

Squilibri di bilancio, distorsioni economiche e «performance» di lungo periodo dell'economia italiana (*)

Stefano Micossi

Confindustria - Luiss, Roma -
College of Europe, Bruges

Giuseppe Tullio

Università di Cagliari - Luiss, Roma -
Freie Universität Berlin

This paper examines developments in Italy's public finances, in a long-run perspective and in comparison to the other main industrial countries. It argues that during the eighties Italy has entered a new type of "vicious circle", whereby ever-increasing transfers to households and enterprises effectively shield them from market discipline, crowd out private activities, and generate further demand for protection from the public sector, notably in the South.

Introduzione (1)

Dalla fine degli anni '60 si è innescato in Italia un drammatico deterioramento nei conti pubblici. A causa dei forti disavanzi, nel conto corrente e nel saldo globale, fatti registrare annualmente dai conti pubblici, il rapporto debito pubblico/pil è quasi triplicato ed ha ormai superato il 100%.

(*) Questo saggio è stato realizzato nell'ambito di un progetto di ricerca su: «Politica monetaria: obiettivi e strumenti in ambiente di crescente integrazione internazionale», finanziato con il contributo Cnr n. 89.05084.CT10. La versione inglese è stata pubblicata nel *Quaderno di ricerca* n. 9, 1991, dall'Osservatorio e centro di studi monetari dell'università Luiss.

(1) Gli autori sono grati ad Alessandra Colecchia per l'eccellente lavoro di ricerca svolto e a Giuseppe Rosa per la preziosa guida attraverso i misteri delle statistiche regionali italiane. Simona Giannini ha battuto e ribattuto con infinita pazienza e diligenza numerose versioni del lavoro.

Avvertenza: i numeri nelle parentesi quadre si riferiscono alla Bibliografia in appendice.

Il grafico 1 può aiutare a porre questi sviluppi in prospettiva storica. Come risulta evidente, gli ultimi venti anni hanno rappresentato per l'Italia il periodo, in tempo di pace, in cui i disavanzi del settore pubblico sono risultati più ampi e si sono protratti più a lungo nel tempo dall'unificazione d'Italia nel 1861 (Spaventa [51]). Il rapporto debito/pil era in realtà già salito al di sopra del 100% nei primi anni dopo l'unificazione, in seguito all'eccezionale sforzo finanziario che la creazione di un sistema statale unificato e di una rete nazionale di infrastrutture (principalmente la costruzione di una rete ferroviaria) aveva richiesto, e successivamente in occasione delle due guerre mondiali. Questa è tuttavia la prima volta che si è sistematicamente fatto ricorso in maniera massiccia all'indebitamento pubblico al solo fine di sostenere il consumo, con il risultato di dissipare il risparmio privato e di mantenere il livello della spesa pubblica costantemente al di sopra delle entrate. Il rapporto tra la spesa pubblica e il pil, è così progressivamente salito dal 30 al 53%, a causa della vertiginosa crescita dell'occupazione nel settore pubblico, della spesa per l'assistenza sociale e le pensioni, e di altre voci di spesa corrente.

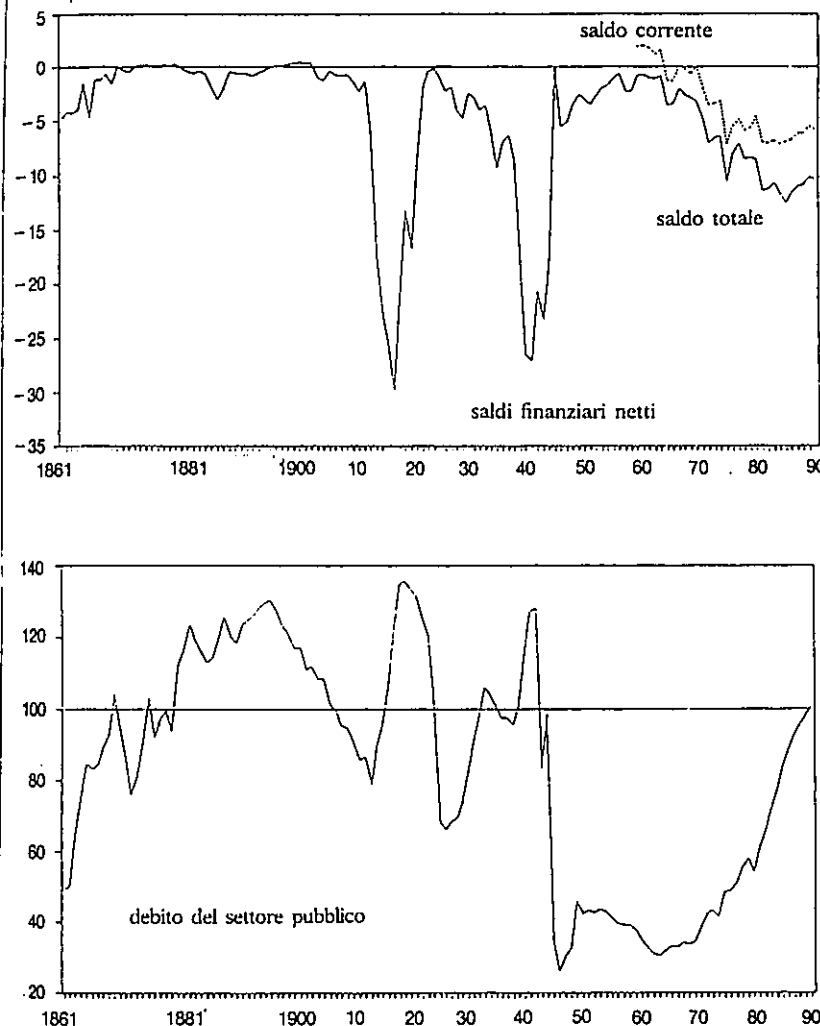
Nonostante il continuo succedersi nel corso degli ultimi anni di propositi di risanamento della finanza pubblica, il disavanzo del settore pubblico risultava nel 1990 ancora pari all'11% del pil, più o meno lo stesso livello del 1979, quando l'Italia era entrata a far parte dello Sme. Vi è stata finora da parte dei vari governi la tendenza a non attribuire troppa importanza al problema degli squilibri di finanza pubblica, soprattutto perché una riduzione della spesa pubblica e del disavanzo danneggerebbe senza alcun dubbio le loro fortune politiche, ma anche perché non vi è forse da parte della classe politica una chiara percezione dei costi e dei rischi economici e sociali dell'attuale situazione.

Nel periodo più recente, tuttavia, sia sui mercati internazionali che sul mercato interno, sta diventando sempre più difficile per i prodotti manufatti italiani mantenere le quote di mercato, mentre l'inflazione ha nuovamente mostrato segnali di ripresa in un contesto caratterizzato da un rallentamento nella crescita della produzione e da una caduta degli investimenti e del risparmio.

D'altro canto è stata esplicitamente manifestata dagli altri paesi comunitari la ferma opposizione ad una piena partecipazione alla

GRAF. 1

SALDI FINANZIARI ANNUALI E DEBITO
DEL SETTORE PUBBLICO: 1861-1990
(rapporti percentuali sul pil)



Fonte: SPINELLI F. - FRATANNI M.: *Storia monetaria d'Italia (1861-1957)*, 1991; MINISTERO DEL TESORO: *Il debito pubblico in Italia (1861-1987)*, 1988 e CONTABILITÀ NAZIONALE per gli aggiornamenti.

banca centrale comune e alla fase finale dell'unione monetaria per quei paesi ancora travagliati da forti squilibri fiscali; i membri della Conferenza intergovernativa sembrano favorevoli all'introduzione di vincoli formali sulla posizione fiscale dei singoli paesi.

Questo studio argomenta che, negli anni '80, l'Italia è entrata in un nuovo tipo di «circolo vizioso», dopo quello, caratterizzato da svalutazioni del cambio e inflazione, tipico degli anni '70. Il nuovo circolo vizioso consiste in aumenti sempre più consistenti di trasferimenti del settore pubblico che, consentendo ad una parte sempre più ampia del sistema economico di evitare di misurarsi con la disciplina di mercato e con i vincoli di bilancio, determina lo spiazzamento delle attività produttive esposte alla concorrenza e privilegia, invece, il pubblico impiego, le attività e i servizi «assistiti» che operano all'interno di mercati protetti. Gli effetti perversi della presenza sempre più estesa dello Stato nel sistema economico sono particolarmente evidenti nel mezzogiorno. Gli oneri dei quali viene gravato il sistema economico, in termini di maggior prelievo fiscale, di più elevati tassi di interesse, di una mediocre qualità dei servizi pubblici e delle infrastrutture, allo scopo di mantenere un settore statale sempre più ampio ed un crescente numero di attività sovvenzionate, riducono la possibilità per le imprese esposte alla concorrenza di competere nei mercati internazionali, con conseguenze negative sulla crescita del prodotto e l'accumulazione di capitale. Tassi di crescita modesti determinano a loro volta nuovi incrementi sia nella domanda di trasferimenti da parte delle famiglie, a titolo di compensazione per la perdita di reddito, sia nella domanda di investimenti pubblici dai rendimenti molto bassi o addirittura negativi.

Il lavoro si articola in tre paragrafi. Il paragrafo 1 prende in esame le principali tendenze degli aggregati del settore pubblico dal 1960. L'attenzione si concentra sui seguenti aspetti: *a)* le principali caratteristiche e cause dell'espansione della spesa pubblica; *b)* le principali tendenze nelle entrate del settore pubblico e le ragioni che rendono improponibili ulteriori aumenti delle aliquote e della pressione fiscale; *c)* alcune osservazioni sulla qualità dei servizi pubblici e sulla produttività degli enti e imprese pubbliche; *d)* il contributo particolare del mezzogiorno nel determinare ad un tempo gli squilibri di finanza pubblica, l'anomala e inarrestabile crescita del settore

pubblico e il progressivo indebolimento dell'economia del settore privato.

