	9,9	76,0	11,3	78,5	14,2
Trasferimenti	6,9	0,6	14,3	1,9	18,0	2,3	17,8	2,7	7,7	1,4
Altro	2,1	0,1	2,1	0,3	-	-	0,3	-	0,5	-
Totale corrente	94,1	7,8	80,9	10,8	97,1	12,6	96,8	14,4	88,7	16,0
Totale capitale	5,9	0,5	19,1	2,6	2,9	0,4	3,2	0,5	11,3	2,0
Totale entrate	100,0	8,3	100,0	13,4	100,0	13,0	100,0	14,9	100,0	18,0

b) prestazioni sanitarie, come l'assistenza ospedaliera, ambulatoriale e medica, farmaci e cure termali;

c) prestazioni varie tra cui case di riposo, collegi e convitti, assistenza scolastica.

Tutte le spese relative all'erogazione di questi servizi appaiono nel bilancio sotto la voce «Trasferimenti» e in parte «Acquisto beni e servizi»; e costituiscono oltre l'80% di tutte le spese. La voce relativa alle retribuzioni non ha un peso molto rilevante, ed è, come percentuale delle spese, in diminuzione; infatti il numero degli occupati negli Enti di previdenza è aumentato nel decennio 1965-75 di circa un terzo, mentre il volume di servizi erogati dagli enti in termini reali è più che raddoppiato nello stesso periodo.

TABELLA 13.

Bilancio degli Enti previdenziali, composizione percentuale dei trasferimenti alle famiglie (1955-1975)

Trasferimenti alle famiglie	1955 %	1960 %	1965 %	1970 %	1975 %
Pensioni di invalidità	5	7	11	15	18
Pensioni di vecch. e superstiti	17	20	25	29	23
Cassa int., disocc., ass. fam.	18	24	21	15	14
Sanità	60	49	43	41	45
Totale	100	100	100	100	100
% del Pil	5,4	6,6	11,1	12,5	17,3

Per renderci meglio conto della natura e dei destinatari delle prestazioni degli Enti previdenziali, analizziamo in dettaglio la voce dei trasferimenti degli enti alle famiglie. Nella tabella 13 le spese per trasferimenti sono analizzate a seconda della loro destinazione. La considerazione più importante che emerge, oltre al forte aumento come peso percentuale sul Pil (dal 5,4% nel 1955 al 17,3% nel 1975), è il costante aumento della quota dei trasferimenti degli Enti previdenziali devoluta alle pensioni (dal 21% nel 1955 al 41% nel 1975). Data l'importanza quantitativa (circa il 7% del Pil) e qualitativa del fenomeno delle pensioni ci è sembrato opportuno analizzarlo più dettagliatamente. Schematicamente le pensioni sono strut-

turate come un meccanismo assicurativo: il lavoratore, e in parte il datore di lavoro nel caso di lavoratori dipendenti, pagano un contributo proporzionale alla retribuzione durante la loro attività lavorativa; a una certa età o dopo un determinato numero di anni maturano il diritto a un assegno vitalizio. Abbiamo vari tipi di pensioni:

a) *la pensione di vecchiaia* è assegnata dopo almeno 15 anni di contributi, l'età pensionabile è di 60 anni per gli uomini e di 55 per le donne se sono lavoratori dipendenti, mentre è rispettivamente di 65 e 60 nel caso di lavoratori autonomi;

b) *la pensione ai superstiti* spetta al coniuge o ai figli dopo la morte dell'assicurato;

c) *la pensione sociale* è concessa ai cittadini di oltre 65 anni sprovvisti di qualsiasi reddito;

d) *la pensione di invalidità* è concessa a quel lavoratore che, dopo almeno cinque anni di pagamento di contributi, ha avuto la capacità di guadagno ridotta da una invalidità a meno di un terzo, in modo permanente. Inoltre l'Inail, di fronte a un infortunio o malattia professionale stabilisce una rendita per il lavoratore che sarà in proporzione al suo guadagno e alla riduzione della capacità lavorativa².

Come si osserva nella tabella 14 nel giro di venti anni, dal 1955 al 1975, il numero delle pensioni è quasi triplicato, mentre non è possibile identificare il numero dei pensionati a causa della presenza di cumulo di diverse pensioni; la dinamica più elevata è stata quella delle pensioni di invalidità, che sono passate dal 24% nel 1955 al 42% nel 1975 sul totale delle pensioni erogate, tanto che nel 1975 si può stimare che in Italia siano più di 5 milioni coloro che beneficiano di pensione di invalidità, cioè circa il 10% di tutta la popolazione. Di fatto il fenomeno delle pensioni di invalidità è probabilmente in molti casi una forma di sussidio mascherato a stra-

2. Dopo essere rimasta per molti mesi nell'occhio del ciclone del dibattito economico sulla spesa pubblica, la legislazione attinente alle pensioni di invalidità è stata mutata nel mese di aprile del 1978. La concessione delle pensioni di questo tipo non sarà più dovuta alla riduzione della capacità di guadagno, ma di lavoro; le pensioni saranno vitalizie per coloro che verranno giudicati totalmente inabili, e invece triennali rinnovabili per coloro che lo sono parzialmente. Nel corso della approvazione di queste modifiche, da parte del governo si è fatto cenno esplicitamente alla sensibile riduzione del reddito che queste comporteranno soprattutto nel Mezzogiorno.

ti sociali espulsi dalla produzione o confinati nei settori del lavoro nero e a domicilio. Da questo punto di vista il fenomeno del proliferare delle pensioni di invalidità assumerebbe la duplice caratteristica di spesa puramente assistenziale, e di integrazione salariale statale a settori che invece vengono utilizzati come forza lavoro per il decentramento produttivo.

Un ulteriore aspetto riguarda l'uso politico di tale tipo di assistenza. E' noto infatti come l'attività di attribuzione delle pensioni di invalidità sia minata da molteplici aspetti clientelari in cui sono ampiamente coinvolte le strutture istituzionali dell'assistenza, come i medici mutualistici, amministrazione, partiti politici e organizzazioni sindacali. Anche se dal punto di vista morale queste forme di clientelismo e corruzione sono tutt'altro che secondarie, non ci sembra che sia questo l'aspetto politico più allarmante del fenomeno, quanto il carattere politico assunto da esso: coloro che sono sprovvisti della possibilità di sopravvivenza legale a causa dell'emarginazione dal mercato di lavoro, sono costretti a non vedere come un loro *diritto* quello di ottenere un reddito minimo che ne permetta la sopravvivenza fisica e quindi a ricorrere a una sorta di questua clientelare, che se va a buon fine, li porterà a ottenere, attraverso una *palese illegalità*, un sussidio. Quindi, da una parte attraverso il coinvolgimento ammiccante con le istituzioni, dall'altra attraverso il «senso di colpa» dovuto alla convinzione di aver ottenuto illegalmente qualcosa di cui non si aveva diritto, quello che potenzialmente poteva trasformarsi in soggetto politico che rivendica e lotta per il diritto alla sopravvivenza, può divenire in qualche modo solidale con quella struttura istituzionale che molto spesso è la causa principale delle sue condizioni miserevoli. Una conferma dell'ampiezza del carattere assistenziale delle pensioni di invalidità è ricavabile dai dati riportati nella tab. 15, dove è indicato il tasso di variazione del numero dei vari tipi di pensioni, distinte tra lavoratori dipendenti e autonomi. Per questi ultimi le pensioni di vecchiaia diminuiscono in valore assoluto, mentre un forte aumento si ha per quelle di invalidità; per i lavoratori dipendenti il divario tra la dinamica delle pensioni di vecchiaia e di invalidità non è invece così elevato. E' quindi principalmente nel settore dei lavoratori autonomi che il sussidio tramite la pensione di invalidità ha un'incidenza più elevata. Anche

TABELLA 14.
Numero delle pensioni (invalidità, vecchiaia, sociali, ai superstiti) in migliaia (1955-1975).

Tipo di pensione	1955		1960		1965		1970		1975	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Vecchiaia e sociali	1947	65	3241	61	3532	52	4634	48	4946	41
Superstiti	329	11	849	16	1186	17	1550	16	1967	16
Invalidità	732	24	1222	23	2144	31	3415	36	5036	42
Totale	3008	100	5312	100	6862	100	9999	100	11949	100

a livello territoriale la collocazione delle pensioni di invalidità conferma la stessa logica: in Lombardia su 100 pensioni solamente il 31% sono di invalidità, mentre in Basilicata tale percentuale sale a circa il 76%.

TABELLA 15.

Numero delle pensioni dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti, tassi di variazione (1965-1975).

Tipo pensione	Dipendenti	Autonomi
Vecchiaia	+ 26%	- 4%
Invalità	+ 78%	+ 378%
Superstiti	+ 58%	+ 359%

Un'ulteriore conferma del carattere assistenziale deriva infine dal fatto che è stato stimato che circa il 60% delle pensioni di invalidità vengono attribuite a coloro i quali, raggiunta l'età pensionabile, non abbiano versato una quantità di contributi tali da poter raggiungere la pensione di vecchiaia.

Per quanto riguarda il rapporto tra le entrate e le uscite degli Enti previdenziali è opportuno segnalare due problemi sottostanti al loro funzionamento istituzionale: il primo relativo alla redistribuzione del reddito, il secondo relativo alla gestione dei fondi nell'intervallo di tempo tra contribuzione e prestazione.

Come abbiamo già accennato il funzionamento degli Enti previdenziali è simile a quello delle assicurazioni: gli assicurati pagano periodicamente un premio e riceveranno, al verificarsi di determinate situazioni, somme in denaro e in beni o servizi precedentemente stabilite. Per quanto riguarda gli Enti di previdenza non tutti i contributi sono però versati dagli assicurati; contribuiscono infatti al finanziamento sia i datori di lavoro sia lo stato. Anzi, ritornando ai dati di bilancio della tab. 12 si può notare come, per quanto riguarda le entrate degli Enti di previdenza, poco meno dell'80% è coperto dai «contributi», cioè dalle somme versate dalle imprese e dagli assicurati volte a costituire i fondi per l'erogazione dell'assi-

stenza, mentre il 17% delle entrate è dato invece dalla voce 'Trasferimenti' dallo stato che contribuisce a coprire le spese di assistenza che superano i contributi versati. Si osserva quindi un primo elemento di redistribuzione del reddito, in questo caso dai profitti (da cui vengono detratti i contributi a carico delle imprese) ai redditi in forma differita dei lavoratori. Un secondo elemento di redistribuzione riguarda quello che avviene tra diversi settori produttivi. Infatti in alcuni settori il livello complessivo di contribuzione è stato mantenuto per motivi politici molto più basso del monte prestazioni ricevuto, come accade per i lavoratori autonomi, mentre in altri accade l'opposto ed è il caso dei lavoratori dipendenti. Si realizza cioè una redistribuzione di reddito, mediante il sistema previdenziale, tra diversi settori produttivi, dall'industria all'artigianato, all'agricoltura, al lavoro autonomo nel suo complesso.

E' stato calcolato che i trasferimenti di reddito a favore dell'agricoltura (settore in cui è molto elevata la quota dei lavoratori autonomi) sono stati nel solo 1973 di oltre 2000 miliardi; infatti per i coltivatori diretti, ad esempio, le prestazioni coperte dai contributi sono meno del 2%. Questo meccanismo di redistribuzione del reddito ricalca divisioni sia settoriali (industria-agricoltura) sia territoriali (Nord-Sud) ed è di grande importanza dal punto di vista economico e della formazione del reddito nelle aree di sottosviluppo.

Il secondo problema, quello della gestione dei fondi, soffre a causa del fatto che il periodo di contribuzione è sfasato rispetto al periodo di percezione dell'assistenza; gli Enti di previdenza debbono quindi costituire dei fondi di riserva per far fronte a impegni che matureranno nel futuro. Data la continuità del processo, una quantità enorme di denaro è costantemente nelle mani degli enti, generalmente non in forma liquida, ma investita in attività che ne mantengano o accrescano il valore reale. La gestione e la scelta di settore di investimento di questi fondi, data la loro rilevanza, accresce enormemente la funzione e il potere degli Enti di previdenza; si pensi ad esempio che, dato che l'investimento immobiliare è molto utilizzato dagli enti, questi sono fra i più grandi proprietari di immobili in Italia.

In conclusione, oltre all'importanza delle funzioni istituzionali degli Enti di previdenza e assistenza, vanno aggiunte a esse discre-

zionalità politiche ed economiche che ne fanno dei veri e propri organismi di potere il cui peso è continuamente crescente, dato che le spese degli enti sono passate dal 7,8% del Pil nel 1955 al 20,6% nel 1975. Battaglie per la democratizzazione nella gestione degli enti hanno portato all'inserimento delle organizzazioni sindacali nella loro direzione, con peso spesso preponderante; non sembra però che tali innovazioni abbiano prodotto cambiamenti sostanziali nella politica degli enti. Ci troviamo quindi di fronte al solito problema di quali siano veramente i margini di flessibilità nella gestione della cosa pubblica o quanto invece tale gestione sia vincolata da quelle costanti strutturali dell'assetto economico e di classe del paese che impediscono cambiamenti radicali.

