



CONFINDUSTRIA  
Centro Studi

**L'ITALIA VERSO IL 2000**  
**Le istituzioni, la società, l'economia**

Volume Primo

Editore SIPI  
Servizio Italiano  
Pubblicazioni Internazionali S.r.l.  
Viale Pasteur, 6  
00144 Roma

## INDICE

### Volume Primo

<b>PRESENTAZIONE</b>	
Walter Mandelli .....	Pag. IX
<b>INTRODUZIONE</b>	
Stefano Micossi.....	» XIII
<b>IL CONTESTO INTERNAZIONALE</b>	
<b>LA POLITICA INTERNAZIONALE E LA COLLOCAZIONE DELL'ITALIA</b>	
Cesare Merlini.....	» 3
<b>L'ECONOMIA MONDIALE TRA INTERDIPENDENZA E OLIGOPOLIO</b>	
Paolo Guerrieri e Pier Carlo Padoan .....	» 25
<b>IL PROCESSO EUROPEO DI INTEGRAZIONE</b>	
Francesco Papadia .....	» 53

ISBN 88-7153-888-9

© SIPI srl - 1992

## L'ITALIA

### POLITICA E ISTITUZIONI

RIFORMA ISTITUZIONALE: GLI OBIETTIVI, I VINCOLI, I SENTIERI PERCORRIBILI Valerio Onida .....	Pag.	79
IPOTESI SUL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO Sabino Cassese .....	»	99
LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI E L'ECONOMIA Luigi Abete .....	»	131
IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI Gianfranco Pasquino.....	»	145

### SOCIETÀ

TENDENZE DEI PROCESSI SOCIALI Giuseppe De Rita.....	»	169
LA RISORSA UOMO: SCUOLA, SOCIETÀ E MONDO DELLA PRODUZIONE Giancarlo Lombardi .....	»	179
LA STAGIONE METROPOLITANA Calogero Muscarà.....	»	195
L'IMPATTO SOCIALE E CULTURALE DELL'IMMIGRAZIONE Marcello Pacini.....	»	221
ETICA, ORGANIZZAZIONE SOCIALE, IMPRESA Marco Vitale .....	»	239

## Volume Secondo

### ECONOMIA

I MUTAMENTI DELLA STRUTTURA ECONOMICA: FATTORI PRODUTTIVI, DISTRIBUZIONE DEL REDDITO, DOMANDA Guido Rey .....	Pag.	3
SPESA PUBBLICA, DEBITO PUBBLICO, IMPOSTE E SVILUPPO ECONOMICO Stefano Micossi e Giuseppe Tullio .....	»	57
IL FINANZIAMENTO DELLO STATO SOCIALE Giulio de Caprariis.....	»	89
MEZZOGIORNO: SVILUPPO BLOCCATO? Giovanni Barbieri e Giuseppe Rosa .....	»	113
IL SISTEMA TRIBUTARIO Roberto Artoni.....	»	149
LA PRODUZIONE E LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI Riccardo Gallo .....	»	165
MERCATO DEL LAVORO E RELAZIONI INDUSTRIALI NEGLI ANNI NOVANTA Carlo Dell'Aringa.....	»	193
LA RIFORMA DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI Carlo Patrucco.....	»	219

**SPESA PUBBLICA, DEBITO PUBBLICO,  
IMPOSTE E SVILUPPO ECONOMICO**

STEFANO MICOSSI  
Confindustria

GIUSEPPE TULLIO  
Università di Cagliari

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro è basato su uno studio econometrico degli stessi autori uscito come Quaderno di Ricerca n. 9 dell'Osservatorio e Centro Studi Monetari della Luiss nell'ottobre 1991, intitolato «Fiscal Imbalances, Economic Distortions and the Long Run Performance of the Italian Economy».

Lo scopo del presente lavoro è quello di tentare una valutazione dell'effetto della crescita della spesa pubblica, del debito pubblico e delle imposte sullo sviluppo economico italiano nel dopoguerra. Come noto la spesa pubblica italiana è cresciuta dal 30,7 per cento del Pil nel 1960 al 52,3 per cento nel 1990 (quasi 22 punti percentuali). Nello stesso periodo la pressione fiscale è aumentata molto meno. Nel 1990 ammontava al 42,7 per cento del Pil (più 12 punti percentuali rispetto al 1960). Ciò spiega la crescita dei disavanzi pubblici e la impennata del debito pubblico che è passato dal 31 per cento del Pil nel 1960 a circa 104 per cento a fine 1991.

La risposta alla domanda se questa crescita delle variabili fiscali abbia avuto effetti positivi o negativi sullo sviluppo economico non è facile. In primo luogo non esiste un modello teorico soddisfacente cui far riferimento. Ad esempio il modello keynesiano prevede che un aumento della spesa pubblica abbia effetti positivi sul prodotto lordo, ma si tratta di un'analisi di breve periodo, valida se si parte da una situazione di sotto-occupazione. Il modello non tiene conto né degli effetti sull'offerta (accumulazione del capitale-incentivi a lavorare) né degli effetti dell'aumento del debito necessario per finanziare la spesa. Non distingue fra spesa per investimenti e per consumo e non tiene conto della qualità della spesa pubblica, della redditività degli investimenti pubblici, della produttività del fattore lavoro nella pubblica amministrazione, dell'effetto della spesa pubblica e dell'operato della pubblica amministrazione sul funzionamento dei mercati (effetto positivo se ne riduce il grado di monopolio e se riduce la esternalità negative). Inoltre non tiene conto del diverso grado di efficienza delle imprese pubbliche rispetto a quelle private e dell'effetto della interferenza dei partiti sull'efficienza delle imprese pubbliche. Con questo non si vuole criticare il modello keynesiano, si vuole soltanto richiamare l'attenzione sul fatto che un'analisi approfondita degli effetti della crescita della dimensione dello stato e del debito sullo sviluppo richiede una notevole disaggregazione dei vari capitoli di spesa ed una analisi costi-benefici delle singole spese (anche di quelle correnti). La teoria neoclassica dello sviluppo è anch'essa di poco ausilio, poiché parte dal presupposto che

lo sviluppo economico sia causato dal progresso tecnico e dalla crescita della popolazione. Tutt'al più essa suggerisce di concentrare l'analisi sugli effetti della spesa per la ricerca sul progresso tecnico e della spesa pubblica e della entità degli oneri deducibili sul tasso di natalità e di partecipazione alla forza lavoro.

Questa breve introduzione serve in primo luogo a richiamare l'attenzione su quanto sia complessa l'analisi del problema in questione e quanto sia difficile giungere a risposte univoche o universalmente valide. Secondo, essa suggerisce che il segno e l'entità dell'effetto della crescita della spesa pubblica (e del debito) sullo sviluppo economico dipende anche dal livello raggiunto dalla spesa (in percentuale al Pil): più alto è il livello più è probabile che l'effetto sia negativo per motivi che verranno illustrati nel corso di questo lavoro. Il segno dell'effetto della spesa sullo sviluppo può quindi variare da periodo a periodo. Non deve quindi meravigliare se la conclusione di questo lavoro sarà che probabilmente la crescita della spesa pubblica italiana ha esercitato effetti positivi sullo sviluppo prima del 1965-70, mentre ha probabilmente esercitato effetti negativi successivamente e soprattutto durante gli anni Ottanta. Terzo, i confronti internazionali dei rapporti spesa pubblica/Pil e entrate fiscali/Pil vanno fatti con estrema cautela. Non si può, come si faceva ad esempio alcuni anni fa, giustificare un aumento dei rapporti italiani con il fatto che all'estero erano più alti; occorre tener conto anche di tutti gli altri fattori menzionati sopra. Quarto, le economie dell'Europa dell'est stanno diventando economie di mercato ed avranno per moltissimi anni un vantaggio comparato in termini di costi del lavoro molto più bassi che in Italia. Ciò dovrebbe destare preoccupazione. Se è possibile dimostrare che negli ultimi decenni la crescita della spesa pubblica italiana ha avuto effetti negativi sulla produttività e la competitività dell'economia italiana e positivi sul costo del lavoro, allora la riqualificazione e la riduzione della spesa e del debito possono essere importanti strumenti di sostegno negli anni futuri alla crescita della competitività delle produzioni italiane.

Il presente lavoro è diviso in tre sezioni. Nella prima si descrive lo sviluppo della spesa pubblica, delle entrate fiscali e del debito a partire dagli anni Sessanta, si effettuano alcuni confronti internazionali e soprattutto si analizza l'evoluzione dei trasferimenti al sud ed il ruolo del Mezzogiorno nel determinare gli squilibri fiscali italiani.

Nella seconda sezione si prendono in considerazione quattro dei tanti canali attraverso i quali la spesa pubblica, il debito e le imposte possono influenzare lo sviluppo economico. Essi sono:

1) l'effetto dei disavanzi pubblici e del debito sul tasso di interesse. Se all'aumentare del disavanzo e del debito salgono i tassi di interesse, l'investimento privato viene scoraggiato;

2) gli effetti dei trasferimenti pubblici e del debito pubblico sul consumo privato. Se i beneficiari dei trasferimenti hanno una propensione marginale al consumo più elevata dei contribuenti, il consumo privato aumenta, il risparmio e gli investimenti diminuiscono; inoltre se i trasferimenti sono finanziati con l'emissione di titoli pubblici, l'effetto netto sul consumo dipende anche dalla misura in cui questi ultimi entrano a far parte della ricchezza privata;

3) l'effetto delle imposte e soprattutto delle imposte dirette sui salari. Se c'è traslazione delle imposte, nel senso che i salari aumentano di pari passo con l'aumento della pressione fiscale, e se la domanda di lavoro da parte delle imprese dipende negativamente dal costo del lavoro, l'occupazione privata, la competitività internazionale ed i profitti diminuiscono. Nel lungo periodo tende quindi a diminuire anche lo sviluppo economico. Il grado di traslazione delle imposte sui salari dipende dalla qualità della spesa pubblica e dalla produttività del lavoro nella pubblica amministrazione: più basse sono qualità e produttività e più alto è il grado di traslazione, perché i lavoratori sono più restii ad accettare una riduzione del salario al netto delle imposte;

4) effetti delle variabili fiscali sul tasso di disoccupazione. Se l'aumento delle imposte riduce la domanda privata di lavoro a causa della traslazione e l'aumento dei trasferimenti riduce l'offerta di lavoro e la volontà di emigrare verso aree del paese dove c'è lavoro, si dovrebbero poter misurare degli effetti statisticamente significativi delle imposte dirette e dei trasferimenti alle famiglie sul tasso di disoccupazione; questi effetti sono stati misurati a livello nazionale, per il Centro-Nord e per il Mezzogiorno, dal momento che sono ora disponibili i dati disaggregati.