Il paragrafo 2 analizza i canali principali attraverso cui la spesa pubblica, l'imposizione fiscale, il disavanzo e il debito pubblico esercitano un'influenza negativa sulla crescita del prodotto e del reddito *pro capite* nel centro-nord e il prodotto *pro capite* nel sud. Si prendono in esame gli effetti delle variabili fiscali su quattro grandezze:

(i) i tassi di interesse: nell'ipotesi che elevati debiti e disavanzi determinino aumenti nei tassi dell'interesse, gli investimenti del settore privato risulteranno penalizzati (in un'economia aperta questa ipotesi implica, naturalmente, che l'offerta di risparmio non sia infinitamente elastica al tasso di interesse);

(ii) i consumi: se i percettori di trasferimenti pubblici finanziati con imposte presentano una propensione al consumo più elevata di coloro che sono colpiti dalle maggiori imposte, l'effetto redistributivo dell'intervento pubblico determinerà un aumento dei consumi aggregati e una diminuzione del risparmio aggregato e degli investimenti; se, d'altra parte, i trasferimenti sono finanziati con l'emissione di titoli, l'effetto netto sui consumi dipenderà dalla questione ben nota se i titoli di Stato costituiscano ricchezza netta, questione che sarà anch'essa analizzata in questo contesto;

(iii) i salari: se gli aumenti di imposizione diretta vengono «trasferiti in avanti», i salari lordi tenderanno ad aumentare in seguito ad aumenti di imposizione fiscale; a una più bassa qualità dei servizi pubblici corrisponderà probabilmente un più elevato grado di traslazione degli aumenti di imposta; in un'economia costretta dal vincolo del cambio nominale, gli aumenti salariali condurranno a una riduzione dei margini di profitto e della competitività internazionale, da un lato, e a una riduzione della domanda di lavoro e della crescita dall'altro;

(iv) la disoccupazione: se gli aumenti di imposta (a causa di un alto grado di «traslazione in avanti») determinano una riduzione nella domanda di lavoro, e eccessivi trasferimenti riducono l'offerta di lavoro — vale a dire la disponibilità a lavorare e ad emigrare, nel caso il lavoro non sia disponibile nel luogo di residenza — le imposte sul lavoro e i trasferimenti alle famiglie dovrebbero esercitare significativi effetti positivi sul tasso di disoccupazione; questi effetti vengono

analizzati sia a livello nazionale che separatamente per il mezzogiorno e per il centro-nord, utilizzando dati disponibili a livello regionale sulle imposte dirette, sui trasferimenti e sulla disoccupazione.

Risulta che gli effetti perversi del debito, dei disavanzi e della dimensione del settore pubblico, trasmessi attraverso i canali descritti, sono estremamente significativi. Questi canali rappresentano soltanto una parte — peraltro importante — delle molte vie attraverso le quali i governi possono influenzare la crescita economica. In linea di principio, l'aumento della spesa pubblica può contribuire ad accelerare la crescita dell'economia nel lungo periodo se tende ad incentivare la ricerca e lo sviluppo, gli investimenti nel sistema educativo e il libero scambio, se tende a promuovere politiche volte a migliorare la competitività, a ridurre esternalità negative sulle imprese private, se promuove una coerente politica energetica o una efficace politica sanitaria; essa può, tuttavia, contribuire anche a ridurla, se le risorse stanziare per questi obiettivi vengono sperperate. L'evidenza dei risultati che presentiamo, pertanto, indica la possibilità di ben più forti effetti negativi del settore pubblico sull'economia.

Nel paragrafo 3 viene effettuata una verifica empirica degli effetti della spesa pubblica e del debito sulla crescita dell'economia, utilizzando la metodologia dei modelli cosiddetti dello «sviluppo endogeno» recentemente sviluppati in letteratura. Si eseguono tre tipi di verifiche empiriche: *a)* su dati relativi all'economia italiana dal 1965 al 1989 utilizzando medie di cinque anni; *b)* su dati annuali, sempre relativamente al caso italiano, dal 1955 al 1989, con una divisione della spesa pubblica in quattro categorie; *c)* su dati relativi a undici paesi industrializzati, utilizzando medie relative a cinque anni, dal 1955 al 1989. I risultati cui siamo giunti, per quanto riguarda l'Italia nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, inducono a concludere che, dal periodo 1965-1970 circa in poi, il continuo aumento della spesa pubblica e del debito rispetto al pil ha esercitato forti effetti negativi sulla crescita dell'economia.

Ciò che l'Italia dovrebbe fare risulta pertanto piuttosto chiaro. Ridurre il disavanzo e invertire la crescita del rapporto fra debito e pil, per quanto importante possa essere, rappresenta soltanto una parte della terapia da seguire. L'incidenza della spesa pubblica nell'economia e, più in generale, la presenza eccessiva dello Stato, che distorce

l'allocazione delle risorse ed alimenta la corruzione e la criminalità organizzata contribuendo in maniera crescente a soffocare l'economia di mercato, devono essere ridotte se si vuole che l'Italia possa prendere parte al processo di integrazione europea e trarre beneficio dal mercato unico. Si dovrà inoltre procedere ad una drastica lotta contro l'inefficienza che trasforma la qualità delle nostre istituzioni pubbliche, dei nostri servizi pubblici e delle nostre infrastrutture in un peso assolutamente insopportabile per il sistema economico.

1. - Il settore pubblico nel sistema economico italiano

1.1 *Gli sviluppi macro-economici dal 1952 al 1990: una introduzione*

Dopo aver fatto registrare tassi molto elevati fino ai primi anni '60, la crescita del pil reale in Italia è rallentata costantemente. Nella tavola 1 sono riportati i dati macro-economici di base dal 1952, divisi in quattro sottoperiodi (1952-1963, 1964-1972, 1973-1980, 1981-1990). Il rallentamento della crescita risulta evidente: dal 5,9% del periodo 1952-1963 si è passati al 4,6 del periodo 1964-1972, al 4,1 del 1973-1980, al 2,3 del 1981-1990, al 2 del 1990. Il tasso di crescita degli investimenti in termini reali è sceso drasticamente dai valori fatti registrare agli inizi degli anni '60 e, da allora, è rimasto mediamente sotto il 3%.

Negli anni '50, le motrici principali della crescita furono costituite da: *a)* un forte accumulo di capitale, stimolato dalla ricostruzione del dopo-guerra e da una politica economica tesa a sviluppare il mercato; *b)* una forte crescita delle esportazioni, favorita dalla liberalizzazione degli scambi e dalla rapida espansione dei mercati di sbocco. L'impulso generato dalla politica di ricostruzione si attenuò nel periodo 1964-1972 e, al fine di sostenere una domanda di investimenti ormai logora, si incrementarono gli investimenti pubblici e i sussidi alle spese per beni di investimento al settore privato. Le politiche del governo si posero sempre più in contrasto con le regole del mercato. Il tasso di crescita medio degli investimenti scese, in termini reali, dal 10% del periodo 1952-1963 a solo il 2,1% del periodo 1964-1972. Gli effetti

L'ECONOMIA ITALIANA: DATI DI BASE 1952-1990
(tassi di crescita percentuali annui e rapporti sul pil)

	1952-1963	1964-1972	1973-1980	1981-1990	1990
pil (a)	5,9	4,6	4,1	2,3	2,0
investimenti fissi (a)	10,0	2,1	2,5	1,8	3,0
esportazioni (a).....	12,0	12,5	5,1	4,4	3,5
importazioni (a)	13,5	8,3	3,9	4,5	4,5
indice dei prezzi al consumo (a).....	3,4	3,8	15,0	9,8	6,1
risparmio privato (b)					
— lordo.....	19,7	23,2	23,8	27,5	26,0
— netto.....	11,3	14,4	15,4	15,4	14,1
investimenti fissi (b)					
— lordi	21,2	21,1	24,1	20,9	20,2
— netti	12,6	12,8	12,4 (1)	8,8	8,4
saldo corrente sull'estero (c)	0,3	2,3	- 0,6	- 0,8	- 1,4
saldi del settore pubblico (d)					
— totale.....	- 1,4 (2)	- 4,1	- 8,7	- 11,1	- 11,5
— corrente	1,8	0,9	- 5,0	- 6,5	- 7,3
promemoria:					
— tasso di disoccupazione	5,2 (3)	5,5	6,8	9,4	11,0
— popolazione attiva/totale	43,7 (4)	40,1	38,8	41,2	42,0
— ragioni di scambio (indice 1980 = 100)....	136,6	133,7	107,0	107,9	120,7
— grado di apertura (e)	19,4	24,5	32,5	31,7	30,1

(a) Tassi di crescita percentuali; (b) rapporti percentuali sul pil; (c) definizione di contabilità nazionale; (d) include tutte le amministrazioni pubbliche; (e) esportazioni + importazioni (al netto delle importazioni di petrolio) in rapporto percentuale sul pil.

(1) nostre stime; (2) 1960-1963; (3) 1959-1963; (4) 1954-1963.

Fonte: ISTAT; BANCA D'ITALIA e nostre elaborazioni.

positivi del mercato comune e la continua espansione del commercio mondiale consentirono, tuttavia, di mantenere elevata, in termini reali, la crescita delle esportazioni (12,5% all'anno).

Per la gran parte di questo periodo, l'Italia presentava ancora, in termini di costo del lavoro, un sostanziale vantaggio rispetto ai paesi più industrializzati. Negli anni che corrono tra la fine degli anni '60 e gli inizi degli anni '70, tuttavia, le crescenti tensioni sociali e una forte

militanza sindacale portarono a consistenti aumenti salariali, che annullarono quasi del tutto i vantaggi di costo degli anni precedenti. Il potere legislativo contribuì a rafforzare questi sviluppi negativi con l'introduzione di stretti vincoli sul mercato del lavoro.

A partire dal 1973, l'inflazione cominciò ad accelerare, e la profittabilità delle imprese, delle grandi in particolare, risultò seriamente compromessa. Nel corso del periodo 1973-1980, tuttavia, l'economia fece registrare ancora una crescita del 4,1%, grazie principalmente all'impulso fornito dalle ripetute svalutazioni del tasso di cambio. In seguito al primo *shock* petrolifero, il disavanzo del settore pubblico esplose principalmente a causa del tentativo di compensare le famiglie della perdita di reddito determinata dal peggioramento delle ragioni di scambio. L'indicizzazione delle retribuzioni agli aumenti di prezzo divenne, inoltre, pressoché totale. Il governo proseguì ad interferire costantemente sull'operare dei meccanismi del mercato, con ampie garanzie (per legge o di fatto) di salvaguardia del posto di lavoro, col controllo degli affitti, e con trasferimenti tesi a coprire le perdite stratosferiche delle imprese pubbliche. Nel frattempo gli operatori italiani venivano esclusi dai mercati finanziari internazionali in virtù degli stretti controlli introdotti sul mercato dei cambi. In seguito a ripetute crisi valutarie e al quasi totale esaurimento delle riserve valutarie, l'introduzione di un severo programma di stabilizzazione fiscale (nel periodo 1976-1977), accompagnato da politiche monetarie e del cambio meno restrittive (fino a tutto il 1979), favorì in ultimo il rilancio delle esportazioni e il riequilibrio nei conti con l'estero, ma non riuscì, tuttavia, a riportare l'inflazione sotto controllo.