6. *Imprese a Partecipazione statale*

Le Imprese a Partecipazione statale sono quelle società per azioni il cui capitale azionario è posseduto in una qualche percentuale dallo stato. Tale percentuale in molti casi permette allo stato un controllo totale delle imprese in quanto ciò può avvenire anche possedendo meno del 51% delle azioni, se il resto delle azioni è disperso fra molti privati. Tutte le società per azioni controllate dallo stato fanno capo a società finanziarie il cui capitale è interamente posseduto dallo stato e che si chiamano *Enti di gestione*. Essi sono: l'Eni (Ente nazionale idrocarburi) istituito nel 1953; l'Iri (Istituto per la riconversione industriale) istituito nel 1933; l'Efim (Ente autonomo di gestione per il finanziamento dell'industria meccanica) istituito nel 1962; l'Egam (Ente autonomo di gestione per aziende minerarie e metallurgiche) istituito nel 1971; l'Eagar (Ente autonomo di gestione aziende termali) istituito nel 1958; l'Eagc (Ente autonomo di gestione cinema) istituito nel 1958.

I più importanti enti di gestione sono l'Eni e l'Iri che da soli controllano imprese il cui fatturato costituisce il 90% circa del fatturato di tutte le imprese a partecipazione statale. Gli Enti di gestione, in quanto società finanziarie, non svolgono direttamente attività produttive e commerciali ma si limitano alla gestione della partecipazione azionaria e alla concessione di crediti o assunzione di debi-

ti. Di fatto però, attraverso tali strumenti, riescono a condizionare quasi totalmente l'attività produttiva delle imprese, i loro programmi di investimento e il loro campo di azione. Molte delle imprese controllate dagli Enti di gestione controllano a loro volta altre imprese e l'intreccio è talmente complesso che è praticamente impossibile dare un quadro completo della struttura delle Partecipazioni statali.

L'attività degli Enti di gestione è controllata e indirizzata per legge dal ministero delle Partecipazioni statali, dal Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica) e dal Parlamento; la nomina degli amministratori degli Enti segue naturalmente un criterio strettamente politico.

In base a quanto accennato, si osserva che vi sono oggi in Italia tre forme strutturali di rapporto tra imprese e amministrazione statale in senso lato:

a) imprese organi dello stato, o aziende autonome che fanno direttamente parte delle attività statali pur avendo un proprio bilancio e autonomia amministrativa. Si tratta ad esempio, come abbiamo già visto, delle aziende delle Ferrovie dello stato, dei Monopoli, Telefoni di stato ecc., cioè delle cosiddette Aziende autonome, già prese in esame; esse rappresentano un settore sviluppatosi principalmente nei servizi, a partire dai primi anni del secolo.

b) Enti pubblici economici di gestione, con personalità giuridica di diritto pubblico, e quindi con autonomia di gestione nell'ambito dei fini istituzionalmente attribuiti a essi, un proprio bilancio, e soggezione rispetto a una disciplina legislativa speciale e/o vigilanza e controllo della Corte dei Conti, del ministero competente, di altri organi pubblici amministrativi. Si tratta dei cosiddetti Enti di gestione che abbiamo menzionato in precedenza. I sei principali Enti di gestione citati controllavano nel 1975, 965 imprese con oltre 640.000 addetti, e coprivano il 30% del complesso degli investimenti nel paese, con un fatturato annuo di 15 mila miliardi di lire correnti. La data di nascita di questi Enti di gestione risale al 1933 con la creazione dell'Iri. Da allora le aziende a partecipazione statale costituiscono un fenomeno di rilevante peculiarità dello sviluppo economico del paese.

c) Imprese a gestione e finalità di tipo privatistico, di cui gli Enti

di gestione possiedono il controllo e su cui il potere delle scelte dello stato si esercita al pari di quello degli altri detentori di quote del pacchetto azionario.

Nelle parti che precedono abbiamo già trattato dei bilanci e dei rapporti finanziari tra stato e il primo gruppo di aziende; nella parte che segue intendiamo accennare agli stessi problemi per il settore delle Partecipazioni statali, cioè degli Enti di gestione.

Il finanziamento da parte dello stato delle imprese a partecipazione statale avviene attraverso l'assegnazione di fondi di dotazione, che sono, in via teorica, prestiti che lo stato fa senza alcun interesse, e che dovrebbero essere restituiti, secondo i dettati istituzionali, tramite l'assegnazione allo stato del 65% degli utili; di fatto questo meccanismo di rimborso non ha nessun esito consistente per l'esiguità degli utili che le imprese dichiarano. Ulteriori forme di finanziamento avvengono poi attraverso variazioni del fondo di dotazione, che vengono decise di volta in volta dal Parlamento secondo criteri non rigidamente delimitati. Poiché l'attività delle imprese a partecipazione statale non è generalmente inclusa nella spesa pubblica se non per le quote di finanziamento erogate da parte dello stato, l'effettivo controllo «pubblico» sull'attività delle imprese a partecipazione statale è in realtà molto limitato: il Parlamento infatti non ha praticamente nessuna possibilità di influenzare in qualche modo le scelte produttive e di strategia delle imprese, mancando spesso anche degli elementi puramente conoscitivi sui loro indirizzi. Solamente quando subisce richieste di una assegnazione di fondi per coprire i deficit di gestione; si apre un dibattito sulla politica degli enti che però inevitabilmente, dati gli «stati di necessità», si conclude con l'elargizione di miliardi.

In conclusione, i punti oscuri, sia dal punto di vista teorico che da quello conoscitivo, dei criteri di funzionamento delle imprese a partecipazione statale, superano di gran lunga gli aspetti chiari. L'intreccio risultante tra le imprese pubbliche, quelle private e il sistema bancario, è così complesso che è praticamente impossibile anche valutare il solo peso quantitativo rispetto all'economia del paese, benché alcune stime valutino nel 16% il valore aggiunto con cui esse contribuiscono al solo settore manifatturiero. Ancor più difficoltoso è poi analizzarne dettagliatamente i comportamenti e le scelte

produttive, come anche individuarne le caratteristiche «pubbliche». Per quanto ci riguarda, abbiamo inserito nei dati presentati sulla spesa pubblica solo quelle quote di spesa relative alle variazioni annuali dei fondi di gestione, che concorrono alla formazione dell'aggregato dei trasferimenti dallo stato alle imprese, sia di conto capitale che di parte corrente.

7. *Il conto consolidato della spesa pubblica*

Per avere un'immagine generale dell'entità della spesa pubblica bisogna costruire quello che tecnicamente si chiama «conto consolidato», cioè considerare tutte le spese degli enti pubblici come se effettuate da un'unica amministrazione, eliminando quindi la doppia contabilizzazione degli interscambi occorrenti tra le diverse amministrazioni. Molto spesso infatti, le varie amministrazioni, e specialmente quella centrale, svolgono puramente una funzione di intermediazione finanziaria, cioè riscuotono somme che, mediante i trasferimenti, vengono assegnate ad altri enti, che ne gestiscono la spesa secondo le proprie finalità istituzionali. Solamente da pochi anni la Banca d'Italia calcola il conto consolidato della spesa pubblica, tenendo conto delle spese dello stato, degli Enti locali, degli Enti previdenziali e Aziende autonome; per questo motivo, allo scopo di effettuare i confronti all'interno dell'arco di tempo da noi considerato, abbiamo tentato una stima del conto consolidato anche per gli anni in cui non sono a disposizione i dati della Banca d'Italia. I risultati, riportati nella tab. 16 e 16 bis sono da considerarsi relativamente approssimati, e quindi possono solamente indicare linee di tendenza generale.

La dinamica della spesa nel suo complesso mostra una continua ascesa come percentuale del Pil, passando dal 33,5% nel 1955 al 54,7% nel 1975, con un tasso di incremento medio annuo monetario del 13% e reale del 7,3%. Per quanto riguarda la distribuzione del volume complessivo della spesa fra i vari enti vi è innanzitutto una tendenza al decentramento a favore degli Enti locali e previdenziali; nel 1955 questi gestivano infatti il 41% della spesa pubblica, mentre nel 1975 tale quota era arrivata al 58%. Nella suddivi-

TABELLA 16/Bis

Distribuzione percentuale della spesa pubblica consolidata secondo gli enti che effettuano i pagamenti (1955-1975)

Pagamenti effettuati da:	1955	1960	1965	1970	1975
Stato	46	39	41	42	33
Aziende autonome	13	12	11	10	9
Enti locali	18	16	16	15	21
Enti previdenziali	23	33	32	33	37
Totale	100	100	100	100	100

sione interna fra le voci di spesa si nota anche un forte aumento dei trasferimenti e degli interessi, e una diminuzione delle voci relative all'acquisto di «Beni e servizi» e «Retribuzioni». In diminuzione anche le spese in conto capitale rispetto a quelle di parte corrente.

Mentre rinviando alle conclusioni per quanto riguarda un'analisi della spesa pubblica consolidata dal punto di vista della dinamica di variazione delle finalità perseguite mediante la suddivisione qualitativa della spesa, che condurremo costruendo una diversa suddivisione dei capitoli di spesa, ci interessa già in questa sede discutere, sia pur schematicamente, il problema di come valutare correttamente il rapporto tra processo inflattivo e aumento della spesa consolidata nell'arco di tempo considerato.

Come abbiamo accennato in precedenza, per misurare il rilievo che ha nell'economia l'intervento dello stato, è necessario rapportarlo allo sviluppo complessivo dell'economia; analiticamente questo vuol dire rappresentare il volume della spesa pubblica come percentuale di una quantità che indichi il livello di sviluppo raggiunto nel paese, e a tale scopo abbiamo usato come indicatore il Prodotto interno lordo. Questa percentuale, calcolata per ogni anno, può dare una misura del livello quantitativo di intervento economico dello stato in un paese, ed è quanto abbiamo fatto nell'analisi della dinamica quantitativa delle singole voci di spesa, cioè nelle tabelle presentate finora. Se ciò appare corretto in prima approssimazione, un'analisi più dettagliata rivela immediatamente rilevanti complicazioni metodologiche e di interpretazione. Infatti, l'ipotesi sottesa a questo primo modo di procedere è che i prezzi medi rela-

TABELLA 16.
Bilancio consolidato del complesso della pubblica amministrazione (Stato, Aziende autonome, Enti di previdenza, Enti locali). Pagamenti (1955-1975).

Pagamenti	1955		1960		1965		1970		1975	
	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil
Acquisto beni e servizi	19.1	6.4	18.6	6.8	11.4	4.7	9.6	4.1	10.0	5.5
Retribuzioni	28.8	9.6	28.2	10.3	29.8	12.1	25.7	10.9	21.6	11.8
Trasferimenti	26.5	8.9	27.9	10.2	33.2	14.3	32.5	16.8	42.1	23.0
Interessi	5.0	1.7	5.0	1.8	5.5	1.4	5.1	2.2	6.3	3.5
Altro	1.5	0.5	1.7	0.6	2.7	1.1	3.6	1.5	3.9	2.1
Totale corrente	80.9	27.1	81.4	29.7	82.6	33.6	83.5	35.5	83.9	45.9
Totale capitale	19.1	6.4	18.6	6.8	17.4	7.1	16.5	7.1	16.1	8.8
Totale pagamenti	100.0	33.5	100.0	36.5	100.0	40.7	100.0	42.6	100.0	54.7

tivi della spesa pubblica e del complesso del reddito, non varino o che a ogni variazione dei prezzi corrisponda una variazione qualitativa dei prodotti. Tale ipotesi appare giustificata dal fatto che, quello che più interessa, è rilevare il peso in termini *reali* dell'intervento pubblico nell'economia, vedere cioè quanta parte delle risorse reali del paese vengano gestite dallo stato rispetto alle risorse effettive prodotte in un dato periodo. Se però i prezzi relativi tra i beni oggetto della spesa pubblica e quelli complessivi variano, un procedimento come quello adottato non riuscirebbe a dare una indicazione precisa del peso reale della spesa pubblica nell'economia.

Il problema può essere in tal caso risolto deflazionando la spesa pubblica con un indice di prezzi diverso da quello utilizzato per deflazionare il Pil e in questo modo si riuscirebbe a eliminare l'effetto della variazione dei prezzi relativi. Questo procedimento, che è usualmente utilizzato negli studi relativi ad altri paesi, ci è risultato molto difficile per la carenza e scarsa attendibilità degli indici di prezzo della spesa pubblica italiana. Anche in questo caso al nulla abbiamo preferito calcoli approssimati, utilizzando gli indici di prezzo disponibili, per dare una visione di insieme delle variazioni del peso reale della spesa pubblica sull'economia.