Limitatamente a questi quattro canali si riportano i risultati di uno studio effettuato da Micossi-Tullio (1991) nel quale si riscontrano degli effetti molto forti e significativi che operano nella direzione di ridurre lo sviluppo economico. Come già osservato in precedenza questi sono solo quattro di migliaia di canali attraverso i quali la spesa pubblica, il debito e le imposte incidono sullo sviluppo.

La terza sezione contiene evidenza empirica sugli effetti netti globali (cioè di tutti i canali che hanno operato in pratica in Italia) della spesa pubblica e del debito sullo sviluppo economico. I risultati ottenuti si basano su una ampia gamma di serie temporali per l'Italia (dal 1865) e per altri paesi industrializzati. La conclusione principale che si può trarre dall'evidenza empirica di questa sezione è che dal 1965-70 in poi la crescita della spesa pubblica e del debito ha esercitato forti effetti negativi sullo sviluppo economico italiano.

La tesi principale di questo lavoro è quindi che l'Italia è entrata negli anni Ottanta in un nuovo circolo vizioso, dopo il circolo vizioso svaluo-

tazione-inflazione che ha caratterizzato gli anni Settanta: il nuovo circolo vizioso consiste in crescenti trasferimenti correnti a sostegno diretto del consumo e in conto capitale a bassissima produttività che proteggendo una crescente fetta dell'economia nazionale dalla disciplina del mercato e dai vincoli di bilancio, e spiazzando l'attività manifatturiera in diretta concorrenza con i mercati esteri, riducono il tasso di sviluppo dell'economia italiana e aumentano la disoccupazione. Questi effetti perversi sono particolarmente presenti nel Mezzogiorno. La minore crescita causa a sua volta, con un ritardo, un ulteriore aumento della domanda per trasferimenti alle famiglie ed alle imprese.

Che tipo di politica fiscale deve allora seguire l'Italia nel decennio in corso? Ridurre il disavanzo pubblico e invertire la tendenza alla crescita del rapporto debito pubblico/Pil, per quanto importante, non è sufficiente. Anche il rapporto spesa pubblica/Pil deve essere ridotto perché agli alti livelli attuali incide negativamente sulla crescita. L'elevata spesa pubblica e gli interventi governativi nell'economia (sia legislativi che attraverso il controllo diretto di un'elevata parte dell'industria e soprattutto della finanza) oltre a distorcere l'allocazione delle risorse, incentivano la corruzione e la criminalità organizzata, e riducono la competitività delle merci italiane all'estero, soffocando con le imposte il settore più dinamico dell'economia. Il pericolo per l'Italia non deriva tanto dal mercato interno europeo, quanto dall'inserimento dell'Europa dell'est, caratterizzata da bassi costi del lavoro, nei paesi ad economia di mercato. Inoltre è importante che in Italia si migliori drasticamente la qualità del servizio pubblico, la produttività del lavoro nella pubblica amministrazione e che si eliminino inefficienze e sprechi. Gli investimenti pubblici dovrebbero essere soggetti più rigorosamente all'analisi economica (e non politica) dei costi-benefici.

## LA CRESCITA DELLA SPESA PUBBLICA E DEL DEBITO

### 1.1 GLI SVILUPPI DEL SETTORE PUBBLICO IN ITALIA DAL 1960 E CONFRONTI INTERNAZIONALI

Il rapporto spesa pubblica/Pil è aumentato dal 30,7 per cento nel 1960 al 52,3 per cento nel 1990; l'aumento è interamente dovuto alla spesa corrente soprattutto per la sicurezza sociale e per il pagamento degli interessi sul debito. Queste due voci sono aumentate di 8 punti del Pil ciascuna, le spese per il personale di 3 (tav. 1). Si è trattato dell'aumento più consistente e prolungato della spesa pubblica nei 130 anni di storia d'Italia. Gli aumenti della spesa si sono verificati in tre ondate successive, 1961-65 (5 punti del Pil), 1970-75 (7,5 punti) e 1979-85 (9,8 punti). Le spese per la sicurezza sociale e per il personale spiegano quasi tutto l'aumento della spesa nei primi due episodi mentre la spesa per gli interessi sul debito è stata la voce più dinamica negli anni Ottanta (Franco 1991) in concomitanza con il mutamento di rotta della politica monetaria e con l'entrata nello Sme. Tre aspetti di queste ondate di aumenti sono degni di nota.

In primo luogo, il grosso dell'aumento della spesa è collegato con pagamenti diretti agli individui (stipendi, pensioni e benefici sociali). Fino agli inizi degli anni Settanta, i salari unitari e i benefici erano bassi e ci fu una rapida espansione del numero dei dipendenti pubblici e dei beneficiari di pensioni ed altri trasferimenti; successivamente aumentò la pressione a favore di un aumento del salario medio e dei benefici. Il numero dei dipendenti pubblici è ora pari al 18 per cento della forza lavoro (4.218.000 dipendenti), e vi sono circa 19 milioni di pensioni su una popolazione di 57 milioni. Esiste naturalmente la possibilità di cumulare diverse pensioni. Il salario medio nel settore pubblico supera del 15 per cento quello del settore privato; il rapporto fra pensione media di anzianità pagata dall'Inps e salario medio è superiore al 50 per cento ed il rapporto di «equilibrio» (cioè il livello che si raggiungerebbe in stato stazionario) è dell'80 per cento (Centro Studi Confindustria 1990c). L'analisi della distribuzione regionale dell'occupazione

Tav. 1

**I CONTI FINANZIARI DEL SETTORE PUBBLICO: 1960-1990**  
 (rapporti percentuali sul Pil)

	1960	1970	1980	1990
<b>Uscite</b>				
Totale	30,7	33,7	42,2	52,3
Correnti	26,4	29,4	37,9	48,1
- retribuzioni	8,9	9,8	11,0	12,6
- previdenza sociale	9,8	12,0	14,1	18,0
- trasferimenti alle imprese	1,4	1,6	2,9	2,2
- esborsi per interessi	1,6	1,6	5,3	9,7
<b>Entrate</b>				
Totale	29,8	30,0	33,7	42,7
- imposte dirette	5,3	5,1	9,6	14,5
- imposte indirette	12,1	10,4	8,6	10,6
- contributi sociali	9,8	11,3	12,8	14,5
Saldo totale	-0,9	-3,7	-8,5	-11,5
- saldo al netto degli interessi	0,7	-2,1	-3,2	-1,9
Saldo corrente	3,0	0,1	7,5	-7,3
- al netto degli interessi	4,6	1,7	0,8	2,3
Debito pubblico	31,0	35,0	53,6	100,7
<b>Proseguimento:</b>				
Numero di occupati nel settore pubblico (000)	1.600	2.736	3.641	4.238
Quota sul totale della forza lavoro	7,6	13,7	16,5	18,1

Fonte: Morcaldo (1991).

pubblica e dei benefici indica che l'obiettivo di concedere un reddito indipendentemente dalle condizioni individuali o dalle necessità funzionali della pubblica amministrazione ha svolto un ruolo molto importante nel determinare l'espansione dell'occupazione pubblica e dei benefici (Centro Studi Confindustria 1988).

In secondo luogo, un notevole impulso alla crescita della spesa, soprattutto dopo il 1970, è venuto dalle amministrazioni locali e dalle agen-

zie o aziende autonome. La quota della spesa delle amministrazioni locali nella spesa corrente è salita dal 20 per cento circa nel 1970 a quasi il 30 per cento nel 1989 e la quota delle spese per il personale dal 30 al 40 per cento. Questi aumenti sono a loro volta collegati a due modifiche istituzionali. La prima è la riforma fiscale degli inizi degli anni Settanta che ha sottratto alle amministrazioni locali la maggior parte delle fonti «proprie» di entrata, spostando così verso il centro la responsabilità per la copertura finanziaria delle spese, liberando di fatto i politici locali dalla necessità di pagare i costi politici degli aumenti di spesa e rendendo impercettibili all'elettorato locale gli oneri fiscali ad essi collegati. La seconda modifica istituzionale fu la creazione del Servizio sanitario nazionale, che di nuovo attribuì ad amministrazioni decentralizzate - le regioni e le Unità sanitarie locali - decisioni di spesa equivalenti a oltre il 5 per cento del Pil e la cui copertura fu garantita da contributi raccolti a livello nazionale sul monte salari ed, in modo residuale, dal Tesoro.

In terzo luogo, a tutti i livelli di governo e per tutti i centri di spesa, il quadro istituzionale è stato gradualmente modificato in modo da eliminare di fatto il vincolo di bilancio e, con esso, la percezione dei costi di un dato servizio o beneficio (1).