Nel 1979 l'Italia entrò a far parte dello Sme, quantunque con una banda di oscillazione del tasso di cambio del 6%. I costi, pur rimanendo a livelli superiori a quelli dei concorrenti europei (De Nardis-Micossi [22]), furono ridotti e la lira cominciò conseguentemente ad apprezzarsi in termini reali. L'industria italiana riuscì ad ottenere forti aumenti di produttività con l'eliminazione dell'occupazione in eccesso e con l'introduzione di nuove tecnologie (ad uso intensivo di capitale), specialmente nella prima parte del decennio. Un certo sostegno finanziario da parte del governo e accordi con i sindacati dei lavoratori resero possibile la restaurazione di un certo grado di vitalità nel settore manifatturiero; l'inflazione cominciò a decelerare e la crescita

riprese gradualmente nella seconda parte del decennio. Le esportazioni continuarono a crescere, anche se si registrò qualche perdita nelle quote di mercato; le pressioni sulla competitività si riflessero principalmente in una più elevata elasticità delle importazioni (1,9 mediamente nel decennio, ben oltre il 2 negli anni più recenti) che determinarono un notevole disavanzo di conto corrente nei conti con l'estero (0,8% del pil nella media del decennio), nonostante i sostanziali guadagni occorsi nelle ragioni di scambio nel periodo 1986-1990.

L'inflazione continuò a rallentare fino al 1986, sotto la spinta di rigide politiche monetarie e di cambio, ma incominciò a riprendere nuovamente vigore durante la seconda metà del decennio quando la rimozione delle restrizioni sui movimenti di capitale rese possibile l'afflusso di ampi finanziamenti dall'estero e quando le retribuzioni cominciarono nuovamente ad accelerare, trainate dalle forti pressioni dei salari nel pubblico impiego e dagli aumenti dei margini nel settore protetto dei servizi (De Nardis-Micossi [22]).

1.2 Le principali tendenze della spesa del settore pubblico, delle entrate e dei saldi finanziari: 1960-1990

Tra il 1960 e il 1990, la spesa totale della pubblica amministrazione aumentò dal 30,7 al 52,3% del pil; l'aumento è da imputare interamente alla spesa corrente, e più in particolare alla spesa per la previdenza e l'assistenza sociale e agli esborsi per gli interessi (entrambe le voci per oltre 8 punti percentuali del pil), e infine alla spesa per il personale per quasi 3 punti (tav. 2). Si tratta del periodo di aumenti più lungo e al tempo stesso più forti fatti registrare dalla spesa pubblica nel corso di centotrenta anni di storia dell'Italia.

Gli aumenti di spesa sono avvenuti in tre ondate; nel 1961-1965 (con 5 punti del pil), nel 1970-1975 (con 7,5 punti) e nel 1979-1985 (con 9,8 punti). Nei primi due casi la maggior parte degli aumenti furono dovuti alle spese per la previdenza sociale e per il personale mentre gli esborsi per interessi sono emersi quale una delle maggiori fonti di spesa soltanto negli anni '80, in seguito al notevole accumulo di debito da parte del settore pubblico (Franco [28]).

Vale la pena sottolineare tre caratteristiche di questa spesa.

Tav. 2

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

	1960	1970	1980	1990
uscite				
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
entrate				
— 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	-4,5	-7,3
— al netto degli interessi	4,6	1,7	0,8	2,3
debito pubblico	31,0	35,0	53,6	100,7
promemoria:				
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 [42].

incontrollata. In primo luogo, gran parte degli aumenti di spesa furono caratterizzati da trasferimenti diretti alle persone fisiche (retribuzioni, pensioni e prestazioni sociali di vario genere). Negli anni iniziali, fino agli anni '60 e ai primi anni '70, le retribuzioni per dipendente e le prestazioni sociali furono contenute, e si registrò una forte espansione dell'occupazione nel settore pubblico e un rapido aumento nel numero dei beneficiari di pensioni e altre forme di trasferimenti; negli anni successivi, presero corpo forti pressioni per un aumento del livello medio delle retribuzioni e dell'assistenza sociale. Il numero dei dipendenti pubblici ha ora raggiunto il 18%

della forza lavoro (4.218.000 dipendenti), e i percettori di pensione hanno raggiunto il numero di 19 milioni su una popolazione di 57 milioni (esiste un'ampia possibilità di cumulo di diverse pensioni). Il livello medio della retribuzione nel pubblico impiego è adesso circa il 15% più elevato che nel settore privato; il rapporto tra il livello medio della pensione di vecchiaia e la retribuzione media, relativamente al fondo per i lavoratori dipendenti, ha superato il 50%, e il rapporto di «equilibrio» (vale a dire il livello che il sistema raggiungerà una volta che esso arriverà a regime) è pari all'80% (Centro Studi Confindustria [17]). La distribuzione per regioni dei posti di lavoro e delle prestazioni sociali evidenzia senza alcun dubbio che l'obiettivo di provvedere uno stipendio, prescindendo dalle reali necessità degli individui o dalle esigenze funzionali dell'amministrazione, ha giocato un ruolo essenziale nel determinare l'espansione dell'occupazione nel settore pubblico e delle altre prestazioni sociali (Centro Studi Confindustria [14]).

In secondo luogo, un contributo sostanziale agli aumenti di spesa, in particolare dopo il 1970, è stato dato dalle amministrazioni locali e dagli enti decentralizzati. La quota di spesa corrente imputabile alle amministrazioni locali è passata da circa un quinto nel 1970 a quasi il 30% nel 1989, la quota imputabile alla spesa per il personale dal 30 al 40%. Questo andamento è da mettere in relazione principalmente a due cambiamenti istituzionali. Il primo fu apportato con una riforma fiscale, introdotta nei primi anni '70, per cui le amministrazioni locali venivano private di gran parte delle loro fonti di entrata, spostando in tal modo la responsabilità di trovare la copertura finanziaria per eventuali spese al potere centrale, esentando così di fatto gli uomini politici locali dal dover sottoporre al giudizio politico degli elettori le loro decisioni di spesa e nascondendo all'elettorato stesso la percezione dei costi a queste connessi, in termini di maggiori contributi fiscali. Il secondo fu dovuto alla creazione del Servizio sanitario nazionale che assegnava anch'esso ad enti decentralizzati — le regioni e le Unità sanitarie locali — decisioni di spesa equivalenti ad oltre il 5% del pil, la cui copertura doveva essere assicurata in pratica da contributi prelevati direttamente dalle buste paga su scala nazionale e, per la parte residuale, dal Tesoro.

In terzo luogo, in ogni centro di spesa, tanto a livello centrale che locale, gli accordi istituzionali sono stati gradualmente modificati con-

il risultato di rimuovere di fatto il vincolo di bilancio e, con esso, ogni percezione dei costi associati con un dato servizio o forma di assistenza (2).

Passando alle entrate, risulta evidente che, pur non essendo risultate sufficienti a colmare le lacune del bilancio, esse hanno determinato, dal 1979, un sostanziale aumento della pressione fiscale (dal 30 a quasi il 43% nel 1990; un ulteriore aumento di 4 punti percentuali del pil è programmato per il periodo 1991-1994 nel nuovo *Documento di programmazione economica e finanziaria* del governo). La maggior parte dell'aumento è da imputare alle imposte dirette, grazie alla riforma dei primi anni '70.

Vale la pena sottolineare alcune caratteristiche del sistema di contribuzione fiscale italiano. In primo luogo, il sistema è caratterizzato da un gran numero di imposte e aliquote fiscali; dalla moltiplicazione di privilegi e esenzioni accordate a particolari gruppi (professionisti, piccoli commercianti, ecc.), attività produttive (agricoltura) e regioni (mezzogiorno); da una vasta evasione (Ceriani-Frasca-Monicel-

(2) La necessità — stabilita dalla Costituzione (art. 81) — di provvedere una adeguata copertura ai disegni di legge sulla spesa è stata sistematicamente aggirata dal Parlamento, con la benevola tolleranza del governo e della Presidenza della repubblica. Fino a pochi anni fa, il bilancio dello Stato non consentiva neanche di classificare pienamente le spese ed i costi per obiettivo funzionale. In molte aziende e servizi pubblici le tariffe fatte pagare direttamente agli utenti coprono soltanto una parte trascurabile dei costi variabili. Non esiste una adeguata contabilità delle attività e del patrimonio del settore pubblico e in molti casi la svalutazione del capitale causata dal deprezzamento viene semplicemente ignorata. Con il tempo specifiche norme legislative hanno per lo più spezzato il legame tra contributi versati e l'ammontare della pensione cui si ha diritto persino in quei casi in cui i beneficiari non risultino affatto bisognosi. Analogamente, i dottori, i singoli ospedali, le Unità sanitarie e le regioni non sono stati ritenuti per nulla responsabili per le spese sanitarie che essi stessi hanno determinato o permesso, spesso in contrasto con i tetti legislativi e amministrativi fissati dalla legge finanziaria e dal governo. E la lista potrebbe continuare. Tuttavia, è nella gestione del personale che le cose sono andate davvero male. In gran parte del settore pubblico non esiste semplicemente alcuna responsabilità per il risultato conseguito e tutta l'enfasi si è riposta sul rispetto di complesse procedure formali. Gli amministratori non sono in grado di decidere ma, d'altra parte, non possono essere ritenuti responsabili se non in casi estremi di provata frode. I dipendenti fruiscono di una giornata lavorativa più corta che nel settore privato, possono essere assegnati ad altre funzioni solo con estrema difficoltà e godono di avanzamenti automatici di carriera indipendentemente dalle loro prestazioni. I rapporti gerarchici sono stati ridotti al minimo da una dirigenza indebolita e da onnipresenti e onnipotenti sindacati, organizzati secondo le linee dei partiti e resi compartecipi per legge o di fatto a tutte le più importanti decisioni riguardanti non solo il personale, ma anche i ministeri, gli enti e la gestione delle imprese pubbliche (CASSESE et Al. [13]).

li [20]). Conseguentemente, il sistema soffre di severi problemi di equità orizzontale e verticale e risulta fortemente distortivo.

