

Rivista: Global & Local Economic Review

I

Global & Local Economic Review

Six-monthly Review of the Caripe's Foundation

Aut. Trib. PE n. 7 del 14.7.1999, n. 1/1999

Direttore Responsabile

Nicola Mattoscio

Direzione e Redazione: Corso Umberto I, n. 89 - 65122 Pescara
Tel. 085/3725931 - Telefax 085/3725933 - E-mail fondazione@caripe.com

Tutti i diritti relativi agli scritti contenuti nella *Rivista* sono protetti a norma di legge.

Global & Local Economic Review

Volume I

1999

FONDAZIONE CARIFE - EDIZIONI TRACCE

SOMMARIO

Presentazione	Pag.	7
Dominik Salvatore - L'Euro contro il Dollaro	"	9
Nicola Mattoscio - Globalizzazione, Domanda effettiva e occupazione	"	21
Tonio Di Battista - Tonino Sclocco - Un modello per l'analisi tendenziale di fenomeni territoriali	"	45
Valentino Larcinese - L'impatto redistributivo dell'imposta personale	"	65
M. Alessandra Antonelli - Analisi economica della burocrazia tra teorie ed evidenze empiriche	"	103
Donatella Furia - Il terzo settore in Abruzzo: modelli e prospettive di sviluppo	"	143
Schede bibliografiche	"	167

Presentazione

Negli ultimi secoli, per grandi linee, la storia registra il succedersi di alcune importanti stagioni, che si prestano a rappresentare altrettanti modelli di economia, che sono alla base del pensiero economico moderno.

Prima abbiamo l'epoca dell'*economia coloniale* incardinata sul ruolo degli stati imperiali, accompagnati dalla nascita di compagnie monopolistiche nella gestione degli scambi con le aree di dominio.

Poi abbiamo vissuto l'epoca dell'*economia internazionale*, culminata nel sistema di relazioni di scambio del secondo dopoguerra, che si è fondata prevalentemente sulle funzioni degli stati nazionali e sulle loro facoltà di sostenere politiche domestiche fiscali espansive e di compensazioni valutarie nei loro rapporti con il resto del mondo.

Infine, negli ultimi anni, si afferma impetuosamente l'*economia interglobale* attraverso le nuove generazioni di infrastrutture elettroniche della telematica e delle telecomunicazioni. Come già i precedenti modelli, pure l'*economia interglobale* non assicura automaticamente né un equilibrio stabile né il superamento di tradizionali criticità. Anch'essa procura benefici e svantaggi. Dai punti di vista normativo e positivo, uno degli svantaggi che più ha attirato l'attenzione degli studiosi riguarda l'indebolimento e il venir meno degli strumenti di politica economica e monetaria nazionali e sub-nazionali. Uno dei benefici, al contrario, che più hanno suscitato interesse si individuerrebbe nella natura stessa della rivoluzione tecnologica in atto, foriera di

nuove opportunità nei processi di integrazione dei sistemi economici locali, che si qualificerebbero come nodi (o poli?) di sviluppo in rete.

La Rivista vuole offrirsi come strumento di rappresentazione e di approfondimento, sotto i profili normativo e positivo, dei fondamentali che possono caratterizzare la sottile e difficile frontiera tra globalizzazione e localismo economico.

Nicola Mattosio

Dominick Salvatore

L'EURO CONTRO IL DOLLARO

Abstract

In this article the Author reviews why the American dollar has become the most widespread currency in the world and explains which deriving economical benefits have been gained by the United States; after that he analyzes the advantages and disadvantages for the European Union and, in addition, for the international trade and finance due to the birth of the Euro currency (on 1st January 1999), which is the official money of the eleven countries of the Union.

Definitely, there are good chances for the Euro to become very strong, since the very beginning, but it will take time before such currency could seriously get into competition with the Dollar and so aspire to the role of world leading currency.

In questo articolo l'Autore esamina i motivi per i quali il dollaro americano è diventata la valuta più utilizzata nel mondo e spiega quali siano stati i conseguenti benefici economici per gli Stati Uniti; successivamente passa ad analizzare i vantaggi e gli svantaggi per l'Unione Europea, nonché per il commercio e per la finanza internazionale derivanti dalla nascita dell'Euro (il 1° gennaio 1999), quale valuta degli undici paesi membri dell'Unione.

Sicuramente ci sono buone possibilità perché essa diventi una forte valuta, già da principio, ma ci vorrà del tempo prima che possa entrare seriamente in competizione con il dollaro americano ed ambire essa stessa al ruolo di valuta guida mondiale.

Dominick Salvatore

1. L'Euro come valuta internazionale

Il 1° Gennaio 1999, l'euro nasce come moneta unica per 11 dei 15 paesi membri dell'Unione Europea (Austria, Belgio, Germania, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Spagna, Portogallo e Olanda). La Gran Bretagna, la Svezia e la Danimarca hanno scelto di non partecipare, da principio, e la Grecia non è stata accolta a causa della sua incapacità di soddisfare la maggior parte dei parametri d'ammissione di Maastricht. È probabile, comunque, che queste quattro nazioni si uniformeranno entro il 2002, quando cioè l'euro sostituirà completamente le valute nazionali e diventerà l'unica moneta dell'unione. È anche probabile che l'euro diventi, già da principio, una forte valuta internazionale e che possa addirittura sfidare il dollaro come valuta guida mondiale.

2. Cosa rende il Dollaro una valuta internazionale

Una valuta internazionale è la valuta di una nazione (come appunto il dollaro) che, nell'economia mondiale, assolve le stesse funzioni di base che essa svolge all'interno dell'economia nazionale. Cioè funge da moneta di conto, da mezzo di scambio e da riserva di valore. Tuttavia, mentre la nazione sceglie la propria valuta, una valuta nazionale diventa internazionale come risultato di alcune forze di mercato, essendo in grado di assolvere nell'economia mondiale le stesse funzioni della moneta, sia per le transazioni private che ufficiali.

L'utilizzo internazionale di una valuta richiede però due condizioni.

La prima è che le altre nazioni abbiano fiducia sia nella stabilità della stessa, sia nell'andamento inflazionistico della nazione che la emette. Difatti un tasso d'inflazione piuttosto elevato e variabile "erode" il potere di acquisto della stessa e provoca un deprezzamento, nonché, una variabilità del cambio, scoraggiandone in tal modo l'utilizzo da parte degli altri

stati. La seconda è che la nazione abbia un ampio e ben sviluppato mercato finanziario, libero da controlli.

Una valuta internazionale diventa “valuta veicolo” quando viene utilizzata per dominare e controllare il commercio mondiale nonché le operazioni di capitale che non coinvolgono direttamente la nazione che l’ha emessa. Per esempio quando un importatore Brasiliano paga con dollari americani le esportazioni giapponesi, il dollaro, in questo caso, è utilizzato come “valuta veicolo”. Per cui una valuta nazionale è utilizzata come tale quando i costi di transazione (cioè costi di informazione, di ricerca, d’incertezza e di imposizione) risultano più bassi rispetto a quelli derivanti dall’utilizzo di qualsiasi altra valuta. Questa è la ragione per cui i prezzi dei prodotti primari e delle attività finanziarie vengono spesso espressi in termini di valuta veicolo. Cioè dal momento che i suddetti hanno un elevato grado di omogeneità e vengono negoziati in mercati competitivi, ma sono esposti ad un alto grado di volatilità, utilizzando una valuta veicolo per esprimere i loro prezzi, si minimizzano i costi di informazione e di calcolo. Più una valuta è utilizzata come veicolo, più il suo utilizzo è incoraggiato dalle risultanti economie di scala e da quelle di campo d’attività, che conducono ad ulteriori riduzioni dei costi di transazione effettuate con essa. In altre parole, quanto più ampio è il dominio di una moneta nelle transazioni o il suo “valore di rete”, tanto più gli individui, le imprese ed i governi, sono attratti da essa.

Quantunque le soprannominate condizioni siano necessarie affinché una valuta nazionale diventi “valuta veicolo”, esse non sono sufficienti. La nazione che la emette deve avere, infatti, anche una posizione dominante nel commercio e nella finanza mondiale. Dal punto di vista storico, è stata, di solito, la valuta di chi deteneva il più alto potere economico a divenire l’unica e più importante “valuta veicolo”. Oltre ad una bassa inflazione, a tassi di cambio stabili, a mercati finanziari ampi e ben sviluppati, quanto più è grande la quota di mercato della nazione nelle esportazioni mondiali, tanto più sarà probabile che lo scambio venga effettuato in valuta nazionale e che la

Dominick Salvatore

stessa diventi un valuta veicolo. Sebbene esso riguardi la continua posizione di lungo periodo della moneta, quale valuta veicolo, non è necessario che la nazione abbia un ampio avanzo commerciale e che sia grande esportatrice di capitali. Per esempio, il dollaro americano è di gran lunga la più importante valuta veicolo nel mondo anche se gli Stati Uniti hanno avuto un enorme disavanzo commerciale per oltre due decenni, e sia ora la nazione con il più alto debito internazionale.

3. L'attuale rapporto di utilizzo delle valute

Ad oggi il 58.9% delle riserve internazionali detenute dalle banche centrali mondiali è costituito da dollari, il 13.6% da marchi tedeschi, il 6.0% da yen, il 3.4% da sterline, l'1.6% da franchi francesi, lo 0.7% da franchi svizzeri, il 5.9% da ECU (unità di moneta europea) ed il 9.5% da parte valute. Inoltre il 42.0% delle attività di speculazione in valuta estera nei mercati mondiali viene effettuata in dollari, il 18.5% in marchi tedeschi, il 12.0% in yen, il 5.0% in sterline, il 4.0% in franchi francesi, il 3.5% in franchi svizzeri, l'1.0% in ECU ed il 14.0% in altre valute. I dollari rappresentano inoltre il 50.8% dei depositi in Eurovaluta (cioè i depositi bancari in una valuta piuttosto che nella valuta della nazione in cui i depositi vengono effettuati), il 69.8% dei prestiti bancari internazionali (cioè prestiti bancari in Euro ed esteri) ed il 45.0% delle obbligazioni internazionali. Per cui la percentuale delle transazioni internazionali effettuate in dollari oscilla tra il 42% ed il 79%.

Sebbene il dollaro occupi ancora oggi una posizione rilevante all'interno della finanza e del commercio internazionale, essa è di molto diminuita di pari passo con la discesa della posizione degli Stati Uniti all'interno dell'economia mondiale.