(1) L'obbligo, specificato nella costituzione (art. 81), di procurare copertura appropriata a tutte le leggi di spesa è stato sistematicamente aggirato dal Parlamento, con la benevola tolleranza del Governo e del Presidente della Repubblica. Fino a tempi recenti non era nemmeno possibile classificare secondo gli obiettivi funzionali le spese e i costi previsti nel Bilancio dello Stato. Per molte aziende fornitrici di servizi pubblici (per esempio dell'acqua e dei trasporti) le tariffe applicate agli utenti coprono solo una minima parte dei costi *variabili*. Quasi non esiste una contabilità adeguata delle attività immobiliari e non del settore pubblico, e nella maggior parte dei casi il deprezzamento di queste attività è semplicemente ignorato. Specifici provvedimenti amministrativi hanno eliminato nel corso degli anni il legame fra contributi versati e diritti pensionistici anche per coloro che non ne hanno bisogno; similmente, medici, ospedali, unità sanitarie e regioni non sono ritenuti responsabili per le spese sanitarie che effettuano o autorizzano, spesso oltrepassando i limiti legislativi o amministrativi fissati dal Bilancio dello Stato o dal Governo. E la lista potrebbe continuare. Ma è nella gestione del personale che si riscontrano i maggiori problemi. In quasi tutto il settore pubblico non è attribuita a nessuno la responsabilità per i risultati con tutto l'accento posto nel rispetto di complesse procedure formali. I managers non possono decidere, ma allo stesso tempo non portano alcuna responsabilità, tranne in casi estremi di frode dimostrata. I dipendenti lavorano meno ore che nel settore privato, possono essere spostati da un lavoro all'altro con grande difficoltà, godono di carriere automatiche che sono indipendenti dalle capacità individuali. Le relazioni gerarchiche sono state



Per quanto riguarda le entrate fiscali, è evidente che se da un lato l'aumento non è stato sufficiente a finanziare l'accresciuta spesa e quindi a eliminare gli squilibri di bilancio, dall'altro si è pur registrato dal 1970 un notevole aumento della pressione fiscale e contributiva (da 30 punti percentuali del Pil nel 1970 a 43 nel 1990 e un ulteriore aumento di 4 punti percentuali del Pil è previsto nel nuovo piano a medio termine del Governo per il periodo 1991-94). Il grosso dell'aumento si è avuto nell'imposizione diretta in seguito alla riforma dei primi anni Settanta.

Vi sono diversi aspetti del sistema impositivo e contributivo italiano degni di nota. In primo luogo, il sistema è caratterizzato da un gran numero di imposte e aliquote impositive; da una moltiplicazione dei privilegi e delle esenzioni a favore di particolari categorie (professionisti, autonomi, piccoli negozianti, ecc.), settori economici (agricoltura) e regioni (Mezzogiorno); da un notevole grado di evasione (Ceriani-Frasca-Monacelli 1991). Di conseguenza il sistema presenta severi problemi di equità orizzontale e verticale ed è altamente distorsivo.

In secondo luogo la pressione fiscale per coloro che pagano le imposte statutarie ha già oltrepassato i livelli osservati per le persone fisiche negli altri paesi della Cee ed è simile ai livelli prevalenti all'estero per le persone giuridiche (Centro Studi Confindustria 1990a, Cer 1990). Le aliquote dell'Iva sono grosso modo in linea con quelle in vigore all'estero, ma le accise sono molto più alte (particolarmente per il petrolio ed i prodotti energetici).

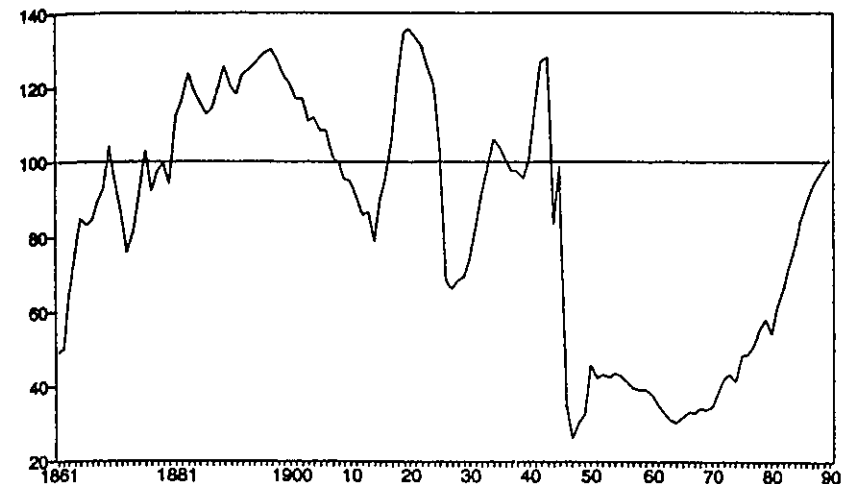
In terzo luogo, più di un terzo delle entrate totali proviene dai contributi sanitari e per la sicurezza sociale, gravanti soprattutto sui redditi da lavoro dipendente; si riscontrano però ampie esenzioni o riduzioni (in agricoltura, nell'artigianato e nel commercio al dettaglio) e aliquote molto basse sui redditi da lavoro autonomo (professionisti ed altri). A causa delle elevate spese pensionistiche e della non equa distribuzione del carico contributivo, nell'industria italiana il divario fra costo del lavoro e salario al netto di tutte le imposte e contributi è uno dei più alti del mondo industrializzato (il rapporto fra queste due variabili è 2,05 contro l'1,8-1,9 in Francia, Danimarca e Germania, circa 1,5 nel Regno Unito e negli Stati Uniti e 1,3 in Giappone). Essendo i contributi pagati formalmente dai datori di lavoro, i lavoratori hanno una bassa percezione del costo dei loro vari benefici; ciononostante gli

indebolite da una scadente gestione del personale e dalla presenza di sindacati molto potenti, organizzati secondo linee partitiche e associati di diritto o di fatto a tutte le decisioni più importanti non solo sul personale ma anche sulla gestione dei ministeri, delle agenzie e delle imprese pubbliche (Cassese *et al.*, 1991).

aumenti contributivi sono diventati negli ultimi anni la fonte principale degli aumenti del costo del lavoro (Centro Studi Confindustria 1990b). Nonostante il rapido aumento delle entrate fiscali, i saldi finanziari totali e correnti del settore pubblico sono negativi ed elevati dalla metà degli anni Settanta; le ripetute operazioni di stabilizzazione non sono servite un granché e gli sforzi dei governi italiani di riportare il bilancio almeno in pareggio fanno pensare ad Alice nel Paese delle Meraviglie «condannata a correre per restare ferma». Solo dal 1980 al 1990 la quota delle entrate fiscali nel Pil è aumentata di 10 punti percentuali e il debito pubblico è quasi raddoppiato rispetto al Pil raggiungendo alla fine del 1990 il 100,7 per cento del Pil. È la quarta volta nella storia d'Italia che il debito pubblico sorpassa il Pil (fig. 1), ma è la prima volta in tempi di pace che si registra un aumento di tale entità e così rapido. Nei primi anni dopo l'unificazione il debito salì oltre il 100 per cento del Pil per far fronte alle esigenze eccezionali dell'unificazione, come la creazione di una organizzazione statale centralizzata e di un sistema di trasporti unificato (le ferrovie) e la terza guerra di indipendenza. Le altre due fasi di forte aumento del debito si verifica-

Fig. 1

IL DEBITO PUBBLICO ITALIANO IN PERCENTUALE DEL PIL  
(1861-1990)



Fonte: Il Debito Pubblico in Italia (1861-1987), Ministero del Tesoro, 1988 e Contabilità Nazionale per gli aggiornamenti.

rono in concomitanza con la prima e la seconda guerra mondiale, ma in questi due casi l'iperinflazione post-bellica ne ridusse fortemente il valore reale nei primi anni del dopoguerra. L'episodio degli ultimi trent'anni è il primo caratterizzato da un sistematico ricorso all'emissione di titoli per finanziare spese correnti (Spaventa 1988).

Il rapporto debito pubblico/Pil in Italia è oggi più che doppio rispetto agli altri tre grandi paesi della Cee (Germania, Francia, Gran Bretagna). La tavola 2 contiene i dati comparati sull'evoluzione delle principali variabili fiscali dal 1980 al 1989 per i quattro grandi paesi europei. Da essa si desume chiaramente che l'Italia è andata controtendenza essendo il paese dove la spesa, le entrate ed il debito sono aumentati di più e dove i rapporti spesa pubblica/Pil, spesa per interessi/Pil e debito/Pil sono i più elevati; inoltre è l'unico paese con un disavanzo molto elevato. Va osservato anche che fra i paesi considerati la Germania ed il Regno Unito sono riusciti a ridurre il rapporto spesa/Pil nel decennio. Riduzioni ancora più elevate di questo rapporto e del rapporto debito/Pil si riscontrano in paesi come il Belgio, l'Irlanda e l'Olanda che avevano accumulato elevati debiti nel corso degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta. Dal lato delle entrate, l'Italia presenta per il 1989 il rapporto rispetto al Pil più basso dopo il Regno Unito, nonostante l'aumento sia stato il più consistente. Tuttavia nel 1991 l'Italia ha fortemente ridotto la distanza rispetto alla Francia e alla Germania. Nell'introduzione si era richiamata l'attenzione sulla poca attendibilità di questi confronti internazionali a causa della diversità di un certo numero di fattori come la qualità della spesa pubblica, la produttività del lavoro nel settore pubblico, la composizione della spesa, la redditività degli investimenti pubblici, l'effetto distorsivo del sistema fiscale, la sua equità orizzontale e verticale, ecc. Tenendo conto di questi fattori, purtroppo non facilmente misurabili (2), è probabile che i rapporti ottimali dal punto di vista sociale siano molto più bassi in Italia che negli altri paesi europei.