Dai dati riportati nella tab. 17 emerge immediatamente come la dinamica nel tempo della spesa cambi rispetto a quanto enunciato in prima approssimazione: mentre con l'ipotesi dei prezzi relativi costanti si aveva uno sviluppo positivo del peso della spesa pubblica nell'arco di tutto il periodo considerato, dai nuovi dati emerge invece come sino al 1965 il peso in termini reali della spesa pubblica sia decrescente, si abbia un leggero aumento nel quinquennio 1965-70, e una vera e propria esplosione tra il 1970 e il 1975. Infatti in quest'ultimo quinquennio, a un aumento reale medio annuo della spesa pubblica del 7%, corrisponde un aumento del Pil solo del 2,2%, meno della metà di quello avutosi negli anni precedenti.

Anche per quanto riguarda il tasso di variazione nei due sottoperiodi 1955-65 e 1965-75 si ha un mutamento significativo: mentre la spesa pubblica deflazionata con i prezzi del Pil sembra crescere di più nel decennio 1955-65, se deflazionata diversamente ha una dinamica notevolmente più accentuata nel decennio 1965-75.

Un'ulteriore osservazione: il comportamento dei prezzi relativi

della spesa pubblica rispetto all'andamento generale dell'economia sembra seguire una dinamica opposta al ciclo, cioè quanto più è basso lo sviluppo del reddito, tanto più è elevata la dinamica dei prezzi della spesa pubblica rispetto a quelli del reddito, e viceversa. Ne consegue che se non si tiene conto dei prezzi relativi si ha una tendenza a sopravvalutare il peso reale della spesa pubblica nei periodi di crisi e a sottovalutarlo nei periodi di sviluppo elevato del reddito.

E' molto difficile, data l'approssimazione dei calcoli, trarre delle conclusioni dal punto di vista interpretativo su questi problemi, ma accenniamo solamente a due ipotesi: la prima, che condividiamo, è che sul complesso dei prezzi della spesa pubblica vi sia un forte peso di quelli determinati politicamente, e quindi che essi siano abbastanza indipendenti dalla dinamica ciclica, mentre nel complesso dell'economia i prezzi hanno una dinamica pro-ciclica, nel senso che aumentano di più in fasi di alto sviluppo del reddito; la seconda ipotesi è quella che l'evoluzione dei prezzi dei beni e servizi acquistati dallo stato, essendo il loro livello di domanda sicuro e prevedibile anche nel lungo periodo, venga programmata dalle imprese fornitrici indipendentemente dalle fluttuazioni cicliche.

Ci sembra che la prima ipotesi sia quella più accettabile, perché se consideriamo i dati di spesa consolidata fino al 1970, la relazione tra tasso di variazione reale del reddito e spesa pubblica è diretta, cioè più elevata è la dinamica del reddito, più elevata è la dinamica della spesa pubblica. Il fenomeno invece si rovescia negli ultimi anni, e questo fatto mette quindi ulteriormente in discussione quelle interpretazioni più usuali che pongono l'accento sulla natura e funzione anticiclica della spesa pubblica.

8. *Calcolo del disavanzo*

Il saldo di gestione degli Enti pubblici è dato dalla differenza fra i pagamenti effettuati e le entrate avutesi durante la gestione. Si parla di disavanzo o deficit quando, come avviene usualmente, i pagamenti sono superiori alle entrate; in caso contrario si verifica un avanzo di gestione. Per quanto riguarda il bilancio pubblico è possi-

TABELLA 17.
Spesa pubblica consolidata, a prezzi correnti e deflazionata con indicatori diversi, in miliardi di lire (1955-1975).

Anni	Prezzi correnti	Tasso di variazione annuo	% Pil	Prezzi costanti (deflatore * Pil)	Tv annuo	% Pil	Prezzi costanti (deflatore * spesa pubblica)	Tv annuo	% Pil
1955	5029,5	9,5	33,5	6560,8	7,4	33,5	8978,0	4,5	45,8
1960	7932,9	13,4	36,5	9362,6	7,6	36,5	1187,3	2,2	43,6
1965	14911,5	10,6	40,7	13233,9	6,8	40,7	12428,4	6,2	37,5
1970	24670,3	20,0	42,6	18853,2	7,4	42,6	16860,5	7,0	38,1
1975	61469,7		54,7	26960,0		54,7	23651,3		48,0
1955-1975		13,3			7,3			3,0	
1955-1965		11,1			7,5			3,2	
1965-1975		15,2			7,1			6,6	

* Sono usati come deflatori i numeri indici dei prezzi impliciti nel calcolo della formazione del reddito (anno base 1960)

TABELLA 18.
Risultati di gestione di stato, Aziende autonome, Enti locali ed Enti di previdenza, in percentuale del Pil (1955-1975).

Anni	Stato Compresi i trasferimenti	Esclusi i trasferimenti	Aziende autonome Compresi i trasferimenti	Esclusi i trasferimenti	Enti locali Compresi i trasferimenti	Esclusi i trasferimenti	Enti previdenziali Compresi i trasferimenti	Esclusi i trasferimenti	Totale Risultati di gestione
1955	-1,8	+1,0	-0,1	-1,0	-1,5	-2,8	+0,5	-0,1	-2,9
1960	-0,4	+3,4	-0,2	-1,1	-1,4	-2,4	+1,2	-0,7	-0,8
1965	-3,4	+1,4	-0,7	-1,8	-1,6	-3,0	0,0	-2,3	-5,7
1970	-4,2	+1,3	-0,9	-1,8	-1,5	-3,4	+0,7	-2,0	-5,9
1975	-7,6	+1,0	-0,9	-2,2	-3,5	-9,4	-2,6	-4,0	-14,6

Nota: i valori positivi indicano una gestione in avanzo, quelli negativi invece un disavanzo di gestione.

bile calcolare due tipi di disavanzo: il primo, che si definisce *fabbisogno*, è dato dalla differenza tra i pagamenti e le entrate, escludendo dai primi il rimborso dei prestiti e dalle seconde le accensioni di prestiti; il secondo, che si chiama *indebitamento* consiste nella sottrazione dal fabbisogno del saldo delle operazioni a carattere puramente finanziario che lo stato compie a favore di terzi. Il significato economico del primo saldo è quello di determinare il fabbisogno di cassa per far fronte alle spese sostenute durante la gestione; il secondo invece non è altro che la misura della crescita del volume del debito pubblico.

Nella tab. 18 sono riportati i risultati di gestione (fabbisogno) degli Enti pubblici, il cui bilancio è stato preso in considerazione precedentemente, e il fabbisogno complessivo del conto consolidato. Il deficit complessivo della spesa pubblica, calcolato come percentuale del Pil, è andato aumentando a partire dal 1960, ma è negli ultimi cinque anni che il deficit ha assunto valori estremamente elevati, raggiungendo nel 1975 il 14,6% del Pil. Oltre la metà del disavanzo è da addebitarsi alla gestione centrale, la quale però, come è noto, contribuisce in larga misura tramite trasferimenti a coprire le spese degli organi decentrati. Se si calcola il saldo di gestione dell'amministrazione centrale, non includendo tra i pagamenti i trasferimenti a favore delle altre amministrazioni, questo risulta in attivo e il saldo, salvo per il 1960 in cui è più elevato, risulta abbastanza stabile come percentuale del Pil. Sembra quindi che l'aggravarsi del disavanzo complessivo sia dovuto essenzialmente alla gestione delle altre amministrazioni, in modo particolare degli Enti locali e di quelli previdenziali. Anche l'aggravamento degli ultimi cinque anni è da addebitarsi a tali gestioni autonome, le quali, nonostante la forte crescita dei trasferimenti ricevuti, allargano in misura rilevante il loro deficit di gestione.

9. Il finanziamento del disavanzo

a) Modi di finanziamento

L'ultimo problema che affrontiamo in questo capitolo è quello re-

lativo ai modi di finanziamento del disavanzo della Pubblica amministrazione. Il rilievo di questo argomento è dovuto al fatto che i metodi di finanziamento sono molteplici e hanno effetti diversi sull'economia. Il disavanzo può essere finanziato attraverso:

1. *Creazione diretta di liquidità.* Consiste nella possibilità da parte dello stato di emettere un particolare tipo di moneta con parziale potere liberatorio (monete metalliche e biglietti di stato da 500 lire), e nella raccolta e utilizzazione dei depositi postali.

2. *Finanziamento da parte della Banca d'Italia.* La Banca d'Italia può concedere finanziamenti al Tesoro attraverso sovvenzioni in conto corrente, anticipazioni e acquisto di titoli di stato.

3. *Vendita di titoli nel mercato privato.* Si tratta di prestiti, garantiti da titoli, che i privati fanno allo stato.

4. *Finanziamento da parte delle banche.* Sono veri e propri prestiti che le banche fanno ad Enti pubblici.

I primi tre modi di finanziamento del disavanzo sono relativi al disavanzo dell'amministrazione centrale, mentre all'ultimo ricorrono le amministrazioni autonome (Enti locali e di previdenza, Aziende autonome); tutte queste possono inoltre ricevere prestiti dalla *Cassa depositi e prestiti* che è un'amministrazione statale con bilancio autonomo, che agisce come un'azienda di credito e concede prestiti a lungo termine, soprattutto agli Enti locali.

Per analizzare i diversi effetti che i modi di finanziamento hanno sull'economia bisogna prendere in esame i concetti di *base monetaria* e *liquidità*. La base monetaria è definibile come il complesso della moneta legale in circolazione (biglietti di stato e di banca), e di tutte le attività immediatamente convertibili in biglietti di nuova emissione. Queste attività finanziarie sono quelle che possono essere utilizzate dagli istituti di credito quali riserve obbligatorie a garanzia dei depositi ricevuti (secondo una percentuale dei depositi decisa dalla Banca d'Italia). Tali depositi sono quelli dei privati presso la Banca d'Italia, il Tesoro e la Cassa depositi e prestiti. La liquidità è data dal volume di moneta in circolazione costituita dai biglietti di banca e di stato, dai depositi a breve periodo presso le banche, dal Tesoro e dai depositi postali.

C'è uno stretto rapporto fra base monetaria e liquidità massima teorica disponibile nel sistema in un determinato periodo, nel senso

che il sistema creditizio mette in moto un processo di moltiplicazione del credito partendo dalla base monetaria.

I primi due strumenti di finanziamento del deficit pubblico influenzano direttamente la base monetaria, infatti tanto più elevato è il finanziamento attraverso i primi due modi, tanto più elevata sarà la base monetaria creata dal Tesoro, tanto più elevata quindi sarà la liquidità massima nel sistema. Gli ultimi due metodi di finanziamento consistono invece nell'utilizzo da parte della Pubblica amministrazione di quote di risparmio create nell'economia.

Per capire quali sono i diversi effetti dei metodi di finanziamento bisogna accennare alla funzione che svolge la liquidità nel sistema economico. La liquidità coincide di fatto con la possibilità di chiedere prestiti al sistema creditizio da parte dei privati (imprese e famiglie) e degli Enti pubblici. Questa possibilità è generalmente esercitata per far fronte alle spese che correntemente si hanno per la conduzione del processo produttivo di merci e servizi (trascuriamo le famiglie, il cui ricorso al credito è legato al consumo), data la sfasatura che molto spesso esiste tra pagamento dei conti e riscossione dei ricavi. E' evidente come la possibilità di ottenere credito può influenzare le decisioni per quel che riguarda l'ampiezza del processo produttivo e il suo sviluppo. Naturalmente tale influenza non è eguale per tutte le imprese e i settori, ma in linea generale è accertato che essa esiste e ha un certo rilievo, soprattutto quando agisce in senso restrittivo.

Poste queste premesse, analizzare quali sono i fenomeni legati al problema sul finanziamento della spesa pubblica è una questione abbastanza complessa, e in questa sede accenneremo solamente ai principali. Bisogna partire dalla considerazione che il maggior strumento di intervento di politica economica nel nostro paese è stato e continua a essere quello della politica monetaria da parte della Banca d'Italia. Sinteticamente, la Banca d'Italia ha perseguito scelte, nei momenti in cui il livello dell'attività produttiva e del reddito veniva considerato troppo elevato e tale da portare a un forte deficit nella bilancia dei pagamenti, a causa della forte domanda di materie prime e altre merci dall'estero, tali da realizzare una stretta creditizia e l'aumento del costo del denaro, con cui cercare di bloccare lo sviluppo del reddito, riducendo la possibilità di indebitamento delle

imprese. In linea generale quindi la Banca d'Italia ha costantemente seguito una politica di regolamentazione della liquidità, a livelli che di volta in volta riteneva tali da non provocare quello che si chiama «surriscaldamento dell'economia», che avrebbe determinato un processo inflazionistico tale da poter provocare squilibri strutturali e significativi nella bilancia dei pagamenti. Da ciò deriva che, specialmente in periodi di controllo verso il basso dell'attività produttiva, la liquidità massima «auspicabile» veniva di fatto considerata come un vincolo da non superare.

