

Estratto da:

P. Palazzi, P. Piacentini, C. Sardoni, *Spesa pubblica e sviluppo capitalistico*, Quaderni di Ricerca n. 1, , Istituto di Economia, Facoltà di Scienze Statistiche, Roma, 1980

**Paolo Palazzi**

## INCIDENZA E DINAMICA DELL'INTERVENTO PUBBLICO

L'analisi della dinamica della spesa pubblica in relazione ad indici di sviluppo produttivo di un paese è generalmente presentata in riferimento ad una verifica di quella che è nota come "legge di Wagner".

H.C. Wagner, analizzando l'intervento dello Stato nell'economia rileva come il peso relativo della spesa pubblica sulla produzione sia crescente al crescere dello sviluppo del paese. Questa "legge dell'aumento dell'attività dello Stato", che Wagner riferisce a "paesi sviluppati, almeno della civiltà dell'Europa occidentale", viene giustificata attraverso l'analisi di tre grandi aggregati di spesa: quello per il mantenimento dell'ordine, quello di partecipazione all'attività produttiva e quello dei servizi sociali. Con lo sviluppo di un paese queste spese tendono ad aumentare più che proporzionalmente rispetto allo sviluppo della produzione; ciò che ne consegue è un aumento del peso del settore pubblico nell'economia<sup>1</sup>.

Pur nella sua semplicità, la verifica empirica di questa "legge di Wagner" ha avuto diverse formulazioni; se ne possono individuare almeno quattro<sup>2</sup>:

$$SP = f(PIL)$$

$$SP = f\left(\frac{PIL}{L}\right)$$

$$\frac{SP}{L} = f\left(\frac{PIL}{L}\right)$$

$$\frac{SP}{PIL} = f\left(\frac{PIL}{L}\right)$$

---

<sup>1</sup> I problemi relativi alla spesa pubblica sono trattati in A. WAGNER, *La scienza delle finanze* Unione Tipografica, Torino 1891, in particolare il cap. I; in un suo precedente lavoro sono invece espresse le sue posizioni sulla funzione che deve avere lo Stato nell'economia: A. WAGNER *Ailgerneine Volkswirthschaftslehre Grundlegung* (Generalità di economia politica, fondamenti), Lipsia 1886. Una ampia analisi del pensiero di Wagner su questi argomenti si può trovare in A.T. PEACOCK, J. WISEMAN, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* Princeton U.P., Princeton 1961.

<sup>2</sup> V.P. GANDHI, "Wagner's Law of Public Expenditure: Do Recent Cross-Section Studies Confirm it?" *Public Finance Finances Publigues* n. 1, 1971.

dove:

SP = spesa pubblica totale

PIL = produzione interna lorda

L = popolazione

Al di là di differenze puramente formali quella sostanziale sta fra chi pensa che per verificare la "legge di Wagner" sia sufficiente un incremento del rapporto tra spesa pubblica e reddito all'aumentare del reddito stesso e chi invece cerca una relazione tra aumento della quota di spesa pubblica ed un qualche indice di sviluppo economico e civile della società. Nel primo caso si tratterà di verificare se spesa pubblica e reddito sono legate da un'elasticità maggiore dell'unità, nel secondo caso si tratterà invece di trovare una relazione positiva tra spesa pubblica e reddito pro-capite. Al di là di differenze analitiche non rilevanti fra le due diverse impostazioni<sup>3</sup>, ci sembrano interessanti i diversi approcci teorici che le sottendono; in particolare, come vedremo in seguito, prendere in considerazione la relazione fra spesa pubblica e reddito pro-capite va interpretato come un tentativo di legare l'attività dello Stato non esclusivamente a fattori economici o di scelta del consumatore, ma anche e soprattutto a fattori di carattere socio-politico, anche se una variabile come il reddito pro-capite solo parzialmente ne riassume in sé le caratteristiche.

Gli studiosi che hanno effettuato tentativi di verifica empirica della "legge di Wagner" si sono generalmente serviti di analisi del tipo "cross-section" che meglio possono individuare la eventuale esistenza di regolarità o leggi, mentre un'analisi temporale è maggiormente condizionata dalle peculiarità di sviluppo di ogni singolo paese. Le analisi temporali comunque danno generalmente risultati che tendono a confermare il peso crescente dell'intervento statale nell'economia attraverso la spesa pubblica<sup>4</sup>. Tale conferma non è però generalmente accettabile come verifica della "legge di Wagner" nella sua interpretazione più generale di vera e propria legge di comportamento dello Stato nelle società capitalistiche<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Si può facilmente dimostrare che i due metodi, sono analiticamente equivalenti se il tasso di sviluppo della popolazione minore di quello della spesa pubblica e del reddito. Per il confronto fra i due metodi cfr. N.A. MICHAS, "Wagner's Law of Public Expenditures: What is the Appropriate Measurement for a Valid Test?" Public Finance - Finances Publiques n. 1, 1975.

<sup>4</sup> Per la Gran Bretagna vedi: A.T. PEACOCK J; WISEMAN, op. cit., e per l'Italia: A. PEDONE, "IL bilancio dello Stato e lo sviluppo economico italiano" Rassegna Economica n. 2, 1967.

<sup>5</sup> Cfr.: I.J. GOFFMAN, "On the Empirical Testing of Wagner's Law: A Technical Note", Public Finance Finances Publiques n. 3, 1968; N.A. MICHAS, op. cit.

Le verifiche empiriche della "legge di Wagner" usualmente stimano in un'analisi cross-section una relazione di tipo logaritmico lineare tra quota di spesa pubblica sul prodotto e reddito pro-capite. In tal modo il coefficiente angolare della retta rappresenta l'elasticità della quota della spesa rispetto al reddito pro-capite: quando il valore dell'elasticità risulta positivo la legge di Wagner" può dirsi verificata<sup>6</sup>.

I risultati di tali verifiche sono alquanto contrastanti: anche se nella maggior parte dei casi risulta una verifica della legge, rimane il problema che in studi di non secondaria importanza i risultati appaiono contraddittori. Gran parte della discrepanza dei risultati può essere individuata nel fatto che trattandosi di analisi cross-section il numero ed il tipo dei paesi scelti influenza il risultato. Lo scoglio principale, in particolare, è quello della possibilità o meno di considerare in analisi di questo tipo i paesi sottosviluppati. Il problema viene affrontato da V.P. Gandhi, il quale, osservando che la "legge di Wagner" non trova una verifica quando vengono considerati soltanto o in preponderanza paesi sottosviluppati<sup>7</sup>, ne individua la causa nel fatto che in questi paesi l'elasticità della tassazione e della popolazione rispetto al reddito è strutturalmente diversa rispetto a quella dei paesi sviluppati. La conclusione, cui giunge Gandhi è che la legge di Wagner, per essere verificata, deve riferirsi ad un campione misto di paesi e senza una preponderanza di paesi sottosviluppati<sup>8</sup>.

A nostro avviso il problema della scelta dei paesi su cui effettuare l'analisi empirica per una verifica della "legge di Wagner" è molto più rilevante di quanto sembri a prima vista e di quanto non faccia apparire lo scritto di Gandhi. L'inserimento nell'analisi cross-section dei paesi sottosviluppati, o ancor di più un'analisi per i soli paesi sottosviluppati della relazione fra spesa pubblica e reddito pro-capite, è direttamente conseguente all'ipotesi di considerare tali paesi come "in via di sviluppo" (developing); sviluppo che non potrebbe altro che ricalcare quello dei paesi capitalistici ad elevato livello di industrializzazione e sviluppo. Tale concezione è quanto meno fuorviante se

---

<sup>6</sup> Non risulta chiaro perché venga utilizzata una relazione logaritmica, infatti quello che interessa per una verifica della legge è una correlazione positiva fra quota della spesa e reddito pro-capite; mentre l'elasticità non sembra avere alcun particolare significato. Resta il dubbio che l'utilizzo di serie logaritmiche sia dovuto alla necessità di ottenere coefficienti di correlazione più elevati.

<sup>7</sup> Vedi ad esempio: R.A. MUSGRAVE, *Fiscal Systems* Yale U.P., New Haven 19679 e S. LALL "A Note on Government Expenditures in Developing Countries", *Economic Journal* LMAX, JUNE 1969.