## 1.2 FINANZA PUBBLICA E MEZZOGIORNO

È possibile approfondire ulteriormente la natura degli squilibri di finanza pubblica italiani ed il loro effetto sull'economia disaggregando la spesa, le entrate ed i disavanzi per grandi aree geografiche. La tavo-

(2) Nella terza sezione quando si parlerà della traslazione delle imposte si faranno alcuni confronti internazionali della produttività del lavoro nelle aziende pubbliche.

Tav. 2

### VARIAZIONI NELLA POSIZIONE FINANZIARIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE SUE DETERMINANTI PRINCIPALI NEI MAGGIORI PAESI CEE (rapporti percentuali rispetto al Pil)

		Italia	Francia (a)	Germania (a)	Regno Unito (a)
Debito pubblico	1980	58,5	37,3	32,5	54,6
	1989	98,4	46,9	43,1	38,6
	variazione	39,9	9,6	10,6	-16,0
Fabbisogno netto	1979	9,6	0,8	2,6	3,2
	1989	10,2	1,5	-0,2	-0,9
	variazione	0,6	0,7	-2,8	-4,1
Entrate correnti	1979	31,5	42,7	44,4	38,0
	1989	41,7	46,5	44,6	39,1
	variazione	10,2	3,8	0,2	1,1
Spese totali	1979	41,2	45,0	47,6	42,7
	1989	52,3	49,6	44,8	39,5
	variazione	11,1	4,6	-2,8	-3,2
Spese al netto degli interessi	1979	36,2	43,6	45,9	38,3
	1989	43,2	46,9	42,2	35,8
	variazione	7,0	3,3	-3,7	-2,5
Consumi collettivi	1979	14,4	17,6	19,6	19,7
	1989	16,8	18,3	18,6	19,6
	variazione	2,4	0,7	-1,0	-0,1
Previdenza sociale e trasferimenti alle famiglie	1979	14,8	20,4	19,8	12,9
	1989	18,6	23,5	18,0	13,2
	variazione	3,8	3,1	-0,8	0,3

Fonte: Ocse e, per l'Italia, Contabilità Nazionale.  
(a) Stime Ocse.

la 3 contiene la spesa pubblica, le entrate ed i saldi finanziari per il Mezzogiorno e per il resto del paese con riferimento al 1988. I dati in essa contenuti sono basati su stime di Scandizzo (1990): nella colonna (a) sono riportati i dati pro-capite (in milioni di lire correnti), nella colonna (b) i rapporti rispetto al Pil dell'area e nella colonna (c) le quote rispetto al totale nazionale per ogni voce.

Tav. 3

PRINCIPALI AGGREGATI DEI CONTI FINANZIARI  
DEL SETTORE PUBBLICO PER AREE GEOGRAFICHE  
(1988)

	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
Spesa totale	9,2	73	34	10,4	46	66	10,0	53	100
Spesa corrente	8,2	65	33	9,4	42	67	9,0	48	100
personale	3,2	25	44	2,3	10	56	2,6	14	100
assistenza e previdenza	3,0	24	34	3,4	15	66	3,2	17	100
contributi alla produzione	0,3	3	40	0,3	1	60	0,3	2	100
esborsi per interessi	0,5	4	11	2,2	10	89	1,6	8	100
Spese in conto capitale	1,0	8	39	0,9	4	61	1,0	5	100
investimenti pubblici	0,8	6	35	0,8	4	65	0,8	4	100
sussidi agli investimenti	0,3	2	53	0,1	1	47	0,2	1	100
Entrate totali	4,8	38	22	9,7	43	78	7,9	42	100
imposte dirette	1,4	11	20	3,2	14	80	2,6	14	100
imposte indirette	1,5	12	29	2,1	10	71	1,9	10	100
contributi sociali	1,1	9	16	3,5	15	84	2,6	14	100
Saldo totale	-4,4	-35	78	-0,7	-3	22	-2,1	-11	100
Saldo primario (1)	-4,0	-31	296	1,5	8	-196	-0,5	-3	100
Saldo corrente	-3,5	-27	110	0,2	1	-10	-1,1	-6	100

Fonte: Scandizzo (1990) e Istat.

(a) Valori correnti (milioni di lire) pro capite; (b) rapporti percentuali sul Pil;

(c) quote in percentuale sui totali nazionali.

(1) Saldo totale, al netto degli esborsi per interessi.

Iniziando dall'ultima colonna si nota innanzitutto che la quota del Mezzogiorno nella spesa pubblica totale è del 34 per cento, quindi leggermente inferiore alla sua quota nella popolazione (37 per cento), ma ben al di sopra della sua quota nel Pil (25 per cento, si veda la tav. 4); i valori pro-capite della spesa totale e della spesa sociale sono più bassi nel Mezzogiorno. Questo fatto ha indotto la maggior parte degli studiosi sul Mezzogiorno a concludere che il bilancio dello Stato non ha svolto dal lato della spesa un importante ruolo redistributivo (3).

(3) Si veda Wolleb e Wolleb (1990) e la letteratura ivi citata.

Questa tesi è in parte contraddetta dal fatto che il 40 per cento della spesa pubblica per i salari è concentrata nel sud; inoltre, una distribuzione «neutrale» della spesa dovrebbe rassomigliare più alla quota del Pil meridionale rispetto al Pil italiano che alla quota della popolazione. In altre parole una certa redistribuzione è stata effettuata concentrando spesa e occupazione pubblica nel sud oltre quanto giustificato dalla domanda di servizi pubblici.

È anche importante osservare che la spesa pubblica nel centro-nord è gonfiata dal pagamento degli interessi sul debito, il che riflette la distribuzione del risparmio e della ricchezza, oltre che forse diverse abitudini per quanto riguarda le forme preferite nelle quali detenere ricchezza. Ma il fatto più importante è tuttavia un altro: la maggior parte delle pensioni e dei trasferimenti sociali nel sud sono attribuiti non in base ai bisogni ma in base a criteri clientelari e non hanno contributi come controparte, mentre la maggior parte delle pensioni al nord vengono erogate sulla base di regolari contributi dei beneficiari effettuati durante la vita attiva. Questo spiega anche perché la pensione media al sud è più bassa di quella nel centro-nord, mentre il numero di pensioni in percentuale alla popolazione è più alto. Colpisce anche il fatto che nel Mezzogiorno la somma dei pagamenti per il personale e la sicurezza sociale sia pari al 49 per cento del Pil dell'area (tav. 3, colonna b), contro il 25 per cento nel resto del paese. Torneremo fra breve sull'analisi di questo aspetto.

Ma è quando si combina l'analisi della distribuzione geografica della spesa pubblica con quella delle entrate fiscali che l'impatto redistributivo del bilancio statale diventa molto ben visibile. Nel Mezzogiorno si raccolgono solo il 29 per cento delle imposte indirette, il 20 per cento delle imposte dirette e il 16 per cento dei contributi sociali. Ne segue che in pratica il disavanzo statale nel sud è pari al 78 per cento del disavanzo totale della pubblica amministrazione italiana; il centro-nord presenta sia un avanzo corrente che un avanzo primario (cioè al netto degli interessi). Wolleb e Wolleb (1990) hanno calcolato che come conseguenza della «pura» azione redistributiva del bilancio (che esclude ad esempio la creazione di posti di lavoro pubblici non necessari) i differenziali di reddito fra il Mezzogiorno ed il resto del paese sono stati ridotti (nel 1985) da circa il 73 per cento rispetto alla media nazionale all'84 per cento (tav. 4).

Molto importanti per il tema centrale di questo lavoro, cioè gli effetti dei trasferimenti pubblici e della spesa in generale sullo sviluppo economico, sono i confronti dei tassi di crescita del Pil pro-capite per diversi periodi del dopoguerra contenuti nella stessa tavola 4. Da essa si desume che mentre nel periodo 1964-73 lo sviluppo del Mezzogiorno era ancora più alto che nel centro-nord (4,4 contro 3,9), nei periodi successivi è sceso al di sotto. In particolare, nonostante gli aumentati trasfe-

**Tav. 4**  
**CRESCITA, REDDITO E IMPATTO DISTRIBUZIONALE DEL SETTORE PUBBLICO PER AREE GEOGRAFICHE**

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
tassi di crescita percentuali annui			
PIL			
1964-73	4,8	4,8	4,4
1974-84	2,0	2,0	2,0
1985-88	2,2	3,7	3,3
PIL pro capite			
1964-73	4,4	3,9	4,0
1974-84	1,4	1,7	1,6
1985-88	1,5	3,8	3,1
indici (Italia = 100)			
PIL pro capite			
1970-73	68,9	116,8	100
1985-87	68,7	117,7	100
Reddito pro capite (1985)			
prima dei trasferimenti netti da parte del settore pubblico	73	114	100
dopo i trasferimenti netti da parte del settore pubblico	84	109	100
Infrastrutture (1987)			
economiche	53	121	100
sociali	62	117	100
totali	58	119	100
Spesa pubblica/entrate pubbliche (p.c.)			
1971	140	90	100
1985	150	90	100
Spesa pro capite per la previdenza e l'assistenza			
1971	80	111	100
1985	84	109	100
Entrate pro capite			
1971	55	124	100
1985	57	125	100

Fonte: Wolleb e Wolleb (1990), Istat, Svimez, Confindustria.

rimenti, nel periodo 1985-88 la crescita è stata dell'1,5 per cento nel sud contro il 3,8 nel centro-nord. Forse più di ogni test econometrico o statistico questa correlazione negativa fra aumento della spesa (verso il