E' in questo quadro che si pone il finanziamento del deficit della Pubblica amministrazione; infatti, se il deficit viene coperto attraverso i primi due modi indicati, si ha creazione di base monetaria, e quindi un aumento della liquidità potenziale; a causa della politica di controllo della liquidità da parte della Banca d'Italia, tale incremento viene compensato con un restringimento delle altre fonti di creazione di base monetaria e di liquidità. D'altra parte, ove si continui a considerare il livello di liquidità come un vincolo, la quota di finanziamento del deficit attraverso gli altri due strumenti costituisce di fatto una detrazione di possibilità di indebitamento da parte delle imprese, nel senso che una quota di liquidità non è più disponibile a divenire capitale produttivo e viene sottratta alle imprese.

b) Effetti del disavanzo sull'economia

Da parte di alcuni economisti, ed è una delle posizioni dell'attuale dibattito sulla spesa pubblica, partendo dai meccanismi capitalisticamente oggettivi del modo di funzionamento dei circuiti finanziari, e dalla constatazione del forte incremento del disavanzo della Pubblica amministrazione nel suo complesso, viene fatto discendere che tale disavanzo, sottraendo quote di credito alle imprese, nel caso più comune di finanziamento del deficit ricorrendo all'indebitamento presso le banche, provocherebbe una distorsione nell'uso delle risorse, nel senso di aumentarne l'uso improduttivo da parte della Pubblica amministrazione. Ciò causerebbe difficoltà finanziarie e alle imprese e quindi un rallentamento degli investimenti, dello sviluppo economico e dell'occupazione.

Questo modo di porre il problema è a nostro avviso quanto me-

no mistificante: tende infatti a dimostrare rapporti di causalità tra i modi di finanziamento del deficit, tra l'esistenza stessa del disavanzo e lo sviluppo economico, quando nelle ipotesi di partenza tali causalità sono già del tutto implicite. Il trucco di una posizione di questo tipo, le cui deduzioni arrivano in genere all'affermazione della necessità della riduzione del deficit, dell'aumento delle tariffe, del blocco dell'occupazione nei servizi e via discorrendo, sta nel fatto di considerare come già data, anzi fissata «esogenamente» rispetto al sistema economico, la quantità di liquidità presente nel sistema. E' evidente che in questo caso, trattandosi di suddividere una grandezza fissa, se aumentasse il ricorso al credito da parte della Pubblica amministrazione, dovrebbe necessariamente diminuire quello delle imprese. Ci sembra invece che sia necessario chiedersi: a) se è veramente fissa la quantità di liquidità nel sistema; b) posto che lo sia, quali sono gli elementi che ne determinano il volume; c) quale è il livello di autonomia relativa dei fattori che vincolano il volume di liquidità.

Tentiamo di dare una risposta a ciascuna di queste domande e di vedere le implicazioni che conseguono alle ipotesi che comunemente vengono fatte.

a) L'autorità monetaria, nel campo della disponibilità di moneta, ha la possibilità di regolare il volume massimo di liquidità del paese, attraverso la base monetaria e il moltiplicatore del credito. Il volume effettivo di moneta che sarà in circolazione, potrà allora essere ridotto nel caso in cui la domanda di crediti sia inferiore a quella massima possibile³. Una tra le ipotesi che si debbono avanzare per proseguire nella discussione, è allora quella che la volontà di indebitamento delle imprese sia superiore alla disponibilità di credito.

b) Ammettendo che la quantità di liquidità sia vincolata e scarsa, l'analisi si deve spostare sugli elementi che influenzano le decisioni della Banca d'Italia nel fissare un tetto così basso di liquidità. Dall'esame delle relazioni che il Governatore della Banca d'Italia fa ogni anno risulta che il fattore fondamentale che vincola l'espansio-

3. Anche la quantità massima in linea teorica può aumentare attraverso una modificazione dei comportamenti dei privati (velocità di circolazione della moneta, aumento dei crediti tra le imprese, crediti dall'estero).

ne della liquidità è la necessità di controllare lo squilibrio della bilancia dei pagamenti e dell'inflazione, nella misura in cui questa sia superiore a quella di altri paesi potenzialmente concorrenti. Altra ipotesi quindi che bisogna formulare è che si sia in presenza di un forte squilibrio della bilancia dei pagamenti tale da minacciare la posizione del paese nel campo del commercio internazionale.

c) Ci possono essere, almeno a livello teorico, altri strumenti che non una politica recessiva per intervenire sulla bilancia dei pagamenti? La letteratura economica accademica e i vari esperti economici dei partiti hanno discusso su una serie vastissima di strumenti di breve e lungo periodo, alternativi alla politica recessiva, che permetterebbero un controllo della bilancia dei pagamenti; la storia degli ultimi trent'anni ci mostra però che ogni volta è lo strumento della recessione, attraverso una riduzione della liquidità, quello che «salva la situazione», e le politiche alternative rimangono buoni propositi per il futuro. Il fatto che in genere si sia perseguita una politica recessiva, con i relativi gravi effetti sull'occupazione, dipende dal fatto che gli strumenti alternativi più volte proposti, anche dalla sinistra, non possono che ridursi a tre modelli: il primo è quello di costringere le imprese a impegnarsi in politiche di investimento e intervento in settori e tecnologie che non garantiscono profitti, o che interferiscono in posizioni di rendita nazionale e internazionale; il secondo è quello della riduzione del salario reale e della costituzione di condizioni favorevoli all'intensificazione dello sfruttamento nelle fabbriche; il terzo, di cui si discute molto in questo periodo, è una combinazione dei due precedenti: una volta veniva chiamato «programmazione» e ora «politica dei sacrifici condizionati». Di fronte a questi strumenti alternativi, che pongono esplicitamente in campo le contraddizioni e gli equilibri di classe della società, le scelte di politica economica sono sempre state tali da voler in qualche modo sembrare come «naturali» e dettate da fattori esterni alla volontà politica. Lo strumento della stretta creditizia è quello che meglio riesce a perseguire gli obiettivi di riequilibrio del sistema facendone pagare i conti ai lavoratori, e nello stesso tempo ad apparire come necessità dettata da leggi economiche immutabili, a prescindere da scelte politiche di classe.

Tentiamo ora di osservare se le ipotesi che abbiamo fatto sotto-

stare alle tre domande che ci siamo posti, sono effettivamente realistiche.

a) Per quanto riguarda la volontà di indebitamento delle imprese «frustrate» dall'ingordigia degli Enti pubblici, i dati riportati nella tab. 19 fanno sorgere dei dubbi. La percentuale di indebitamento sul totale dell'attivo del settore manifatturiero è continuamente crescente, e ha raggiunto valori molto elevati. Il problema del ricorso al credito da parte delle imprese ha in realtà motivazioni assai complesse non fosse altro perché in periodi in cui il processo inflazionistico è elevato e le aspettative sono che tale rimanga, la richiesta di crediti è molto più conveniente che non l'impiego di capitale proprio, che può essere utilizzato in più redditizi impieghi alternativi, quali le speculazioni finanziarie e gli investimenti all'estero. Addebitare quindi un calo dell'attività produttiva alla scarsità di credito ci sembra quanto meno azzardato e in ogni caso ben lontano dall'essere dimostrato in modo accettabile.

TABELLA 19.
Rapporto Debiti/Attività delle maggiori aziende manifatturiere (1965-1975).

Anni	Aziende private	Aziende pubbliche
1965	35.6	51.7
1970	36.8	51.9
1975	42.6	59.2

b) I criteri attraverso i quali la Banca d'Italia fissa il tetto massimo di liquidità nel paese sono relativamente oscuri: ogni volta che la Banca d'Italia prende decisioni in tal merito, schiere di economisti si contrappongono fra loro nel dimostrarne la fallacità o difenderne il valore. Purtroppo tali discussioni, che spesso non rimangono accademiche ma investono anche il dibattito politico tra i partiti, avvengono sempre a posteriori. Una discussione seria e approfondita sui criteri politici ed economici che guidano le scelte della Banca d'Italia non è stata mai fatta, forse anche perché si è sempre considerato l'organo di emissione come uno strumento puramente tecnico, che attraverso la valutazione di parametri «oggettivi» e dati do-

veva solo applicare una giusta e adeguata politica monetaria; tale politica poteva quindi essere dal punto di vista tecnico corretta o errata, senza che se ne indagassero a fondo le motivazioni strettamente politiche, cioè di trasformazione dei rapporti tra classi. A nostro avviso i legami dei dirigenti della Banca d'Italia con il potere politico sono molto più stretti di quanto non si pensi e un riesame dettagliato della loro scelta, alla luce di tali legami, potrebbe dare risultati molto interessanti.

c) La possibilità di praticare strumenti di politica economica alternativi investe il problema dei cosiddetti interventi in campo strutturale. Le forze politiche e sindacali interessate a spostare gli equilibri a favore della classe operaia, hanno conseguito in questo ambito risultati assai poco significativi, per ragioni analoghe a quelle che hanno portato al sostanziale fallimento della cosiddetta politica delle riforme, almeno dal punto di vista dei concreti obiettivi realizzati. La causa principale appare dovuta all'accettazione come vincoli, soprattutto nelle fasi in cui più forte è stato il fronte di classe nel corso degli ultimi anni, delle variabili del quadro economico e politico.

Vi è un ulteriore elemento che a questo punto vogliamo affrontare, ed è quello del costo del credito. Si afferma spesso nel dibattito tra partiti e nella stampa accademica, che gli Enti pubblici, con la loro elevata domanda di credito, tendono a fare innalzare i saggi di interesse, e tale innalzamento indurrebbe le imprese a rivedere i programmi produttivi che implicano un aumento dell'indebitamento. La rilevanza di un meccanismo di questo tipo ci sembra nel complesso assai dubbia, per due motivi: il primo riguarda la determinazione del livello dei saggi di interesse, la cui fascia di variazione è controllata da vari strumenti e fattori, di cui la domanda e offerta non sono certo le variabili principali, mentre hanno un grosso peso nuovamente le scelte della Banca d'Italia, che in genere segue il criterio di mantenere i saggi di interesse a livelli simili a quelli degli altri paesi occidentali. Ciò risulta sufficientemente dimostrato dal fatto che in questi ultimi anni, dato il livello di inflazione e nonostante la disponibilità limitata di credito, i saggi di interesse reale, depurati cioè dalla evoluzione dei prezzi, sono risultati addirittura negativi.

Il secondo motivo riguarda la dipendenza dell'attività produttiva dalle variazioni dei saggi di interesse. L'importanza di tale dipendenza è in realtà materia alquanto controversa nella dottrina economica; quello che in questa sede ci sembra possibile affermare è che riteniamo dubbio che le aspettative nelle variazioni del costo del credito abbiano avuto una importanza determinante agli effetti delle decisioni produttive delle imprese.

Da tutte queste considerazioni ricaviamo due conclusioni: la prima riguarda gli effetti del deficit pubblico sull'economia; abbiamo visto infatti come il rapporto tra volume del deficit e livello dell'attività produttiva vada analizzato alla luce di ciò che avviene realmente dentro il processo produttivo nel suo complesso: è assolutamente deviante considerare allora il volume del deficit quale causa principale dei «mali» dell'economia italiana, dando per scontato che tutto ciò che avviene nel processo produttivo debba seguire immutabili leggi economiche compreso il fatto che gli operai debbano essere pura forza lavoro, e comportarsi in conseguenza. La seconda conclusione è che nei fatti l'attuale attacco alla spesa pubblica nasconde il tentativo della classe dirigente di imporre mutamenti strutturali al funzionamento dell'economia italiana, tali da rimuovere quelle rigidità della spesa pubblica, come aspetto particolare di quella più generale rigidità nella resistenza allo sfruttamento e alla imposizione di modelli di vita normalizzati dall'economia politica che aveva sino ad ora impedito provvedimenti in politica economica di attacco esplicito alle condizioni di vita e al potere politico dei lavoratori. L'elemento di novità che attualmente rende plausibile agli occhi del padronato il successo di questa politica, è il solidale appoggio che sono riusciti a ottenere dalle organizzazioni tradizionali della classe operaia italiana.