Difatti la quota relativa del dollaro americano nelle partecipazioni ufficiali di riserve internazionali è diminuita da circa il 100% negli anni '40 a circa l'85% nel 1975 ed al 59% di oggi. Questa è stata una conseguenza non solo dell'operato degli

Stati Uniti, ma anche dalle performance delle altre nazioni dominanti, specialmente Giappone e Germania, durante la gran parte del periodo postbellico. Oltre al dollaro, solo il marco tedesco e lo yen giapponese giocano oggi un ruolo piuttosto rilevante dal punto di vista internazionale. Il crescente ruolo internazionale del marco tedesco (soprattutto a scapito del dollaro) durante gli anni '70 ed '80 è stata la conseguenza dell'accresciuta importanza internazionale della Germania nella produzione, nelle attività e nel commercio mondiale e dello stesso marco come riserva chiave internazionale e "valuta da intervento" all'interno del Sistema Monetario Europeo. La Germania inoltre ha imposto restrizioni mirate a scoraggiare l'utilizzo del marco come valuta- riserva internazionale in modo da mantenere un controllo maggiore sulle condizioni monetarie interne.

Oggi, inoltre, la Germania non ha più il potere economico maggiore nel mondo. Per quanto riguarda il Giappone, l'utilizzo internazionale dello yen è stato limitato principalmente dalla mancanza di un ampio e ben sviluppato mercato finanziario interno. Il governo giapponese ha imposto molte restrizioni al fine di scoraggiare l'utilizzo della sua moneta come valuta di riserva. Tutto questo per evitare potenziali cambiamenti nell'ammontare di yen detenuta dai paesi stranieri, che avrebbe potuto abbattere l'attività economica interna ed interferire con le politiche di stabilizzazione interna. Un tale problema non si è presentato agli Stati Uniti, essendo uno stato di dimensioni mondiali e relativamente meno coinvolta nel commercio internazionale rispetto al Giappone.

4. I vantaggi derivanti dall'utilizzo del Dollaro come valuta internazionale

Quali sono i vantaggi per un paese la cui valuta viene utilizzata come valuta internazionale? Più concretamente, quale beneficio traggono gli Stati Uniti dall'utilizzo del dollaro

Dominick Salvatore

come principale “valuta veicolo” del mondo? Gli Stati Uniti dovrebbero preoccuparsi del fatto che il dollaro potrebbe perdere in futuro la sua posizione leader?

Il maggior vantaggio che essi ne traggono si chiama “*seignorage*”, cioè i dollari ottenuti dalle nazioni estere, essenzialmente ad un prestito senza interessi.

È stato stimato che ciò apporta, annualmente, agli Stati Uniti circa 15 miliardi di dollari di interessi attivi, inoltre l'utilizzo del dollaro come valuta internazionale abbassa di circa 25-50 punti base (cioè 0.25% - 0.50%) i costi di indebitamento, producendo così altri 10-15 miliardi di dollari l'anno di interessi attivi sui prestiti. Al di là del fatto che poi questi dollari non vengono incassati, gli Stati Uniti guadagnano ancor più dando agli stranieri banconote in cambio di beni reali, servizi e investimenti. L'importanza di questo vantaggio può essere compresa anche dal fatto che più del 60% della valuta statunitense è posseduta all'estero. Altri vantaggi per gli Stati Uniti sono i guadagni o comunque gli utili derivanti dall'operato dei suoi centri finanziari e da quello dei suoi agenti economici, grazie alla loro capacità di intraprendere relazioni internazionali utilizzando la loro moneta interna. Il costo principale è però rappresentato da alcune perdite di controllo sull'offerta di moneta. Come detto sopra, comunque, questo non rappresenta un grande svantaggio, data l'ampiezza dell'economia statunitense in relazione al suo coinvolgimento nel commercio e nella finanza internazionale. Senza l'Euro, quindi, c'era probabilmente una piccola chance che il dollaro potesse perdere la sua posizione di moneta leader a livello internazionale, rispetto al marco tedesco, allo yen giapponese, o ad ogni altra valuta.

5. L'Euro sostituirà il Dollaro?

È probabile che l'Euro diventi, già da principio, una valuta forte. Le ragioni sono diverse:

1) come nuova istituzione, la Banca Centrale Europea vorrà

crearsi una certa reputazione e, come dice il proverbio, la prima impressione è quella che conta;

- 2) l'euro dovrà essere abbastanza forte da soddisfare la Germania, che con molta riluttanza ha abbandonato il suo tanto amato marco tedesco.

È difficile comunque che l'Euro diventi così forte come la valuta tedesca. La ragione è che la Banca Centrale Europea si è trovata di fronte tante nazioni differenti dal punto di vista dello sviluppo economico e degli stadi del ciclo economico, per cui sarà probabilmente difficile per lei essere così forte sull'inflazione, come lo è stata la Bundesbank in Germania.

Inoltre l'Euro dovrebbe essere così forte da dissuadere la crescita e le esportazioni nell'Unione Europea, specialmente in questo momento di elevata disoccupazione in molti paesi membri.

L'Euro, allora, riuscirà ad essere un'importante "valuta veicolo" internazionale?

Tutte le indicazioni puntano verso questa direzione. Le ragioni sono molteplici:

- 1) l'Unione Europea è un'unità economica e commerciale tanto grande quanto gli stati Uniti;
- 2) ha un mercato finanziario ben sviluppato ed in crescita, con sempre meno controlli;
- 3) ci si aspetta di avere un buon andamento dell'inflazione che porterà il valore dell'Euro piuttosto stabile.

Inoltre i 15 paesi membri dell'Unione hanno quote di PIL mondiale e di transazioni molto simili oltre al fatto che il loro dominio sul commercio nonché il valore della loro moneta è più del doppio rispetto a quello giapponese.

Così se l'utilizzo internazionale dell'euro aveva come obiettivo quello di pareggiare la sua quota nel PIL mondiale e nelle esportazioni, l'euro potrebbe diventare così importante come il dollaro, quale valuta internazionale o valuta veicolo. Ciò significherebbe che l'utilizzo del dollaro diminuirebbe al 40-45% del totale, con una quota eguale all'euro e con la restante percentuale simile a quella dello yen o altre valute minori, come il

Dominick Salvatore

franco svizzero, il dollaro canadese e il dollaro australiano (ma soprattutto il primo).

È improbabile, comunque, che l'euro sia in grado, già da principio, di uniformare la quota dell'Unione nel PIL mondiale e nelle esportazioni (come ritengono alcuni economisti europei).

Prima di tutto, l'assenza di un governo federale nell'Unione Europea pone un limite al processo di integrazione nel mercato dei titoli di stato, per cui l'integrazione finanziaria potrebbe diminuire a livelli più bassi di quella negli Stati Uniti. Secondo, con una minore e discendente covarianza tra le attività dei vari paesi membri dell'Unione, perseguendo lo scopo di una rigorosa diversificazione di portafoglio, non c'è ragione per gli investitori dell'Unione di incrementare le loro attività in Euro, mentre c'è più di un motivo che li spinge ad incrementare le loro attività in dollari e yen, per tutto il tempo che la Banca Centrale Europea continui a perseguire una politica monetaria indipendente rispetto alla Federal Reserve ed alla banca del Giappone.

Ma come abbiamo visto sopra, data la necessità di conciliare le esigenze di differenti politiche monetarie dei paesi membri, ciò non può essere possibile.

Ci sono anche altre ragioni pratiche per le quali risulta difficile ritenere che l'Euro possa subito rimpiazzare il dollaro, come valuta internazionale. Queste sono:

- 1) il prezzo di gran parte delle materie prime è espresso in dollari e così rimarrà probabilmente per ancora del tempo;
- 2) i paesi al di fuori dell'Unione Europea probabilmente continueranno ad utilizzare ancora il dollaro per la maggior parte delle loro transazioni internazionali, ad eccezione di alcune nazioni comuniste nell'Europa centrale e dell'Est e delle prime colonie francesi in Africa (le quali con tutta probabilità passeranno dall'uso del marco tedesco o del franco francese, rispettivamente, all'utilizzo dell'Euro);
- 3) l'inerzia tende sempre a favorire ciò che incombe o che domina (cioè il dollaro).

Per cui, si può stimare, anche se in modo approssimativo,

che in futuro il 50% delle transazioni internazionali verranno effettuate in dollari (quindi al di sotto dell'attuale 60%), il 40% in Euro ed il rimanente 10% in yen ed altre valute minori. Cioè l'Euro avrà probabilmente maggior peso del marco, ma qualcosa in meno rispetto al peso relativo dell'Unione Europea all'interno dell'economia e della finanza internazionale (per lo meno durante i suoi primi cinque anni di vita).

Alcune stime hanno ipotizzato la possibile sostituzione del dollaro con l'euro da circa 500 miliardi di dollari ad un trilione di dollari, e ciò potrebbe causare un deprezzamento del dollaro contro l'Euro. Ma fin quando ciò non avvenga, non sarà in grado di effettuare una forte pressione sul dollaro. Inoltre, la crescente integrazione finanziaria che risulterà dalla sostituzione di molte valute con una sola, espanderà anche l'offerta di attività in Euro dal momento che i debitori stranieri stabiliranno rapporti commerciali nel sistema finanziario europeo, scoraggiando in tal modo la tendenza dell'euro a sovrastimare il dollaro.

6. L'Euro ed il sistema monetario internazionale

Con l'Euro, i deficit e le eccedenze della bilancia dei pagamenti all'interno dell'Unione Europea, saranno probabilmente eliminate, per cui le riserve necessarie al suo interno saranno di gran lunga inferiori rispetto a quelle dei singoli paesi membri (senza l'euro). Ma questo è ciò che accadrà nelle detenzioni private internazionali di dollari (che dipendono principalmente dalle aspettative sulle politiche monetarie e fiscali future dell'Unione), che saranno la prima determinante del tasso di cambio Euro/dollaro. L'emergere dell'euro come maggiore valuta internazionale potrebbe anche portare ad una riduzione dell'utilizzo dello yen, fino a quando il Giappone non realizzi una deregolamentazione programmata del suo settore finanziario e non risolva definitivamente le sue decennali crisi bancarie.