<sup>8</sup> Vedi ad esempio: A. MARTIN, W.A. LEWIS, "Patterns of Public Revenue and Expenditure", *The Manchester School of Economics and Social Studies*, Vol. 24 sept. 1956; J.G. WILLIAMSON, "Public Expenditures and Revenue: An International Comparison", *The Manchester School of Economics and Social Studies* Vol. 29 Jan. 1961; R.S. THORM, "The Evolution of Public Finances during Economic Development", *The Manchester School of Economics and Social Studies* Vol. 35, 1967; R.A. MUSGRAVE, op. cit.; S.F. GUPTA, "Public Expenditures and Economic Development. A Cross-Section Analysis", *Finanzarchiv* XXVII, 1.

non altro perchè non tiene conto di come la struttura economia e sociale di tali paesi sia stata e continui ad essere quasi completamente condizionata o determinata dallo loro subordinazione economica e politica nei confronti del mondo industrializzato<sup>9</sup>. Un tale ordine di problemi non può evidentemente essere trattato in questo contesto: ci interessa però specificare in quale contesto abbia senso una applicazione della "legge di Wagner" e quindi una sua verifica empirica.

La chiave consiste a nostro avviso nel tener conto del livello di industrializzazione, nella sua duplice espressione di forma di mercato prevalente e di struttura sociale. Per quanto riguarda la forma di mercato il ruolo che la spesa pubblica svolge in un paese in cui la forma di mercato prevalente è di tipo oligopolistico ed inesistente è il peso di produzione di tipo precapitalistico, è completamente diverso rispetto ad un paese in cui la struttura produttiva per il mercato interno è prevalentemente a carattere di sussistenza mentre per l'esterno è di tipo monoculturale con caratteristiche di elevata concorrenza internazionale. Inoltre decisiva è la differente stratificazione sociale e di classe tra i paesi sviluppati e quelli sottosviluppati; nel primo caso presenza di una classe operaia concentrata, "forte" numericamente e sindacalmente organizzata, con uno strato terziario ed impiegatizio che per livello del reddito e spesso per il comportamento assume caratteristiche talvolta assimilabili; presenza prevalente di un settore agricolo di sussistenza, intrecciato con una non numerosa classe operaia nel secondo caso<sup>10</sup>. A ciò va aggiunto il fatto che utilizzare il livello di reddito pro-capite quale indice del grado di sviluppo presenta maggiori perplessità per i paesi sottosviluppati. Queste diverse caratteristiche strutturali e sociali non permettono a nostro avviso di unificare nell'esame del ruolo della spesa pubblica e più in generale del funzionamento dello Stato, questi due gruppi di paesi.

In conclusione, per quanto riguarda la relazione tra sviluppo dell'attività statale e sviluppo del reddito, e quindi l'esistenza o meno della "legge di Wagner", può avere senso solamente nei paesi capitalistici industrializzati e con elevato grado autonomia internazionale. Per i paesi di recente indipendenza politica l'analisi del ruolo della spesa pubblica e dello Stato non può prescindere da uno studio particolareggiato degli aspetti strutturali quantitativi e qualitativi legati al tipo ed al livello di subordinazione passata e presente.

---

<sup>9</sup> Ne ci sembra sufficiente come fa R.S. THORM, (op. cit.) inserire nelle equazioni da stimare delle variabili dummies per i paesi direttamente dipendenti dalla Gran Bretagna.

<sup>10</sup> In sintesi le caratteristiche strutturali dei paesi in cui può avere senso analizzare la "legge di Wagner" sono quelle che sinteticamente potremo chiamare di "tipo keynesiano", quelle cioè in cui è possibile una applicazione del sistema teorico keynesiano.

L'analisi empirica qui considerata analizza tre aspetti della dinamica e della struttura della spesa pubblica. Il primo aspetto quello del confronto di alcuni indici relativi al peso ed alla struttura della spesa pubblica in sedici paesi altamente industrializzati, il secondo è quello di una verifica della "legge di Wagner" tramite una cross-section che mette in relazione la quota di spesa sul reddito con il livello del reddito pro-capite; il terzo considera invece un'analisi dei coefficienti di elasticità tra spesa pubblica e reddito.

Nella Tab. 1 sono riportati alcuni indicatori sulla rilevanza e la dinamica della spesa pubblica nei sedici paesi-considerati; i dati si riferiscono a due anni, il 1960 e il 1975. In tutti questi paesi il tasso medio annuo di sviluppo nel quindicennio della spesa pubblica è stato superiore a quello del reddito a prezzi correnti. Si va da una differenza dello 0,3% annuo del Canada al 5,1% della Danimarca, l'Italia si colloca esattamente sul valor medio del 2,7%. Da ciò consegue evidentemente che il peso della spesa pubblica sul reddito è cresciuto in tutti i sedici paesi tra il 1960 e il 1975. Naturalmente anche il peso delle entrate statali è cresciuto anche se in misura minore rispetto alle spese. Ciò ha comportato una tendenza in tutti i paesi ad un aumento del peso del deficit sul reddito; l'unico paese che nel 1975 risulta avere un bilancio corrente in attivo la Svezia, mentre va all'Italia il primato del maggior livello di deficit nel 1975 pari al -11%.

Può risultare interessante esaminare meglio quale sia la posizione dell'Italia rispetto agli altri paesi.

1) Sviluppo del reddito. Nel periodo 1960/75 il tasso di sviluppo annuo del reddito in termini monetari è stato per l'Italia dell'11,6%, leggermente superiore a quello della media dei paesi considerati pari all'11,2%; il reddito reale invece leggermente inferiore a quello medio, 4,4% contro il 4,6%. In Italia si è avuto cioè un tasso medio di inflazione più elevato (7,2 contro il 6,6% medio).

2) Spesa pubblica. Anche la dinamica della spesa pubblica risulta in Italia superiore a quella media, come pure superiore alla media la quota di spesa pubblica sul reddito: mentre nel 1960 il peso delle entrate era superiore a quello medio, nel 1975 risulta essere inferiore. Si può rilevare quindi che una delle cause dell'elevato livello del deficit a cui abbiamo fatto riferimento è dovuto, più che ad uno sviluppo troppo elevato della spesa, ad uno sviluppo troppo contenuto delle entrate.

3) Composizione della spesa pubblica. Facciamo alcuni brevi accenni al confronto fra composizione della spesa pubblica tra spese correnti ed in conto capitale ed all'interno delle prime tra consumi pubblici ed il residuo imputabile ai trasferimenti.