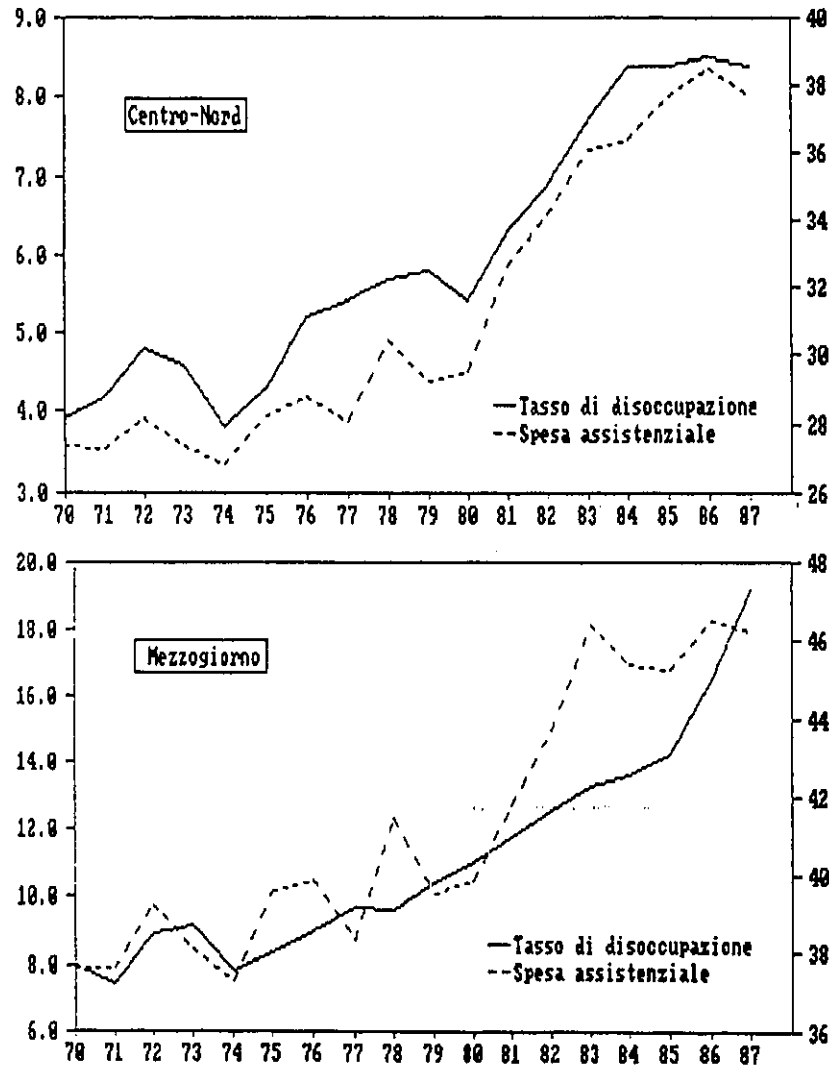
Mezzogiorno) e riduzione della crescita dell'area rispetto al resto del paese conferma la validità della nostra ipotesi. È inoltre da notare che, se le nostre tesi sono corrette, anche la crescita del centro-nord è stata più bassa di quello che sarebbe potuta essere in assenza di squilibri fiscali. Gli elevati trasferimenti e l'elevata spesa pubblica, influenzando sull'offerta aggregata, possono essere la causa stessa del sottosviluppo produttivo, dell'elevata disoccupazione e dell'assenza di investimenti diretti dall'estero. È nel mercato del lavoro che il legame è più chiaro. I salari al sud sono mantenuti allo stesso livello del centro-nord dal sostegno diretto della pubblica amministrazione all'occupazione e dal potere dei sindacati nazionali; l'uso del fattore lavoro è sussidiato al sud attraverso l'esenzione parziale dai contributi sociali, che tuttavia è appena sufficiente a compensare i differenziali di produttività (Gallionado 1990; Bodo-Sestito 1991; De Nardis-Micossi 1991). Nonostante l'elevata disoccupazione i flussi migratori si sono completamente arrestati ed anzi il Mezzogiorno ha assorbito un crescente numero di immigranti dall'Africa del nord in lavori che i residenti non sono più disposti a fare.

Il settore privato non è in grado di competere con gli elevati salari delle imprese pubbliche sussidiate (17 per cento della occupazione totale del settore manifatturiero del sud), del settore pubblico stesso e del settore protetto dei servizi (in primo luogo le banche), soprattutto tenuto conto delle rigidità del mercato del lavoro imposte dalla legge. Quando un'impresa è costretta a chiudere, interviene l'assistenza pubblica o assumendo direttamente coloro i quali hanno perso il posto di lavoro oppure attribuendo loro l'idoneità per qualche pensione. Nel corso degli anni questo meccanismo ha creato il circolo vizioso di cui si parlava nell'introduzione: crescita più lenta del prodotto e del lavoro produttivo, più spesa pubblica, meno crescita, ecc. I sussidi e gli altri interventi pubblici sono diventati la causa stessa dell'elevata disoccupazione: la figura 2 mostra la percentuale delle spese sociali sul reddito disponibile delle famiglie insieme al tasso di disoccupazione. Nel sud, l'aumento delle spese sociali precede, almeno negli anni Ottanta, l'aumento del tasso di disoccupazione di due-tre anni, come se gli individui volessero ben accertarsi che i trasferimenti siano permanenti prima di ritirarsi dal mercato del lavoro «ufficiale». Vi sono molti studiosi che ipotizzano un effetto (negativo) della ricchezza sull'offerta di lavoro (in questo caso l'aumento della ricchezza è pari al valore presente della somma dei trasferimenti individuali). L'evidenza della figura 2 potrebbe suggerire che solo l'aumento permanente e non quello temporaneo della ricchezza incide sull'offerta di lavoro.

Solo nel 1988 i trasferimenti pubblici netti effettuati attraverso il bilancio dello Stato al sud ammontavano a più di un quarto del Pil dell'area. Le importazioni nette di beni e servizi hanno superato ogni anno dalla

Fig. 2

TASSO DI DISOCCUPAZIONE E SPESA ASSISTENZIALE (\*)



Fonte: Svimez e Istat.

(\*) Rapporto percentuale rispetto al reddito disponibile delle famiglie nell'area geografica.

Tav. 5

POPOLAZIONE, OCCUPAZIONE E AGGREGATI  
DEL REDDITO NAZIONALE PER AREE GEOGRAFICHE  
(1988)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
quote sul totale nazionale			
PIL	24,5	75,5	100,0
Consumi	30,1	69,9	100,0
Popolazione	16,6	63,4	100,0
Forza lavoro	33,3	66,7	100,0
Disoccupati	43,0	57,0	100,0
Tasso di disoccupazione	20,6	7,7	12,0
quote del valore aggiunto per regione			
Industria manifatturiera	16,8	29,8	26,6
Industria delle costruzioni	7,8	5,0	5,6
Agricoltura	7,1	3,2	4,2
Settore pubblico	19,8	11,6	13,6
Altri servizi	48,5	50,4	50,0
quote dell'occupazione per regione			
Industria manifatturiera	12,8	27,0	22,8
Industria delle costruzioni	9,2	6,0	6,9
Agricoltura	16,7	7,7	10,4
Settore pubblico	21,0	17,0	18,2
Altri servizi	40,3	42,3	41,7
rapporti percentuali sul PIL			
Consumi	97,5	73,2	79,1
Investimenti fissi	22,9	19,1	20,0
Importazioni nette (1)	20,9	-6,1	0,6
Saldo corrente del settore statale	-27,4	0,8	-6,1
valori pro capite (milioni di lire a prezzi correnti)			
PIL	12.599	22.424	18.832
Consumi privati	9.117	13.117	11.654
Valore aggiunto (per unità di lavoro)			
industria manifatturiera	41.549	51.291	49.729
totale	37.246	48.591	45.237

Fonte: Istat, Conti Regionali e Svimez.

(1) Il segno - indica «esportazioni nette».

metà degli anni Settanta il 20 per cento del Pil. Nel 1988 il disavanzo delle partite correnti del sud era pari al 20,6 per cento del Pil dell'area (tav. 5) e nel periodo 1989-90 la stima di D'Antonio è del 23 per cento (D'Antonio 1990). Non esiste probabilmente paese al mondo che abbia disavanzi pubblici e delle partite correnti pari a quelli del Mezzogiorno. Se lo stato italiano si occupasse un po' di più dell'amministrazione efficiente della giustizia, della fornitura di servizi pubblici adeguati, del miglioramento della scuola e dell'università invece che di sostenere il consumo e creare occupazione inutile, forse il Mezzogiorno diventerebbe un luogo più interessante per le imprese del nord e le multinazionali estere e forse lo sviluppo economico sarebbe più elevato. Certo sembra che le politiche seguite siano miseramente fallite.

La giustificazione economica di trasferimenti di tale entità (sostegno dei redditi individuali) è anche venuta meno in considerazione del fatto che il Mezzogiorno non può più essere considerato povero. Il suo reddito pro-capite (tav. 5) è vicino alla media spagnola e di molto superiore a quello delle aree depresse della Spagna, dell'Irlanda, del Portogallo e della Grecia ed è confrontabile con quello di Milano alla fine degli anni Sessanta (Galli-Onado 1990). Inoltre i consumi privati pro-capite dell'area sono enormemente superiori alla sua capacità produttiva, con schemi di consumo «affluenti» che non sono diversi da quelli osservati nelle zone più ricche del paese (Wolleb e Wolleb 1990).

Concludendo si può affermare perciò che il Mezzogiorno è economicamente dipendente dal settore pubblico per una grossa parte del reddito disponibile e dal resto del paese per una grossa parte dei beni consumati. Alcuni continuano a sostenere che il centro-nord trae vantaggi dal sottosviluppo del sud, perché esso garantisce uno sbocco stabile ai propri manufatti. Questa teoria di «equilibrio economico parziale» è quindi fallace: meno trasferimenti al sud significherebbe meno imposte e redditi disponibili più elevati al centro-nord, una più elevata domanda di consumi da parte del centro-nord rivolta ai propri prodotti, più elevati risparmi e investimenti, ma soprattutto costi del lavoro più bassi (per via del ridotto divario fra costo del lavoro e salario netto), e quindi una maggiore competitività estera delle merci italiane. Inoltre la domanda di lavoro da parte del settore privato del centro-nord sarebbe più elevata.