Dominick Salvatore

Il graduale movimento del dollaro verso l'euro, dopo l'introduzione di quest'ultimo il 1° gennaio 1999, probabilmente, non creerà, da parte sua, alcun problema all'operato del Sistema Monetario Internazionale. Ciò che invece potrà creare problemi sarà il fatto che, con gran parte delle relazioni commerciali e finanziarie condotte all'interno piuttosto che tra i tre maggiori blocchi commerciali (Unione Europea, EFTA ed Asia, soprattutto Giappone), ci sarà inevitabilmente meno interesse per il tasso di cambio tra dollaro, euro e yen, e quindi meno interesse ad intervenire nei mercati di cambio esteri per stabilizzare gli stessi. Con ciò è ovvio che il tasso di cambio tra euro e dollaro e tra euro e yen sarà più variabile in futuro di quanto lo sia oggi. Inoltre fino a quando il tasso di cambio continui ad essere uno dei pochi meccanismi di riequilibrio del mercato tra i tre maggiori blocchi commerciali, è probabile che la variabilità dello stesso (cioè il tasso di cambio sia del dollaro che dello yen rispetto all'euro) si mantenga piuttosto elevato, soprattutto come riflesso dei differenti sviluppi ciclici e delle diverse percezioni sulla variabilità di mercato delle aspettative future nei tre blocchi.

È inoltre importante la relazione tra l'euro e le valute dei paesi che non sono entrate a far parte dell'euro da principio (la sterlina, la corona svedese, le corone danesi e la dracma greca); il tasso di cambio tra l'euro e queste altre valute è probabile che rimanga soggetto ad un'alta variabilità, senza la creazione di un meccanismo di tasso di cambio simile a quello che opera oggi nell'Unione Europea.

Ma come ci mostra l'esperienza delle crisi degli anni 1992-'93, questo tipo di sistema è instabile e propenso alla crisi. Per cui è nell'interesse della Gran Bretagna, della Svezia, della Danimarca e della Grecia imporre forti limiti alla fluttuazione delle loro valute rispetto all'euro, in vista del loro ingresso previsto per il 2002.

7. Sommario e conclusioni

Una valuta internazionale è la valuta di una nazione che assolve, all'interno dell'economia mondiale, le stesse funzioni di base cioè, unità di conto, mezzo di scambio e riserva di valore che essa svolge nell'economia interna. Per divenire valuta internazionale o "valuta veicolo", la nazione che la emette deve avere un ruolo dominante nel commercio e nella finanza mondiale, le altre nazioni devono avere fiducia nella sua stabilità e nella performance inflazionistica della sua nazione, e deve avere un mercato finanziario ampio e ben sviluppato, privo di controlli.

È probabile che l'euro diventi una forte valuta internazionale, già da principio, in quanto ha un'importanza commerciale tanto grande quanto quella della valuta statunitense, ha un ampio e ben sviluppato mercato finanziario ma soprattutto le aspettative circa la sua futura stabilità sono piuttosto ottimali. È improbabile, comunque, che essa possa sostituire, da subito, il dollaro, dal momento che:

- 1) i prezzi di gran parte delle materie prime sono espressi in dollari;
- 2) la maggior parte dei paesi del mondo al di fuori dell'Europa e dell'Africa continueranno probabilmente ad utilizzarlo per la maggior parte delle loro transazioni internazionali;
- 3) l'inerzia favorisce ciò che incombe (cioè il dollaro).

Si stima che circa il 50% delle transazioni internazionali future verranno effettuate in dollari (meno dell'attuale 60%), il 40% in euro ed il restante 10% in yen ed altre valute minori. Ciò comporterebbe una sostituzione del dollaro con l'euro da circa 500 miliardi di dollari ad 1 trilione di dollari e porterebbe ad un deprezzamento del dollaro nei confronti dell'euro. Ma fino a quando ciò non accadrà, esso non potrà esercitare alcuna pressione sul dollaro. Inoltre la crescente integrazione finanziaria nell'Unione Europea porterà ad un'espansione dell'offerta di attività in euro, facendo cessare in tal modo la tendenza dell'euro a sovrastimare il dollaro.

Dominick Salvatore

Dato che gran parte delle relazioni commerciali e finanziarie sono tenute all'interno piuttosto che tra i tre maggiori blocchi commerciali, ci sarà inevitabilmente meno interesse per il tasso di cambio tra l'euro, il dollaro e lo yen, ma soprattutto meno interesse per gli interventi sui mercati di cambio esteri, per la stabilizzazione degli stessi. Come risultato, il tasso di cambio tra queste valute sarà, con tutta probabilità, più variabile e più soggetto a disallineamenti che in futuro. La variabilità, tuttavia, può essere arginata ad un certo costo e non dovrebbe creare un grosso problema, mentre i secondi potrebbero condurre a serie rotture commerciali. L'unica via per evitare ciò sarebbe quella di creare un "sistema a zone obiettivo" per il tasso di cambio tra le tre maggiori valute, promuovendo una politica internazionale macroeconomica di coordinamento più effettiva e di più vasta portata, iniziando un nuovo 'round' di negoziazioni commerciali multilaterali. Dovrà essere posta molta attenzione, inoltre, nelle manovre del tasso di cambio tra l'euro, la sterlina, la corona svedese, le corone danesi e la dracma greca, in vista della loro partecipazione nell'euro.

È chiaro che l'unica e più importante relazione futura all'interno della finanza internazionale sarà quella tra euro e dollaro.

Questa competizione non sarà dannosa, come temono forse molti americani, ma piuttosto benefica per gli Stati Uniti, perché imporrà più disciplina nella conduzione delle politiche economiche americane di quanta ne sia servita negli anni del crollo del sistema di Bretton Woods.

L'ideale, naturalmente, sarebbe avere un'unica valuta mondiale, ma ciò sembra essere irrealizzabile per il momento.

Nicola Mattoscio

GLOBALIZZAZIONE, DOMANDA EFFETTIVA E OCCUPAZIONE

Abstract

The following paper has the aim of showing how it is feasible to inquire about the theoretical bases of global economy through a wise conjunction of the theoretical postulates by Adam Smith “the invisible hand” and “effective demand”, applying the modern conception of the “division of labour” (“visible hand”).

This approach of analysis will succeed in explaining many of the typical events of modern global economy.

However, just in sight of the comparison between the Malthusian and Keynesian theories about the key role of the “effective demand”, considered as a rational and spontaneous mechanism of market adjustment, we can observe a weakening of stabilizing activity of this theoretical union, mostly in national contexts or single economies.

Furthermore, as the most recent economic literature maintains, if in the medium-long period the globalization gives advantages to the economies themselves, in the short period it will encourage instability and uncertainty.

So, the supporting role of iper and international institutions to expanding national economical policy might get some results in contrasting those negative effects.

Il lavoro qui presentato si propone di dimostrare come sia possibile ricercare i fondamenti teorici dell’economia globale attraverso un sapiente connubio dei postulati teorici di Adam

Nicola Mattoscio

Smith della “mano invisibile” e della “domanda effettiva”, attraverso la moderna concezione della “divisione del lavoro” (“mano visibile”).

Questo metodo di analisi giungerebbe a spiegare molti dei fenomeni tipici della moderna economia globalizzata.

Tuttavia, proprio alla luce del confronto tra le elaborazioni teoriche di Malthus e J.M. Keynes, a proposito del ruolo decisivo della “domanda effettiva”, quale meccanismo di aggiustamento razionale e spontaneo del mercato, si può osservare un certo affievolimento dell’efficacia stabilizzante di questo connubio teorico, soprattutto nei contesti nazionali o di singole economie.

Se quindi, come sostenuto dalla più recente letteratura economica, nel medio-lungo periodo la globalizzazione in atto riesce comunque a procurare vantaggi per le economie stesse, nel breve periodo essa può favorire fenomeni di instabilità e incertezza.

Per arginare tale effetti negativi risulterebbe decisivo il ruolo di sostegno di sovraordinamenti istituzionali alle politiche economiche nazionali espansive.

1. Introduzione

Il complesso fenomeno della globalizzazione, evento dai molteplici aspetti (storici, tecnico-scientifici, politici, socio-economici e perfino etico-morali), non è certamente riconducibile ad un univoco paradigma interpretativo.

Nel solo profilo economico non vi è alcun dubbio sul fatto che una maggiore espansione dei mercati conduce ad una accresciuta esaltazione dei principi di concorrenza. Ne consegue che, come sempre con riferimento a tali principi nella storia del pensiero economico, le tesi comunemente dedotte sono, in via generale, “pessimiste” se del fenomeno ne sottolineano maggiormente gli svantaggi, oppure “ottimiste” se esse affidano più fiducia ai suoi vantaggi.

La tesi qui avanzata, non senza la temerarietà forse dell'eccessiva audacia, è che nell'economia globale il postulato della *mano invisibile* si coniuga, per il tramite del meccanismo della "mano visibile" della divisione del lavoro, in un unicum con il postulato della *domanda effettiva*. Questo avviene in una continuità epistemologica che attraversa il "circolo *virtuoso* dello sviluppo" di Smith, quello "perverso" di Malthus, fino al "circolo *indotto* dello sviluppo" di Keynes.

La tesi è sottoposta a verifica, sia pure solo in prima approssimazione, al fine di tentare di spiegare i processi cognitivi che conducono ai fondamentali dell'economia globale, senza dover necessariamente approdare alle consuete visioni più o meno pessimiste o ottimiste.

2. *Mano invisibile e globalizzazione*

L'uso corrente del termine "globalizzazione" ci evoca subito orizzonti sconfinati e fenomeni profondi, ormai in tutti i campi di attività. Eppure la parola, solo pochi anni fa, non aveva alcuna familiarità nemmeno nel c.d. mondo anglosassone. Nell'ambito economico¹ è probabile che la sua diffusione sia stata facilitata dagli studi di tecnica industriale, osservando le imprese interessate a radicalizzare la standardizzazione dei prodotti e dei processi distributivi, che revisionano continuamente le strategie comportamentali con nuove soluzioni a più alto contenuto tecnologico e crescente flessibilità. Ma, come si potrà desumere dal successivo paragrafo, non meno probabile può essere che ci si sia inavvertitamente preparati a ricorrere all'espressione "globalizzazione" da una certa letteratura sulla futurologia del pianeta, animata dal c.d. Club di Roma dall'ini-

¹ In tale ambito, recentemente si è sostenuto che: "l'opinione diffusa è che l'economia mondiale non solo ha superato gli spazi nazionali ma sta passando da quelli internazionali a quelli globalizzati con una dinamica ... che noi definiamo di interglobalizzazione" (Quadrio Curzio 1999, p. 202).

zio degli anni Settanta. Peraltro, lo stesso termine “Global” da cui deriva, di origine anglosassone, sta per mondiale proprio come la dimensione delle attenzioni del celebre Club di Roma².

Pur evitando qualunque enfattizzazione, non vi è dubbio che il termine ormai indica un fenomeno di amplificazione come non mai della dimensione del mercato, che tende a qualificarsi sempre più a livello planetario. Gli interpreti più prudenti sono portati a confinare il fenomeno stesso prevalentemente al funzionamento dei mercati finanziari e valutari.