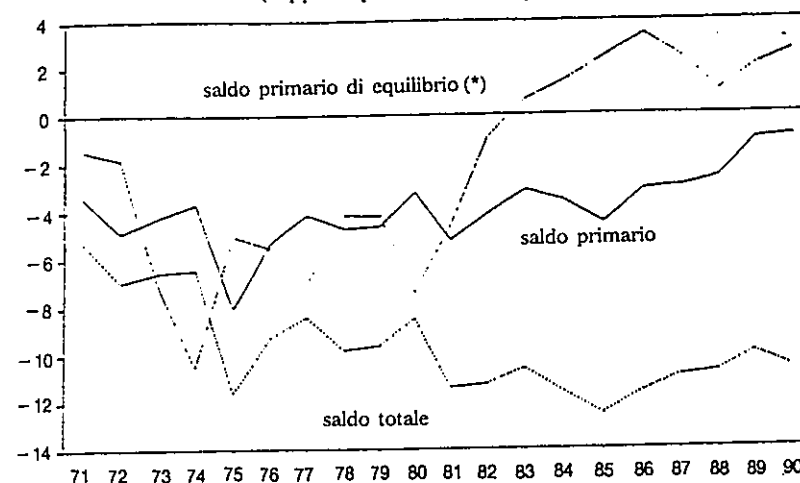
In secondo luogo, la pressione fiscale effettiva su coloro che pagano in base all'aliquota prescritta dalla legge ha già superato i livelli che si riscontrano in altri paesi della Cee per le persone fisiche, ed ha raggiunto livelli paragonabili a quelli prevalenti all'estero per quanto riguarda l'imposizione sulle imprese (Centro Studi Confindustria [15], Cer [19]). Le aliquote fiscali sono sostanzialmente in linea con quelle osservabili all'estero per ciò che concerne l'imposta sul valore aggiunto (Iva) e notevolmente superiori per le imposte indirette (con un carico estremamente pesante su petrolio ed energia), e uguali o più elevate di quelle riscontrabili all'estero per l'imposizione diretta (Centro Studi Confindustria [15]).

In terzo luogo, oltre un terzo delle entrate globali è costituito da contributi sanitari e previdenziali, gravanti per la maggior parte sulla busta paga del lavoratore dipendente, ancora una volta con forti esenzioni o riduzioni (nell'agricoltura, nell'artigianato, nel piccolo commercio), e con aliquote molto basse sui redditi da lavoro autonomo (professionisti e altri). A causa della elevata spesa per pensioni e della iniqua distribuzione della pressione contributiva, l'Italia presenta nel settore industriale un cuneo fiscale tra costo del lavoro e retribuzione netta tra i più ampi del mondo industrializzato (il rapporto tra queste due grandezze è pari al 205%, contro un 180-190% in Francia, Danimarca e Germania, un 150% circa nel Regno Unito e negli Stati Uniti e un 130% in Giappone). Dal momento che i contributi vengono formalmente versati dai datori di lavoro, i lavoratori sono solo minimamente in grado di percepire il costo dei vari benefici di cui essi usufruiscono: d'altra parte, gli incrementi di contribuzione sono diventati, negli ultimi anni, una delle maggiori cause dell'ascesa del costo del lavoro (Centro Studi Confindustria [16]).

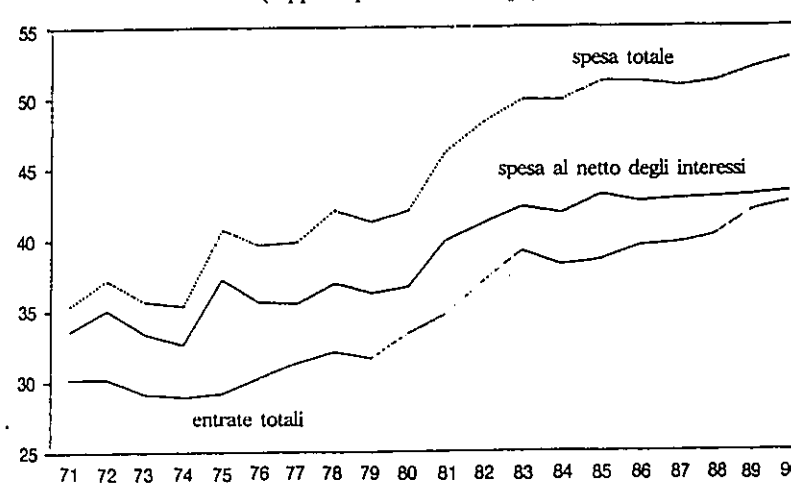
Nonostante la rapida crescita delle entrate, i saldi finanziari (sia totali che di parte corrente) di finanza pubblica sono rimasti, dalla metà degli anni '70, ampiamente negativi (graf. 2). Mentre la quota delle entrate rispetto al pil è aumentata dal 1980 al 1990 di dieci punti percentuali (tav. 2), nel corso del decennio il debito pubblico è quasi raddoppiato, raggiungendo alla fine del 1990, il 100,7% del pil annuo.

Allo scopo di collocare l'evoluzione della finanza pubblica in Italia

SALDI FINANZIARI DEL SETTORE PUBBLICO (rapporti percentuali sul pil)



SPESE ED ENTRATE DEL SETTORE PUBBLICO (rapporti percentuali sul pil)



(*) Saldo primario che stabilizza il rapporto debito/pil sul livello dell'anno precedente, calcolato secondo la metodologia di BLANCHARD [10], spiegato nella nota 5 del paper (prg. 4, p. 40).

in un contesto adeguato, abbiamo raggruppato nella tavola 3 le variazioni fatte registrare dalle principali componenti della spesa, delle entrate e del debito del settore pubblico nei quattro più grandi paesi della Cee nel corso degli anni '80. L'Italia si distingue per essere il paese che ha fatto registrare il più marcato aumento nella spesa, nelle

TAV. 3

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

(a) Stime Ocse.

Fonte: Ocse e per l'Italia, CONTABILITÀ NAZIONALE.

entrate e nel debito; l'unico grande paese della Cee con un ampio disavanzo; il paese in cui i rapporti della spesa, degli esborsi per interessi e del debito rispetto al pil sono più elevati. Si nota che, tra i paesi presi in considerazione, la Germania e il Regno Unito sono in effetti riusciti a ridurre il rapporto tra spesa e pil. Riduzioni ancora più rapide nei rapporti della spesa e del debito rispetto al pil si registrano in paesi quali il Belgio, l'Irlanda e l'Olanda, che avevano accumulato negli anni '70 e agli inizi degli anni '80, grossi debiti in rapporto al pil. Dalla parte delle entrate, l'Italia presenta ancora, nella tavola, dei rapporti rispetto al pil inferiori a quelli degli altri paesi, nonostante faccia registrare gli aumenti più elevati. Nel 1991, tuttavia, questo divario è stato colmato.

1.3 La qualità del settore pubblico

Abbiamo già visto che l'espansione del settore pubblico è aumentata costantemente nel tempo, al fine di soddisfare la richiesta di protezione e compensazione che si levava sempre più forte da parte di individui, di gruppi di interesse e dalle regioni. La rimozione progressiva, ad ogni livello di governo, del vincolo di bilancio e la concezione assai diffusa che la spesa pubblica altro non fosse che distribuzione diretta di reddito, hanno portato ad un progressivo deterioramento della qualità dei servizi pubblici e della produttività del lavoro nel settore pubblico, come è stato ampiamente dimostrato da Commissioni speciali istituite dal Tesoro e da ricerche private (per esempio, Ministero del Tesoro [35], Centro Studi Confindustria [14]). La tavola 4 sintetizza alcuni confronti internazionali, preparati da un istituto privato, Nomisma, per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Lo stesso istituto ha calcolato altrove che i differenziali di produttività esistenti in questi settori, relativamente ad un campione di paesi avanzati, variano da circa il 30% nelle comunicazioni e nei servizi postali al 50-60% nei trasporti ferroviari ed aerei; il divario minore si riscontra nell'energia elettrica (circa il 16%; Alò-Rosa [1], tav. 7, p. 37). Stime sulla dotazione complessiva di infrastrutture (riportate anch'esse in Alò-Rosa [1]), mostrano che se si pone la media Cee pari a 100, la media dell'Italia risulta pari a 89: in

Tav. 4

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

servizi/paesi	1970	1980	1985
elettricità (1)			
— Italia	100,0	159,6	183,8
— Francia	100,0	172,4	201,6
— Regno Unito	100,0	137,0	174,7
ferrovie (2)			
— 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
linee aeree (3)			
— 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
servizi postali (4)			
— 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
telecomunicazioni (5)			
— 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

(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.

Fonte: NOMISMA: *La produttività in Italia*, vol. I, «Rapporto al Cnel», Milano, il Sole-24 ore, 1987, p. 133.

particolare, essa è uguale a circa 70 rispetto alla Francia, alla Germania e al Regno Unito e a circa 50 relativamente a Belgio e Olanda. La posizione relativa dell'Italia è addirittura peggiorata nel tempo: l'attuale valore medio rispetto alla Cee, 89, si confronta con un valore che risultava pari a 95 nel 1970.

Il peggioramento dell'amministrazione pubblica è avvenuto in maniera uniforme su tutti i fronti e ha coinvolto persino servizi pubblici quali l'ordine pubblico e la polizia, la giustizia e la pubblica istruzione.

1.4 La finanza pubblica e il mezzogiorno

La natura degli squilibri della finanza pubblica e del loro impatto nel sistema economico può essere ulteriormente analizzata disaggregando i flussi della spesa, delle entrate e del disavanzo per aree geografiche. Nella tavola 5 sono presentati, per il mezzogiorno e per il

Tav. 5

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									
investimenti pubblici ..	1,0	8	39	0,9	4	61	1,0	5	100
sussidi agli investimenti	0,8	6	35	0,8	4	65	0,8	4	100
contributi sociali	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

Legenda:

(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.

Fonte: SCANDIZZO [49] e ISTAT.

resto del paese, dati relativi alle spese, alle entrate e ai saldi finanziari del settore pubblico elaborati da Scandizzo [49]. La colonna (a) mostra i valori *pro capite* (in milioni di lire correnti), la colonna (b) i rapporti rispetto al pil (per ciascuna area), la colonna (c) presenta, per ogni voce, le quote sul totale nazionale (per riga).