**TAB 1**

| PAESI         | Consumi pubblici |      | Spesa corrente |      | Spesa totale |      | Entrate   |      | Deficit   |       | Consumi privati |      | Investimenti |      | Tassi di variazione annui composti 1960-75 |           |           |
|---------------|------------------|------|----------------|------|--------------|------|-----------|------|-----------|-------|-----------------|------|--------------|------|--|-----------|-----------|
|               | % del PIL        |      | % del PIL      |      | % del PIL    |      | % del PIL |      | % del PIL |       | % del PIL       |      | % del PIL    |      | Spesa pubblica                             | PIL corr. | PIL cost. |
|               | 1960             | 1975 | 1960           | 1975 | 1960         | 1975 | 1960      | 1975 | 1960      | 1975  | 1960            | 1975 | 1960         | 1975 |  |           |           |
| Australia     | 9.8              | 16.5 | 19.0           | 28.6 | 22.9         | 33.3 | 25.2      | 32.0 | 2.6       | -1.3  | 64.5            | 59.1 | 25.2         | 23.8 | 13.8                                       | 11.1      | 4.6       |
| Austria       | 12.7             | 16.6 | 25.5           | 33.9 | 38.3         | 40.3 | 30.9      | 39.1 | 0.7       | -1.2  | 59.3            | 56.3 | 24.9         | 26.7 | 11.8                                       | 9.7       | 4.4       |
| Belgio        | 12.7             | 17.1 | 28.4           | 41.6 | 30.0         | 44.4 | 27.4      | 40.7 | -2.6      | -3.7  | 69.2            | 61.4 | 19.1         | 21.9 | 12.6                                       | 9.8       | 4.5       |
| Canada        | 13.5             | 20.0 | 25.4           | 37.1 | 29.3         | 41.1 | 26.0      | 37.4 | -3.3      | -3.7  | 65.2            | 57.7 | 21.9         | 24.2 | 12.5                                       | 10.0      | 5.0       |
| Danimarca     | 12.3             | 24.6 | 21.4           | 43.0 | 24.8         | 47.5 | 27.3      | 45.0 | 2.5       | -2.5  | 65.7            | 57.9 | 19.4         | 19.9 | 16.2                                       | 11.1      | 5.1       |
| Francia       | 12.9             | 14.4 | 30.2           | 39.8 | 32.4         | 43.4 | 34.1      | 41.5 | 2.8       | -1.9  | 61.3            | 62.4 | 20.2         | 23.4 | 13.0                                       | 11.2      | 5.1       |
| Germania      | 13.6             | 21.1 | 28.3           | 41.7 | 31.3         | 45.6 | 34.4      | 40.9 | 3.1       | -4.7  | 57.0            | 55.5 | 24.0         | 21.1 | 11.3                                       | 8.6       | 3.8       |
| Giappone      | 8.9              | 11.1 | 13.2           | 19.7 | 17.9         | 25.9 | 20.3      | 22.5 | 2.4       | -3.4  | 56.9            | 56.5 | 30.1         | 30.8 | 19.0                                       | 16.1      | 8.9       |
| Gran Bretagna | 16.5             | 22.2 | 29.9           | 41.3 | 33.2         | 46.1 | 30.3      | 40.5 | -2.9      | -5.6  | 66.2            | 61.1 | 16.0         | 19.9 | 12.2                                       | 9.7       | 2.5       |
| Grecia        | 11.7             | 15.2 | 17.4           | 26.8 | 23.6         | 32.6 | 21.1      | 27.0 | -2.5      | -5.6  | 77.2            | 70.7 | 19.0         | 20.8 | 15.6                                       | 13.3      | 6.8       |
| Italia        | 12.1             | 13.6 | 26.6           | 41.7 | 31.6         | 45.4 | 29.8      | 34.4 | -1.8      | -11.0 | 65.9            | 67.8 | 22.3         | 21.2 | 14.3                                       | 11.6      | 4.4       |
| Olanda        | 13.7             | 18.0 |                | 50.5 |              | 54.3 |           | 53.6 |           | -0.7  | 57.3            | 58.2 | 23.6         | 21.3 |  | 11.2      | 4.6       |
| Portogallo    | 10.8             | 15.4 | 15.2           | 27.2 | 17.9         | 29.9 | 16.8      | 24.7 | -1.1      | -5.2  | 76.6            | 80.7 | 17.5         | 19.6 | 15.7                                       | 11.7      | 5.7       |
| Spagna        | 8.8              | 12.3 | 13.7           | 22.5 |              | 25.4 | 18.1      | 24.5 |           | -0.9  | 69.2            | 68.2 | 19.4         | 24.1 |  | 15.2      | 6.8       |
| Svezia        | 15.8             | 24.8 | 29.6           | 46.8 | 31.2         | 51.0 | 32.2      | 52.2 | 1.0       | 1.2   | 60.0            | 52.2 | 22.0         | 20.8 | 13.3                                       | 9.7       | 4.1       |
| Stati Uniti   | 17.2             | 19.3 | 25.4           | 33.9 | 28.0         | 30.2 | 27.3      | 30.7 | -0.7      | -5.5  | 63.6            | 64.6 | 17.6         | 16.3 | 9.4  | 7.5       | 3.3       |
| Media paesi   | 12.7             | 17.6 | 23.1           | 36.0 | 28.0         | 39.8 | 26.7      | 36.7 | 0.0       | -3.5  | 63.9            | 62.2 | 21.4         | 22.2 | 13.9                                       | 11.1      | 5.0       |

a) Spese in conto capitale. Il peso nella media dei paesi delle spese in conto capitale passa nel quindicennio dal 15% al 10% della spesa pubblica, per quanto riguarda l'Italia i dati sono 16% e 8%.

b) Consumi pubblici. Per quanto riguarda i consumi pubblici o meglio il loro peso in termini monetari sul reddito la collocazione dell'Italia risulta essere nel 1975 notevolmente al di sotto della media, mentre nel 1965 era attorno al valore medio. Per quanto riguarda invece la quota di spesa pubblica relativa ai consumi, mentre nella media si ha una sostanziale costanza (46% nel 1965 e 44% nel 1975), in Italia la diminuzione è rilevante, passando dal 38% al 30%.

Queste tre caratteristiche peculiari al caso italiano, minor quota delle spese in conto capitale, minor peso dei consumi pubblici e dinamica moderata delle entrate, sono quelle che vengono generalmente considerate nell'analizzare le "anomalie" e i guasti della spesa pubblica in Italia<sup>11</sup>. Non è questa la sede per entrare nel merito di questo ordine di problemi. Ci sembra però che il problema possa essere ridimensionato alla luce delle seguenti considerazioni: non sembra che la quota delle spese in conto capitale sia molto diversa da quella degli altri paesi, anche considerando che tale quota di spesa è quella più soggetta alle fasi cliniche; la definizione di consumi pubblici è alquanto differenziata nei diversi paesi ed alcune spese che usualmente nella contabilità italiana vengono computate nei trasferimenti in molti paesi sono invece comprese nei consumi<sup>12</sup>. Ci sembra quindi che non possa essere formulato un giudizio definitivo alla luce del confronto dei dati aggregati di spesa. Per quanto riguarda il deficit, la questione è alquanto complessa: ci sembra però chiaro che sarebbe errato considerare di per sé un deficit elevato rispetto a quello degli altri paesi senza affrontare gli effetti dei diversi modi in cui esso può venire finanziato<sup>13</sup>.

In conclusione, per quanto riguarda la collocazione internazionale dell'Italia rispetto al peso e al ruolo della spesa pubblica, i dati aggregati non mostrano scostamenti netti dalle tendenze generali. Generalmente questo fatto viene notato anche dagli autori citati che si interessano al caso italiano. Questi, in riferimento all'Italia, compiono analisi più dettagliate che li portano a mettere in evidenza alcune caratteristiche negative che emergono al di là della visione ricavabile dai dati aggregati; essi dimenticano però di

---

<sup>11</sup> Vedi ad esempio: F. REVIGLIO, *Spesa pubblica e stagnazione dell'economia italiana* il Mulino, Milano 1977; F. CAVAZZUTI, *Il nodo della finanza pubblica* Feltrinelli, Milano 1978; S. GAMBALE, "The Crisis in Public Finance in Italy" Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review n. 128, 1979.

<sup>12</sup> Cfr. Yearbook of National Account Statistics 1977, p. XV.

compiere la stessa operazione per gli altri paesi, e rendono perciò in tal modo non pienamente valido il confronto internazionale che vogliono fare. In realtà da quanto emerge dalla letteratura sulla spesa pubblica nei maggiori paesi industrializzati - letteratura accademica e politico-economica - i problemi emersi soprattutto in questi ultimi anni appaiono in gran parte simili, sicché a nostro avviso le caratteristiche peculiari italiane vanno ricercate assai più che nella struttura, peso e deficit della spesa pubblica, nella più complessiva struttura produttiva del paese nella quale la spesa pubblica si colloca.

Sempre in riferimento ai dati della Tab. 1 essi mostrano che in tutti i paesi considerati il peso della spesa pubblica sul PIL è aumentato nell'arco del quindicennio; scomponendo tuttavia la dinamica di questo incremento fra sottoperiodi possibile individuare alcune omogeneità di comportamento fra gruppi di paesi. Il quindicennio 1970/75 rappresenta indistintamente per tutti i paesi considerati il periodo in cui più rapido è stato l'incremento della quota della spesa pubblica sul reddito; è possibile però individuare alcune differenze:

a) Paesi in cui il trend, salvo una lieve accentuazione nel 1970/75, può considerarsi regolare: Austria, Svezia, Danimarca, USA, Canada (per questi ultimi due il trend è stabile a partire dal 1965).

b) Paesi in cui la quota è abbastanza stabile fino al 1970 per poi aumentare improvvisamente: Portogallo, Spagna, Australia, Giappone.

c) Paesi in cui l'incremento del peso della spesa pubblica avviene nei due periodi 1990/65 e 1970/75, mentre nel quinquennio 1965/70 vi è una sostanziale stabilità: Francia, Germania, Gran Bretagna, Belgio, Italia.