Ma è sempre più evidente la possibilità di cogliere anche in alcuni “fondamentali reali” il *core* dell’economia globale. Questi sono individuabili, in primo luogo, nello sviluppo impetuoso e rapido delle infrastrutture elettroniche della telematica e delle telecomunicazioni satellitari e comunque in tutto quanto riguarda le “nuove” vie di comunicazione. Dall’altra, assumono particolare rilievo i fenomeni di livellamento dei bisogni dei consumatori e la standardizzazione dei prodotti³.

In breve, in tale contesto le barriere ai liberi movimenti delle merci, dei capitali, del fattore lavoro tendono a frantumarsi, le nuove tecnologie telematiche consentono un’integrazione “funzionale” su scala crescente delle dinamiche produttive e delle attività di consumo, la maggiore dialettica tra *conoscenza contestuale* (legata al sapere locale) e quella *codificata o astratta* (legata al sapere universale) comportano nuove sinergie ed

² Il Club di Roma fu promosso nel 1968 da A. Peccei, all’epoca manager Olivetti, con l’aiuto di A. King, all’epoca direttore generale degli Affari scientifici dell’OCSE. Peccei era spinto dal convincimento che gli sconvolgimenti tecnici, scientifici, sociali ed economici del tempo, avrebbero comportato effetti *globali* in tutti i campi, fino a minacciare l’umanità di una vera catastrofe, se non altro in ragione dei constatati limiti nelle possibilità di sfruttamento delle risorse del pianeta. Le criticità prospettate apparivano così gravi, complesse ed interdipendenti, che ogni soluzione avrebbe dovuto rispondere ad una visione *globale*. Egli cercò di raccogliere insieme ecologisti, economisti, demografi, ecc., cercando di integrare, in una visione d’insieme, tutti i complessi problemi mondiali.

³ Per un inquadramento dell’economia globale nelle prospettive “finanziaria” e “reale”, si veda Quadrio Curzio (1999).

efficienze che rivalutano il rapporto tra localismo e mercati planetari⁴.

Se così vasti e complessi dovessero essere i più significativi “fondamentali” dell’economia globale, e comunque apparire la stessa principalmente riferita al binomio sviluppo delle comunicazioni-espansione dei mercati, la sua micro-macro fondazione teorica in primo luogo andrebbe ricercata nel modello “virtuoso” del paradigma scientifico della *Ricchezza delle Nazioni* di Adam Smith.

Lo schema logico dell’economia globale si manifesta con fin troppa evidenza, senza scomodare molte analogie, con “l’ottimismo dell’economia” di Smith: 1) i prodotti standardizzati si producono a costi più contenuti con *scale di produzione* sempre più grandi; 2) la dimensione ottimale delle scale di produzione è limitata dall’*estensione del mercato*; 3) le nuove infrastrutture elettroniche, telematiche e delle telecomunicazioni insieme alle nuove tecnologie applicate ai tradizionali sistemi di trasporto e comunicazione assicurano l’estensione dei mercati e quindi un’integrazione globale tra attività di consumo e attività di produzione. Le sequenze così brevemente descritte rievocano, con ammiccamenti fin troppo evidenti, il modello smithiano del ben noto “circolo virtuoso dello sviluppo”.

Il che può costituire a prima vista un vero paradosso sotto il profilo scientifico, se a priori si assume la globalizzazione contestuale all’altro fenomeno che caratterizza l’organizzazione del lavoro nel passaggio di secolo, che senza alcuna incertezza si individua nel superamento sostanziale del modello tradizionale dello *Scientific Management*, proposto ad inizio secolo da F.W. Taylor (1911), ripreso ed arricchito da altri studiosi (H. Fayol, L. Gulick, J.D. Money et altri) e culminato nel c.d. Fordismo che, tra il 1930 e i primi anni settanta, ha introdotto processi produttivi modulati sull’uso della catena di montaggio.

⁴ Sulla richiamata distinzione tra la “conoscenza contestuale” e la “conoscenza codificata” si vedano, ad es., Becattini-Rullani (1993) e Brusco (1994).

Nell'assumere il fondamento smithiano del modello teorico dell'economia globale, occorre chiarire che il paradigma che appare più consono allo scopo non è dato certamente da alcune semplicistiche equazioni sul "liberismo" assunte da altri (ad es. Curina, 1998, p. 9). Nel senso che, non appare né convincente né utile adottare come spiegazione in ultima istanza della globalizzazione economica le scolastiche e meccaniche equazioni: a) la globalizzazione è basata sul liberismo; 2) il liberismo è il sistema economico imperniato sulla libertà del mercato interno ed internazionale; 3) il padre del liberismo è Adam Smith; 4) la dottrina liberista della *Ricchezza delle Nazioni* di Smith è l'incubatrice e il complesso dei principi di fede della globalizzazione.

È agevole convincersi che se si vogliono individuare variabili esplicative che sottostanno alla "struttura" dell'economia globale, piuttosto che limitarsi a registrare fenomeni "sovrastrutturali" come quelli appena richiamati inevitabilmente appaiono, occorre scovare nei remoti e più rigorosi fondamenti della complessa costruzione del pensiero della *Ricchezza delle Nazioni*.

Evitando di imbattersi nella inestricabile, sterminata e qualche volta caotica esegesi su una pietra miliare della storia del pensiero moderno, non solo economico, possono essere utili alcuni diretti riferimenti, in primo luogo, all'*Abbozzo*⁵ che costituisce il piano di lavoro e lo "schema" dei tratti essenziali, spesso presentati in forma compiuta e definitiva, di quello che sarà la *Ricchezza delle Nazioni*.

Cito in proposito:

"Solo la divisione del lavoro, per la quale ciascun individuo si limita ad esercitare un'attività particolare, può fornirci una spiegazione di questa maggiore ricchezza che si produce nelle società evolute, e che, nonostante l'ineguaglianza nella proprietà si estende ai più umili

⁵ L'*Abbozzo* della *Ricchezza delle Nazioni* è stato pubblicato per la prima volta, insieme ad altri inediti, da Scott (1937, pp. 322-56).

componenti della comunità. ” (Smith, 1764, ed.it. 1969, pp. 9-10).

Al riguardo, è famoso l'esempio della manifattura degli spilli, che poi Smith riporta anche nella *Ricchezza delle Nazioni*, nel capitolo di esordio dedicato proprio alla divisione del lavoro (cfr. Smith, 1776, ed.it. 1976, pp. 48-49).

Nell'*Abbozzo* troviamo la seguente espressione:

“ *Così, se tutte le parti di uno spillo dovessero esser fatte da un solo uomo, un uomo probabilmente con tutta la sua laboriosità potrebbe a stento fare uno spillo in un anno.* ” (Smith, 1764, ed.it. 1969, p. 10).

La conclusione è che:

“ *La divisione del lavoro determina una immensa moltiplicazione della produzione di ciascun uomo.* ” (ibidem, p. 12).

Inoltre, direttamente dalla *Ricchezza delle Nazioni*, è opportuno rievocare il convincimento di Smith che la divisione del lavoro è limitata dall'estensione del mercato e, questa, dalla capacità di acquisto:

“ *Dato che è il potere di scambio a dare origine alla divisione del lavoro, tale divisione deve essere sempre limitata dall'estensione di quel potere, o in altre parole dall'estensione del mercato.* ” (Smith, 1776, ed.it. 1976, p. 61).

Dalla combinazione dei precedenti riferimenti, si può ragionevolmente concludere che il pensiero di Smith che più interessa rispetto al tema moderno della globalizzazione, non è costituito da un solo universo di valori assoluti come il “liberismo”, casomai anche troppo primitivo. Per usare un lessico appena più formale, l'intera costruzione teorica di Smith poggia sul compendio di almeno due *postulati*, entrambi necessari a formulare la sua argomentazione scientifica.

Il primo consiste nel meccanismo della *mano invisibile*, secondo il quale se ogni agente economico opera sul mercato spinto solo dalla ricerca individuale del proprio interesse (egoismo naturale), senza alcuna limitazione (liberismo), si provoca il miglior equilibrio sociale (benessere collettivo).

Il secondo riguarda la divisione del lavoro che, favorita dall'espansione dei mercati, è fattore decisivo dello sviluppo

economico. Ma sono la necessità naturale di scambio ed il potere di scambio al tempo stesso la causa e l'effetto della divisione del lavoro. Ciascun individuo potrebbe soddisfare solo una parte minima dei propri bisogni, in assenza dell'attività di scambio.

Quest'ultima si realizza tramite l'adeguamento della produzione alla domanda, che a sua volta si può manifestare sul mercato solo se sostenuta da una corrispondente disponibilità di danaro da parte degli acquirenti (cfr. R.d.N., vol. I, Cap. 4). Per tale via si perviene, così, ad individuare anche nel ruolo della *domanda effettiva* un meccanismo di aggiustamento razionale e spontaneo del mercato.

Il postulato della *mano invisibile* si coniuga irrimediabilmente con il meccanismo della "mano visibile" del postulato della *domanda effettiva*, per il tramite della divisione del lavoro, ed insieme danno vita alla inscindibile architettura della *Ricchezza delle Nazioni*, come possibile e convincente archetipo della moderna globalizzazione dell'economia.

Sotto questo profilo, allora, la coincidenza moderna tra l'affermarsi della globalizzazione dell'economia e la crisi del modello tradizionale dello *Scientific Management* come evoluto nel Fordismo, solo in apparenza può costituire un paradosso teoretico. In effetti, se si fa ricorso non solo al postulato del "liberismo" ma al suo connubio con almeno quello della "domanda effettiva", per il tramite della divisione del lavoro, si può comprendere già nelle sue linee essenziali perché possono coesistere nella moderna economia globale fenomeni virtuosi di sviluppo con fattori di criticità come la sottoccupazione.

Dal punto di vista più strettamente teoretico, l'inscindibile connubio del postulato della *mano invisibile* con il postulato della *domanda effettiva*, come modello di analisi normativo e positivo della ricchezza delle nazioni nella moderna economia globalizzata, appare chiaramente alternativo alla *New Political Economy* secondo la recente versione evolucionista del neoinstituzionalismo.

Questo approccio di pensiero, come è noto, trova la sua

formulazione più completa nelle elaborazioni di Hayek, che si richiama esplicitamente alla tradizione del pensiero scozzese del XVIII secolo e quindi alle teorie economiche di Smith, per propugnare un'intransigente ortodossia del *laisser faire*. In tale modo, egli arriva a formulare una proposizione generalizzata della *mano invisibile* (cfr, ad. es., Grillo 1995).

Al contrario, la tesi qui brevemente rappresentata è che una possibile generalizzazione moderna del meccanismo della *mano invisibile* è costituito dal suo inscindibile connubio con il postulato della *domanda effettiva*.