Prendendo in considerazione in primo luogo quest'ultimo valore, si può vedere che per il mezzogiorno la quota di spesa è pari al 34%, un pò al di sotto della corrispondente quota relativa alla popolazione (37%), ma ben al di sopra della quota relativa al pil (25%, v. tav. 6). Il mezzogiorno presenta valori *pro capite* più bassi sia per la spesa complessiva che per la spesa per previdenza e assistenza sociali e questo ha indotto la maggior parte degli studiosi del Mezzogiorno (3) a concludere che le poste di bilancio relative alla spesa non hanno avuto un ruolo redistributivo importante.

Opinione questa che risulta piuttosto in contrasto con il fatto che il 40% della spesa per il pubblico impiego è concentrata al sud; si può inoltre osservare che una distribuzione «neutrale» della spesa dovrebbe probabilmente riflettere l'andamento del pil piuttosto che quello della popolazione. In altre parole, la redistribuzione del reddito ha, almeno in parte, conseguito l'effetto di concentrare al sud livelli di spesa e di occupazione pubblica superiori a quelli che sarebbero stati giustificati dalla domanda di servizi pubblici.

È anche possibile rilevare che la quota aggregata di spesa nel centro-nord viene fatta lievitare dagli esborsi per gli interessi, che riflettono, naturalmente, la distribuzione del risparmio e della ricchezza. Il punto importante è tuttavia un altro: mentre nel sud la maggior parte della spesa per pensioni e assistenza viene erogata in base al bisogno e non in base ai contributi versati, nel nord, la maggior parte degli esborsi assistenziali sono costituiti da pensioni per le quali sono stati versati contributi regolari durante la vita lavorativa dei beneficiari. Questo aiuta anche a spiegare perché nel sud il livello medio delle pensioni è inferiore a quello del centro-nord, mentre il numero di pensioni *pro capite* è maggiore. Colpisce inoltre il fatto che, nel mezzogiorno, il totale della spesa per il personale e l'assistenza sociale

(3) Si confronti WOLLEB - WOLLEB [57] e la letteratura ivi citata.

CRESCITA, REDDITO E IMPATTO DISTRIBUZIONALE
DEL SETTORE PUBBLICO PER AREE GEOGRAFICHE

	mezzogiorno	centro-nord	Italia
<i>tassi di crescita percentuali annui</i>			
<i>pil</i>			
1964-1973	4,8	4,8	4,8
1974-1984	2,0	2,0	2,0
1985-1988	2,2	3,7	3,3
<i>pil pro-capite</i>			
1964-1973	4,4	3,9	4,0
1974-1984	1,4	1,7	1,6
1985-1988	1,5	3,8	3,1
<i>indici (Italia = 100)</i>			
<i>pil pro-capite</i>			
1970-1973	68,9	116,8	100
1985-1987	68,7	117,7	100
<i>reddito pro capite (1985)</i>			
<i>prima</i> dei trasferimenti netti da parte del settore pubblico	73	114	100
<i>dopo</i> i trasferimenti netti da parte del settore pubblico	84	109	100
<i>infrastrutture (1987)</i>			
economiche	53	121	100
sociali	62	117	100
totali	58	119	100
<i>spesa pubblica/entrate pubbliche (p.c.)</i>			
1971	140	90	100
1985	150	90	100
<i>spesa pro capite per la previdenza e l'assistenza</i>			
1971	80	111	100
1985	84	109	100
<i>entrate pro capite</i>			
1971	55	124	100
1985	57	125	100

Fonte: WOLLEB - WOLLEB [57], ISTAT, SVIMEZ, CONFINDUSTRIA.

raggiunge il 49% del pil dell'area (tav. 5, colonna b), contro il 25% nel resto del paese. Ritourneremo ad analizzare questo aspetto tra breve.

È tuttavia quando si prendono in considerazione contemporaneamente le spese e le entrate che l'impatto redistributivo del bilancio dello Stato risulta estremamente chiaro. Soltanto il 29% delle imposte dirette e il 16% dei contributi sociali vengono prelevati dal mezzogiorno, con il risultato che, in pratica, il 78% del disavanzo globale della pubblica amministrazione viene generato nel mezzogiorno: nel centro-nord, in realtà, sia il saldo di conto corrente che il saldo globale primario sono positivi. Wolleb e Wolleb [57] hanno stimato che in conseguenza della sola azione redistributiva del bilancio (che non include effetti quali quelli rappresentati dalla creazione di posti di lavoro che non sarebbero altrimenti necessari), i differenziali di reddito *pro capite* tra il mezzogiorno e il resto del paese si sono ridotti (nel 1985) di qualcosa come undici punti percentuali rispetto alla media nazionale (tav. 6).

I dati riportati nella tavola 7 mostrano che sia in termini assoluti che in termini relativi la crescita dell'economia meridionale si è notevolmente deteriorata negli anni e ciò spiega in larga parte il peggioramento dell'economia italiana. Nonostante ciò, dalla metà degli anni '70, il mezzogiorno ha ricevuto, tramite il bilancio dello Stato, trasferimenti netti pari ad oltre un quarto del suo prodotto lordo ed ha importato risorse nette (importazioni meno esportazioni v. tav. 6) equivalenti ad un quinto del suo prodotto lordo (D'Antonio [21], stima per il biennio 1989-1990 un rapporto delle importazioni nette rispetto al pil pari al 23%).

Ne scaturisce pertanto un quadro che pone il mezzogiorno in una situazione di dipendenza economica sia dal settore pubblico, per la gran parte del reddito che da esso riceve, che dal resto del paese, per la gran parte dei beni di consumo di cui viene fornito (4).

Un alto livello di trasferimenti e una spesa pubblica eccessiva esercitano un'influenza negativa anche sull'offerta: essi possono infatti

(4) Secondo alcuni studiosi il centro-nord trae dei benefici dal sottosviluppo del mezzogiorno in quanto quest'ultimo provvede un costante mercato di sbocco ai prodotti manifatturieri del primo; questo punto di vista è indubbiamente molto legato alla teoria dell'«equilibrio parziale»: esso non tiene infatti conto che a minori trasferimenti al sud corrispondono minori imposte e, di conseguenza, un reddito disponibile più elevato nel centro-nord con un livello di risparmio e di investimento più elevati.

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

	mezzogiorno	centro-nord	Italia
<i>quote sul totale nazionale</i>			
pil	24,5	75,5	100,0
consumi	30,1	69,9	100,0
popolazione	36,6	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
<i>quote del valore aggiunto per regione</i>			
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
<i>quote dell'occupazione per regione</i>			
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
<i>rapporti percentuali sul pil</i>			
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
<i>valori pro capite (milioni di lire a prezzi correnti)</i>			
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

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

Fonte: ISTAT: Conti regionali e SVIMEZ.

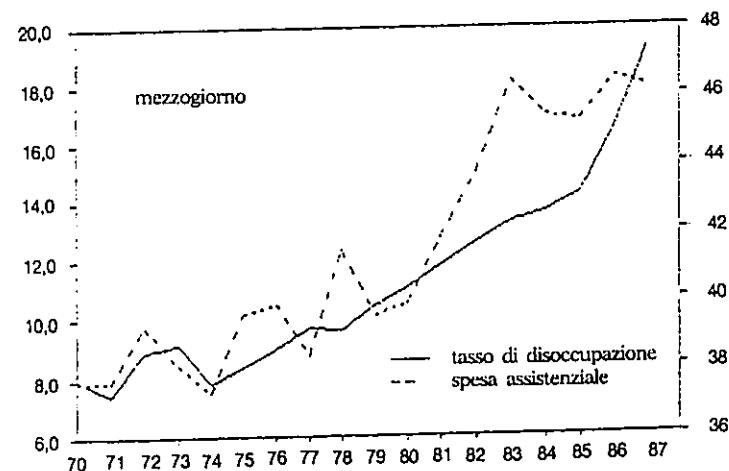
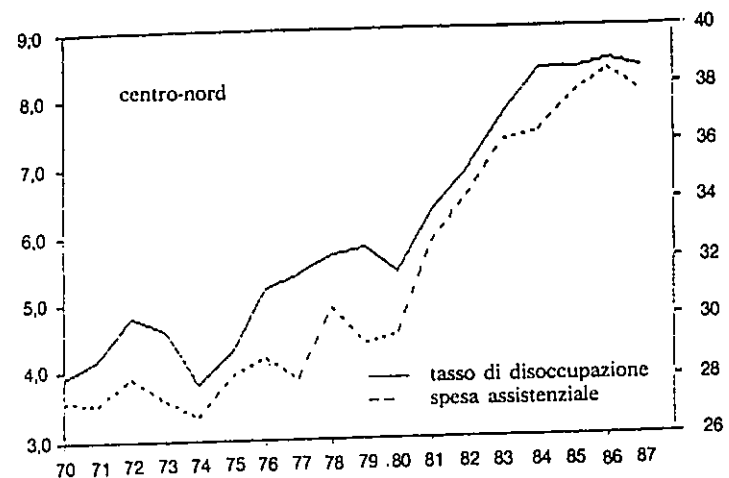
ti essere considerati una delle cause dirette dell'arretratezza produttiva dell'area. È nel mercato del lavoro che questo legame risulta più evidente. A causa principalmente del potente effetto di livellamento esercitato dall'amministrazione pubblica e dal comportamento dei sindacati nazionali, nel sud e nel centro-nord le retribuzioni risultano equivalenti; il costo del lavoro viene attenuato nel sud da una parziale fiscalizzazione degli oneri sociali, che, tuttavia, riesce a malapena a compensare i differenziali di produttività (Galli-Onado [29], Bodo-Sestito [11], De Nardis-Micossi [22]). Nonostante un tasso di disoccupazione molto elevato, i flussi di migrazione si sono arrestati completamente; non solo, il mezzogiorno è venuto assorbendo un numero crescente di immigranti dal Nord-Africa per far fronte alla mancanza di manodopera in specifiche attività che i residenti rifiutano ormai di svolgere.

Il settore privato, tuttavia, semplicemente non è in grado di competere con le elevate retribuzioni concesse dalle imprese pubbliche sovvenzionate (che compongono il 17% dell'occupazione manifatturiera), dal settore pubblico e dal settore protetto dei servizi (in primo luogo le banche), anche a causa delle rigidità che la legislazione mantiene nel mercato del lavoro. Ogni qualvolta un'impresa è costretta a chiudere, subentra immediatamente l'intervento assistenziale dello Stato, talvolta con l'assunzione diretta di coloro che hanno perso il loro posto di lavoro, talvolta con la concessione di qualche forma di assistenza pensionistica. Con il passare degli anni, questo meccanismo ha creato un circolo vizioso in cui la disponibilità di grossi sussidi sembra essere diventata, in realtà, almeno nel sud, la causa del persistere della disoccupazione: il grafico 3 mostra come, nell'area, l'aumento dell'incidenza della spesa per l'assistenza sul reddito disponibile abbia sempre più frequentemente «preceduto» un aumento del tasso di disoccupazione.