## LA MISURAZIONE DEGLI EFFETTI DELL'ELEVATA SPESA, DEI DISAVANZI E DEI DEBITI PUBBLICI SUI TASSI DI INTERESSE, IL CONSUMO E IL MERCATO DEL LAVORO

In questa sezione si intendono approfondire quattro canali attraverso i quali spesa, disavanzi e debiti pubblici possono aver influenzato negativamente lo sviluppo negli ultimi decenni in Italia.

I canali sono:

- a) l'effetto del debito pubblico e dei disavanzi sui tassi di interesse;
- b) l'effetto della spesa pubblica e del debito sul consumo;
- c) l'effetto delle imposte sul reddito da lavoro dipendente sul costo del lavoro;
- d) l'effetto della spesa per la sicurezza sociale sull'offerta e la domanda di lavoro e sul tasso di disoccupazione.

Questi canali sono stati selezionati per l'approfondimento perché si era ritenuto nella fase di impostazione della ricerca che gli effetti fossero verificabili statisticamente. In questa sezione si riassumono soltanto i risultati delle stime effettuate, senza presentare l'analisi econometrica per la quale si rimanda al già citato lavoro di Micossi-Tullio (1991).

### 2.1 DEBITI, DISAVANZI E TASSI DI INTERESSE

Le variabili principali che influenzano il tasso di interesse in un'economia chiusa sono il tasso reale e il tasso atteso di inflazione. In una economia aperta ai movimenti di capitali il tasso di interesse reale deve essere uguale a quello estero. Nel breve periodo anche il ciclo economico può influenzare il tasso di interesse. Abbiamo perciò stimato dal 1962 al 1989 un'equazione del tasso di interesse con le variabili esplicative sopra menzionate, con l'aggiunta dei rapporti disavanzo pubblico/Pil e debito pubblico/Pil. I dati sono annuali. Se il debito pubblico aumenta, il rischio di insolvenza o di ripudio del debito aumenta e con esso il premio al rischio che gli investitori domandano. Tale rischio potrebbe essere influenzato negativamente anche dalla vita media del

debito pubblico (Alesina-Prati-Tabellini 1989), ma non si è tenuto conto di tale variabile in questo lavoro.

Delle due variabili fiscali quella che risulta statisticamente più significativa è il rapporto disavanzo/Pil. Blanchard (1984) dimostra che il tasso di interesse reale (o il premio al rischio) è influenzato dal livello atteso del debito pubblico e che il disavanzo è la migliore *proxy* del debito atteso. L'effetto di lungo periodo del rapporto disavanzo/Pil sul tasso di interesse (risultante dalla somma dei coefficienti corrente e sfasato) ammonta a 0,40-0,75, cioè per ogni punto percentuale di aumento del rapporto il premio al rischio aumenta di circa mezzo punto percentuale. Ma le stime effettuate solo per il periodo dello Sme, quando i disavanzi medi ed il livello del debito erano più elevati, l'effetto di lungo periodo aumenta a 1,15.

I risultati sopra descritti sono coerenti con quelli ottenuti da diversi altri Autori. In particolare Modigliani-Jappelli (1988) e Cer (1988). Invece, in uno studio per più paesi, Dornbusch (1989) trova effetti significativi congiunti del deficit primario e del debito netto. Effetti significativi sono stati trovati anche da Mortensen (1988) e Beenstock (1990) a livello aggregato per più paesi industrializzati. Se i mercati finanziari sono fortemente integrati, l'effetto dei disavanzi e debiti pubblici sul tasso di interesse reale va più propriamente misurato aggregando i dati per i principali paesi. Infatti se il disavanzo e il debito di un paese aumenta, questo può essere finanziato con l'afflusso di capitali dall'estero e se il paese è piccolo l'effetto sui tassi nazionali e mondiali può essere inizialmente irrilevante. L'effetto diventa significativo se i disavanzi salgono in tutti i paesi congiuntamente, poiché l'aumento della domanda di credito sarà rilevante rispetto al risparmio mondiale. A livello di un singolo paese, relativamente piccolo come l'Italia, l'effetto dei disavanzi pubblici sul tasso di interesse deve misurare l'aumento del premio al rischio su tutti i titoli emessi in lire e ancora più sui titoli di stato. Il fatto che per l'Italia troviamo effetti più consistenti nel periodo dello Sme, quando il controllo sui movimenti di capitali è stato in media meno rigido che nel periodo precedente, indica che il premio al rischio domandato dagli investitori in titoli italiani deve essere aumentato all'aumentare del rapporto debito/Pil e che i mercati finanziari hanno già iniziato a preoccuparsi per la situazione della finanza pubblica italiana. Altrimenti non avremmo trovato effetti più forti per gli anni Ottanta (4).

(4) Per una tesi analoga che il premio al rischio sui titoli pubblici è significativo in Italia si veda Alesina-Prati-Tabellini (1989). Noi riteniamo però che sia più il livello del debito rispetto al Pil e le sue variazioni (cioè il deficit) che la vita media del debito a influire sul premio al rischio, senza tuttavia negare l'importanza dell'ultimo fattore.

I risultati riportati sopra sono incompatibili con l'ipotesi di equivalenza pre-Ricardiana fra finanziamento della spesa pubblica con imposte e con debito. Le ipotesi altamente restrittive che sono alla base dell'equivalenza non sembrano verificate per l'Italia, come non erano verificate, secondo David Ricardo, in Inghilterra ai suoi tempi. Inoltre l'ipotesi pre-Ricardiana non tiene proprio conto della possibilità che, oltre un certo livello di debito pubblico, aumenti il premio al rischio sui tassi di interesse, un'eventualità tanto più probabile quanto più elevato è il grado di razionalità degli individui.

## 2.2 GLI EFFETTI DELLA SPESA PUBBLICA, DEL DEBITO E DEI DISAVANZI SUL CONSUMO PRIVATO ED IL RISPARMIO

Per misurare questi effetti sono state stimate delle funzioni del consumo per il periodo 1963-88 con dati annuali. Sono stati eseguiti due gruppi di regressioni: un gruppo con la propensione media al consumo come variabile dipendente ed un gruppo con il consumo pro-capite a prezzi costanti come variabile dipendente. Il primo gruppo presenta il vantaggio che la variabile dipendente è stazionaria, cioè non è soggetta a *trend*. Fra le variabili indipendenti figurano la ricchezza privata ai prezzi di mercato, escluso il debito pubblico, il debito pubblico interno, il tasso di interesse reale al netto delle imposte ed il tasso di variazione del cambio effettivo reale della lira. L'ultima variabile dovrebbe riflettere lo stimolo al consumo derivante dall'apprezzamento reale della lira nel corso degli anni Ottanta. Il coefficiente del debito pubblico, che è quello che più interessa in questa sede, è sempre molto significativo e si aggira intorno a 0,09-0,10, quasi tre volte superiore al coefficiente della ricchezza privata (escluso il debito). Anche la significatività e l'entità del coefficiente del debito pubblico nella funzione del consumo contraddicono quindi l'ipotesi dell'equivalenza pre-Ricardiana.

Nel gruppo di regressioni con il consumo reale pro-capite come variabile dipendente abbiamo anche introdotto al posto del debito alcune categorie di spesa pubblica: la spesa corrente, i trasferimenti totali e in alternativa il disavanzo pubblico in percentuale del Pil. Una lira di aumento di spesa corrente aumenta il consumo privato di 0,27 lire e una lira di spesa per trasferimenti di 1,4 lire. Abbiamo quindi un effetto «perverso» ed una riduzione assoluta del risparmio privato all'aumentare dei trasferimenti. Anche il disavanzo ha un effetto significativo e positivo sul consumo privato: una lira in più di disavanzo genera 0,4 lire in più di consumo privato.

Se debito, disavanzo e spesa, soprattutto quella per trasferimenti, aumentano il consumo privato e riducono il risparmio, l'accumulazione

del capitale ne risente nel lungo periodo, e lo sviluppo economico sarà più basso. Soprattutto per quanto riguarda l'effetto del debito pubblico, sul consumo, i nostri risultati confermano quanto trovato per gli Stati Uniti da Feldstein (1982) e Feldstein-Elmendorf (1990), per l'Italia da Modigliani-Jappelli (1985), Modigliani-Jappelli-Pagano (1985 e 1989), Rossi (1989), Nicoletti (1988) e per diversi paesi industrializzati da Bernheim (1987). Tuttavia, con l'eccezione di Bernheim e Rossi, gli effetti che troviamo sono più consistenti.

### 2.3 GLI EFFETTI DELLE IMPOSTE SUL SALARIO

La maggioranza degli studiosi di finanza pubblica contemporanei soprattutto in America, ritiene che un aumento delle imposte dirette riduca il salario al netto delle imposte. Questa ipotesi di traslazione nulla delle imposte implica che il costo del lavoro non aumenti in seguito all'aumento delle imposte, e quindi che la domanda di lavoro da parte del settore privato non possa diminuire. Noi dubitiamo che questa sia una tesi corretta per spiegare la dinamica del salario americano; è certamente sbagliata per l'Italia. Sembra plausibile ipotizzare che il grado di traslazione delle imposte aumenti con la dimensione del settore pubblico e che sia correlato negativamente con la qualità dei servizi pubblici e con la produttività del lavoro nella pubblica amministrazione (e quindi positivamente con il costo per il contribuente dei servizi pubblici).