Al di là delle possibili interpretazione delle diverse dinamiche riscontrate, ci sembra interessante notare come tali comportamenti siano simili in gruppi di paesi con caratteristiche strutturali e politiche abbastanza simili. Ad esempio, per quanto riguarda il primo gruppo, si può notare la presenza di paesi di consolidata politica statale di intervento sociale; il secondo gruppo di paesi rappresenta quelli in cui è avvenuto, sino al 1970, un processo di accumulazione forzata e solo recentemente vi sono state politiche di espansione di spesa corrente; infine nel terzo gruppo ritroviamo i paesi europei legati dagli accordi del Mec, ed il cui processo di sviluppo sembra ormai conoscere elementi di similarità.

---

<sup>13</sup> Cfr. a tale proposito il lavoro di F. CAVAZZUTI, op.cit.



Nella Tab. 2 sono riportati i dati delle stime delle rette di regressione che mettono in relazione la quota della spesa pubblica sul reddito con il reddito pro-capite. L'analisi è del tipo cross-section e la equazione stimata è del tipo<sup>14</sup>:

$$\frac{SP}{PIL} = a + b \frac{PIL}{L}$$

Come già ricordato precedentemente, l'utilizzo del reddito pro-capite quale variabile esplicativa della quota della spesa pubblica implica l'ipotesi che il livello del reddito pro-capite sia indicativo del livello di sviluppo socio-economico di un paese, o quanto meno di quelle caratteristiche sociali rilevanti per influenzare lo sviluppo della spesa pubblica.

Le sezioni di spesa per le quali abbiamo effettuato la stima sono: 1) consumi pubblici in termini monetari e reali, 2) spesa corrente, 3) spesa totale, 4) quota della spesa in conto capitale sulla spesa pubblica. Gli anni presi in considerazione sono quattro (1960, 1965, 1970, 1975), allo scopo di analizzare la relazione in fasi di sviluppo diverse fra loro, in modo che sia più attendibile interpretare la relazione come legge di comportamento della spesa pubblica.

Veniamo ora al commento dei dati emersi: in tutte le stime effettuate la correlazione fra quote di spesa pubblica e reddito pro-capite risulta positiva: da questo punto di vista si può quindi dire che la "legge di Wagner" può considerarsi verificata. Ciò significa che più alto il reddito pro-capite in un paese, più in questo paese è elevata la quota di spesa pubblica sul reddito; questa relazione inoltre si mostra stabile nel tempo. Le relazioni migliori si hanno quando della spesa pubblica si considerano solamente i consumi pubblici (in termini monetari o reali); anche le relazioni relative alla quota delle spese correnti sono da considerarsi buone e comunque nettamente migliori di quelle relative alla spesa complessiva. Ciò si può spiegare col fatto che la quota di spesa in conto capitale sembra sfuggire alla "legge di Wagner" e che, anzi risultino segni addirittura di correlazione inversa con il reddito pro-capite. Quale ulteriore verifica di quanto detto in relazione al comportamento della spesa in conto capitale abbiamo stimato una relazione fra quota della spesa in conto capitale sul totale della spesa e reddito pro-capite. I risultati confermano come vi sia una relazione negativa tra livello di sviluppo di un paese e contributo dello Stato all'accumulazione tramite le spese in conto capitale. Su questi problemi torneremo comunque nella seconda parte del lavoro.

---

<sup>14</sup> La relazione è di tipo lineare contrariamente a quanto viene usualmente fatto da altri autori che utilizzano una relazione esponenziale. Abbiamo fatto anche delle prove su relazioni esponenziali del tipo

$\frac{SP}{PIL} = a \left( \frac{PIL}{L} \right)^b$  ma i risultati e l'attendibilità delle stime non vengono modificati di molto.

**TAB. 2 - Variabile indipendente Reddito pro-capite**

| Variabili dipendenti     | 1960            |                  |      | 1965            |                   |      | 1970            |                   |      | 1975            |                   |      |
|--------------------------|-----------------|------------------|------|-----------------|-------------------|------|-----------------|-------------------|------|-----------------|-------------------|------|
|                          | Cost            | Coeff.           | R2   | Cost            | Coeff.            | R2   | Cost            | Coeff.            | R2   | Cost            | Coeff.            | R2   |
| Consumi pub.<br>cor./PIL | 9.7<br>(10.5)   | 0.0027<br>(2.9)  | 0.5  | 9.2<br>(6.3)    | 0.0032<br>(5.3)   | 0.5  | 9.6<br>(4.8)    | 0.0024<br>(2.8)   | 0.5  | 10.3<br>(4.5)   | 0.0013<br>(3.2)   | 0.40 |
| Consumi pub. rea./PIL    | 11.5<br>(8.3)   | 0.0029<br>(2.9)  | 0.4  | 9.7<br>(6.1)    | 0.004<br>(3.2)    | 0.5  | 8.1<br>(4.5)    | 0.004<br>(4.2)    | 0.3  | 22.9<br>(4.0)   | 0.002<br>(2.0)    | 0.33 |
| Spesa pub. corr./PIL     | 17.50<br>(6.60) | 0.005<br>(2.40)  | 0.32 | 15.20<br>(7.50) | 0.01<br>(3.20)    | 0.47 | 19.90<br>(8.10) | 0.004<br>(2.50)   | 0.31 | 22.90<br>(4.50) | 0.0023<br>(2.50)  | 0.33 |
| Spesa pub. tot./PIL      | 23.40<br>(8.60) | 0.003<br>(1.70)  | 0.19 | 22.00<br>(7.40) | 0.01<br>(2.40)    | 0.42 | 27.30<br>(5.30) | 0.00<br>(2.50)    | 0.31 | 33.70<br>(6.50) | 0.0013<br>(2.30)  | 0.33 |
| % Spesa pub. c. cap.     | 19.5<br>(6.30)  | -0.004<br>(2.10) | 0.3  | 19.2<br>(7.30)  | -0.0036<br>(1.90) | 0.1  | 18.2<br>(5.80)  | -0.0018<br>(2.30) | 0.2  | 15.8<br>(4.30)  | -0.0009<br>(1.40) | 0.13 |

**TAB. 3 - Variabile indipendente: Tasso di variazione del PIL**

| Variabili dipendenti (Tassi di variazione) | 1960-75          |                 |      | 1960-75        |                |      | 1960-75        |                 |      | 1960-65          |                  |      |
|--|------------------|-----------------|------|----------------|----------------|------|----------------|-----------------|------|------------------|------------------|------|
|  | Cost             | Coeff.          | R2   | Cost           | Coeff.         | R2   | Cost           | Coeff.          | R2   | Cost             | Coeff.           | R2   |
| Consumi pubb. corr.                        | 2.7<br>(3.2)     | 0.96<br>(3.5)   | 0.7  | 4.0<br>(4.1)   | 0.73<br>(2.5)  | 0.5  | 5.2<br>(6.3)   | 0.67<br>(3.1)   | 0.3  | 2.2<br>(5.1)     | 1.1<br>(3.3)     | 0.68 |
| Consumi pubb. real.                        | 1.4<br>(4.1)     | 0.69<br>(4.2)   | 0.4  | 2.4<br>(7.1)   | 0.520<br>(3.1) | 0.3  | 3.7<br>(1.7)   | 0.180<br>(1.9)  | 0.0  | 0.9<br>(2.4)     | 1.070<br>(3.1)   | 0.43 |
| Spesa pubb. corr.                          | 2.20<br>(6.50)   | 1.060<br>(3.50) | 0.82 | 4.80<br>(6.30) | 0.67<br>(4.20) | 0.38 | 4.40<br>(7.20) | 0.850<br>(5.10) | 0.51 | 4.10<br>(4.80)   | 1.0500<br>(3.50) | 0.68 |
| Spesa pubb. c.cap.                         | (0.18)<br>(1.40) | 1.070<br>(3.20) | 0.64 | 6.40<br>(1.70) | 0.66<br>(2.30) | 0.18 | 1.50<br>(2.20) | 0.93<br>(3.10)  | 0.23 | (7.70)<br>(2.20) | 1.5400<br>(3.40) | 0.63 |
| Spesa pubb.tot.                            | 2.5<br>(4.10)    | 1.020<br>(3.20) | 0.8  | 4.7<br>(4.30)  | 0.69<br>(2.50) | 0.4  | 4.5<br>(5.70)  | 0.76<br>(3.40)  | 0.4  | 1.4<br>(7.10)    | 1.23<br>(4.40)   | 0.82 |