2. - Effetti generati da elevati livelli di spesa pubblica, dai disavanzi e dal debito pubblico su tassi di interesse, consumi e mercato del lavoro

In questo paragrafo esamineremo i quattro canali attraverso i quali il debito pubblico, i disavanzi dello Stato, la spesa pubblica e le

TASSO DI DISOCCUPAZIONE E SPESA ASSISTENZIALE (*)



(*) Rapporto percentuale rispetto al reddito disponibile delle famiglie nell'area geografica.
Fonte: SVIMEZ e ISTAT

imposte hanno influenzato negativamente lo sviluppo economico italiano. Questi canali sono: a) effetto del debito pubblico e del disavanzo sui tassi di interesse; b) effetto della spesa, del disavanzo e del debito pubblico sui consumi e sul risparmio; c) effetto delle imposte dirette sui salari; d) effetto della spesa sociale e delle imposte su offerta e domanda di lavoro e sul tasso di disoccupazione ufficiale.

2.1 Debito, disavanzo e tassi di interesse

Nella tavola 8 presentiamo degli esperimenti condotti con un'equazione *standard* di Fisher sul tasso di interesse sul mercato aperto integrata con un termine ciclico (variabile y^* , misurata dalla deviazione tra produzione reale e potenziale) e con disavanzi correnti e ritardati del settore pubblico in percentuale del pil (Def). L'equazione è stata stimata per il periodo 1962-1989, sia con variabili *dummy* che tengono conto di diversi effetti dei tassi di interesse esteri (tedeschi) dopo l'avvio dello Sme, che separatamente per gli anni 1979-1989 in presenza dello Sme. Sono state provate come variabili esplicative anche il debito pubblico corrente e ritardato (in percentuale del pil): esse sono risultate, tuttavia, altamente collineari con il disavanzo e, se introdotti nell'equazione senza il disavanzo, hanno mostrato minor potere esplicativo. In questo senso, Blanchard [9] ha mostrato che i tassi di interesse (o i premi di rischio) sono influenzati dal livello atteso del debito, e che il disavanzo può essere usato come la migliore approssimazione del debito atteso.

Come si vede, entrambi i coefficienti del disavanzo corrente e ritardato sono significativamente diversi da zero. Il loro effetto combinato sul tasso di interesse varia da 40 (regressione 1) a 75 (regressione 2) punti base per ciascun punto percentuale di incremento nel rapporto disavanzo/pil. La regressione stimata per il solo periodo Sme (regressione 3), tuttavia, suggerisce un effetto totale ancora maggiore (115 punti base). I disavanzi (e il debito) sono stati mediamente molto maggiori negli anni '80 e sembra plausibile che gli effetti del disavanzo sui premi di rischio aumentino con il rapporto relativo al debito. Nella regressione 1 il tasso di interesse reale tedesco (r_G) e l'inflazione italiana (π) sono stati introdotti separatamente: la somma dei loro

TASSI DI INTERESSE NOMINALI SUI TITOLI A LUNGO TERMINE (Ols) (*)
 $i = \alpha_0 + \alpha_1 DEF(-1) + \alpha_2 DEF + \alpha_3 r_G + \alpha_4 \pi + \alpha_5 y^*$

numero della regressione (lunghezza del campione)	variabili indipendenti												
	α_0	DEF(-1)	DEF	$(r_G + \pi)$	$(r_G + \pi)D$	r_G	$r_G D$	π	y^*	DI	D2	DIW	
1 (1962-1989)	0,02 (1,91)	0,185 (2,34)	0,230 (2,02)	-	-	0,663 (5,67)	0,266 (3,3)	0,398 (8,94)	0,186 (2,32)	-4,66 (-5,57)	3,04 (3,13)	0,97	1,59
2 (1962-1989)	0,02 (3,10)	0,236 (2,84)	0,524 (3,77)	0,56 (8,79)	0,153 (3,47)	-	-	-	-	-4,10 (-3,54)	3,10 (2,25)	0,94	1,73
3 (1979-1989)	-	0,353 (3,25)	0,80 (2,93)	0,625 (8,00)	-	-	-	-	-	-	-	0,99	2,04

Legenda:

- (*) t -statistica in parentesi; (-1) indica la variabile ritardata;
 DEF = disavanzo del settore pubblico in percentuale del pil;
 D = variabile *dummy* uguale a 1 dal 1962 al 1978 e zero negli altri anni;
 r_G = tasso di interesse reale a lungo termine nella Germania federale;
 $r_G D$ = r_G moltiplicato D;
 π = variazione percentuale del deflatore dei consumi;
 y^* = deviazione percentuale del pil effettivo rispetto al pil potenziale;
 DI = variabile *dummy* per i controlli sui tassi di interesse negli anni 1974, 1975;
 D2 = variabile *dummy* per l'anno 1982.

coefficienti non è significativamente diversa da quella del periodo Sme (1,06), ma è inferiore prima di esso (0,80), quando i mercati dei capitali italiani erano tenuti chiusi dai controlli sui capitali. Nelle regressioni 1 e 2 sono state anche inserite due variabili *dummy*, una per tenere conto della stabilizzazione dei tassi di interesse a lungo termine attuata dalla Banca d'Italia negli anni 1974 e 1975 (i controlli amministrativi tenevano i tassi di mercato molto al di sotto del livello di equilibrio, mentre inflazione e disavanzo acceleravano), l'altra per l'anno 1982, il primo anno completo successivo al «divorzio» tra Tesoro e Banca d'Italia (che eliminò di fatto l'obbligo della banca a fungere da acquirente residuale alle aste dei buoni del Tesoro).

I nostri risultati sono coerenti con quelli di buona parte del lavoro empirico precedente. Effetti simili del disavanzo di bilancio sui tassi di interesse nominali sono stati rilevati per l'Italia da Modigliani e Jappelli [39]. Secondo le loro stime, dal 1958 al 1985 l'aumento di un punto percentuale del rapporto tra disavanzo corrente (rettificato per l'inflazione) e pil faceva aumentare i tassi nominali di interesse da 49 a 98 punti base.

I valori da loro stimati sono inferiori ai nostri, forse perché, nel periodo da loro considerato, il disavanzo è aumentato molto meno che negli anni da noi inclusi. È interessante notare anche che Modigliani e Jappelli non hanno riscontrato un effetto significativo dello *stock* di debito sui tassi di interesse. Un modello di questo tipo è stato stimato anche dal Cer [18] per il periodo compreso tra il primo trimestre del 1977 e il secondo trimestre del 1986: il loro coefficiente per il disavanzo *reale* sui tassi di interesse *reali* varia tra 35 e 45 punti base. In una analisi delle serie storiche su diversi paesi, comprendente 15 paesi industrializzati e 11 paesi europei, Dornbusch [23] ha notato effetti significativi del disavanzo *primario* sui tassi di interesse nominali a lungo termine (da 19 a 28 punti base per ogni aumento di un punto percentuale nel rapporto disavanzo/pil; il periodo preso in esame era 1974-1987); Dornbusch ha anche trovato indicazioni a favore di un effetto congiunto di disavanzo e debito netto. Effetti significativi del debito pubblico lordo o netto sui tassi di interesse sono stati rilevati anche sulla base di dati aggregati per i paesi industrializzati da Mortensen [43] e Bennstock [7].

È bene anche notare che con l'aumento dell'integrazione finan-

ziaria, gli effetti del disavanzo e del debito sui tassi di interesse dovrebbero essere misurati ad un livello aggregato (mondiale), dal momento che, in un singolo paese, gli afflussi di capitali dall'estero sono in grado di impedire che si verifichi un aumento dei tassi di interesse in seguito ad un aumento del disavanzo e debito, a meno che la situazione della finanza pubblica di quel paese abbia raggiunto un punto critico tale da indurre gli investitori a porre premi di rischio sui loro titoli. Il fatto che in Italia si riscontri un effetto maggiore del disavanzo sui tassi di interesse nel periodo Sme, quando i controlli sui capitali sono stati allentati, fa pensare che il premio di rischio richiesto dagli investitori sia cresciuto al crescere del rapporto debito/pil, e che i mercati finanziari abbiano già cominciato a mostrare preoccupazione per le condizioni della finanza pubblica italiana.

Possiamo notare, tra l'altro, che i risultati presentati nella tavola 8 sembrano incoerenti con l'ipotesi di equivalenza *pre-ricardiana* (ipotesi che assume che il finanziamento della spesa pubblica tramite indebitamento sia equivalente al finanziamento tramite imposte e che il debito pubblico non costituisca ricchezza netta). L'ipotesi molto restrittiva alla base di questa equivalenza sembra non potersi applicare all'Italia, come non si poteva applicare, secondo David Ricardo, al Regno Unito dei suoi tempi. Di seguito presenteremo altri dati su questo argomento.

2.2 Effetti della spesa pubblica, del debito pubblico e dei disavanzi pubblici sui consumi e sui risparmi privati

Nella tavola 9 presentiamo i risultati di regressioni che «spiegano» la propensione media al consumo (parte superiore della tavola) e i consumi privati *pro capite* a prezzi costanti (parte inferiore della tavola); il periodo di stima è il 1963-1988 (dati annuali) (5). Nel primo gruppo di equazioni, la propensione media al consumo è stata regredita sul debito pubblico interno (*D*) diviso per il reddito disponibile (*yd*), la ricchezza privata (a prezzi di mercato) escluso il debito pubblico

(5) Le regressioni per la propensione media al consumo (consumi privati diviso reddito disponibile privato) in linea di principio dovrebbero essere meno criticabili dal momento che la variabile dipendente è stazionaria, mentre il consumo reale privato *pro capite* non lo è.