Nel modello classico di Smith e Ricardo la traslazione delle imposte è completa e si ritiene generalmente che ciò dipenda dalle ipotesi che il salario sia al livello di sussistenza e che la spesa pubblica sia spreca per guerre e per sostenere il livello di vita della classe dirigente. Tuttavia, un'analisi più approfondita del pensiero degli scrittori classici rivela che l'ipotesi di traslazione completa «non dipende affatto dal fatto che il salario sia a livello di sussistenza» (Hollander 1979, p. 387). Il salario di sussistenza di Smith e Ricardo non è un concetto fisico, ma psicologico ed è basato su fattori culturali e sulle abitudini ed il livello di vita acquisito dai lavoratori. In un recente lavoro Tullio (1989) ha analizzato l'importanza del pensiero classico per capire la dinamica dei salari degli ultimi decenni in Europa, dove la spesa pubblica e le imposte sono cresciute molto in tutti i paesi. La tesi principale del lavoro è che se la spesa pubblica è troppo elevata e/o se la sua qualità è troppo bassa, i lavoratori oppongono resistenza all'aumento delle imposte necessarie per pagare l'accresciuta spesa e che non accettino una riduzione del salario netto, indipendentemente dal livello di vita raggiunto e da quanto il salario eccede il livello di sussistenza.

Il corollario dell'analisi appena fatta è quindi che le imposte, soprattutto quelle dirette, sono importanti determinanti del salario lordo, soprattutto se la qualità della spesa pubblica è bassa e il costo dei servizi pubblici per i contribuenti è alto (perché la produttività dei dipendenti pubblici è bassa). Nella rimanente parte di questa sezione riporteremo quindi a) alcuni dati sulla qualità della spesa pubblica italiana e la bassa produttività del lavoro nella pubblica amministrazione e b) i risultati di una nuova stima della curva di Phillips effettuata da Micossi-Tullio (1991) che include la pressione fiscale come variabile esplicativa.

Misurare la qualità del servizio pubblico ed effettuare confronti internazionali è molto difficile. Fra gli italiani che hanno vissuto molti anni nei paesi più industrializzati del nostro e fra i residenti di questi paesi che si stabiliscono in Italia è molto comune la convinzione che il servizio pubblico in Italia sia pessimo (tranne che nel caso in cui si abbiano conoscenze personali negli uffici interessati). Alcuni dati sulla qualità del servizio postale italiano sono stati raccolti dalla Confindustria. Una lettera spedita da Roma verso il Mezzogiorno impiegava in media nel 1988 6,7 giorni e nella direzione opposta 9,3 giorni (Centro Studi Confindustria 1988). I dati relativi alle lettere da Roma in direzione di altre zone d'Italia erano leggermente migliori, ma sempre disastrosi rispetto ai paesi più industrializzati. In Olanda, Germania, Belgio e Svezia per esempio una lettera impiega in media 1-2 giorni.

Per quanto riguarda la produttività del lavoro, la tavola 6 contiene dati raccolti per alcune aziende pubbliche o imprese pubbliche da Nomisma (1987) per il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Soprattutto nelle ferrovie e nel trasporto aereo la produttività in Italia è cresciuta dal 1970 molto meno che in Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. Si salvano nel confronto la produzione di energia elettrica e le telecomunicazioni. Nomisma ha anche calcolato il gap di produttività relativo ad un campione di paesi avanzati. Esso varia dal 30 per cento nelle telecomunicazioni e nei servizi postali, al 50-60 per cento nelle ferrovie e nel trasporto aereo; il divario più basso si ha nella produzione di energia elettrica (il 16 per cento circa; Ald-Rosa 1990, tav. 7, p. 37).

La produttività nel settore pubblico in senso stretto, per quanto difficilmente misurabile, sembra non essere all'altezza degli altri paesi avanzati. Questo aumenta i costi del settore pubblico per i contribuenti. Il peggioramento della pubblica amministrazione è stato radicale e ha coinvolto anche i servizi pubblici tradizionali come l'ordine pubblico e la polizia, la pubblica istruzione e la giustizia.

Per quanto riguarda la stima della curva di Phillips, abbiamo trovato a) che la traslazione sui salari delle imposte dirette pagate dai lavora-



Tav. 6

LA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO IN ALCUNI SERVIZI:  
CONFRONTI INTERNAZIONALI  
(Numeri indice 1970 = 100)

Servizi/Paesi	1970	1980	1985
<b>Elettricità (1)</b>			
- Italia	100,0	159,6	183,8
- Francia	100,0	172,4	201,6
- Regno Unito	100,0	137,0	174,7
<b>Ferrovie (2)</b>			
- Italia	100,0	102,1	102,9
- Francia	100,0	132,2	131,4
- Germania	100,0	116,9	122,3
- Spagna	100,0	126,4	140,5
<b>Linee aeree (3)</b>			
- Alitalia	100,0	132,7	161,1
- Air France	100,0	246,7	299,0
- British Airways	100,0	223,3	337,7
- Japan Airlines	100,0	252,2	362,3
- 16 compagnie	100,0	182,6	232,1
<b>Servizi postali (4)</b>			
- Italia	100,0	92,6	91,8
- Francia	100,0	88,2	90,9
- Regno Unito	100,0	94,3	112,9
- Germania	100,0	102,5	107,7
<b>Telecomunicazioni (5)</b>			
- Italia	100,0	117,7	140,6
- Francia	100,0	128,0	178,9
- Regno Unito	100,0	107,8	138,5
- Germania	100,0	119,3	151,3

Fonte: Nomisma, La produttività in Italia, vol. I, Rapporto al Cnel, Edizioni Il Sole-24 ore, 1987, p. 133.

(1) Energia prodotta per occupato.

(2) Tonnellate e numero di passeggeri trasportati per km.

(3) Tonnellate e numero di passeggeri trasportati per km.

(4) Anno iniziale 1975, anno finale 1984.

(5) Numero di chiamate per dipendente; anno iniziale 1977, anno finale 1984.

tori dipendenti è completa per il periodo 1961-88; b) che è aumentata nel tempo, essendo pari al 135 per cento nel periodo 1973-88 (5).

L'elevato grado di traslazione delle imposte dirette sui salari era già stato trovato per un certo numero di paesi industrializzati da Tullio (1986). L'aumento del costo del lavoro incide a sua volta negativamente sulla domanda di lavoro e sull'occupazione, come dimostrato per esempio da Tullio (1981) e Bodo (1990).

#### 2.4 SPESA SOCIALE, IMPOSTE E DISOCCUPAZIONE

L'ultimo gruppo di canali presi in considerazione in questo lavoro riguarda da un lato l'effetto delle imposte e dei contributi sociali e dall'altro quello delle spese sociali, incluse quelle per la sanità, sul tasso di disoccupazione. L'analisi econometrica è stata effettuata con dati annuali per il periodo 1962-89 per tutta l'Italia, e per il periodo 1971-87 per il centro-nord e per il Mezzogiorno. Un'altra variabile esplicativa del tasso di disoccupazione presa in considerazione è il ciclo economico. Già si era visto nella figura 2 che esiste una forte correlazione fra spese sociali e tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno. L'analisi econometrica conferma questo nesso: essa suggerisce una causalità che va dalla spesa pubblica sociale meridionale al tasso di disoccupazione meridionale, che è particolarmente forte negli anni Ottanta, con dei ritardi medi di 2-3 anni. La causalità esisteva anche negli anni Settanta, ma era meno marcata e i ritardi medi erano più brevi (circa un anno). Anche le imposte ed i contributi sociali a carico dei lavoratori, che vengono in massima parte traslati, sono importanti variabili esplicative del tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno. Nel centro-nord invece, oltre alle variabili sopra menzionate, sono importanti anche i contributi sociali a carico dei datori di lavoro che fanno direttamente parte del costo del lavoro e non venivano fiscalizzati nella stessa misura. Inoltre le spese sociali sono meno importanti che nel sud come determinanti del tasso di disoccupazione, come è logico attendersi, data la più ridotta entità del fenomeno; anche le imposte e i contributi a carico dei lavoratori sono meno importanti, probabilmente perché le imprese sono state in grado di compensare più che al sud gli aumenti di queste componenti del costo del lavoro con aumenti di produttività. Il ciclo economico esercita effetti significativi sul tasso di disoccupazione sia al centro-nord sia nel Mezzogiorno.

(5) Nella stima abbiamo usato come variabile indipendente il tasso di disoccupazione del centro-nord ed è interessante osservare che con l'introduzione delle imposte nell'equazione il coefficiente della disoccupazione diventa stabile nel tempo.

Le equazioni stimate possono essere considerate come delle forme ridotte di un sistema di due equazioni in cui *a*) la domanda di lavoro da parte del settore privato dipende negativamente dalle componenti del costo del lavoro (salario netto, imposte dirette, contributi a carico del lavoratore e a carico dei datori di lavoro), e positivamente dal ciclo economico; *b*) il desiderio di far parte dell'offerta «ufficiale» di lavoro, senza lavorare effettivamente nel mercato ufficiale (ma rimanendo però registrato come disoccupato) dipende dalla spesa sociale, nel senso che un suo aumento fa aumentare il tasso di disoccupazione «ufficiale». Anche le imposte e i contributi sociali a carico dei lavoratori influiscono positivamente sul desiderio di essere registrato come disoccupato ufficiale per poi lavorare nel mercato nero o non lavorare affatto.

Per riassumere, i principali risultati di questa sezione sono quindi: *a*) che gli elevati disavanzi pubblici hanno aumentato i tassi di interesse in Italia; *b*) che il debito pubblico e i trasferimenti che lo hanno causato hanno gonfiato il risparmio privato e ridotto il risparmio e l'accumulazione del capitale; *c*) che la crescente pressione fiscale, ivi compresi i contributi sociali, ha causato un aumento del costo del lavoro e un aumento del tasso «ufficiale» di disoccupazione. Gli effetti da *a*) a *c*) riducono nel lungo periodo il tasso di sviluppo dell'economia. Nella sezione che segue tratteremo del tasso di crescita dell'economia italiana nel corso del dopoguerra e dell'importanza dei fattori fiscali fra le cause del suo declino.