Una diversa interpretazione della "legge di Wagner" quella che la considera verificata nel caso in cui il coefficiente di elasticità fra spesa pubblica e reddito si maggiore dell'unità. Al di là della aderenza o meno del pensiero di Wagner, gli autori che seguono tale impostazione sono generalmente legati ad una visione teorica di analisi della domanda privata nella sua alternativa collocazione fra beni pubblici e privati. I limiti di questa impostazione sono a nostro avviso essenzialmente due: il primo dipende dal fatto che la maggior parte della spesa pubblica è costituita da trasferimenti alle famiglie o alle imprese, ed il volume di tali trasferimenti molto difficilmente può essere fatto dipendere dalla domanda dei privati secondo scelte di utilizzo del reddito. Il secondo dipende dal fatto che anche per quei settori di offerta costituiti dai consumi pubblici non è esclusivamente la valutazione di scelta di beni (pubblici o privati) a determinare il volume dei beni offerti, ma molto spesso la struttura e il volume dell'offerta a determinare la domanda. In relazione a queste critiche ci sembra che un'analisi della dinamica della spesa pubblica al variare del reddito abbia un senso solo se si pongano le seguenti condizioni:

1) l'eventuale relazione tra spesa pubblica e reddito non può avere lo scopo di individuare una relazione causale ma solamente quella di una misurazione empirica di un fenomeno (quale quello ad esempio dell'elasticità) che va in seguito spiegato;

2) la domanda, intesa nel senso classico di funzione di scelta in relazione al reddito ed ai prezzi relativi, non ha un peso rilevante nella determinazione della spesa pubblica. Per un'analisi della domanda bisogna invece ricorrere ad un concetto quale quello di "domanda sociale" nei confronti dello Stato, le cui determinanti non sono legate al reddito disponibile o alle sue variazioni, ma ad una serie di fattori politico-sociali legati al livello di sviluppo delle società capitalistiche e che solo parzialmente può sintetizzarsi nel reddito pro-capite;

3) pur condizionato da fattori oggettivi e di domanda sociale l'intervento dello Stato gode di spazi di autonomia, per cui anche nella struttura autonoma dell'offerta pubblica (dal punto di vista quantitativo e qualitativo) si possono ricercare le determinanti della dinamica della spesa. Sempre attraverso un'analisi cross-section riferita ai sedici paesi abbiamo stimato successivamente la relazione fra spesa pubblica e reddito in termini di tasso di variazione. L'equazione stimata è del tipo

$$\widehat{SP} = a + b\widehat{PIL}$$

dove;

$\widehat{SP}$  = tasso di variazione della spesa pubblica

$\widehat{PIL}$  = tasso di variazione del reddito

Il coefficiente angolare della retta di regressione rappresenta l'indice di elasticità tra reddito e spesa pubblica, mentre la costante dovrebbe indicare una componente autonoma di incremento della spesa. Tenendo presente che quando  $\widehat{SP} > \widehat{PIL}$  il rapporto tra spesa e reddito cresce, avremo che  $\widehat{SP} = \widehat{PIL}$  quando  $a + (1 - b)\widehat{PIL} = 0$ , dove con  $\widehat{PIL}$  e  $\widehat{SP}$  indichiamo il tasso di variazione medio, durante il periodo esaminato, del reddito e della spesa. Quindi avremo rispettivamente un aumento o una diminuzione della quota di spesa pubblica sul reddito quando:

$$a + (1 - b)\widehat{PIL} > 0 \quad \widehat{SP} > \widehat{PIL}$$

$$a + (1 - b)\widehat{PIL} < 0 \quad \widehat{SP} < \widehat{PIL}$$

Nella Tab. 3 sono riportate le stime dell'equazione per i tassi di variazione medi relativi ai periodi 1960/65, 1965/70, 1970/75, e all'intero quindicennio 1960/75 e per le usuali voci di spesa.

Osservando i dati relativi ai consumi pubblici in termini monetari si può notare che il coefficiente di elasticità risulta essere superiore all'unità solamente nell'ultimo quinquennio esaminato, il 1970/75, anche se il valore positivo della costante fa sì che  $a + (1 - b)\widehat{PIL}$  sia sempre maggiore di zero. Questo significa che, anche se l'elasticità è minore dell'unità, si è avuto comunque un aumento del peso dei consumi pubblici in termini monetari sul reddito. Il motivo del valore elevato dell'elasticità nel quinquennio 1970/75 può essere individuato in prima approssimazione nel fatto che in questo quinquennio il tasso di inflazione medio annuo risulta attorno al 10%, oltre il doppio di quello dei due quinquenni precedenti, in cui fu di poco superiore al 4% annuo. Un elevato tasso di inflazione, dati i meccanismi monetari automatici che legano la spesa pubblica alla dinamica del reddito, può avere il doppio effetto di migliorare la relazione funzionale tra spesa e reddito e di aumentare la componente indotta di incremento della spesa pubblica rispetto a quella autonoma. Esaminando i risultati delle rette di regressione relative ai consumi pubblici considerati in termini reali, però si può notare come anche in questo caso viene confermato un coefficiente di elasticità superiore all'unità solamente nel quinquennio 1970/75. Quindi, anche depurando la dinamica dei consumi pubblici dall'effetto dell'incremento puramente monetario, continuano a registrarsi significative indicazioni di aumento rispetto al reddito nell'ultimo quinquennio in esame. Da notare inoltre, sempre in relazione ai consumi pubblici in termini reali, che nei due periodi 1960/65 e 1965/70  $a + (1 - b)\widehat{PIL} < 0$ : ciò significa che in media il rapporto in termini reali tra consumi pubblici e reddito è diminuito tra il 1960 e 1970, per poi aumentare tra il

1970 e il 1975, fino a raggiungere e superare anche se di poco quello del 1960<sup>15</sup>. Questo risultato contraddice in parte quello ottenuto nelle precedenti analisi del rapporto fra quota dei consumi pubblici in termini reali e reddito pro-capite, dove si otteneva una conferma della legge di Wagner's, dati i coefficienti significativamente positivi. Questo fenomeno potrebbe dipendere da una correlazione inversa tra la quota dei consumi pubblici sul PIL e tasso di sviluppo della popolazione: in tal modo se si verifica che il tasso di sviluppo del reddito è elevato nei paesi in cui il rapporto  $\frac{CP}{PIL}$  è basso, un alto tasso di incremento demografico mantiene a livelli bassi il reddito pro-capite.

Passando ad esaminare la spesa pubblica complessiva e le sue componenti - la spesa corrente e quella in conto capitale - notiamo come primo fenomeno la conferma del fatto che nel periodo 1970/75 è mutata l'elasticità tra spesa pubblica e reddito e che tale mutamento tende a portare l'elasticità a valori superiori all'unità. Inoltre per quanto riguarda i valori di  $a + (1 - b)\widehat{PIL}$ , essi risultano sempre positivi, il che significa che in termini monetari la quota di spesa tende sempre ad aumentare.

Sempre sulla tabella 3 si possono fare tre osservazioni che riguardano la composizione della spesa pubblica:

a) l'elasticità della spesa in conto capitale tende ad essere più elevata di quella di parte corrente, salvo nel quinquennio 1960/65;

b) il termine costante delle equazioni relative alla spesa in conto capitale è molto variabile passando dal 6,4 del 1960/65 al 7,7 del 1970/75;

c) la stima di adattamento della retta di regressione è notevolmente peggiore per le spese in conto capitale rispetto a quelle di parte corrente.