Conclusioni

1. *Uno schema di riferimento: contributi alla produzione, spese e consumi sociali*

Abbiamo compiuto una rielaborazione sul complesso dei dati di bilancio consolidato già presentati, individuando l'andamento rispetto al tempo, in rapporto al Pil, di tre aggregati, *contributi alla produzione, spese sociali, consumi sociali*; ne riportiamo i risultati nelle tabelle 20 e 21.

a) *Contributi alla produzione*: abbiamo compreso nella formazione di questo aggregato le voci di spese conseguenti ai capitoli di contributi alle imprese, partecipazioni azionarie, concessioni di crediti, interessi¹; si tratta di spese sia di parte corrente che di conto capitale, che rappresentano nel complesso il contributo generale offerto dallo stato direttamente alle imprese in forma monetaria. I contributi alla produzione, nell'arco dei vent'anni considerati, passano dal 10,5% del totale della spesa al 13,7%. Considerando tut-

1. Abbiamo posto la spesa per interessi nell'aggregato dei contributi alla produzione; questa scelta va chiarita. Mentre infatti Aziende autonome, Enti di previdenza e locali pagano gli interessi alle banche con cui sono indebitati e che ne finanziano i crediti, la Pubblica amministrazione paga interessi sia al sistema bancario che «alle famiglie» sotto forma di interessi sul debito pubblico. Da questo punto di vista rientrerebbero correttamente nell'aggregato di contributi alla produzione, per come lo abbiamo definito, solo gli interessi che vanno al sistema bancario. Nella impossibilità di procedere a una disaggregazione, non possiamo che osservare che i dati presentati nella tabella 20 sotto la voce *Interessi* sono sovrastimati; ma che tuttavia la quota di interessi che vanno alle banche è preponderante rispetto a quelli che vanno alle famiglie, e quindi è in qualche modo giustificata la nostra scelta. Infine la quota degli interessi devoluti al sistema bancario è stata crescente nel corso degli ultimi anni, e quindi la dinamica di variazione del peso degli interessi sul Pil, in quanto contributi alla produzione, è sottostimata.

TABELLA 20.
Spesa pubblica consolidata, suddivisa per funzioni

	1955		1960		1965		1970		1975	
	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%	% Pil	%
Contributi alle imprese	0,8		1,2		1,5		2,7		2,2	
Partecipazioni azionarie	0,1		0,3		0,5		0,3		0,6	
Concess. di crediti e anticipazioni	0,6		0,5		0,6		0,6		1,3	
Interessi	1,7		1,7		1,2		1,9		3,1	
Contributi alla produzione	3,2	10,5%	3,7	10%	3,8	10%	5,5	13,5%	7,2	13,7%
Repressione	4,3		4,3		4,2		3,6		3,4	
Totale assistenza	4,1		6,3		6,2		7,4		8,3	
a) pensioni di invalidità	0,4		0,8		1,4		2,0		3,7	
b) cassa int. suss., disocc., ass. fam.	1,4		3,0		2,7		2,0		2,8	
c) Amm. centrale dello stato	0,8		1,3		1,2		1,4		1,1	
d) assistenza agli statali	1,5		1,2		0,9		1,0		1,0	
Spese sociali	8,4	27,5%	10,6	29%	10,4	27,4%	11,0	27,0%	12,0	22,7%
Pensioni (vecchiaia e superstiti)	1,3		2,4		3,3		3,7		4,7	
Santa	4,7		6,0		5,6		5,3		9,4	
Aziende autonome	4,6		4,6		4,6		4,4		4,9	
Istruzione e cultura	1,9		3,3		4,2		4,8		4,7	
Enti locali (servizi)	5,8		5,5		5,8		5,4		9,3	
Investimenti dello stato	0,6		0,6		0,5		0,6		0,5	
Consumi sociali	18,9	62,0%	22,4	61%	24,0	63,6%	24,2	59,5%	33,5	63,6%
Totale della spesa pubblica*	30,5	100,0%	36,7	100,0%	37,9	100,0%	40,7	100,0%	52,7	100,0%

* Il totale della spesa pubblica differisce da quello presentato nelle tabb. 16 e 17, a causa di approssimazioni nell'aggregazione delle voci.

TABELLA 21.

Andamento nel tempo di contributi alla produzione, spese sociali e consumi sociali rispetto al Pil, (1955=100)

	1955	1960	1965	1970	1975
Contributi alla produzione	100	116 +16%	119 +2%	172 +45%	225 +31%
Spese sociali	100	126 +26%	124 -2%	131 +6%	143 +9%
Consumi sociali	100	118 +18%	126 +7%	128 +2%	177 +38%
Spesa pubblica consolidata	100	120 +20%	124 +3%	133 +7%	173 +30%

tavia l'aumento della quota della spesa pubblica rispetto al Pil, la percentuale di aumento dei contributi alla produzione rispetto al Pil è del 125% nel periodo considerato (vedi tab. 21); aumento tanto più significativo in quanto il complesso della spesa pubblica aumentata solo del 73% il proprio peso sul Pil.

b) *Spese sociali*: comprendiamo all'interno di questo aggregato spese di carattere assai diverso, come quelle militari e quelle per la difesa interna ed esterna, e per la repressione; vi comprendiamo anche le spese correnti per l'amministrazione pubblica centrale, cioè le spese per il personale e il funzionamento dell'apparato amministrativo dello stato; e infine vi poniamo anche le spese direttamente assistenziali, come quelle per il pagamento delle pensioni di invalidità, per sussidi ai dipendenti statali, per la cassa integrazione, gli assegni familiari ai lavoratori dipendenti, i sussidi di disoccupazione. Per queste ultime si tratta quindi di trasferimenti monetari dallo stato direttamente alle famiglie.

Le spese assistenziali hanno una natura duplice: da una parte esse hanno l'indiscutibile caratteristica di costituire una modesta fonte di reddito per disoccupati e settori sociali emarginati temporaneamente o strutturalmente dalla produzione; o altrimenti di essere sussidi monetari integranti i redditi di settori di forza lavoro impiegati nel lavoro decentrato o a domicilio, come è il caso di buona parte delle

pensioni di invalidità. Questo tipo di spese assistenziali ha quindi il carattere comune di strumento economico per l'assorbimento di tensioni sociali prodotte dallo sviluppo dualistico del tessuto produttivo italiano: la cassa integrazione da questo punto di vista è funzionale alle operazioni di ristrutturazione produttiva delle imprese, i sussidi di disoccupazione e le pensioni di invalidità, come anche prestazioni assistenziali minori, hanno la funzione di garantire minime fonti di reddito a settori di forza lavoro emarginati dalla produzione, soprattutto dal settore agricolo, in vista del loro riciclaggio territoriale nella «fabbrica diffusa».

Il complesso che abbiamo definito come spese sociali, ha quindi, a prima vista, una natura indubbiamente ambigua, per le caratteristiche e finalità diverse che esse assumono, ma tuttavia può essere ricondotto al comune aspetto di spese per la riproduzione del modello sociale di produzione dominante. Infatti in un'economia di tipo monopolistico la produttività e la capacità produttiva tendono ad aumentare assai più rapidamente della domanda di lavoro e dell'occupazione. Le spese sociali vengono quindi determinate dalle esigenze del capitale monopolistico e dai rapporti di produzione che in questo si determinano: da una parte la capacità produttiva eccedente orienta parte delle spese statali verso impieghi assolutamente improduttivi economicamente, ma assai utili dal punto di vista ideologico e di controllo sociale, come il mantenimento di un esercito di leva, armamenti, polizia e sistema carcerario, magistratura e apparato burocratico di stato; dall'altra l'assistenza pubblica allenta le tensioni sociali conseguenti al formarsi di forza lavoro eccedente; con la specificità tuttavia, rispetto ad esempio alle politiche di Welfare in Usa, che, soprattutto negli ultimi anni, le politiche assistenziali nel nostro paese hanno privilegiato nei modi dell'erogazione la costituzione di strati di forza lavoro per la fabbrica diffusa, piuttosto che il sostegno dei redditi puro e semplice in cambio dell'emarginazione definitiva dal tessuto produttivo.

Da questo punto di vista spese militari e assistenziali hanno le medesime origini strutturali, e possono essere considerate come diversi aspetti di riproduzione del rapporto di produzione fondamentale. Esse hanno inoltre la caratteristica strutturale di operare sulla formazione della domanda globale trasferendo immediatamente su

di essa tutta la spesa, e quindi sono probabilmente lo strumento migliore per correggere la tendenza economica al ristagno, sia che si orientino sull'acquisto di cannoni che di quei beni di consumo indispensabili alla sopravvivenza fisica.

Nell'arco di tempo considerato il complesso delle spese sociali passa dal 27,5% al 22,5% della spesa pubblica, con un aumento rispetto al Pil del 43% in vent'anni; inferiore cioè all'aumento globale della spesa che, come abbiamo visto, è del 73% rispetto al Pil (tab. 21).

c) *Consumi sociali*: le spese per i consumi sociali con cui abbiamo composto l'aggregato in questione hanno anch'esse una duplice natura: da una parte alcune assumono la forma di capitale sociale, e vengono consumate in quanto servizio collettivo: tra di esse vanno comprese le spese per la ricostruzione della forza lavoro, cioè l'assistenza sanitaria, la mobilità della forza lavoro, cioè i trasporti, le telecomunicazioni, la formazione e l'istruzione, la scuola e inoltre i servizi offerti dagli Enti locali. Come tali queste spese entrano a far parte del salario sociale, nella misura in cui concorrono a quei processi di riproduzione della forza lavoro sociale che lo sviluppo capitalistico e la divisione del lavoro razionalizzano e socializzano, sottraendoli prima all'autoriproduzione singola all'interno della famiglia, propria del modello di sviluppo precapitalistico e del capitalismo mercantile, e poi al mercato privato dei servizi, cui i costi crescenti tolgono, nella tendenza storica, ogni profittabilità per il capitale privato. Da questo punto di vista, quello cioè della natura di salario reale assunto dai servizi collettivi, abbiamo inserito in questo aggregato anche le pensioni di vecchiaia, che vanno intese come erogazioni di salario monetario in tempi differiti.

D'altra parte i servizi finanziati con la spesa per i consumi sociali collettivi sono senz'altro una risposta, sia pur distorta, ai bisogni della classe operaia e più in generale dei settori sociali subalterni. Come tali il loro sviluppo quantitativo e qualitativo, quest'ultimo probabilmente in minor misura, sono un effetto delle lotte che a partire dal movimento del 1968-69 hanno investito la fabbrica e il sociale, dai temi del salario a quelli della sanità, scuola, uso del territorio, qualità della vita. Non entriamo naturalmente nel merito di quanto la qualità di queste spese, cioè la generalità dei servizi col-

lettivi, risponda realmente ai bisogni della forza lavoro e anche, più in generale, ai bisogni sociali; e neanche possiamo entrare nel merito di quanto della spesa alimenti posizioni di rendita e parassitismo tra gli addetti e in particolar modo tra i gruppi di potere che l'amministrano.

Un'ulteriore semplificazione proviene inoltre dal fatto che parte della produzione dei servizi collettivi è anche utilizzata dalle imprese, siano essi trasporti, telecomunicazioni, infrastrutture o qualificazione professionale della forza lavoro. Si tratta in tal caso di investimenti sociali, che al pari delle spese per strade, porti, fonti di energia, sfruttamento delle risorse del territorio ecc., hanno un effetto positivo a medio-lungo termine sull'accumulazione del capitale. Da questo punto di vista una disaggregazione che separi quanto della spesa viene utilizzato per i bisogni sociali di riproduzione sociale, e quanto invece viene utilizzato dalle imprese acquirenti di servizi, è impossibile. Tale distinzione del resto implicherebbe, come già ricordato, un'analisi differenziata delle varie funzioni istituzionali che ogni singola voce assume all'interno dell'attuale modello di sviluppo. Ad esempio, in riferimento alle spese per la scuola, si potrebbe osservare che queste rispondono contemporaneamente a varie esigenze, da quella del differimento nel tempo dell'ingresso della forza lavoro sul mercato, a quella della formazione stratificata e qualificazione della forza lavoro, a quella infine di risposta al bisogno sociale di conoscenza della realtà. E altrettante distinzioni necessiterebbero tutte le altre voci di spesa, come l'assistenza sanitaria, la mobilità delle merci e le telecomunicazioni. Ci sembra tuttavia corretto caratterizzare, in prima approssimazione, l'aggregato in questione come consumo sociale in quanto costituente da una parte un'area di servizi collettivi indispensabili alla riproduzione della forza lavoro, dall'altra anche elementi costitutivi dei bisogni sociali storicamente determinatisi, e quindi dei livelli di reddito reale.

Il complesso dei consumi sociali cresce, nell'arco del ventennio considerato, dal 62,0% al 63,5% della spesa totale, con un aumento relativo del 77% rispetto al peso sul Pil di poco superiore, superiore quindi a quello del totale della spesa pubblica rispetto al Pil.

Criteri e formazione degli aggregati descritti, il cui andamento è riportato nella tab. 20, hanno indubbiamente limiti consistenti sia

dal punto di vista dell'affidabilità statistica, che da quello della capacità di descrivere un modello di funzionamento della realtà. Innanzitutto la somma delle spese computata utilizzando i tre aggregati è in genere inferiore di un 2% circa rispetto ai dati ricavati dall'analisi dei bilanci dello stato, cifra che riferita al Pil è relativamente rilevante. In secondo luogo, un ulteriore limite consiste nel fatto che, come abbiamo già accennato, esiste all'interno dei singoli aggregati e di ciascuna voce che li compone un intreccio di finalità assai complesso. Ci sembra però che la suddivisione fatta abbia il pregio, come vedremo, di offrire una visione di insieme al problema delle funzioni della spesa pubblica che sia un minimo aderente alla realtà, come esamineremo punto per punto rispetto agli elementi più rilevanti della tabella.