3. Domanda effettiva e globalizzazione

È nota nella storia del pensiero economico la drastica virata dall'"ottimismo dell'economia", che contamina l'intero archetipo della *Ricchezza delle Nazioni*, al "pessimismo dell'economia", introdotto da Malthus, prima nel noto *Saggio sul principio di popolazione* (1798) e poi nei *Principi di economia politica* (1820).

In particolare nei *Principi* prevale la concezione di Smith dell'organizzazione sociale, condivisa da tutta l'economia classica, secondo cui esistono tre grandi classi (proprietari terrieri, capitalisti e lavoratori salariati) che per le loro caratteristiche relazioni di scambio danno origine al "circolo perverso dello sviluppo".

Si determina una sovrapproduzione di merci senza un'adeguata offerta di moneta (o capacità di acquisto o "domanda effettiva") per trasformarla in consumo poiché, nonostante il possibile eccesso nella crescita della popolazione, il monte salari effettivamente distribuito risulta insufficiente allo scopo, *dovendo* rimanere essi inchiodati al loro livello di sussistenza (al fine di impedire un'ulteriore crescita della popolazione).

L'unica soluzione al "circolo perverso dello sviluppo" sarebbe, secondo Malthus, una modifica della distribuzione del reddito a favore della rendita in detrimento dei profitti. Una

più favorevole distribuzione a favore dei salari non potrebbe nemmeno considerarsi, penal'ulteriore crescita della popolazione.

Nel rappresentare tale soluzione, in effetti, Malthus ricorre ad una ulteriore distinzione nell'organizzazione della società: la dicotomia tra classe dei produttori e quella dei consumatori improduttivi, sostenendo l'utilità sociale di questi ultimi.

In un'opera scritta appena qualche anno prima di morire, quindi nel pieno della sua maturità di pensiero, Malthus si esprime al riguardo in modo inequivocabile:

“ E se un sistema di proprietà privata ... assicura ad una parte della società il tempo libero necessario per il progresso delle arti e delle scienze, si deve ammettere che questo freno all'incremento delle coltivazioni conferisce alla società un beneficio assai cospicuo.” (Malthus 1830, ed.it. 1977, p. 221).

Poiché i capitalisti propendono per il sostegno delle attività di investimento, essi non acquistano beni di consumo sufficienti per sostenere un'elevata *domanda effettiva*. Mentre i salariati non dispongono di un potere d'acquisto adeguato. Ne consegue che solo i consumatori improduttivi (rentiers, artisti, ecclesiastici, ecc.) garantirebbero il necessario sbocco alla produzione.

Si schiudono, così, alcuni scenari possibili della moderna economia globale, ancora una volta per il libero gioco della domanda e dell'offerta sul mercato per il tramite della *mano invisibile* e del postulato della *domanda effettiva*. Keynes (cfr. 1933, ed.it. 1951, p. 147) si spinge a sostenere che il mondo sarebbe stato “più saggio e più ricco” se la scienza economica avesse seguito la prospettiva malthusiana invece di quella ricardiana. Con tali affermazioni, Keynes intendeva quasi certamente alludere al ruolo positivo che la *domanda effettiva*, come strumento di controllo della Politica Economica, avrebbe potuto svolgere anche nella storia economica dell'Ottocento e primo Novecento.

Invece, resta il fatto che nell'era corrente della globalizzazione economica, l'attualità di Malthus è ricondotta ad una sorta di analogia tra la minaccia di un indiscriminato aumento del

proletariato inglese dei suoi tempi, ed il cupo pericolo incombente che deriverebbe dall'incremento incontrollato della popolazione mondiale, soprattutto per effetto di quella dei paesi del terzo mondo⁶. Quanto sostenuto sul tema da uno dei più prestigiosi studiosi in materia, sembra particolarmente calzante:

“ Per molti abitanti dei paesi in via di sviluppo la mancanza della sicurezza economica e di un adeguato apporto alimentare costituisce a sua volta un potente incentivo verso la formazione di famiglie numerose.” (Brown 1974, ed.it. 1975, p. 216).

In Malthus è la spietata legge “bronzea” dei salari di sussistenza che costituisce lo strumento per mantenere un equilibrio tra la popolazione e le risorse scarse disponibili:

“ Si può affermare che in tutti i paesi ove le entrate annuali delle classi lavoratrici non siano sufficienti per allevare in piena salute le famiglie più numerose, la popolazione è effettivamente frenata dalla difficoltà di procurarsi i mezzi di sussistenza.” (Malthus 1830, ed.it. 1977, p. 222).

Mentre nella contemporaneità della globalizzazione economica si sostiene la tesi di agire *direttamente* sulla crescita demografica, mettendo in azione tutte le misure, anche molto drastiche, che consentono di frenarla. È significativo, al riguardo, quanto affermato ancora dal noto studioso interdisciplinare Brown:

⁶ In proposito, si veda l'introduzione di G. Moggioni proprio all'edizione italiana (1977, p. XIX) del *Saggio sul principio di popolazione*. Ma è interessante ricordare l'esistenza di un vasto indirizzo di studi neo-malthusiani che trova ispirazione ne *I limiti dello sviluppo*, primo rapporto del c.d. Club di Roma (AA.VV. 1972). Questo filone letterario arriva a rappresentare i turbamenti conseguenti a politiche di “modernizzazione” nei confronti dell'equilibrato modello di società primitiva fondata sul “taglia e brucia” (cfr. Shantzis-Behreus III, 1973). La proposizione neo-malthusiana sostenuta è che, nel corso del Novecento, il forte incremento della popolazione “... ha provocato una corrispondente diminuzione delle risorse naturali pro capite, dal momento che queste sono in quantità finita” (Brown 1974, ed.it. 1975, p. 187). Per una critica a questo filone di autorevole visione “pessimista” del futuro, apparve “provocatorio” il contributo di Braillard (1982). Mentre uno spartiacque di “neutralità inquieta” tra la prospettiva dell'apocalisse e quella dell'indifferenza era stato autorevolmente riproposto da Sauvy (1973).

Nicola Mattosio

“ La necessità di porre un freno alla crescita demografica è imperiosa. Non basta più l’obiettivo di effettuare la transizione demografica, cioè di passare da un tasso di crescita elevato ad uno moderato, il più rapidamente possibile. Oggi l’obiettivo deve essere la stabilizzazione della popolazione – l’arresto dell’aumento demografico – in tutte le nazioni del mondo.” (Brown 1974, ed.it. 1975, p. 188).

La diversa attenzione riposta nei fattori “naturali” che portano a frenare la crescita della popolazione (Malthus) e nei fattori “artificiali” che conducono direttamente alla sua stabilizzazione (futurologi della globalizzazione), sembra essere l’origine: 1) della fatale attrazione negli anni Trenta di Keynes verso il principio della *domanda effettiva*; 2) del misterioso relativo offuscamento dello stesso principio nell’attuale contesto dell’economia globalizzata.

Ripercorriamo, brevemente, i due passaggi.

Pensando alla relazione Keynesiana tra la *domanda effettiva* e gli equilibri macroeconomici di sottoccupazione, non si dovrebbe mai ignorare l’affermazione sul tema di Malthus:

*“ Per quanto sia vero che la domanda effettuale della società, qualunque essa sia, trova le condizioni migliori per esplicarsi nel più perfetto sistema di libertà, non è tuttavia vero che i gusti e i bisogni di chi pone la domanda effettiva sono sempre e necessariamente i più favorevoli al progresso della ricchezza nazionale ... La mancanza di un gusto adeguato per il consumo di beni manufatti da parte dei possessori di prodotto eccedente, quando non fosse pienamente compensato da un grande desiderio di servitori personali, il che non accade mai, provocherebbe sicuramente **un ristagno prematuro della domanda di lavoro e di prodotti**, una caduta prematura dei profitti ed un freno prematuro alla coltivazione.”* (Malthus 1830, ed.it. 1977, p. 221, corsivo agg.).

Il malthusiano “circolo perverso dello sviluppo” ha origine, dunque, nella tendenza “naturale” della *domanda effettiva* ad essere insufficiente, con i conseguenti contenimenti della produzione e della domanda di lavoro. In tale circostanza si coglie anche l’attenzione, nel modello analitico di funzionamento dell’economia malthusiana, più sulle ragioni ed opportunità

della contenuta crescita della produzione e quindi delle “sussistenze” di chi partecipata alla sua attività, che non sui rischi apocalittici derivanti dall'eccessivo sviluppo della popolazione. Tali ragioni sfavorevoli al progresso della ricchezza delle nazioni sono la vera causa di stabilizzazione della stessa crescita della popolazione.

È proprio questa maggiore attenzione all'insufficienza della *domanda effettiva* che costituisce un'attrazione fatale per Keynes. Possiamo immaginare che la chiave di volta consiste nel tentativo di dominare gli effetti perversi del “ristagno prematuro” (Malthus), rimpiazzando il mancato “consumo improduttivo” dei rentier con altrettanto “consumo produttivo”, in aggiunta anche a dirette sostituzioni di quote di questo a quote di quello. Così operando si “inventa” una forma di sostegno alla *domanda effettiva* finalizzata alla crescita della ricchezza delle nazioni ed a quella dei loro livelli di occupazione, diversamente da quanto era nelle preoccupazioni di Malthus.

La dimostrazione di questa proposizione si può trovare già nel *Treatise on Money* del 1930, allorquando si discute delle fluttuazioni del saggio degli investimenti per l'influenza delle fluttuazioni del capitale d'esercizio:

“ Un aumento di capitale d'esercizio dovuto a maggiore occupazione non implica per la collettività nel suo complesso una astensione dal consumo corrente od una riduzione di quest'ultimo uguale a quella richiesta da un aumento di capitale fisso, ma soprattutto una redistribuzione del consumo dal resto della collettività ai nuovi occupati. Si può dire che gli investimenti che esigono una redistribuzione del consumo corrente, ma non una riduzione del suo totale, sostituiscono il consumo produttivo al consumo improduttivo.” (Keynes 1930, ed.it. 1979, p. 354).

Rispetto al modello analitico di Malthus si avrebbero i seguenti effetti: 1) il mancato consumo dei rentier verrebbe reso disponibile per i *nuovi* occupati; 2) parte del “consumo improduttivo” dei rentier verrebbe sostituito con “consumo produttivo” dei nuovi occupati; 3) si determina un aumento di capitale d'esercizio per effetto di un maggior volume della

Nicola Mattoscio

produzione e dell'occupazione e non per un allungamento del processo-tempo di produzione; 4) il "consumo produttivo" dei nuovi occupati corrisponde al loro malthusiano "salario di sussistenza".