Questi fenomeni, aggiunti a quelli osservati precedentemente, dai quali appariva la non applicabilità della "legge di Wagner" alle spese in conto capitale, inducono a considerare generalizzabile a tutti i paesi il fatto che sono le spese in conto capitale quelle più sensibili alla fase ciclica, in quanto più manovrabili attraverso interventi "esogeni" da parte dell'autorità. Questo fatto d'altra parte ha come ulteriore effetto quello di peggiorare la relazione funzionale tra spesa e reddito anche a causa della inevitabile eterogeneità di fasi cicliche e politiche di intervento fra i vari paesi considerati. Al contrario, per quanto riguarda le spese di parte corrente, la struttura delle rette di regressione ha una stabilità della componente autonoma rappresentata dalla costante: il coefficiente di elasticità tende ad aumentare nel tempo fino ad avere un vero e proprio balzo nell'ultimo quinquennio 1970/75 e tale da raggiungere valori nettamente superiori all'unità.

---

<sup>15</sup> Infatti sia nel periodo 1970/75 che nell'intero arco degli anni 1960/75 si verifica che

Questo è quanto appare dalle nostre analisi empiriche. Si tratta ora di affrontare un duplice ordine di problemi: quello usuale che riguarda i motivi dell'aumento della spesa pubblica in relazione al reddito, e quello più complesso della capacità di tali spiegazioni di interpretare e spiegare in modo soddisfacente le modificazioni di tale relazione nel tempo.

Tutti gli autori che si sono interessati ad una verifica empirica della "legge di Wagner" sono concordi nel considerare tale "legge" come una evidenza empirica che di per sé non spiega il fenomeno; pochi di essi si sono però cimentati in tentativi di interpretazione del fenomeno. Come avevamo accennato è lo stesso Wagner che tenta di dare una spiegazione teorica a questo crescente intervento statale; a tal fine egli suddivide la spesa pubblica in tre sezioni funzionali:

1) la quota di spesa pubblica devoluta al mantenimento delle leggi e della sicurezza interna ed esterna precondizione sociale per il funzionamento del mercato, deve crescere a causa della crescente contraddizione fra l'inevitabile centralizzazione del potere e fra l'altrettanto inevitabile atomizzazione della vita economica e sociale. A tali contraddizioni vanno aggiunte quelle dovute alle altrettanto inevitabili frizioni sociali causate dalla crescente divisione del lavoro;

2) un aumento della quota di spesa pubblica rivolta alla partecipazione dello Stato alla produzione materiale è auspicata e prevista da Wagner allo scopo di evitare il prepotere delle grandi imprese private in settori chiave dell'economia;

3) allo stesso modo l'incremento dei servizi sociali garantiti dallo Stato trova una sua ragione nel fatto che lo sviluppo tecnologico implicherebbe la possibilità della produzione di tali servizi solo da parte di grandi imprese. Per togliere alle imprese dominanti l'arbitrio su un così importante e delicato settore lo Stato deve intervenire direttamente nella produzione di tali servizi.

Nell'analisi di Wagner la ragione che giustifica l'intervento dello Stato nell'economia in paesi altamente industrializzati sta nel fatto di considerarne l'azione e l'intervento come stabilizzante, in contrasto con quello tendenzialmente destabilizzante delle grandi imprese. Questa impostazione di Wagner della questione della spesa pubblica, decisamente stimolante e "moderna, è però scarsamente recepita dalla letteratura economica ufficiale, principalmente a causa della teoria dello Stato sottostante alle considerazioni di Wagner.

---

$$a + (1 - b)\widehat{PIL} < 0.$$

Peacock e Wiseman<sup>16</sup> criticano le considerazioni di Wagner in primo luogo perchè a loro avviso non è dimostrata l'azione destabilizzatrice delle grandi imprese e in secondo luogo perchè, anche se si accettasse tale azione, non risulterebbe chiaro per quale motivo lo scopo dell'azione statale dovrebbe necessariamente essere volto a garantire una stabilità. L'impostazione dominante nell'approccio alla analisi della spesa pubblica è invece quella di "esaminare la possibilità" che vi siano fattori permanenti che influiscano sulle spese governative in tutti i tempi e in tutte le società senza tener conto delle loro caratteristiche sociali e politiche." (pag. 71). Ed ancora lo stesso vale per Musgrave<sup>17</sup> il cui scopo è quello di analizzare la spesa pubblica a parità di spinte e condizionamenti sociali. In realtà i risultati a cui pervengono questi autori sono alquanto deludenti e per certi versi contraddittori rispetto alla loro impostazione tecnicistica e "neutrale".

In sintesi le considerazioni conclusive a cui pervengono questi due lavori che ci sembrano per la loro rilevanza i più rappresentativi della letteratura ufficiale sono:

a) per Peacock-Wiseman un aumento tendenziale della spesa pubblica può essere causato essenzialmente dal cambiamento di struttura della popolazione, e dal processo di urbanizzazione; analizzando però il problema dal lato della domanda non vi sono chiare indicazioni che la spesa pubblica debba aumentare con lo sviluppo economico di un paese. Il contributo più noto di questi autori è invece la cosiddetta teoria del "displacement effect" basata sulla considerazione che il livello della spesa pubblica sia condizionato dalla possibilità del suo finanziamento attraverso la tassazione. Secondo Peacock e Wiseman l'atteggiamento dei cittadini nei confronti della tassazione in periodi normali "tende ad essere abbastanza stabile": solo in particolari periodi di "disturbo sociale", quale ad esempio una guerra, l'atteggiamento della popolazione rispetto alla tassazione può cambiare in modo rilevante; tale cambiamento tende però ad essere irreversibile favorendo quindi un aumento della spesa, anche una volta terminato il periodo di emergenza.

b) Musgrave, dopo aver elencato i fattori generali che determinano la dinamica della spesa pubblica - distribuzione del reddito e della popolazione, cambiamenti nelle tecnologie e nei bisogni - analizza le due principali componenti di spesa pubblica, quella delle spese correnti e quella per la formazione di capitale. Le spese volte alla formazione di capitale sono state storicamente rilevanti nelle prime fasi dello sviluppo economico, mentre in seguito esse risultano tendenzialmente declinanti: tale declino può essere però

---

<sup>16</sup> A.T. PEACOCK, J. WISE MAN, op. cit.

<sup>17</sup> R.A. MUGGRAVE, op. cit

compensato dal fatto che il tasso di accumulazione generale tende ad aumentare<sup>18</sup>. Per quanto riguarda la spesa relativa ai consumi pubblici, l'impostazione che Musgrave dà al problema è quella che vede lo Stato volto a soddisfare mediante servizi esigenze facenti parte dei bisogni primari, e quindi relativamente decrescenti al crescere del reddito. Tale decrescenza è però compensata dal fatto che all'aumento del reddito aumentano i consumi voluttuari e quelli per il tempo libero; lo Stato deve allora intervenire per fornire le strutture atte a facilitare lo sviluppo di tali consumi.

Le argomentazioni di Musgrave sono decisamente più deboli rispetto a quelle di Peacock-Wiseman, probabilmente anche perché, come avevamo accennato precedentemente, la sua verifica empirica della 'Legge di Wagner' non dà risultati soddisfacenti<sup>19</sup>. Musgrave giunge quindi a concludere che non è possibile determinare una legge di comportamento della spesa pubblica e di sue particolari componenti: in particolare mentre la crescita della spesa al crescere del reddito ovvia, non si riesce a determinare una regola di comportamento della quota della spesa sul reddito.

Una critica, a nostro avviso decisiva, ad impostazioni del tipo sopra descritto di analisi della spesa pubblica viene dallo studioso marxista americano J. O'Connor<sup>20</sup>. Lo stesso O'Connor propone inoltre una interpretazione dello sviluppo della spesa pubblica negli Stati Uniti che riprende molte delle argomentazioni di Wagner<sup>21</sup>.

Per O'Connor "lo Stato capitalista deve espletare due funzioni fondamentali: l'accumulazione e la legittimazione. Vale a dire sforzarsi di creare o di conservare condizioni idonee ad una redditizia accumulazione del capitale. D'altra parte, lo Stato deve sforzarsi di creare e di conservare condizioni idonee all'armonia sociale"<sup>22</sup>.

Partendo quindi da una visione generale del ruolo dello Stato che si collega idealmente al patrimonio storico del pensiero marxista, O'Connor analizza le sezioni principali di spesa pubblica secondo le funzioni che svolgono:

1) Spese per l'accumulazione. Esse si dividono in: a) investimenti sociali costituiti dai servizi produttivi; b) consumi sociali volti a socializzare parte del costo del lavoro.