La tabella 21 offre una visione più schematica degli andamenti enunciati. In essa riportiamo l'andamento nel tempo, indicizzato rispetto al 1955, degli aggregati descritti, in rapporto al Pil. Si osserva come nell'arco di tempo considerato gli incrementi per i contributi alla produzione siano del 125% in rapporto al Pil, per le spese sociali del 43%, per i consumi sociali del 77%, per il complesso della spesa del 73%.

2. Spesa pubblica e crisi degli anni '70

I dati presentati confermano innanzitutto la tendenza storica all'aumento del peso della spesa pubblica rispetto al Pil. Nei vent'anni considerati si osserva infatti come essa passi dal 33,5% al 54,7% del Pil con un incremento percentuale relativo del 63%. Tale aumento, come abbiamo già discusso nei capitoli precedenti, è per l'appunto una tendenza storica dovuta essenzialmente alle contraddizioni stesse del capitalismo monopolistico, conseguenti alla tendenza alla stagnazione. Le ricapitoliamo: lo sviluppo monopolistico del capitale porta necessariamente alla riduzione del tempo di lavoro socialmente necessario; la produttività e la capacità produttiva complessiva del sistema economico tendono a espandersi in misura assai maggiore del naturale sviluppo demografico, determinando in tal modo una quota di popolazione eccedente che dispone di un potere

d'acquisto relativamente poco elevato, con una tendenza alla riduzione della domanda sociale che porterebbe il sistema capitalistico alla stagnazione economica.

L'intervento dello stato, come capitalista collettivo, mediante la spesa pubblica, opera verso la correzione di tale tendenza mediante: *a)* l'erogazione diretta di quote di reddito sociale per accrescere la domanda; *b)* la socializzazione dei costi della riproduzione sociale, onde permettere il flusso di capitali verso settori a profittabilità maggiore. La stessa contraddizione della riduzione del tempo di lavoro socialmente necessario ha come conseguenza la creazione di una popolazione eccedente rispetto alle esigenze di valorizzazione del capitale per come storicamente si determinano. Ne consegue immediatamente l'esigenza che lo stato, in quanto capitalista collettivo, eserciti il controllo sociale su tale sovrappopolazione, essenzialmente mediante: *c)* repressione e stratificazione, anche usando la riproduzione culturale dei modelli di comportamento sociale inerenti al modo di produzione dominante; *d)* controllo delle tensioni sul mercato del lavoro conseguentemente all'espulsione di forza lavoro per la penetrazione del modo di produzione capitalistico in settori precapitalistici (come ad esempio è avvenuto da noi per l'agricoltura e il piccolo commercio) e all'accentuarsi della divisione e della produttività del lavoro.

Mentre i primi fattori agiscono soprattutto sulla tendenza all'espansione quantitativa della spesa, i secondi due fattori orientano la spesa dal punto di vista qualitativo, su cui agisce anche l'effetto di orientamento e moltiplicatore della lotta di classe sul terreno sociale.

Questo schema assolutamente generale viene sostanzialmente ripreso da quanti vedono nell'opposizione tra l'aumento delle spese dello stato, come costo sociale dei processi di accumulazione, e la riduzione della base imponibile, cioè della possibilità strutturale dello stato di accrescere in pari proporzione il carico fiscale, la causa di una crisi dello stato di carattere fiscale, dovuta all'espansione del deficit a fronte di una relativa maggiore solidità del sistema produttivo, per lo meno nei settori economicamente trainanti del capitale multinazionale e imperialistico. Resta tuttavia da discutere, nel caso della crisi italiana, soprattutto a partire dagli anni '70, e rispet-

to all'andamento dei dati presentati, quanto la spesa pubblica, al di là delle tendenze storiche già riscontrate, abbia effettivamente e principalmente funzionato come strumento per la correzione della tendenza al ristagno, nonché come elemento per la correzione della fase negativa del ciclo economico congiunturale, o altrimenti non sia stata che l'indice perverso di processi diversi seguiti dal capitale nella sua accumulazione.

A questo proposito ricordiamo innanzitutto, per quanto attiene al punto dell'effettiva azione congiunturale nella fase negativa del ciclo, che l'anno 1965 si situa al centro di una fase di depressione. Si osserva che la spesa pubblica aumenta in quest'anno rispetto al Pil, ma tuttavia, tenendo conto del processo inflattivo e della diversa velocità di aumento dei prezzi sul mercato tra i prezzi delle merci e quelli dei servizi, l'aumento in termini reali della spesa è in realtà inferiore a quello del Pil, come si osserva anche nella tabella 17. Ne consegue che nel corso della crisi economica del 1964-66 lo stato non sembra aver fatto uso della «ricetta keynesiana» di espansione della spesa per sostenere produzione e occupazione. Da un esame più generale dell'andamento ciclico dell'economia italiana degli ultimi vent'anni, si potrebbe anzi concludere che è assai discutibile che la spesa pubblica abbia mai realmente funzionato congiunturalmente per il sostegno alla domanda in politiche economiche a breve termine. Ciò verrebbe anche confermato, ad esempio, dal fatto che a cavallo della crisi tra il 1964 e il 1966, addirittura diminuiscono in termini relativi quelle quote di spesa destinate alle spese assistenziali, quelle cioè che per propria natura sono destinate a concorrere integralmente alla formazione della domanda di beni.

Il fatto che la spesa pubblica non abbia operato secondo il classico schema keynesiano, può essere fatto risalire essenzialmente a due cause: la prima è connaturata alle caratteristiche di scarsa manovrabilità dello strumento spesa nel nostro paese, sia per il dislivello temporale tra decisioni di spesa e loro effettuazione, in dipendenza dei meccanismi istituzionali e di potere con cui viene messa in movimento; a tale difficoltà d'uso concorre anche l'elevatissima rigidità a ogni variazione qualitativa, come discuteremo in seguito. La seconda causa è il fatto che il padronato di fronte alla crisi ha scelto sic et simpliciter in quell'occasione la via della recessione,

cioè licenziamenti e aumento dello sfruttamento per piegare politicamente la classe operaia. Lo stato, in questa scelta, ha fatto la sua parte come del resto abbiamo già accennato altrove, non assumendo e bloccando l'espansione delle spese sociali.

Il dato che tuttavia ci sembra più rilevante è quello della brusca accelerazione che subisce il volume della spesa pubblica rispetto al Pil nell'ultimo quinquennio preso in considerazione (1970-75) e che viene evidenziato da entrambe le elaborazioni della tab. 17. Ed è questo fenomeno che dobbiamo analizzare e a questo scopo ci sarà molto utile la suddivisione funzionale della spesa fatta nella tab. 20.

Osserviamo innanzitutto, dal punto di vista della suddivisione qualitativa della spesa come fino al 1965 gli aumenti delle singole voci abbiano un andamento relativamente analogo all'aumento della spesa complessiva: contributi alla produzione, spese e consumi sociali crescono cioè in misura sostanzialmente analoga, parallelamente al crescere della spesa globale in rapporto al Pil. Nel periodo 1965-70 si colloca un primo punto di discontinuità. In questo quinquennio infatti si ha una brusca accelerazione del tasso di aumento dei contributi alla produzione, che crescono del 45% sul Pil, rispetto al 1965; mentre nel quinquennio tra il 1970 e il 1975 si osserva infine come la distribuzione della spesa favorisca in proporzione analoga i consumi sociali e i contributi alla produzione, a detrimento delle spese sociali, il cui tasso d'incremento è di gran lunga minore delle altre due voci considerate. Si assiste di conseguenza a un tendenziale polarizzarsi dell'aumento della spesa, rispetto al Pil, sui contributi alla produzione e su quelle spese che concorrono alla composizione del reddito sociale in quanto servizi, a detrimento della spesa sociale. Se tra il 1970 e il 1975 il complesso di spesa aumenta del 30% la sua quota sul Pil, il 50% di tale aumento è dovuto all'incremento della spesa per consumi sociali, il 38% ai contributi alla produzione, e solo il 13% alle spese sociali.

La specificità del modello che abbiamo usato per l'analisi della dinamica della spesa pubblica pone molte difficoltà nel confronto delle tendenze rilevate con quelle presenti in altri paesi; tuttavia gli andamenti che abbiamo descritto ci sembrano assolutamente diversi da quelli ipotizzati da O'Connor per la spesa pubblica negli Usa;

questi infatti sottolinea come negli Usa si sia avuto, nel corso dell'ultimo ventennio, lo sviluppo preminente delle spese nei settori di spesa sociale, sia dal punto di vista delle spese militari che delle politiche di Welfare nell'assistenza pubblica. È possibile riportare le cause di tale diversità nella diversa rilevanza del complesso militare-assistenziale tra gli Usa e il nostro paese dovuta innanzitutto alla diversa natura del sistema economico Usa, che necessita di elevate spese per le sue politiche imperialiste, e al contempo alimenta con l'imperialismo quelle risorse che può destinare alle politiche di Welfare all'interno; fenomeni questi che, a causa della riduzione della base imponibile conseguente alle diverse dinamiche di sviluppo dei redditi e dell'occupazione tra il settore monopolistico e il settore concorrenziale, determinano la crisi fiscale dello stato.

3. Spesa pubblica e funzione dello stato nella riproduzione delle classi

Ci restano tuttora da chiarire cause ed effetti di quei mutamenti quantitativi e qualitativi della spesa pubblica che abbiamo riscontrato dopo il 1970, e che si sono presentati con dimensioni tali da suggerire una trasformazione complessiva delle funzioni economiche di questo fattore². A tale scopo, pur con l'ovvio limite di fare riferimento a dati quinquennali, ci è tuttavia possibile individuare descrittivamente tre fasi fondamentali negli andamenti delle aggregazioni proposte:

a) dalla ricostruzione ai primi anni '60 il sistema economico registra elevati tassi di sviluppo del reddito nazionale, conseguentemente alla collocazione internazionale italiana nello scontro tra blocchi e alla crisi del movimento operaio, cui corrispondono elevati tassi di accumulazione del capitale; questi consentono uno sviluppo proporzionale della spesa pubblica che passa dal 45,8% al 43,6% del Pil (vedi tab. 17).

b) La crisi economica a cavallo degli anni '60 viene affrontata nel settore della spesa pubblica con un trasferimento di risorse dai settori improduttivi a quelli produttivi: tenendo cioè conto del fatto

2. Nelle considerazioni che seguono faremo riferimento alla tabella 17, dove i dati appaiono deflazionati con indici diversi.

che in periodo di crisi economica i prezzi dei prodotti industriali diminuiscono in confronto a quelli che compongono la spesa pubblica, si ha in realtà una riduzione percentuale della spesa in termini reali rispetto al Pil; il che per l'appunto indica un trasferimento di risorse dai settori improduttivi dei servizi a quelli produttivi. I margini di profittabilità nella produzione vengono ricostruiti in questo periodo sia mediante l'inflazione, sia con la disoccupazione: gli occupati nel settore agricolo e industriale passano da 13,3 milioni a 12,2, con una diminuzione dell'8% nel triennio, e inoltre non vengono riassorbiti nel pubblico impiego, cioè dallo stato stesso, in cui l'occupazione rimane pressoché costante. La spesa pubblica in questa fase non sembra funzionare come sostegno alla domanda, cioè in modo keynesiano, ma al contrario sono i meccanismi dell'inflazione e dei licenziamenti a rilanciare l'accumulazione; solo dopo che si sono ricreati i presupposti di profittabilità nelle imprese, si ha nuovamente, nella fase di ripresa del ciclo economico, una tendenza ad aumentare la spesa in termini reali per favorire la domanda.

c) Il ciclo di lotte operaie e proletarie dall'autunno caldo in poi, costruitosi intorno al soggetto politico dell'operaio-massa, agisce sulla spesa pubblica in due modi: innanzitutto come domanda di servizi e salario reale nella cosiddetta «lotta per le riforme», poi come lotte del pubblico impiego, del proletariato urbano, dei pensionati, degli studenti e disoccupati. Da qui le origini dell'attuale rigidità della spesa e della «crudeltà» che inevitabilmente presenta ogni intervento sulla sua composizione. In secondo luogo è lo stesso ciclo di lotte, questa volta dentro la fabbrica, che determina quegli elementi di rigidità dell'utilizzo della forza lavoro e di controllo sul ciclo produttivo da cui risulta la rottura del rapporto diretto tra dinamica salariale e produttività del lavoro. A questo proposito, per quanto riguarda la spesa pubblica, i dati riportati indicano due tendenze: la crescita relativa dei contributi alla produzione, come sostegno diretto dello stato all'accumulazione del capitale, una volta venuta meno la convenienza a investire per la rigidità del fattore lavoro, e altrettanto rilevante il fenomeno della crescita della spesa per consumi sociali. A seguito di questi concomitanti elementi la

spesa pubblica accentua il suo tasso di incremento annuo rispetto al Pil.