(W), anch'essa divisa per il reddito disponibile, il tasso di interesse reale al netto delle imposte (r) e le variazioni percentuali di un indice del tasso di cambio reale della lira (\dot{e}). Tutte le variabili esplicative, tranne \dot{e} , sono ritardate per ridurre la simultaneità. Il coefficiente di D è elevato e significativo; è anche due o tre volte maggiore del coefficiente di W . È bene notare, però, che W viene espresso a prezzi di mercato e non a valore nominale, come D ; ciò potrebbe ridurre il coefficiente di W se le variazioni temporanee della ricchezza non influissero sui consumi quanto le variazioni permanenti (dato che i tassi di interesse e i prezzi di mercato dei titoli e delle azioni sono stati molto variabili in questi ultimi anni). Il coefficiente sui tassi di interesse reali al netto di imposta fa pensare che l'effetto di sostituzione sia maggiore dell'effetto di reddito, ma questo coefficiente non è molto significativo. Infine, il coefficiente positivo (ma non significativo) di \dot{e} sembra confermare il fatto che la rivalutazione reale della lira negli anni '80 abbia stimolato i consumi: le rivalutazioni reali fanno sentire più ricca la gente e, allo stesso tempo, riducono i prezzi del paniere dei consumi rendendo disponibili le merci estere a prezzi inferiori.

Le regressioni della parte inferiore della tavola confermano il forte e significativo effetto del debito pubblico reale *pro capite* sui consumi (regressione 4). Nelle regressioni da 5 a 8 abbiamo anche introdotto due categorie separate di spesa pubblica (anch'esse espresse in termini reali *pro capite*), e cioè la spesa pubblica corrente (C_g) e i trasferimenti pubblici totali (G_t), oltre al disavanzo di bilancio pubblico (Def) in percentuale del pil. Ne deriva che un aumento di una lira della spesa pubblica corrente ha portato a un aumento di 0,27 dei consumi privati; nel caso dei trasferimenti pubblici l'effetto è nettamente maggiore, 1,4 (dal momento che i trasferimenti alle famiglie sono già compresi nel reddito disponibile, i due coefficienti debbono essere sommati). Si può anche vedere che il disavanzo di bilancio ha un effetto potente e significativo sui consumi (regressione 7). Nella regressione 8 abbiamo espresso tutte le variabili, ad eccezione del tasso reale al netto di imposta, come deviazioni dal loro valore tendenziale, per eliminare la componente di *trend*, possibile fonte di distorsione: i risultati rimangono complessivamente immutati (confrontare regressione 8 e regressione 6).

TAV. 9

LA FUNZIONE DEL CONSUMO E LA VARIABILE FISCALE
(dati annuali, 1963-1988, Ols) (*)

A) propensione media al consumo

$$\frac{C}{y^d} = \alpha_0 + \alpha_1 \frac{D}{y^d} + \alpha_2 \frac{W}{y^d} + \alpha_3 r + \alpha_4 \dot{e}$$

numero della regressione	α_0	$\frac{D}{y^d} (-1)$	$\frac{W}{y^d} (-1)$	$r (-1)$	\dot{e}	R_2	DW
1	0,64 (17,70)	0,100 (5,89)	0,035 (2,36)	-0,001 (-1,42)	-	0,71	1,57
2	0,62 (19,24)	0,092 (5,64)	0,047 (3,73)	-	-	0,68	1,64
3	0,63 (18,00)	0,095 (5,097)	0,040 (2,75)	-0,001 (-1,19)	0,001 (1,02)	0,71	1,65

Tav. 9 segue

B) consumo pro capite a prezzi costanti

$$C = \alpha_0 + \alpha_1 y^d + \alpha_2 D + \alpha_3 W + \alpha_4 DEF + \alpha_5 r_{-1} + \alpha_6 CGE + \alpha_7 GT + \alpha_8 \epsilon$$

	α^0	$y^d(-1)$	$D(-1)$	$W(-1)$	$DEF(-1)$	$r(-1)$	CGE	$GT(-1)$	ϵ	D80	R^2	DW
4	0,009 (1,11)	0,665 (11,39)	0,103 (4,42)	0,029 (1,82)	-	-	-	-	-	-	0,996	1,90
5	0,0002 (1,82)	0,627 (10,47)	-	-	-	0,000 (0,37)	0,272 (3,77)	-	-	-	0,996	1,83
6	0,002 (2,12)	0,599 (10,13)	-	-	-	-	-	0,83 (4,25)	-	-	0,996	1,81
7	-0,0003 (-1,21)	0,729 (19,61)	-	-	0,406 (3,41)	-	-	-	0,0004 (2,16)	-	0,996	1,60
8 (*)	-0,0007 (-0,97)	0,519 (7,96)	-	-	-	-0,0004 (-1,86)	-	0,901 (3,76)	-	0,140 (3,71)	0,82	1,77

Legenda:

(*) statistica in parentesi; (-1) indica la variabile ritardata;

(*) tutte le variabili con l'eccezione del tasso di interesse rappresentano deviazioni dal trend;

y^d = reddito disponibile delle famiglie a prezzi costanti;

D = debito pubblico reale in mano al settore privato al valore nominale (escluso il debito detenuto all'estero);

W = ricchezza netta reale del settore privato a prezzi di mercato escluso D;

CGE = spesa pubblica corrente a prezzi costanti, pro capite;

r = tasso di interesse netto reale sui titoli a medio termine emessi dal settore privato;

GT = esborsi per trasferimenti a prezzi costanti, pro capite;

ε = tasso di cambio effettivo reale;

ε̂ = variazione percentuale del tasso di cambio effettivo reale; ε̂ > 0 indica un apprezzamento della lira;

DEF = fabbisogno da finanziare da parte del Tesoro, in percentuale del pil.

A partire da questi risultati, coloro che credono nell'equivalente pre-ricardiana potrebbero sostenere che gli italiani sono irrazionali o miopi. E in effetti sembra che la spesa pubblica, il debito pubblico e il disavanzo dello Stato abbiano fatto aumentare i consumi al di là del previsto, riducendo allo stesso tempo il risparmio, l'accumulazione di capitali e la crescita economica. I nostri risultati sembrano confermare, quanto meno per quanto riguarda l'effetto del debito sui consumi, ciò che è stato trovato da Feldstein [25] e da Feldstein e Elmendorf [27] per gli Stati Uniti, da Nicoletti [44] e Bernheim [8] per diversi paesi, da Modigliani e Jappelli [38], Modigliani, Jappelli e Pagano [40] e [41] e da Rossi [48] per l'Italia: Comunque, ad eccezione di Bernheim e Rossi, gli effetti da noi riscontrati sembrano maggiori.

2.3 Effetti delle imposte sui salari

La maggior parte della letteratura corrente sulla finanza pubblica sostiene che un aumento delle imposte dirette riduce corrispondentemente il salario produttivo al netto di imposta. Questa ipotesi di traslazione nulla implica che la domanda di lavoro del settore privato non possa diminuire in seguito ad un aumento delle imposte. Noi mettiamo in dubbio che questa sia una conclusione certa per il comportamento dei salari Usa, e certamente sembra sbagliata per l'Italia. Sembra plausibile ipotizzare che il grado di traslazione della tassazione aumenti con la dimensione del settore pubblico e diminuisca con l'aumentare della qualità dei servizi pubblici e della produttività del lavoro nei servizi pubblici.

Nel modello classico il grado di traslazione della tassazione è completo. Si ritiene normalmente che l'idea di una traslazione totale della tassazione nell'economia classica sia basata sulla teoria del salario di sussistenza e sull'ipotesi che la spesa pubblica venga sciupata nelle guerre o per tenere elevato il tenore di vita delle classi dominanti. Un'analisi attenta del pensiero degli autori classici, però, mostra che l'ipotesi di traslazione totale non è correlata all'ipotesi della sussistenza (Hollander [31]). Il salario di sussistenza di Smith e Ricardo non rappresenta un concetto fisico, ma psicologico, basato su determinanti culturali e sulle abitudini e i livelli di vita raggiunti dai

lavoratori. Uno di noi ha analizzato recentemente la rilevanza del pensiero economico classico per la comprensione dell'attuale comportamento salariale in Europa (Tullio [56]), argomentando che, se la spesa pubblica è troppo elevata e/o la sua qualità è troppo bassa, i lavoratori si opporranno alla riduzione del salario al netto di imposta, qualora le imposte vengano aumentate per coprire maggiori spese, indipendentemente dal loro tenore di vita e da quanto il salario sia superiore al livello di sussistenza.

Nella tavola 10 presentiamo i risultati della stima di una curva di Phillips corretta per l'inflazione attesa che comprende come variabili esplicative anche tre tipi di imposte: le imposte dirette pagate dai lavoratori dipendenti (t_d), una stima delle imposte indirette pagate dai datori di lavoro (t_v), tutti espressi in percentuale del salario netto. Il periodo esaminato è il 1961-1988 o sotto-periodi di questo arco temporale (dati annuali). Dai risultati emerge un grado di traslazione delle imposte dirette più che pieno e l'evidenza sembrerebbe indicare un suo aumento nel corso del tempo, al crescere della pressione delle imposte dirette (vedi i coefficienti di t_d nelle regressioni 2, 3 e 4); i coefficienti di t_d sono sempre significativi. Le imposte indirette hanno effetto negativo e significativo sui salari nello stesso anno, come prevedibile, dal momento che l'aumento delle imposte indirette è già riflesso nel tasso di inflazione (π). Riteniamo che nel lungo periodo anche le imposte indirette vengano totalmente trasferite, ma è difficile individuare questi effetti di lungo periodo lavorando su dati annuali. I contributi a carico dei datori di lavoro non vengono «trasferiti in avanti», come prevedibile, dal momento che non vengono pagati dai lavoratori. Il coefficiente (e il suo inverso) del tasso di disoccupazione nell'Italia centro-settentrionale è significativamente diverso da zero e ha segno positivo; il tasso di disoccupazione nel mezzogiorno non influisce significativamente sul comportamento dei salari in Italia (questo risultato è coerente con quanto rilevato da Bodo-Sestito [11]). Il coefficiente del tasso di disoccupazione dell'Italia centro-settentrionale è stabile nel tempo (vedi regressioni 2-4), il che fa ritenere che l'instabilità del coefficiente di disoccupazione nella curva di Phillips, rilevata in studi precedenti, sia stata causata dall'aver trascurato i fattori fiscali (vedi per esempio De Nardis-Micossi [22]). Infine, il