Occorre precisare, in aggiunta, che Keynes osserva nel caso gli assunti: a) dell'invarianza del consumo totale, proponendo solo una sua diversa distribuzione a sostegno dei *nuovi* occupati; b) di una maggiore propensione marginale al consumo dei *nuovi* occupati rispetto ai rentier, in modo che le favorevoli reazioni dei primi sulla produzione siano più che proporzionali di quelle sfavorevoli dei secondi; c) affida alla *domanda effettiva* non un semplice ruolo "naturale" nella determinazione degli equilibri, come fatto da Malthus, bensì una opportunità per creare in modo "artificiale" nuovi equilibri con maggiori livelli di ricchezza prodotta e di occupazione realizzata.

Già con tali premesse si comprende perché Keynes (1936) nel Capitolo 3 della *General Theory*, specificamente dedicato al principio della domanda effettiva, denuncia la scomparsa dello stesso dalla letteratura economica fino ad allora dominante, comprendendovi anche i contributi del suo maestro Marshall⁷, ad eccezione di alcune sopravvivenze furtive in Marx, Gesell e Douglas. La sua colorita affermazione è eloquente:

" E' vero che Malthus si era opposto energicamente alla dottrina ricardiana che un'insufficienza della domanda effettiva fosse impossibile; ma invano. Poiché Malthus, non essendo stato capace di spiegare chiaramente ... come e perché la domanda effettiva potesse essere insufficiente o eccessiva, non riuscì ad elaborare una costruzione da sostituire a quella ricardiana; e Ricardo conquistò completamente l'Inghilterra come l'Inquisizione conquistò la Spagna. " (Keynes 1936, ed.it. 1971, p. 190).

⁷ Sui fondamenti marshalliani della teoria della *domanda effettiva* di Keynes si veda, ad es., Mattoscio 1982. Nel caso, particolare rilievo viene dato al significato delle fluttuazioni del capitale liquido (materie prime e prodotti finiti durevoli nell'accezione di Keynes) esaminate tramite l'aggiustamento con l'analisi marshalliana dei mercati a pronti e a termine, le cui relazioni sono considerate da Keynes (1930) ancora nel *Treatise on Money*.

Pervenuti ai necessari chiarimenti ed all'elaborazione dei più opportuni fondamenti da parte di Keynes del principio della *domanda effettiva*, c'è da preoccuparsi più specificamente delle ragioni del suo misterioso, relativo offuscamento nell'attuale contesto dell'economia globalizzata.

Nella recente letteratura economica, tesi autorevoli sostengono che nel medio, lungo periodo i mercati globalizzati costringono ciascun paese a rispettare i fondamentali macroeconomici, soprattutto quelli in materia di vincoli di bilancio (cfr.: IMF 1997, Fazio 1997, Quadrio Curzio 1999). Tale prospettiva di stabilità nel medio, lungo periodo, la diffusione tecnologica e la maggiore divisione internazionale del lavoro, che portano a localizzare le produzioni dove si manifesta un miglior rapporto costo-qualità, la opportunità di una migliore allocazione internazionale del risparmio, l'eliminazione dei mercati protetti e la più efficace approssimazione dei prezzi a quelli naturali, insieme costituiscono i vantaggi principali procurati dalla globalizzazione.

Ma nel breve periodo, i rapidi "sconfinamenti" dei mercati coniugati all'indebolimento delle sovranità dei singoli stati, con la minore efficacia degli strumenti nazionali di politica economia e monetaria, rendono più probabili manifestazioni improvvise di instabilità e più vistosi i fenomeni di incertezza, con conseguenze pessimistiche sui livelli di disoccupazione.

Anche se la prova dei fatti dimostra evidenze differenziate tra le diverse regioni del mondo, con bassi tassi di disoccupazione in Nord America ed Estremo Oriente, alti tassi di disoccupazione nei maggiori paesi dell'Europa continentale, generali condizioni di miseria in vaste aree del mondo, nel breve periodo ovunque sembrano più probabili incalzanti fattori di volatilità.

In realtà, in questa prospettiva risulta difficile negare un certo affievolimento dell'operosità stabilizzante del connubio tra il postulato della *mano invisibile* e quello della *domanda effettiva*, quest'ultima sia nell'accezione passiva "naturale" di Malthus, sia in quella attiva e "positiva" di Keynes.

Nicola Mattosio

A livello di singolo stato o di ciascuna economia tale affievolimento sembra facilmente comprensibile. La globalizzazione accresce l'esposizione delle economie, individualmente considerate, agli shock esogeni. L'interdipendenza, o l'interglobalizzazione come è stato proposto (Quadrio Curzio 1999, p. 202), comporta che ogni imprevista riduzione della domanda aggregata in una qualche economia si trasmette facilmente alle altre, con più alti effetti negativi per chi con essa aveva maggiori volumi di scambio (soprattutto di esportazioni).

Nello stesso tempo, il tradizionale sostegno domestico alla domanda aggregata (ad es. tramite la spesa pubblica) può risolversi in una misura crescente (per il tramite dell'elasticità della funzione delle importazioni) in un maggior acquisto di beni e servizi prodotti all'estero. Questa ridotta efficacia delle politiche nazionali di sostegno alle politiche espansive sulla base del principio della *domanda effettiva*, in assenza di sovraordinamenti istituzionali interglobali che possano adempiere alle medesime funzioni, può favorire l'affermazione di un "contesto *ambientale* economico" internazionale di ristagno o di recessione, anche per significativi periodi di tempo⁸.

Una breve e specifica riflessione merita il ruolo dei mercati finanziari, poiché essi provocano gli effetti più importanti sul "contesto *ambientale* economico" nella dimensione globale, in conseguenza: 1) degli shock asimmetrici che si possono verificare in una singola economia; 2) e dei comportamenti "non corretti" che una qualunque economia può assumere (deficit di bilancio, elevata inflazione, deficit della bilancia dei pagamenti, ecc.).

⁸ Si conferma, così, che una delle peculiarità essenziali dell'economia interglobale è proprio l'affievolirsi dei poteri degli stati nazionali. In questo l'economia interglobale si distingue dall'economia "globale" dei vecchi imperi coloniali o del sistema economico internazionale succedutosi alla seconda guerra mondiale (Cfr. Sassen 1994, ed.it. 1997, p. 8).

Abitualmente si sostiene che la liberalizzazione dei mercati dei capitali, con la globalizzazione di quelli finanziari, dovrebbe portare a *punire* i comportamenti “non corretti” con lo spontaneo trasferimento delle risorse a favore di quelle economia che rispettano, invece, condotte “corrette” e virtuose. Il riorientamento delle risorse avverrebbe con le libere scelte razionali degli “operatori globali” sui mercati finanziari.

Si dà il caso, però, che questa classe di “operatori globali” ancora le proprie decisioni ai trend che si evidenziano sui mercati sulla base dell’*opinione prevalente*, che con dimensioni crescenti e istantaneamente si afferma in virtù delle nuove e potentissime tecnologie di comunicazione. Questo fa in modo che le ragioni della speculazione portano a trascurare la più “razionale” considerazione della redditività di lungo periodo del capitale.

Ciò era stato avvertito già da Keynes, trattando nella *General Theory* (cap. 12) dello stato delle aspettative a lungo termine, con considerazioni che rivelano una straordinaria valenza di modernità e di attualità:

“ Se vogliamo applicare il sostantivo **speculazione** all’attività di prevedere la psicologia del mercato, e il sostantivo **intraprendenza** all’attività di prevedere il rendimento prospettivo dei beni capitali per tutta la durata della loro vita, è certo che non sempre si verifica che la speculazione predomini sull’intraprendenza. Tuttavia, quanto più perfezionata è l’organizzazione dei mercati di investimento, tanto maggiore sarà il rischio che la speculazione prenda il sopravvento sull’intraprendenza ... Anche al di fuori del mercato finanziario, gli americani sono eccessivamente propensi ad interessarsi di scoprire come l’opinione media immagina che sarà l’opinione media stessa.” (Keynes 1936, ed.it. 1973, pp. 318-19).

Resta il fatto che l’opinione prevalente, rappresentativa o concordante con quella media, comunque qualifica le scelte del “decisore globale” ancora in *condizioni di incertezza*, perché l’incompleta informazione non dipende solo dagli imprevedibili comportamenti degli altri, nel caso ricondotti alla normalità delle *probabilità pubbliche* direbbe De Finetti (1980, pp. 1146-47),

Nicola Mattoscio

ma anche dal futuro “in quanto tale”⁹.

Dunque, la prospettiva miope o di breve periodo degli speculatori, asimmetrica rispetto ai fondamentali di lungo periodo, implica che il breve periodo è più importante di quanto molti, ancora oggi, non siano disposti ad ammettere. L'intensità e la natura aleatoria e di instabilità dei fenomeni che lo travagliano, possono corrodere lo stesso sistema immunitario dell'economia globale, in assenza di somministrazioni di adeguate terapie correttive da parte di specifiche istituzioni internazionali, con riflessi duraturi anche nel lungo periodo.

4. Considerazioni conclusive

Dalle evidenze rappresentate, consegue, in breve, che l'economia globalizzata ridimensiona il ruolo dei singoli stati nazionali nelle possibilità di correggere i casi di “fallimento del mercato”, ed amplifica i rischi di vulnerabilità del mercato finanziario (e dei capitali) internazionale.

Solo ponendo rimedio al deficit di istituzioni pubbliche con sovranità mondiali (rimaste sostanzialmente immutate da Bretton Woods del 1944), tali effetti negativi potranno essere non risolti una volta per tutte, ma sapientemente governati. In tale ambito, il connubio inscindibile tra il postulato della *mano invisibile* e, per il tramite della “mano visibile” della più moderna divisione del lavoro, il postulato della *domanda effettiva*, potrebbe tornare a brillare con *modalità* inedite nel firmamento delle politiche e delle teorie economiche.

Queste inedite *modalità* consentirebbero che la *Workless Society* che qualificherà i paesi evoluti nel corso del nuovo secolo, sarebbe anch'essa un sistema di opportunità dell'intera econo-

⁹ Sulla persistenza delle scelte in condizioni di incertezza anche nelle relazioni tra Nuova Macroeconomia Classica, comportamento baynesiano e criterio di concordanza si rinvia a quanto sostenuto in Mattoscio (1985, cap. IV, pp. 93-106).

mia globale, anche se non necessariamente in modo uniforme nelle singole economie, piuttosto che un ulteriore fattore di dualismo tra mondo avanzato e paesi sottosviluppati.