E' forse possibile a questo punto accennare ad alcune ipotesi:

a) date le condizioni di non profittabilità nelle imprese, l'espansione dei contributi alla produzione attiva un circuito monetario di ricostituzione di profitti e di redistribuzione del sovrappiù prodotto, di cui lo stato in quanto erogatore di denaro è il gestore economico. Credito agevolato, fiscalizzazione degli oneri sociali, partecipazione azionaria e assistenza alle imprese in crisi produttiva e di mercato, contributi a fondo perduto, determinano uno specifico modello di intervento statale teso alla ricostruzione di margini di profitto sul terreno monetario. Il sostegno statale, esercitato mediante il controllo delle leve finanziarie e monetarie attiva e pianifica inoltre un processo inflattivo tale da contribuire esso stesso alla ricostituzione, attraverso l'aumento dei prezzi di vendita, dei margini di profitto. I differenziali internazionali del processo inflattivo divengono a questo punto le condizioni per una svalutazione della moneta nazionale rispetto alle altre valute, riproponendo in questo modo condizioni più favorevoli per le esportazioni all'estero. Da questo punto di vista i vincoli quantitativi posti nel 1977 dal Fondo monetario internazionale al proseguimento di questa politica, ed ancor di più un eventuale ingresso dell'Italia nello Sme hanno il senso di riportare l'economia italiana a una gestione dell'economia fondata sul ripristino del profitto di impresa, bloccando il ricorso alla svalutazione della lira per sostenere le esportazioni.

b) L'espansione relativa delle risorse destinate ai consumi sociali ha indubbiamente una natura più contraddittoria, benché, come già abbiamo accennato, a noi sembri prevalente il rapporto che essa assume con i bisogni sociali collettivi: non a caso gli aumenti più significativi di spesa si verificano proprio nel settore della ricostruzione della forza lavoro, del salario differito, del decentramento territoriale dei servizi. Da questo punto di vista l'incremento reale del 38% della spesa per consumi sociali rispetto al Pil, avvenuto nel solo quinquennio tra il 1970 e il 1975, assume il carattere di valorizzazione della forza lavoro sociale, nella misura in cui i consumi rappresentano spese per la riproduzione della forza lavoro, unificata nei diversi comparti di proletariato di fabbrica, dei servizi, del ter-

ziario, come somma dei bisogni di autovalorizzazione operaia e proletaria.

Una prima osservazione a tale proposito. Gli effetti di queste politiche si possono osservare anche dal punto di vista della composizione politica di classe. Mentre negli anni '50 l'espansione relativa della spesa nel settore dei servizi si accompagna a un più ridotto intervento diretto dello stato rispetto all'accumulazione, e a condizioni di debolezza operaia sui luoghi della valorizzazione diretta del capitale, determinando (consapevolmente dal punto di vista capitalistico) la costituzione di strati di lavoro impiegatizio terziarizzato strutturalmente e politicamente opposto alla classe operaia, a partire dalla crisi recessiva a cavallo degli anni '60 la situazione tende a invertirsi. La crisi del sistema produttivo, conseguente alla riconquistata rigidità operaia rispetto all'erogazione della forza lavoro, crea le condizioni per innestare quel processo di autovalorizzazione nella riproduzione sociale che porta all'espansione dei consumi sociali. Movimenti del capitale e lotta operaia nel «sociale» accanto alle nuove condizioni di massificazione e riorganizzazione del lavoro nel settore pubblico dei servizi, determinano a loro volta la crisi del ruolo politico attribuito dal capitale agli addetti al terziario, con l'avvio di quel processo di unificazione politica e sociale che vede il suo massimo di consapevolezza e compenetrazione nella stagione di lotte fino ai grandi scioperi generali per le riforme, di cui l'ultimo, il 27 febbraio del 1974, ha per obiettivo specifico proprio l'espansione qualificata e il controllo sulla spesa pubblica. Al contrario, le politiche di restrizione della spesa pubblica, messe in moto a partire dall'indomani della vittoria elettorale delle sinistre, non possono non avere il senso di destrutturare la nuova composizione di classe originatasi, mentre l'elevata e «perversa» rigidità della spesa che abbiamo già descritto, rispetto alle possibilità reali di mutamento nella composizione qualitativa e nei livelli quantitativi di spesa, obbligano chi si candida a questa impresa a fare uso di strumenti necessariamente repressivi e «crudeli».

4. Tagli della spesa pubblica e composizione di classe

Nel corso della stesura di questo lavoro è apparso sulla scena del dibattito politico il «Piano Pandolfi». Ci è sembrato utile commentarne alcuni aspetti per quanto riguarda gli interventi nel campo della spesa pubblica. La lettura e la chiave di interpretazione delle intenzioni del piano sono direttamente consequenziali all'analisi della spesa pubblica fatta precedentemente. Può essere questo il modo migliore di concludere un lavoro verificandolo nella sua capacità di interpretare i movimenti della realtà.

Come abbiamo già accennato è dall'indomani della vittoria elettorale delle sinistre del 15 giugno 1975, e con l'avvicinarsi del Partito comunista all'area di governo susseguentemente a questa data, che tende ad assumere rilevanza crescente una politica economica di blocco complessivo della dinamica di spesa e di taglio a sue singole voci. L'accordo tra Federazione sindacale e governo del settembre 1975 si propone infatti il blocco dell'occupazione nel settore della Pubblica amministrazione e dei servizi, e sottende la logica della programmazione della spesa per le retribuzioni dei pubblici dipendenti, gettando con ciò le basi per una politica nazionale dei redditi. Nel corso degli anni successivi si moltiplica l'iniziativa ideologica e politica per limitare l'espansione di spesa di singole voci, soprattutto dall'indomani degli accordi del 1977 con il Fondo monetario internazionale, che sottomette l'erogazione di prestiti alla garanzia che venga arrestata la dinamica della spesa, giudicata come motore del processo inflattivo nel nostro paese. Il cosiddetto «Piano Pandolfi», presentato nel settembre del 1978 rappresenta a nostro parere il tentativo più organico per l'applicazione di una politica del genere, e a esso dedicheremo alcune considerazioni nelle parti che seguono. La sua presentazione ci sembra infatti assolutamente rilevante, non tanto per l'analisi della crisi italiana che lo introduce, che non si discosta da quelle usualmente effettuate ogni anno dal Governatore della Banca d'Italia, e nemmeno per gli strumenti teorici e il linguaggio, che richiamano alla mente le fredde e ritualmente «tecniche» considerazioni delle autorità monetarie. Ciò che invece ci sembra assuma particolare rilevanza in questo documento, e fa sì che non cada nel ridicolo il suo fregiarsi dell'ambizioso titolo di

piano triennale, è che: *a*) il documento sia di fatto considerato quale vincolo di condotta dal 90% delle forze politiche presenti in Parlamento; *b*) che vi venga asserito che gli interventi proposti siano destinati a modificare le condizioni strutturali di squilibrio dell'economia italiana, nel momento in cui si concretizza l'adesione del nostro paese al Sistema monetario europeo.

Sono questi i motivi per cui ci sembra interessante analizzarne la struttura, poiché a nostro avviso nel documento sono contenuti alcuni tra gli elementi e contraddizioni che caratterizzeranno probabilmente una lunga fase politica ed economica, con una relativa indipendenza dalle singole politiche che si candideranno nella pratica governativa alla sua gestione. Pensiamo cioè che quale che sia la sorte del governo Andreotti e quindi del piano così come è stato articolato dal ministro Pandolfi, i temi e gli obiettivi contenuti in esso saranno in ogni caso al centro del dibattito e delle scelte politiche di qualsiasi nuova formula di governo.

Per il documento Pandolfi i fattori chiave che costituiscono gli elementi strutturali di instabilità e crisi sono essenzialmente due: la spesa pubblica, nella sua attuale dinamica e composizione, e il costo del lavoro.

a) Per quanto riguarda la spesa pubblica si insiste su due elementi: il volume del disavanzo e la struttura qualitativa. Quali siano tuttavia i guai prodotti dal disavanzo non risulta chiaro dalla premessa del piano: in un primo momento infatti l'accento viene posto sull'effetto inflazionistico causato da un volume di disavanzo crescente in presenza di «debole o inesistente crescita reale del prodotto». Sembrerebbe quindi che la creazione di domanda da parte dello stato venga considerata eccessiva, ma successivamente, quando si accenna alle politiche di riduzione del disavanzo, si assicura che tale riduzione dovrebbe venire effettuata senza che la creazione di domanda debba soffrirne. Si ha quindi l'impressione che alla descrizione sia sottesa un'analisi monetarista, cioè che sia il rapporto tra credito interno e prodotto a creare di per sé inflazione, ipotesi questa che abbiamo già analizzato e trovato insussistente nel capitolo II. A nostro avviso la sostanza del problema è che non sia il livello di fabbisogno a interessare il governo, ma da una parte la dinamica troppo elevata di spesa in rapporto allo sviluppo della pro-

duzione, e dall'altra la struttura della composizione qualitativa di spesa. Riteniamo che sia questo secondo aspetto a stare più a cuore all'estensore del «Piano».

Per quanto riguarda l'attuale composizione qualitativa di spesa le critiche del «Piano» sono relative a tre argomenti: la scarsa manovrabilità, l'inefficienza dal punto di vista della creazione aggiuntiva di domanda e la tendenza a creare squilibrio tra la quota di reddito devoluta al consumo rispetto a quella destinata a investimenti, a danno di quest'ultima. Questi tre aspetti possono essere ricondotti agevolmente a un solo fattore, quello del rapporto squilibrato tra spesa corrente e spesa in conto capitale. Infatti la rigidità della spesa è dovuta al fatto che le spese correnti sono strutturalmente venute a indicizzarsi rispetto al tempo e al processo inflazionistico; che la creazione di domanda aggiuntiva sarebbe più elevata a parità di spesa, aumentando la quota delle spese in conto capitale, dato il loro maggiore effetto moltiplicativo; che infine è la sproporzione tra spese correnti e in conto capitale che provocherebbe un aumento tendenziale della quota dei consumi rispetto al reddito.

b) Sull'argomento del costo del lavoro le lamentele sono poi le solite: la sua dinamica sarebbe più elevata di quella degli altri paesi europei che aderiscono al Serpente monetario, e questo comporterebbe, malgrado la continua politica di svalutazione della lira perseguita negli ultimi cinque anni, una diminuzione di competitività delle merci italiane sui mercati esteri, con un conseguente cronico squilibrio della bilancia dei pagamenti e il peggioramento dello stato di salute delle imprese; vale a dire la diminuzione dei margini di profitto, e disincentivazione della produzione e degli investimenti.

I rimedi proposti discendono immediatamente dal tipo di analisi condotta, e si concretizzano in interventi di taglio sul bilancio dello stato e in ipotesi politiche sui rinnovi contrattuali in via di scadenza delle categorie dell'industria. Mentre quindi a prima vista sembrerebbe che l'ambiziosa caratterizzazione di «piano triennale» si concretizzi nel consueto parto di qualche intervento correttivo e marginale, la novità che salvaguarda il carattere di «piano» consiste nel fatto che i provvedimenti proposti intendono intervenire in elevata misura su quegli elementi che influenzano il tasso di variazione

della spesa pubblica, e quindi sono destinati ad avere effetti duraturi e strutturali.

Le direttive di piano sono in dettaglio le seguenti: senza interventi specifici il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato previsto per il 1979 sarebbe di 43.720 miliardi, mentre i tagli proposti si propongono di diminuirlo di almeno 6.180 miliardi. La riduzione della dinamica di spesa dovrebbe avvenire tramite un taglio di 8.350 miliardi dalle spese correnti, di cui 3.900 da assistenza e pensioni, 2.100 dai bilanci degli Enti locali, 200 da aumenti delle imposte e riduzioni dell'evasione fiscale, 350 dai minori interessi dovuti alla riduzione del fabbisogno. Contemporaneamente si dovrebbe avere una maggiore spesa in conto capitale di 2.250 miliardi, di cui 650 verrebbero destinati alla riconversione industriale e il resto a opere pubbliche. Dietro queste cifre è tuttavia possibile delineare il senso verso cui si muove il tentativo programmatico del governo in materia di ristrutturazione della spesa: diminuire la quota delle spese correnti sul totale, intaccare gli automatismi di incremento della spesa corrente, intervenendo in particolare sulla dinamica delle pensioni, sull'autofinanziamento dei servizi pubblici, su una maggiore contribuzione diretta degli utenti alle spese di assistenza. Queste misure sono rivolte a creare una maggiore manovrabilità della spesa pubblica, e quindi le condizioni per la messa in opera di un ulteriore strumento di politica economica, ben più importante di quello monetario, tendente ad aumentare decisamente la capacità di controllo dello stato sul ciclo e l'accumulazione. Ed è proprio questo in realtà l'aspetto più importante che ravvisiamo nel «Piano Pandolfi», che va ben al di là di una serie di misure destinate a ridurre il fabbisogno, ma punta invece al cuore del problema, al tentativo cioè di «endogenizzare» rispetto ai bisogni di accumulazione del capitale una variabile che, come la spesa pubblica, aveva assunto negli ultimi anni una logica di movimento con componenti e caratteristiche «autonome» cioè dipendenti in elevata misura dallo sviluppo delle contraddizioni del sistema e dai conflitti di classe.