Tav. 10

IMPOSIZIONE FISCALE E RETRIBUZIONI
(dati annuali, Osl) (*)

$$\dot{w} = \alpha_1 \dot{p} + \alpha_2 \dot{q} + \alpha_3 \Delta t_d + \alpha_4 \Delta t_v + \alpha_5 \Delta t_i + \alpha_6 1/u$$

numero della regressione (lunghezza del campione)	\dot{p}	\dot{q}	Δt_d	Δt_v	Δt_i	$1/u$	D65	D67	R ²	DW
1 (1961-1988)	0,73 (15,39)	0,64 (9,01)	1,41 (3,48)	-1,20 (-6,82)	0,03 (0,44)	0,17 (6,77)	-0,04 (-3,09)	0,04 (3,32)	0,99	1,94
2 (1961-1988)	0,78 (12,32)	0,56 (5,93)	0,92 (1,72)	-1,03 (-4,55)	0,11 (1,14)	0,18 (5,71)	-	-	0,99	1,87
3 (1968-1988)	0,76 (17,40)	0,61 (5,68)	1,26 (3,63)	-1,07 (-6,33)	0,05 (0,78)	0,17 (5,08)	-	-	0,99	2,15
4 (1973-1988)	0,73 (8,74)	0,64 (7,07)	1,35 (3,55)	-1,10 (-5,34)	0,08 (1,15)	0,17 (2,39)	-	-	0,99	2,10

Legenda:

- (*) t-statistica in parentesi;
 \dot{w} = variazione percentuale dei costi salariali nominali nell'industria, escluse le costruzioni;
 \dot{p} = variazione percentuale del deflatore del valore aggiunto nell'industria, escluse le costruzioni;
 \dot{q} = variazione percentuale della produttività del lavoro nell'industria, escluse le costruzioni;
 t_d = imposte dirette pagate dai lavoratori dipendenti in percentuale della retribuzione netta;
 t_v = imposte indirette pagate dai lavoratori dipendenti in percentuale della retribuzione netta;
 t_i = oneri sociali a carico del lavoratore in percentuale della retribuzione netta;
 u = tasso di disoccupazione nel centro-nord dell'Italia;
 Δ = differenza prima;
 $D65, D67$ = variabili dummy per gli anni 1965 e 1967.

grado di indicizzazione dei salari per coprire l'inflazione risulta significativamente inferiore a uno.

Questi risultati sull'importanza e sul grado della traslazione in avanti delle imposte dirette nelle equazioni salariali sono già stati riscontrati in una ricerca relativa a diversi paesi industrializzati (Tullio [54]). Non abbiamo ritenuto necessario analizzare separatamente l'effetto rilevante del costo del lavoro sulla domanda relativa da parte delle imprese poiché, nel caso italiano, esso è già stato documentato in diversi studi (p. es. Tullio [54] e Bodo [11]). Inoltre, l'effetto negativo delle imposte sul lavoro e dei contributi previdenziali sulla domanda di lavoro verrà verificato indirettamente in seguito, misurandone l'effetto sull'occupazione a livello nazionale e regionale.

2.4 Spesa sociale, imposte e disoccupazione

In ultimo abbiamo studiato l'effetto sulla disoccupazione delle imposte e dei contributi previdenziali pagati dai lavoratori dipendenti (TL_D), i contributi previdenziali pagati dai datori di lavoro (CD_D), e la spesa pubblica a fini sociali, compresa la spesa sanitaria (PRS_D). Tutte e tre le variabili indipendenti sono espresse in percentuale del reddito disponibile da lavoro dipendente. I dati sono annuali dal 1962 al 1989 per l'intero paese, ma solo dal 1970 al 1987 su base regionale (divisi tra Italia centro-settentrionale e meridionale). È stato anche aggiunto, come variabile esplicativa, un termine ciclico composto dalle deviazioni della produzione reale rispetto a quella potenziale.

L'equazione stimata può essere considerata una forma ridotta di un sistema a due equazioni in cui *a*) la domanda di lavoro del settore privato dipende negativamente dalle componenti del costo reale del salario (cioè TL_D e CD_D definite sopra, e il costo netto del salario, CNL) e dal ciclo; *b*) un'equazione della domanda di lavoro in cui il desiderio di far parte della forza lavoro «ufficiale» e di essere registrati come disoccupati dipende positivamente dalla spesa pubblica a fini sociali (PRS_D). Le imposte sul reddito da lavoro dipendente non influiscono solo sulla domanda di lavoro, come si è visto sopra (a causa della traslazione totale), ma influiscono anche sulla scelta di essere ufficialmente registrati come disoccupati, pur lavorando a

tempo pieno o parziale nell'economia sommersa senza pagare imposte. Questo sistema a due equazioni può quindi essere risolto per il tasso di disoccupazione in modo da ottenere l'equazione riportata in cima alla tavola 11 (equazione *a*).

Tutte le variabili esplicative, tranne il termine ciclico y^* , sono state ritardate per evitare problemi di simultaneità. I risultati sono piuttosto impressionanti, in particolare per il meridione, in cui la disoccupazione ufficiale ha superato il 20% della forza lavoro nel 1990. A partire dalle regressioni nazionali (equazione *a*), il termine ciclico, la spesa sociale (PRS_D) e la somma di tutti i contributi previdenziali e delle imposte sul reddito dei lavoratori dipendenti (TAX_D) «spiegano» buona parte della varianza del tasso di disoccupazione. Tutti i coefficienti sono significativi ed hanno il segno previsto (regressione 1). Un incremento dell'1% del rapporto fra imposte sul lavoro dipendente e contributi previdenziali pagati dai lavoratori e reddito disponibile fa aumentare la disoccupazione nazionale di mezzo punto percentuale. Un aumento dell'1% del rapporto tra spesa sociale e reddito disponibile porta a un aumento del tasso di disoccupazione di circa un quarto di 1%.

Nella regressione 2 le imposte e i contributi sono inseriti separatamente: entrambe le variabili hanno coefficienti significativamente diversi da zero, ma le imposte sembrano risultare leggermente più importanti. La ragione potrebbe essere che i contributi sono caratterizzati da un effetto di trasferimento sui salari minore perché i lavoratori possono pensare che siano in qualche modo collegati a benefici specifici presenti o futuri. L'inserimento del costo lordo dei salari (CL) non cambia nessuno dei parametri stimati (regressione 3). Il coefficiente di CL non è significativamente diverso da zero: ciò fa pensare che solo le imposte e la componente contributi del costo dei salari influiscano sulla domanda di lavoro e sulla disponibilità a lavorare nell'economia ufficiale. Nella regressione 4 è stata eliminata la variabile TAX_D . Il coefficiente del costo lordo dei salari diventa significativamente diverso da zero e la sensibilità del tasso di disoccupazione al ciclo e alle spese sociali aumenta nettamente. Il *fit* della regressione, però, peggiora e il Durbin-Watson diminuisce.

La parte *B* della tavola 11 mostra le equazioni del tasso di disoccupazione per l'Italia centro-settentrionale (il periodo è più breve

TAV. 11

SPESA PER LA PREVIDENZA E ASSISTENZA,
TASSE E DISOCCUPAZIONE IN ITALIA
(dati annuali, Ols) (*)

$$a) = \alpha_0 + \alpha_1 CL + \alpha_2 Y^* + \alpha_3 PRS_D$$

$$b) = B_0 + B_1 CNL + B_2 Y^* + B_3 PRS_D + B_4 TAX_D$$

n. reggr.	α_0	CL(-1)	Y^*	$PRS_D(-1)$	TAX _D (-1)	TL ₀ (-1)	CD _D (-1)	D ₁	D ₂	D ₃	D ₄	R ²	DW
1	-21 (-19,22)	-	-0,058 (-2,27)	0,216 (3,64)	0,496 (9,56)	-	-	-	0,80 (3,59)	-	-1,00 (-3,24)	0,99	2,04
2	-21 (-18,43)	-	-0,060 (-2,28)	0,210 (3,45)	-	0,536 (6,06)	0,439 (3,85)	-	0,83 (3,57)	-	-1,00 (-3,2)	0,99	2,11
3	-21 (-14,47)	0,0003 (0,052)	-0,059 (-2,05)	0,216 (3,56)	0,495 (7,85)	-	-	-	0,80 (3,34)	-	-1,00 (-3,14)	0,99	2,03
4	-20 (-12,80)	0,02 (2,22)	-0,076 (-1,51)	0,627 (10,93)	-	-	-	-1,35 (-2,38)	-	-0,82 (-1,48)	-	0,97	1,61

A) tasso di disoccupazione in Italia
(1962-1989)

TAV. 11 segue

n. reggr.	α_0	CL(-1)	CNL(-1)	Y^*	$PRS_D(-1)$	A	B	TAX _D (-1)	D ₂	D ₃	R ²	DW
5	-5 (-9,3)	-	-	-0,097 (-3,31)	0,105 (2,6)	-	-	0,150 (7,2)	0,003 (1,58)	-	0,99	2,05
6	-6,5 (-7,5)	0,04 (2,42)	-	-0,049 (-0,92)	0,284 (6,36)	-	-	-	-	-0,80 (-1,98)	0,96	1,90
C) tasso di disoccupazione nell'Italia del sud (1973-1986)												
7	-16 (-3,11)	-	0,075 (1,8)	-0,097 (-1,36)	-	0,188 (1,99)	0,213 (3,96)	0,288 (3,96)	-	-	0,98	2,11
8	-12 (-2,38)	0,065 (1,29)	-	-0,221 (-2,39)	-	0,391 (3,55)	0,444 (4,07)	-	-	-	0,95	2,19

B) tasso di disoccupazione nell'Italia del nord e del centro
(1971-1987)

Legenda:

- (*) statistica in parentesi: (-1) indica la variabile ritardata;
CL = costo del lavoro reale lordo per dipendente nel settore industriale (escluse le costruzioni), non diviso per la produttività (numero indice 1980 = 100);
CNL = CL al netto delle imposte sul lavoro e dei contributi sociali a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro (numero indice 1980 = 100);
 Y^* = deviazione percentuale del pil effettivo dal pil potenziale;
 PRS_D = spese per la previdenza e assistenza; rapporto percentuale rispetto al reddito disponibile da lavoro dipendente;
 CD_D = contributi sociali a carico dei datori di lavoro; rapporto percentuale rispetto al reddito disponibile da lavoro dipendente;
 TL_0 = imposte dirette + contributi a carico dei lavoratori dipendenti; rapporto percentuale rispetto al reddito disponibile da lavoro dipendente;
 TAX_D = $CD_D + TL_0$;
A = $PRS_D(-1)$ moltiplicato per una variabile dummy che è uguale a 1 dal 1971 al 1978 e a zero negli altri anni;
B = $PRS_D(-3)$ moltiplicato per una variabile dummy che è uguale a 1 dal 1979 al 1987 e a zero negli altri anni;
 D_1 = variabile dummy per l'anno 1967;
 D_2 = variabile dummy per gli anni 1972-1973;
 D_3 = variabile dummy per l'anno 1974;
 D_4 = variabile dummy per l'anno 1984.