Ciò perché, grazie alla recente rivoluzione tecnologica che è alla base della globalizzazione dei mercati, la stessa nozione di lavoro si è modificata insieme alla concezione della sua organizzazione (Cfr. Uberto 1998).

Con il tradizionale modello fordista della organizzazione scientifica del lavoro, per dati livelli di *domanda effettiva* (o aggregata), l'occupazione era determinata dal tempo utilizzato a produrre un'unità di prodotto ed offrirla sul mercato.

La raggiunta modernità comporta che il lavoro è una successione di attività e di fasi necessarie per una trasformazione, che consente perciò la scoperta di percorsi personalizzati nella produzione di un'unità di prodotto. La individuazione creativa di questi itinerari personalizzati sono certamente legati al sapere, alle tecnologie e agli strumenti disponibili. E' questa nuova visione del lavoro che, in fondo, consente l'affermarsi del nuovo modello di organizzazione succeduto a quello fordista, incardinato sul decentramento delle responsabilità e sull'accentramento delle funzioni di controllo.

Pur con la dovuta prudenza, si può cogliere in questi avvicendamenti un'evoluzione nella stessa nozione di divisione del lavoro. Appare che essa non conduce più necessariamente alla esasperata parcellizzazione e standardizzazione delle mansioni individuali (taylorismo) ma, piuttosto, porta ad una loro progressiva ricomposizione, con la conseguente autocertificazione qualitativa dei risultati.

La mobilità nell'ambito dell'economia globale del sapere, delle tecnologie e degli strumenti utilizzabili nell'attività di produzione (componenti del capitale reale che si aggiungono a quelli del capitale finanziario), determina una migliore divisione del lavoro anche sotto il profilo qualitativo, e quindi una maggiore efficienza dell'*interglobalizzazione*.

I vantaggi più generali sarebbero: 1) un più rapido accrescimento della ricchezza delle nazioni, insieme ad una sua più

Nicola Mattosio

equa distribuzione planetaria; 2) una minore tensione sui mercati nazionali del lavoro, con probabili significativi benefici sui livelli occupazionali e contemporanei ridimensionamenti dei disagi procurati da alti tassi di disoccupazione involontaria. Dunque, nell'ambito dell'irreversibile affermazione della *interglobalizzazione economica*, potendosi riaffermare casi di "fallimento del mercato", in primo luogo perché il connubio *mano invisibile - domanda effettiva* non esclude l'eventualità di equilibri di sottoccupazione, si riscopre una funzione positiva per le politiche di sostegno alla domanda.

Ma sarebbe errato affidarsi ancora al generico incremento della spesa pubblica, sia pure in capo a istituzioni interglobali. Le grandi innovazioni che sono alla base della globalizzazione hanno fatto evolvere gli stessi concetti di lavoro e di organizzazione del lavoro. E sono i fattori legati a questa evoluzione (quali il sapere, le tecnologie, gli strumenti usati per le trasformazioni mirati ad ottenere prodotti e servizi) che meritano ogni attenzione *positiva*, sia pure con *modalità* diverse nelle varie parti del mondo.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., (1972): *The Limits to Growth*, New York, Universe Books (ed.it. 1972, *Ilimiti dello sviluppo*, Milano, A. Mondadori Ed.).
- AA.VV., (1973): *Toward Global Equilibrium*, Cambridge (Mass.), Wright-Allen Press (ed.it. 1973, *Verso un equilibrio globale*, Milano, A. Mondadori Ed.).
- Arcelli, M. (a cura di) (1997): *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, Roma-Bari, Laterza.
- Becattini G. - Rullani E. (1993): *Sistema locale e mercato globale*, in "Economia e Politica Industriale", n. 80.
- Braillard, P. (1982): *L'imposture du Club de Roma*, Paris, Presses Universitaires de France (ed.it. 1983, *L'impostura del Club di Roma*, Bari, Edizioni Dedalo).
- Brown, L. R. (1974): *By Bread Alone*, The overseas Development Council (ed.it. 1975, *Di solo pane. Un piano d'azione contro la fame nel mondo*, Milano, A. Mondadori Ed.).
- Brusco, S. (1994): *Sistemi globali e sistemi locali*, in "Economia e Politica Industriale", n. 84.
- Curina, P. (1998): *Fallimento della globalizzazione*, Fossombrone (PS), Metauro Edizioni.
- Dahrendorf, R. (1995): *Economic opportunity, civil society, and political liberty* (saggio presentato alla conferenza UNRISD sul tema "Rethinking Social Development", Copenhagen, 11-12 marzo 1995) (ed. it. 1995, *Quadrare il cerchio*, Roma-Bari, Laterza).

De Finetti, B. (1980): *Probabilità*, in “Enciclopedia Einaudi”, Torino, Einaudi.

Fazio, A. (1997): “Sviluppo economico e mercato globale”, in ARCELLI M. (a cura di), *Globalizzazione ecc.*, cit., pp. 3-13.

Giddens, A. (1998): *The Third Way*, London, Polity Press.

Grillo, M. (1995): “Economia Politica”, in BOITANI A. – RODANO G. (a cura di), *Relazioni pericolose*, Roma, Laterza, pp. 75-97.

IMF (1997): *World Economic Outlook, Globalization, Opportunities and Challenges*, Washington D.C., May.

Keynes, J. M. (1930): *A Treatise on Money*, in C.W., V e VI, London, Macmillan, 1971 (ed.it. 1979, *Trattato della Moneta*, Milano, Feltrinelli).

Keynes, J. M. (1933): *Essays in Biografia*, in C.W., X, London, Macmillan, 1972 (ed.it. 1951, *Politici e economisti*, Torino, Einaudi).

Keynes, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, in C.W., VII, London, Macmillan, 1973 (ed.it. 1978, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, U.T.E.T.).

Malthus, T. R. (1798): *An Essay on the Principle of Population*, London, J. Johnson (ed. it. 1977, *Saggio sul Principio della popolazione*, Torino, Einaudi).

Malthus, T. R. (1820): *Principles of Political Economy*, 2a ed. London 1936 (ed.it. 1972, *Principi di economia politica*, Milano, Isedi).

Malthus, T. R. (1830): *A summary View of the Principle of Population*, London, J. Murray (ed.it. 1977, “Esame sommario del prin-

- cipio di popolazione”, in *Saggio sul Principio ecc.*, cit., pp. 189-251).
- Mattoscio, N. (1982): *Marshall e la teoria della domanda effettiva di Keynes: su alcune recenti interpretazioni*, in “Rivista di Politica Economica”, feb..
- Mattoscio, N. (1985): *Equilibri, interessi, prezzi: studio su instabilità e politiche monetarie*, Torino, G. Giappichelli Ed..
- Quadrio Curzio, A. (1999): *Globalizzazione: profili economici*, in “Il Risparmio”, n. 2.
- Sassen, S. (1994): *Cities in a World Economy*, Thousands Oaks, Pine Forges Press (ed.it. 1997, *La città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino).
- Sauvy, A. (1973): *Croissance zéro?*, Calmann-Lévy (ed.it. 1974, *Crescita zero?*, Milano, A. Garzanti Ed.).
- Shantzis, S. B. – BEHRENS III W.W. (1973): “Meccanismi di controllo della popolazione in una società agricola primitiva”, in AA.VV. 1973, ed.it., pp. 339-78).
- Smith, A. (1764): *Draft of “The Wealth of Nations”*, in SCOTT W.R. (1937), pp. 322-56 (ed. it. 1969, *La Ricchezza delle Nazioni. L'Abbozzo*, Roma, Editori Riuniti).
- Smith, A. (1776): *An Inquire into the Nature ad Causes of the Wealth of Nations*, Glasgow (ed.it. 1976, *La ricchezza delle nazioni*, Roma, Newton Compton ed.).
- Scott, W. R. (1937): *Adam Smith as Student and Professor*, Glasgow, Glasgow University Publications XLVI, Jackson – Son and Company.
- Uberto, F. (1998): *Organizzazione del lavoro, ricerca e tecnologia*, in “Quaderni della Fondazione Piaggio”, n. 1/2.

Tonio Di Battista - Tonino Sclocco

UN MODELLO PER L'ANALISI TENDENZIALE DI FENOMENI TERRITORIALI

Abstract

The aim of the present paper is that of describing a method of analysis that evidences the spatial tendency of the phenomenon through territorial characteristics. The method permits to transform the relation between a spatial variable and the distances from the "optimal points", into a quantitative form. The paper also gives the outline of the various steps which are necessary to implement the procedure. The data used in the appliance regard local activity rates and the results are satisfactory.

Nel lavoro si propone un metodo per determinare la componente tendenziale di un fenomeno spazialmente distribuito. L'ipotesi fondamentale su cui si basa il metodo è quella di considerare la componente trend in relazione funzionale con la distanza dei punti osservazione da alcuni punti particolari che nel seguito denomineremo "*punti di tendenza ottimali*". Sulla base di questa ipotesi il metodo prevede, in una prima fase, l'individuazione di detti punti attraverso l'analisi della matrice di correlazione tendenziale, i cui elementi esprimono l'interdipendenza lineare tra le intensità del carattere oggetto di studio e le distanze tra i punti osservazione ed i vertici del reticolo regolare attraverso cui si definisce una suddivisione finita del territorio oggetto di studio. In una seconda fase il metodo stima il modello funzionale sulla base di specifiche ipotesi di lavoro formulate dal ricercatore. Il modello è stato applicato ai tassi di attività comunali della provincia di Pescara ed i risultati ottenuti possono ritenersi soddisfacenti.

1. Introduzione

In questo lavoro si propone un modello per lo studio della configurazione spaziale di un indicatore economico riferito ai Comuni della Provincia di Pescara. L'approccio metodologico è basato su un modello di tendenza costruito a partire da uno o più punti che definiamo "punti ottimali di tendenza". L'espressione "tendenza spaziale" ha, in questa proposta, il significato di propensione di un fenomeno a diffondersi nello spazio. L'approccio generale per determinare tale tendenza consiste nello stimare, sulla base di una serie territoriale, un modello descrittivo e interpretativo del fenomeno, in funzione della distanza geografica tra i baricentri delle zone in cui è stato suddiviso il territorio oggetto d'analisi. Un tale approccio può risultare utile allorché si vuole valutare, per esempio, l'influenza di un centro rispetto ad altri centri di una regione in funzione della distanza. In questo caso, il concetto di trend spaziale potrebbe essere associato a quello di gradiente, poiché l'analisi del trend sulla superficie può interpretarsi come determinazione dei gradienti di un fenomeno nello spazio. Queste considerazioni ci portano a due casi particolari:

- 1) quello in cui il trend può essere misurato in rapporto ad un punto (Fig. 1a);
- 2) quello in cui è misurato in rapporto ad una direzione: un asse o una linea (Fig. 1b)

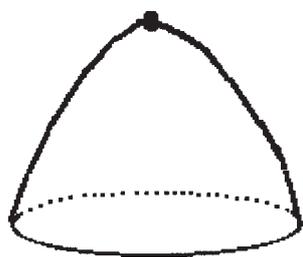


Fig. 1a

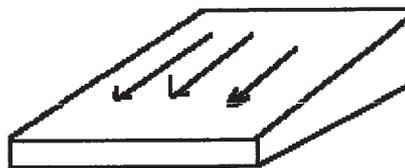


Fig. 1b

Nel primo caso il problema è quello di determinare la tendenza a partire da un punto ottimale. Un punto è detto di *tendenza ottimale*, con riferimento ad un insieme di punti d'osservazione di un carattere, allorquando la correlazione tra le determinazioni del carattere e le distanze da detto punto è massima in valore assoluto.