### DEBITO PUBBLICO, SPESA PUBBLICA E SVILUPPO ECONOMICO

Si è sviluppato negli ultimi anni un nuovo filone di letteratura empirica sullo sviluppo economico di lungo periodo (si veda ad esempio Barro 1989 e Dowrick-Nguyen 1989). Una delle ipotesi centrali di questo filone è che la produttività del lavoro e il reddito pro-capite tendono a convergere nel corso del tempo. Ciò implica che i paesi più poveri crescano più in fretta di quelli ricchi (6).

La tavola 7 mette a confronto i tassi di sviluppo del Pil pro-capite dei principali paesi industrializzati con quello italiano. Il periodo preso in esame è il 1881-1989. L'ipotesi della convergenza sembra a prima vista confermata. Nel periodo 1880-1910 la Francia e soprattutto la Gran Bretagna erano i paesi più ricchi e crescevano meno della Germania e degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti sono rimasti il paese a più forte sviluppo nella prima metà di questo secolo, ma nel periodo 1950-89 hanno registrato il tasso di crescita più basso. La Germania ha risentito delle due guerre mondiali essendo cresciuta meno degli altri paesi nel periodo 1910-50, ma poi la convergenza è stata forte.

L'Italia è un caso anomalo, e questa anomalia è spiegata secondo noi proprio dalla politica fiscale, dalla politica del debito pubblico, dalla politica nei confronti del Mezzogiorno e dall'attitudine dei governi nei confronti del mercato e dell'iniziativa privata. Per tutto il periodo 1880-1989 la crescita italiana non è molto diversa da quella della Francia e della Germania. Ne segue che il gap iniziale di reddito non si è chiuso; anzi, se prendiamo il 1861 come anno base, l'Italia ha perso notevolmente terreno almeno nei confronti della Germania. Il Pil pro-capite

(6) La spiegazione intuitiva è che il «progresso tecnico» si trasferisce a basso costo verso i paesi più poveri. Anche il modello neo-classico prevede la convergenza, ma con una spiegazione diversa: essa è il risultato della produttività marginale decrescente del capitale (Barro-Sala-I-Martin 1991).

Tav. 7

**PIL/RNL PRO CAPITE: 1880-1989**  
(medie geometriche dei tassi di crescita percentuali)

	Italia	Stati Uniti	Regno Unito	Germania	Francia
1880-1989	1,87	1,75	1,30	1,84	1,91
(1861-1989)	1,52			1,82	
1880-1910	0,62	1,73	0,87	1,69	1,28
1910-1950	0,92	1,47	0,84	0,67	0,95
1950-1989	3,80	2,06	2,10	3,26	3,37
1950-60	4,91	1,41	2,30	4,81	4,67
(1956-63)	5,54			2,80	
1960-70	4,88	2,74	1,94	3,81	3,99
1970-80	3,17	2,03	1,65	2,44	3,06
1980-89	2,07	2,07	2,51	1,85	1,59

Fonte: Sommariva-Tullio (1987) e Ifs, varie edizioni.

italiano era nel 1861 all'incirca pari a quello tedesco, mentre nel 1989 era inferiore del 30 per cento circa. E questo nonostante le distruzioni belliche siano state molto maggiori in Germania. Per l'Italia quindi l'ipotesi della convergenza non è verificata. Esiste tuttavia un'eccezione nella storia economica italiana: gli anni Cinquanta e Sessanta di questo secolo, durante i quali l'Italia converge verso il livello di reddito degli altri paesi e sembra recuperare non solo gli effetti delle distruzioni belliche (peraltro molto inferiori a quelle tedesche), ma anche il «mancato» sviluppo dall'unità d'Italia fino agli anni Quaranta. Il «mancato» sviluppo dipende sia dalla disastrosa politica fiscale seguita soprattutto nei primi decenni dopo l'unità d'Italia (si veda la figura 1), sia dalle politiche non favorevoli al mercato seguite dal fascismo (autarchia, corporativismo, concentrazioni industriali, nazionalizzazioni). Negli anni Settanta di questo secolo questo processo di convergenza dell'Italia continua, ma a ritmo ridotto rispetto ai due decenni precedenti, e si arresta poi nel corso degli anni Ottanta a convergenza ancora incompiuta. Infatti nel 1989 il Pil pro-capite italiano era pari al 53 per cento di quello americano, al 69 per cento di quello tedesco e al 77 per cento di quello francese. Il perché è a nostro avviso ovvio: le politiche fiscali e i canali di trasmissione delle politiche fiscali descritte nelle sezioni precedenti hanno operato in misura ancora moderata negli anni Settanta e in misura via via crescente negli anni Ottanta. Inoltre a

partire dalla prima metà degli anni Sessanta le politiche dei governi nei confronti del mercato sono diventate sempre meno favorevoli: basti ricordare la nazionalizzazione dell'energia elettrica, i crescenti controlli sui movimenti di capitali, l'equo canone, l'assenza di serie politiche contro i monopoli, la protezione governativa del grado di oligopolio delle aziende di credito, ecc.

Se da una parte nell'ultimo scorcio degli anni Ottanta alcune di queste politiche sono state parzialmente abbandonate, dall'altra il mantenimento della nazionalizzazione di fatto del sistema finanziario italiano, il ritorno dell'industria chimica nelle mani dello stato (vicenda Enimont) e le difficoltà politiche incontrate nei tentativi di privatizzazione delle imprese pubbliche sono testimonianza di una filosofia economica non solo statalista e contraria al mercato ma neocorporativa, eccezion fatta per la salutare apertura verso l'estero del sistema economico italiano.

A conferma della tesi che la politica fiscale non è irrilevante per il tasso di sviluppo di lungo periodo è utile notare che i due periodi di più forte sviluppo dell'economia italiana, i periodi 1884-1914 e 1950-70, sono caratterizzati dalla correzione di notevoli squilibri fiscali; infatti in tutt'e due i casi il risparmio del settore pubblico fu positivo e ci fu un significativo contributo dell'investimento pubblico al potenziamento dello stock di capitale del paese. Inoltre delle regressioni effettuate con medie quinquennali dal 1865 al 1989 e tendenti a spiegare lo sviluppo economico italiano mostrano un effetto estremamente significativo e negativo del rapporto debito pubblico/Pil sulla crescita del Pil pro-capite. L'effetto si registra anche quando si sfasa di un periodo il rapporto debito pubblico/Pil al fine di eliminare ogni residua traccia di causalità bi-direzionale fra il rapporto e la crescita (Micossi-Tullio 1991). I canali attraverso i quali l'elevato debito pubblico influisce negativamente sullo sviluppo sono i seguenti: aumento del premio al rischio sui tassi di interesse, timori di un aumento delle imposte che scoraggiano l'investimento, la bassa produttività delle spese belliche, la riduzione del risparmio causata dai trasferimenti alle famiglie e l'incertezza in generale. Nelle stesse regressioni la spesa pubblica influisce positivamente sulla crescita, ma questo effetto positivo si riduce fortemente dopo il 1970.

In un secondo set di regressioni effettuate su base annuale dal 1955 o dal 1960 al 1988 e nelle quali la spesa pubblica viene suddivisa nelle sue principali componenti: spese sociali, pagamento di interessi sul debito e altre spese, troviamo che le spese sociali influiscono negativamente sulla crescita del Pil reale, mentre la crescita dei fattori della produzione e del grado di apertura con l'estero dell'economia incidono positivamente. Anche il gap nei confronti degli Stati Uniti è significativo e ha il segno previsto dall'ipotesi della convergenza.

Un terzo set di regressioni effettuate con dati quinquennali congiuntamente per 11 paesi industrializzati e per il periodo 1955-1989 (in modo da avere in totale 77 osservazioni, 7 per ogni paese), indica effetti fortemente negativi della spesa corrente sulla crescita del Pil pro-capite, soprattutto quando si eliminano dal gruppo dei paesi i quattro con il livello più basso della spesa pubblica, e cioè l'Austria, l'Irlanda, gli Stati Uniti e il Regno Unito. Il debito pubblico invece non ha ridotto la crescita per la media degli 11 paesi durante il periodo in questione.

Riassumendo i risultati di cui si riferisce in questa sezione (per la cui analisi più dettagliata si rimanda al lavoro sopracitato degli stessi autori), sembra si possa affermare che a) il debito pubblico ha avuto effetti negativi e significativi sul tasso di crescita dell'economia italiana; b) la crescita della spesa pubblica ha influito positivamente sullo sviluppo economico nella fase iniziale dell'industrializzazione e della crescita del settore pubblico, ma questi effetti sono scomparsi o diventati negativi a partire dagli anni Settanta; c) la voce della spesa pubblica che nel caso dell'Italia ha esercitato gli effetti più negativi sembra essere la spesa sociale.

Anche se le analisi econometriche vanno sempre interpretate con una certa cautela, l'evidenza sia storica che econometrico-statistica contenuta nelle sezioni 2 e 3 di questo lavoro sembra sollevare fondati dubbi sull'opportunità di cercare soluzioni al sottosviluppo meridionale e agli squilibri regionali basate sull'eccessivo sostegno pubblico ai redditi familiari e sull'eccessivo intervento pubblico nell'economia. L'economia meridionale presenta certe caratteristiche delle economie «socialiste», ma all'est hanno imboccato la strada delle riforme; da noi non si vede nemmeno la traccia di riforme strutturali. L'economia italiana, ma soprattutto quella meridionale, si presenta malata al grande appuntamento dell'inserimento dei paesi dell'est nelle economie di mercato e all'appuntamento del 1993.

## IL FINANZIAMENTO DELLO STATO SOCIALE

GIULIO DE CAPRARIIS  
Confindustria