---

<sup>18</sup> Questa ultima considerazione di Musgrave risulta abbastanza strana: infatti, ad esempio, per quanto riguarda i paesi del nostro campione, il tasso di accumulazione generale è correlato negativamente con il reddito pro-capite; questa contraddizione è dovuta probabilmente al fatto che nella sua analisi Musgrave comprende anche i paesi sottosviluppati, il cui tasso di accumulazione è generalmente molto basso.

<sup>19</sup> Sottolineiamo nuovamente che Musgrave nella sua analisi empirica considera in misura preponderante i paesi sottosviluppati.

<sup>20</sup> J. O'CONNOR, *The Corporation and the State*, Harper Torchbooks, 1974, cap. 5.

<sup>21</sup> L'analisi di O'Connor sulla spesa pubblica iniziata col libro sopra citato (cap. 6), è poi successivamente ampliata nel volume *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino 1977. La prima versione della teoria di O'Connor sulla crisi fiscale risale al 1970 e quella successiva al 1973.

<sup>22</sup> O'Connor, *La crisi ....op.cit.*, pag. 10..



2) Spese sociali, volte a garantire l'armonia e l'ordine sociale, quali assistenza e repressione.

La visione di O'Connor sulle cause della crescita della spesa pubblica è abbastanza simile a quella di Wagner: tale crescita in-fatti sarebbe al contempo causa ed effetto dello sviluppo del capitale monopolistico. In particolare riferendosi alla tripartizione proposta si avrà che:

1) Il settore monopolistico ha bisogno crescente di socializzare quei costi di produzione che, pur essendo indispensabili allo sviluppo, non garantirebbero un adeguato profitto; ci si riferisce quindi essenzialmente alle infrastrutture, alla ricerca ecc.

2) Le spese de-finite di consumo sociale costituiscono di -fatto una socializzazione di parte del costo del lavoro: sono in-fatti costituite dalle spese per l'istruzione, l'assistenza medica ed ospedaliera, trasporti collettivi, pensioni ecc. La tesi di O'Connor è che tali spese debbano crescere con lo sviluppo dell'urbanizzazione e per l'impossibilità di produzione familiare di un crescente numero di servizi: a ciò va aggiunto che quanto maggiore è la collettivizzazione dei costi di produzione e riproduzione della forza lavoro minore sarà la pressione sui salari monetari pagati dalle imprese; è quindi interesse del capitale monopolistico un'espansione della spesa statale per consumi sociali.

3) Infine lo sviluppo del settore monopolistico, portando alla restrizione della base produttiva e quindi alla emarginazione di grandi masse di popolazione, rende necessario un crescente intervento assistenziale e/o repressivo volto a mantenere un livello di conflittualità accettabile.

Risultano evidenti, anche in questa rapida sintesi, i punti di contatto e le analogie di analisi fra Wagner ed O'Connor. La caratteristica di entrambi gli autori, che li colloca in contrapposizione ai precedenti, è che essi prendono lo Stato come soggetto operativo con capacità autonoma di intervento, sollecitata ed influenzata da una esigenza di controbilanciare la tendenza alla instabilità e alle crisi di lungo periodo causata dallo sviluppo del capitale monopolistico. Questa azione "pianificatrice" dello Stato consiste quindi nella creazione delle infrastrutture, nell'aumentare la produttività complessiva del sistema, nell'assunzione di parti consistenti del costo del lavoro, nell'adoperarsi con metodi di carattere assistenziale o repressivo a diminuire le tensioni sociali. La spesa pubblica è lo strumento attraverso il quale tale azione si concreta: essendo tali azioni sempre più necessarie e legate al continuo sviluppo del modo di produzione monopolistico, l'intervento pubblico dovrà crescere più che proporzionalmente rispetto alla crescita dell'economia.

Questa impostazione è molto simile a quella teorica di intervento diretto dello Stato attraverso la spesa pubblica: anche se in Keynes l'accento viene quasi esclusivamente posto sul problema della creazione di domanda, è evidente che nella sua attuazione pratica l'intervento statale molto difficilmente si limiterà allo "scavo e ricopertura di buche".

L'impianto teorico che è alla base della interpretazione sull'intervento dello Stato nell'economia, almeno dal più ristretto punto di vista degli interventi di politica economica, presuppone in genere una concatenazione logica di questo tipo: l'economia capitalista ha raggiunto uno stadio monopolistico; lo sviluppo del potere di grandi imprese provoca la tendenza al ristagno, alla riduzione della base produttiva ed ad una strutturale instabilità, l'intervento dello Stato attraverso la spesa pubblica da una parte garantisce e favorisce l'accumulazione privata sostenendo domanda e profitti, dall'altra sostiene strati sociali economicamente emarginati e reprime comportamenti antisociali.

Sembrava così raggiunta la quadratura del cerchio: il sistema capitalista nel suo sviluppo crea contraddizioni che potrebbero mettere in discussione lo sviluppo stesso ma, contemporaneamente, attraverso l'azione dello Stato, riesce a formare gli anticorpi che permettono di riassorbire le contraddizioni stesse. L'aumento della quota di risorse produttive che direttamente o indirettamente sono gestite dallo Stato non è altro che lo sviluppo dell'azione di tali anticorpi.

Gli avvenimenti di questi ultimi anni hanno però messo seriamente in discussione da varie angolature il quadro della situazione. Si è iniziato a constatare che lo sviluppo dell'attività dello Stato, ed in particolare della spesa pubblica, segue sempre meno comportamenti e dinamiche controllabili da parte degli organi statali che come compito dovrebbero avere quello di dare un quadro "programmatorio" alle strutture di funzionamento della spesa.

Questo fenomeno, comune a praticamente tutti i paesi industrializzati, ha fatto sì che l'intervento dello Stato attraverso la spesa pubblica rischi di perdere l'aspetto di azione stabilizzatrice per assumere sempre più l'aspetto apposta di azione squilibrante lo sviluppo. Si è arrivati al punto di addebitare alla sviluppo della spesa pubblica l'accusa di essere una delle principali cause delle difficoltà di crescita in questi ultimi anni nei paesi capitalistici industrializzati.

A nostro avviso non sono del tutto chiare e convincenti le spiegazioni teoriche dei motivi per i quali lo sviluppo elevato della spesa pubblica avrebbe portata i guasti che gli sono addebitati<sup>23</sup>; quello che è certo è che all'origine dei problemi è che tale espansione

---

<sup>23</sup> Nel suo lavoro O'Connor propone una interpretazione di questi fenomeni che lui chiama "crisi fiscale dello Stato" che giudichiamo fra le più interessanti, e alla quale rimandiamo

sia praticamente "sfuggita di mano" allo Stato in modo da perdere le sue caratteristiche di intervento programmata.

Indizi in questo senso sono ricavabili anche dalle nostre elaborazioni empiriche: il forte aumento dell'elasticità della spesa pubblica nel periodo 1970/75 è un fenomeno comune a tutti i paesi analizzati e tale da portare ad una accelerazione dell'aumento della spesa dell'intervento pubblico nell'economia. Tenendo presente che il periodo 1970/75 è caratterizzato da tassi di sviluppo del reddito reali notevolmente inferiori a quelli del periodo precedente sorge la domanda se l'accelerazione della spesa, oltre che essere un effetto del ristagno, non possa esserne contemporaneamente anche una causa.

Sul tema relativo ai problemi che pone uno sviluppo incontrollato della spesa pubblica, si ritornerà sul saggio di P. Piacentini<sup>24</sup> che segue in questa raccolta. A questo punto a noi interessa accennare ai motivi per i quali l'espansione della spesa pubblica tenda ad essere sempre meno controllabile come strumento di politica economica.

I contributi che a noi sembrano più interessanti per comprendere ciò che è avvenuto negli ultimi anni in tema di spesa pubblica si collocano su due fronti opposti di critica al sistema teorico keynesiano-riformista: quello che genericamente potremo chiamare "conservatore" e quello degli economisti della sinistra marxista. Il dibattito è ancora aperto, anzi senza dubbio appena agli inizi; a nostro avviso è però suscettibile di interessanti sviluppi in quanto tende ad introdurre anche nell'analisi della spesa pubblica gli elementi relativi allo sviluppo delle conflittualità sociali e politiche<sup>25</sup>.