Non ci interessa in questa sede una verifica e critica delle analisi economiche sortese al «Piano Pandolfi», anche se una critica puntuale ai dati utilizzati, ai concetti di teoria economica, e ancor più alla «filosofia» che sostiene la propaganda padronale e dei mass me-

dia sulla necessità dei tagli sarebbe molto utile, quanto osservare che quella che abbiamo descritto è l'analisi ufficiale e operativa che, salvo distinguo marginali, è condivisa nella sua essenza dai partiti della sinistra dell'arco costituzionale, dai vertici delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e da buona parte del loro apparato. A questo punto, per quanto ci riguarda, si tratta invece di chiedersi quale sia il livello di realizzabilità del piano, o meglio ancora quali siano gli effetti sulla composizione politica e sociale di classe di una sua realizzazione, quali le condizioni politico-istituzionali per una sua riuscita, e le conseguenze politiche ed economiche di una sua mancata realizzazione.

Ricapitoliamo sinteticamente le linee strategiche di intervento del piano in merito alla spesa pubblica: *a)* si tende a diminuire il tasso di incremento del volume globale di spesa rispetto al Pil, aumentando tuttavia la quota di spesa che va direttamente o indirettamente a sostenere le imprese; *b)* le risorse necessarie a tale disegno vengono reperite colpendo non tanto le spese sociali, che peraltro nel corso degli ultimi venti anni hanno avuto bassi tassi relativi di incremento, e su cui è probabile vi siano ridotti margini di manovra, bensì colpendo i consumi sociali, in quei sottosettori che sono aumentati più rapidamente nel corso degli ultimi anni: pensioni di vecchiaia, sanità, servizi erogati dagli Enti locali.

Ove questi tagli venissero realizzati essi determinerebbero sia l'effetto diretto di un arresto nel processo di crescita dell'autovalorizzazione della forza lavoro, sia quello di marginalizzare ulteriormente categorie del pubblico impiego e dei servizi. Sono proprio queste ultime infatti che nel corso degli ultimi dieci anni hanno sviluppato fortemente nuovi elementi di conflittualità sociale, che almeno dal 1975 la politica rivendicativa salariale dei sindacati confederali ha penalizzato fortemente, sia dal punto di vista del potere di acquisto in termini reali che della espressione democratica della propria soggettività conflittuale. E inoltre si realizzerebbe una somma di effetti indiretti che condurrebbero a una ulteriore diminuzione di nuova occupazione, anch'essa già fortemente rallentata dal '75.

Una ulteriore considerazione sugli effetti della ristrutturazione di spesa ci deriva da una riflessione su quanto è avvenuto in termini di impatto sociale, e conseguentemente di conflittualità, per effetto di

quegli interventi marginali che sono intervenuti sulla composizione e quantità di spesa nel corso degli ultimi due o tre anni. Infatti una delle forme caratteristiche con cui lo stato si rapporta e interviene nella «società civile» è quella di scomporre classi e aggregati di interesse in individui singoli, operando una rottura della dimensione collettiva e omogenea, cioè determinando un processo riproduttivo che potremmo chiamare di «cittadinizzazione». I tagli, in quanto sono sinora riusciti a colpire consumi sociali percepiti da soggetti collettivi, come destinati a «cittadini individualizzati» hanno mostrato di essere più difficilmente contrastabili. Il colpire il cittadino, anche se appare più facile, intacca però tendenzialmente il rapporto fiduciario tra sistema politico e individui che costituiscono la società civile, quello cioè che si suole chiamare «legittimazione» dello stato. Al contrario proprio una rilevante componente della spesa pubblica nel dopoguerra era stata volta a estendere questo processo di legittimazione. La crisi attuale nel rapporto tra sistema dei partiti, che coincide in questo momento con lo stato, e la società civile è stata prodotta in certa misura anche dai «tagli». E questa situazione è probabilmente destinata ad accentuarsi dalla prosecuzione di tale politica.

In altre occasioni i tagli colpiranno, come prevede il «Piano Pandolfi», categorie o ceti professionali come precari, ospedalieri, non docenti universitari, ma anche magistrati e «baroni», la cui capacità di reazione, sia per il peso politico di alcune corporazioni privilegiate che per la capacità di mobilitazione autonoma e unificazione verticale, è comunque già «data» e in ogni caso assai maggiore di quella dei «cittadini». A nostro avviso, poiché non sarà né sufficiente né possibile riuscire a effettuare i tagli e la ristrutturazione della spesa senza colpire, insieme ai fruitori dei servizi, anche i loro produttori, la crescente crisi di legittimazione nei confronti del sistema dei partiti che si sono «fatti stato», verrà accompagnata da movimenti di lotta a carattere settoriale e tendenzialmente autonomi, se non organizzativamente almeno politicamente, dalle organizzazioni sindacali tradizionali.

Se tutto ciò si avvicina al vero dobbiamo ripercorrere il passaggio obbligato di porci un paio di domande di non irrilevante portata. Infatti i modi e gli obiettivi con cui le categorie e i ceti professionali

reagiranno ai tagli, e le forme che assumeranno il «qualunquismo» e l'estraneità massificata rispetto allo stato/sistema dei partiti dovuta alla crisi di legittimazione, influiranno di certo sui comportamenti e la soggettività di una classe operaia che inizia a sperimentare al proprio interno i vincoli delle compatibilità. Ma quale sarà l'effetto prevalente? Quello positivo della ribellione al quadro politico, e quindi l'avvio massificato di processi di organizzazione autonoma di classe, sia pure con tempi, modi e percorsi oggi indefinibili; o al contrario quello della contrapposizione con le lotte del proletariato urbano e dei servizi che oggettivamente, nel quadro delle compatibilità internazionali, vanno contro l'intervento positivo dello stato a sostegno di quei margini salariali e normativi da conquistare alle imprese che sono presenti nelle esigenze operaie di oggi?

Se i modi con cui si risponde a queste domande sono destinati a orientare le proprie prospettive politiche, il fatto stesso di doversele porre conferma come per gli anni a venire il terreno della spesa pubblica e dei modi di intervento dello stato nell'economia si avviino sempre più a divenire un punto centrale di scontro.

Bibliografia

La bibliografia sugli aspetti teorici dell'intervento dello stato nell'economia e sulla spesa pubblica è molto ampia. Indichiamo di seguito alcuni fra i testi la cui lettura ci sembra particolarmente utile a chi voglia approfondire l'argomento, e che abbiamo utilizzato noi stessi in questo studio.

Tra i testi di carattere teorico sulla spesa pubblica consigliamo: sul dibattito economico post-keynesiano è utile la lettura di P. Mattick, *Marx e Keynes*, De Donato, 1972; di J.A. Kregel, *L'economia post-keynesiana*, Laterza, 1975; di M. Kalecki, *Sul capitalismo contemporaneo*, Ed. riuniti, 1971; assolutamente fondamentale a qualsiasi approccio al problema è la lettura di J. O'Connor, *La crisi fiscale dello stato*, Einaudi, 1977.

Vi sono poi testi che approfondiscono singoli aspetti tecnici o di politica economica, in riferimento al nostro paese, che suddividiamo rispetto all'argomento trattato. Sulla struttura del bilancio: G. Passalacqua, *Il Bilancio dello stato*, Angeli, 1977; A. Pedone, *Elementi di scienza delle finanze*, La nuova Italia, 1967; sul finanziamento del deficit e delle imprese pubbliche: A. Confalonieri, *Il finanziamento delle imprese pubbliche*, F. Angeli, 1972; S. Cassese, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, F. Angeli, 1962; F. Cesarini, *Struttura finanziaria, sistema creditizio, e allocazione delle risorse in Italia*, Il mulino, 1976; sugli Enti pubblici e l'organizzazione della Pubblica amministrazione: Ciriè, *Gli enti pubblici italiani*, F. Angeli, 1972; S. Cassese, *L'amministrazione pubblica italiana*, Il mulino, 1974; sulla politica fiscale: A. Di Maio, F.M. Frasca, *Imposizione personale e distribuzione del reddito in Italia*, Banca d'Italia, «Contri-

buti alla ricerca economica», n. 4, 1975; sui dipendenti dello Stato: A. Poli, *Pubblico impiego e classe operaia*, Savelli, 1977; «Quaderni di Rassegna sindacale» n. 46/47, *Sindacato e pubblico impiego*; S. Caruso, *Burocrazia e capitale in Italia*, Bertani, 1974; altri testi affrontano invece dal punto di vista generale le funzioni della spesa sull'economia italiana, tra di essi: A. Pedone, *Il Bilancio dello stato e lo sviluppo economico italiano (1861-63)*, in «Rassegna economica», n. 2, 1967; R. Stefanelli, *Le leve del potere*, De Donato, 1971; F. Reviglio, *Spesa pubblica e stagnazione dell'economia italiana*, Il mulino, 1977; AA.VV., *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, Angeli, 1970; G. Galli e A. Nanni, *Il capitalismo assistenziale*, Sugar, 1976.

Molto più limitate sono le indicazioni per quanto attiene al rapporto tra spesa pubblica e bisogni sociali, tra intervento economico dello stato e classi. Mentre ci è sembrata indispensabile la lettura degli ormai classici testi di James O'Connor, *La crisi fiscale dello stato* cit., e *Le corporazioni e lo stato*, Liguori, 1976, sottolineiamo come il dibattito e la problematica sviluppatasi sulla rivista «Primo maggio» sull'argomento sia molto interessante, e in particolare segnaliamo di F. Gori, *Per una ricerca sul bilancio dello stato*, «Primo maggio», n. 7, 1976, la cui lettura ci ha offerto molti spunti per questo lavoro. Di grande interesse sono inoltre i contributi raccolti nei cinque numeri usciti della rivista americana «Kapitalistate», in particolare gli articoli di O'Connor, *Nixon's other Watergate, The federal budget for fiscal 1974*, «Kapitalistate», n. 2, 1974; di E. Altvater, *Notes on some problems of state interventionism*, «Kapitalistate», n. 1 e 2, 1973, ecc.; segnaliamo inoltre gli articoli di J. Gough, *La spesa statale nel capitalismo avanzato*, «Problemi del socialismo», n. 8, 1977; di C. Sardoni, *Note su alcune analisi marxiste del ruolo economico dello stato*, «Monthly Review», agosto-settembre 1977, in cui tra l'altro vi è anche una ricca bibliografia sul tema; di Gold, Lo, Wright, *Recenti sviluppi delle teorie marxiste sullo stato capitalistico*, «Monthly Review», novembre-dicembre 1975; di Holloway e Picciotto, *Capital, crisis and the state*, «Capital and Class», n. 2, 1978; Altvater, Mattick e al., *Stato e accumulazione del capitale*, Mazzotta, 1977; atti di un convegno dell'Issoco sull'argomento; e infine la rassegna di articoli teorici curata da Holloway e Picciotto, *The state and capital: a marxist debate*, Arnold Editor, 1977.

Testi e articoli che abbiamo indicato non sono naturalmente che una minima parte di quelli sull'argomento, ma da essi si può ricavare una bibliografia più completa. Li abbiamo riportati soprattutto in quanto ci sembrano significativi di un filone di ricerca che cerca pur da orientamenti diversi, di leggere le trasformazioni avvenute nella forma stato a capitalismo maturo usando soprattutto l'analisi empirica e teorica di ciò che muta nelle sue funzioni nell'economia e nella riproduzione sociale.

Per chi volesse infine approfondire l'argomento attingendo direttamente a dati statistici, i testi già citati di Reviglio, Passalacqua e Pedone riportano qualche documentazione; chi volesse invece andare direttamente alle fonti statistiche, come abbiamo fatto noi, può consultare le serie annuali delle seguenti pubblicazioni: Istat, *I conti degli italiani*; Istat, *Annuario statistico italiano*; Banca d'Italia, *Relazione annuale*; Ministero del tesoro, *Nota introduttiva al bilancio di previsione*; Ministero del tesoro, *Relazione generale sulla situazione economica del paese*; Isco, *Quadri della contabilità nazionale italiana*; Inps, *Annuario*.