La posizione del "versante conservatore", nella sua "rozzezza" riesce a nostro avviso a cogliere almeno in parte il nocciolo della questione<sup>26</sup>. Secondo questi autori, con l'introduzione a livello politico-governativo delle tematiche keynesiane in tema di spesa pubblica, il vincolo del bilancio pubblico in pareggio è stato abbandonato: tale abbandono non sarebbe di per sé grave se fosse accompagnato da una qualche visione programmata di sviluppo della spesa. I problemi iniziano nel momento in cui la programmazione della spesa pubblica si colloca in paesi la cui forma politica è quella della democrazia parlamentare: infatti, se si dà per scontato che la domanda privata e

---

<sup>24</sup> P. PIACENTINI, Spesa pubblica, spesa privata e crescita, in PALAZZI, PIACENTINI, SARDONI, Spesa pubblica e sviluppo capitalistico, Quaderni di ricerca n.1, Istituto di Economia, Facoltà di Scienze Statistiche, Roma 1980.

<sup>25</sup> In un intervento ad un convegno sul rapporto tra economisti e politica di A. GRAZIANI, riportato in Quaderni piacentini n. 70/71, 1979 con il titolo "La teoria della distribuzione del reddito", si tenta una lettura delle teorie sulla distribuzione del reddito in base alla fase dello scontro di classe nel nostro paese. A nostro avviso una operazione del genere potrebbe ancora più agevolmente essere fatta sulla posizione che la teoria economica dominante ha ed ha avuto sul problema della spesa pubblica.

<sup>26</sup> La letteratura antikeynesiana conservatrice ha avuto una rifioritura notevole in questo ultimo periodo; il volume di J.M. BUCHANAN, J. BURTON, R.E. WAGNER, The Consequences of Mr. Keynes Institute of Economic Affairs, 1978, ci sembra possa rappresentare, nella sua semplicità, con sufficiente chiarezza la sostanza delle argomentazioni.

sociale di spesa pubblica è praticamente infinita, l'atteggiamento dei partiti politici e del governo sarà sempre quello di allargare le borse della finanza pubblica a prescindere dalle entrate allo scopo di mantenere il consenso e quindi il potere. Quando sorgono contrasti sociali fra esigenze di programmazione e domanda sociale di allargamento della spesa, in un sistema democratico rappresentativo, è quasi sempre quest'ultima a spuntarla. I rimedi proposti sono ovvi e discendono dall'analisi fatti: o il controllo della spesa pubblica avviene attraverso la creazione di un potere politico di tipo "keynesiano-autoritario" scarsamente sensibile alle spinte sociali di incremento della spesa; oppure il vincolo di spesa deve essere "oggettivo" o considerato tale dalla popolazione, si deve tornare cioè al vincolo del bilancio in pareggio.

L'impostazione della letteratura di sinistra di questi ultimi anni, "liberata" dal dogmatismo imperante dei marxisti tradizionalisti, è per molti versi assai simile a quella di destra, anche se evidentemente le prospettive sono diverse e le valutazioni opposte<sup>27</sup>.

L'analisi parte dalla constatazione del fallimento dell'ipotesi che attraverso lo sviluppo e la manovra della spesa pubblica e più in generale dell'intervento dello Stato sia possibile da una parte limitare le fasi recessive e dall'altra mitigare i conflitti sociali causati dallo sviluppo stesso. Secondo questi autori tale fallimento deriva dal fatto che l'intervento dello Stato non ha avuto la capacità-possibilità di mediare fra le due sue funzioni principali: quella di contribuire alla produttività capitalistica e quella della legittimazione attraverso la politica di "welfare". La chiave sta nello sviluppo di quella che viene chiamata la "domanda sociale" che i cittadini rivolgono allo Stato non in quanto singoli, ma in quanto gruppi sociali (studenti, pensionati, impiegati statali, disoccupati, precari, donne ecc...) L'intervento dello Stato attraverso la spesa pubblica è stato nello stesso tempo sollecitatore e vittima dello sviluppo della domanda sociale; sollecitatore in quanto è attraverso lo sviluppo della spesa e dei servizi che è avvenuto nelle democrazie occidentali il processo di legittimazione e di assopimento delle contraddizioni, vittima perchè il livello di conflittualità, anziché diminuire, si è attestato a livelli quantitativamente più elevati.

---

<sup>27</sup> Nonostante sia ancora ad uno stadio di ricerca e di riflessione la letteratura di sinistra sullo Stato è abbastanza vasta. Possiamo citare alcuni filoni di letteratura: per quella americana, oltre al citato O'CONNOR vedi la rivista *Kapitalistate*, per la Germania Occidentale la rassegna curata da HOLLOWAY e PICCIOTTO, *The State and Capital A Marxist Debate* Arnold Ed., 1977; per la Gran Bretagna i lavori della Conference of Socialist Economist e la rivista *New Left Review* e *Capital & Class* per l'Italia la rivista *Primo maggio* i lavori di A. NEGRI, l'articolo di C. SARDONI, "Note su alcune analisi marxiste del ruolo economico dello stato", *Monthly Review* ed.it Agosto-settembre 1977 e P. PALAZZI, A. POLI, *La spesa pubblica in Italia* Savelli, Roma 1979. Sul tema del rapporto bisogni/domanda/sociale/sistema politico, fondamentali sono gli scritti di A. HELLER, *The Theory of Needs in Marx*, Allison & Busby, London 1974t e *Morale e rivoluzione* Savelli, Roma 1979.

L'ipotesi chiave su cui questo filone di ricerca si muove è quindi costituita dalla valutazione che la conflittualità nei paesi capitalistici sviluppati abbia assunto come nuova caratteristica comune ed unificante, quella della insubordinazione a livello di domanda di reddito sociale. Tale insubordinazione si concreta in una pressante e continua richiesta di soddisfazione direttamente o indirettamente da parte dello Stato non solo di bisogni da parte dello Stato non solo di bisogni di reddito ma anche di quelli che genericamente possono essere riferiti alla "qualità della vita. In questi ultimi tempi, in cui il processo di accumulazione ha rilevato forti rallentamenti, queste spinte sociali di allargamento di spesa si sono sempre di più scontrate con la funzione statale di contribuire attivamente all'accumulazione attraverso trasferimenti diretti alle imprese o attraverso manovre di politica fiscale. Di qui l'importanza della spesa pubblica o meglio di quella quota di spesa che sembra essere diventata non solo incompressibile ma la cui dinamica segue logiche politico-sociali che prescindono completamente da qualsiasi quadro programmatico.

Questo che viene considerato come sintomo evidente del fallimento storico della capacità programmatica dello Stato capitalista fa prevedere una ripresa di vecchie strategie di riequilibrio dello sviluppo e dell'accumulazione: da una parte la tendenza a comprimere lo sviluppo dell'intervento statale sia nei confronti di quegli strati della popolazione che, emarginati dal processo produttivo, più hanno usufruito dello sviluppo della spesa pubblica, sia nei confronti di quella massa di bisogni sociali ormai patrimonio consolidato di tutta la popolazione; dall'altra il deciso tentativo di una ripresa della produzione di plusvalore all'interno delle fabbriche attraverso una ristrutturazione dell'attività produttiva che punti oltre all'aumento del plusvalore relativo tramite la tecnologia, anche a quello assoluto attraverso la frammentazione e la dispersione delle concentrazioni operaie<sup>28</sup>.

Risulta evidente come lo stadio di sviluppo di questa tematica è ancora da considerare iniziale: infatti il più delle volte quelle che vengono espresse sono più intuizioni che risultati analitici.

Ciò non toglie che a nostro avviso è questo tipo di approccio, che privilegia le caratteristiche qualitative di analisi, che ha la possibilità di dare alla letteratura economica sulla spesa pubblica, molto spesso ancora ferma sui problemi di allocazione ottimale delle risorse, uno stimolo non indifferente.

---

<sup>28</sup> Almeno per quanto riguarda la situazione italiana sono state le lotte operaie delle grandi fabbriche che negli anni sessanta hanno in gran parte determinato i cambiamenti avvenuti nell'assetto produttivo. Non solo, ma queste lotte, soprattutto per gli obiettivi qualitativi che contenevano, sono state elemento propulsore anche per lo sviluppo ed il potenziamento della domanda sociale