A partire dalla precedente definizione, si riporteranno di seguito, alcune considerazioni teoriche sul problema del trend sulla superficie così com'è stato da noi inteso. Successivamente sarà sviluppata una procedura operativa per la determinazione dei punti di tendenza ottimale del fenomeno.

Seguirà la definizione di modello di diffusione spaziale e quindi, nel paragrafo 4, l'intera procedura proposta sarà applicata, come già detto, alla serie spaziale dei tassi d'attività dei 46 Comuni della Provincia di Pescara. Il paragrafo 5 riporta alcune conclusioni e le possibilità di sviluppo della ricerca in questo settore.

2. Considerazioni teoriche sul metodo

Per una chiara illustrazione del metodo proposto, consideriamo il caso di una serie temporale nella quale interviene solo la dimensione tempo, per poi estendere il concetto alle serie territoriali nelle quali intervengono due dimensioni (longitudine e latitudine).

Supponiamo che la distribuzione di un qualsiasi fenomeno nel tempo assuma la forma seguente:

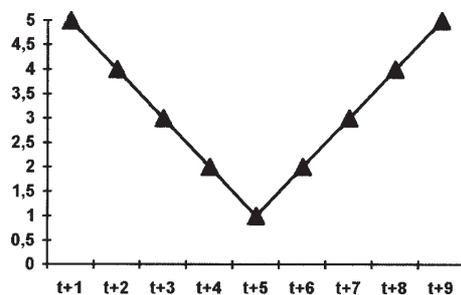


Fig. 2

È immediato rilevare che l'andamento temporale del fenomeno è decrescente fino all'istante $t+5$ ed è poi crescente fino all'istante $t+9$. In questo caso l'istante $t+5$ è il punto di tendenza ottimale. La sua individuazione avviene attraverso le seguenti fasi: i) si determina il vettore delle distanze di ciascun istante temporale dall'origine $t+5$; ii) si ripete successivamente il calcolo, scegliendo man mano ciascun istante temporale come origine; iii) si calcolano poi i coefficienti di correlazione tra ciascun vettore delle distanze e le corrispondenti intensità del fenomeno, ottenendo una misura del grado d'interdipendenza lineare esistente tra intensità e distanza dalla prefissata origine; iii) il punto di tendenza ottimale sarà quello in corrispondenza del quale risulterà massima, in valore assoluto, detta correlazione. Nella Tab. 1 sono riportati i calcoli relativi all'esempio sopra descritto.

Tab. 1 - Distanze secondo le diverse origini

		Origini					
		t+5	t+6	t+4	t+7	t+3	t+9
		Distanze					
tempi	y	z_1	z_2	z_3	z_4	z_5	z_6
t+1	5	4	5	3	6	2	8
t+2	4	3	4	2	5	1	7
t+3	3	2	3	1	4	0	6
t+4	2	1	2	0	3	1	5
t+5	1	0	1	1	2	2	4
t+6	2	1	0	2	1	3	3
t+7	3	2	1	3	0	4	2
t+8	4	3	2	4	1	5	1
t+9	5	4	3	5	2	6	0
corr.		1.0	.75	.75	.38	.38	0

Si nota immediatamente che la correlazione è massima in corrispondenza dell'istante temporale $t+5$, esso, quindi, sarà chiamato punto di tendenza ottimale.

Se si effettua un'analisi di regressione tra distanza (variabile indipendente) e intensità del fenomeno (variabile dipendente) in generale si ottengono residui diversi da zero. Essi esprimono

la parte di tendenza del fenomeno non spiegata dalla prima origine. Sulla base di questi residui è allora possibile ripetere il procedimento appena esposto ed ottenere una seconda origine ottimale e così via, iterativamente, fino a quando non si raggiunge una soglia prefissata di varianza spiegata e/o quando i residui risultano incorrelati.

Nel caso di una serie spaziale la dimensione temporale è sostituita dalle coordinate geografiche delle unità territoriali nelle quali sono state rilevate le intensità del fenomeno e di cui si desidera studiarne la tendenza spaziale. Nella Fig.3 è riportato un esempio di distribuzione spaziale in cui ciascun cerchio (v_1, v_2, \dots, v_7) con al suo interno l'intensità del carattere osservato, rappresenta un punto dello spazio, mentre il quadrato rappresenta un'origine arbitraria. La distanza tra il quadrato e ciascun cerchio definisce un vettore delle distanze d che, associato al vettore delle osservazioni v , permettono il calcolo del coefficiente di correlazione tra distanza dall'origine considerata e variabile osservata.

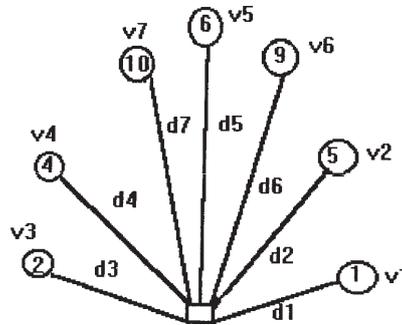


Fig. 3

Se la correlazione è massima rispetto a qualsiasi altra origine diversa da quella evidenziata in figura da un quadrato, si è in presenza di una origine di tendenza ottimale del fenomeno. Anche in questo caso sui residui è possibile reiterare la procedura ed ottenere altre origini.

Il caso appena esaminato è un esempio in cui la serie spaziale

presenta un solo punto di tendenza ottimale di diffusione del fenomeno; in altri termini si è nella condizione in cui il trend è esprimibile in funzione di un centro a partire dal quale il fenomeno varia in tutte le direzioni. Nella realtà empirica può succedere che il trend sia riferito ad un insieme di punti localizzati lungo una retta o una generica curva di riferimento, in questo caso si è in presenza di un trend rispetto ad una linea ottimale.

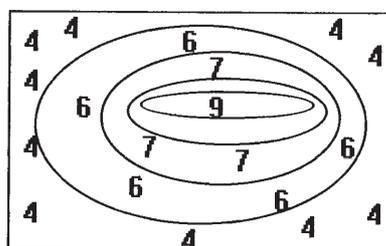


Fig. 4 Esempio di diffusione spaziale rispetto ad un punto di origine ottimale di tendenza.

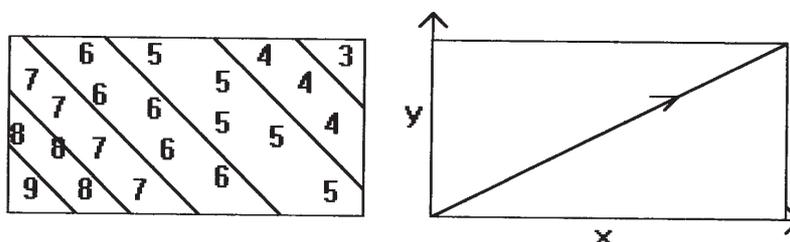


Fig. 5 Esempio di diffusione spaziale rispetto ad un asse di riferimento.

Per evidenziare l'asse di riferimento tendenziale si può procedere secondo il metodo sopra esposto, infatti se si estraggono più punti di origine a partire dalla serie osservata e, successivamente sulle serie dei residui, allora molto verosimilmente l'insieme dei punti trovati giacciono su una retta o una curva che verrà chiamata asse ottimale.

I risultati dell'analisi non possono essere interpretati nella stessa maniera a seconda che si è in presenza di una serie di origini ottimali dislocati in punti casuali del territorio oppure

se gli stessi si distribuiscono secondo una configurazione lineare o curvilinea. Infatti se i valori della variabile osservata si diffondono sul territorio a partire da alcuni punti, allora il metodo determinerà origini ottimali sparse sul territorio e ciascun punto darà luogo ad una propria interpretazione della diffusione spaziale. Al contrario, se i valori della variabile osservata si diffondono a partire da un'asse o da una linea di riferimento allora il metodo determinerà un insieme di origini ottimali lungo l'asse stesso, in questo caso l'interpretazione del fenomeno diffusivo deve essere riferito al complesso dei punti di origine trovati.

3. Sviluppo metodologico

Il metodo proposto fa riferimento ad una matrice dei dati di ordine $n \times 4$ nella quale la seconda e la terza colonna contengono le coordinate geografiche o di riferimento di ciascuno degli n punti (località), mentre nella quarta colonna sono riportate le intensità del carattere di cui si vuole studiare la diffusione spaziale. La tab.2. contiene un esempio di matrice di dati.

Tab. 2

località	X longitudine	Y latitudine	Z intensità del carattere
A	x_1	y_1	z_1
B	x_2	y_2	z_2
:	:	:	:
.	.	.	.
V	x_n	y_n	z_n

Come esempio di applicazione del metodo proposto, che andremo a sviluppare passo passo illustrandone nel contempo le diverse fasi, abbiamo scelto, come precedentemente detto, la distribuzione territoriale dei tassi di attività osservati nei Comuni della Provincia di Pescara nel 1990.

La prima fase della procedura riguarda l'analisi preliminare dei dati; si calcolano innanzitutto la media e la varianza delle variabili e, se ad esempio, lo scarto quadratico medio è maggiore della media, allora vuol dire che i dati sono soggetti ad una elevata variabilità. È opportuno, in questo caso, operare una standardizzazione dei dati. Se questo accade per la variabile Z allora si può ricorrere ad altre forme di trasformazione quale ad esempio il logaritmo, le differenze prime. ecc.

Un'altra operazione preliminare consueta è quella della trasformazione della variabile in variabile scarto ($z_i - \bar{z}$) per $i=1,2,\dots,n$ dove n esprime il numero delle osservazioni. Una volta eseguite le opportune trasformazioni il metodo procede definendo la griglia (regolare) da sovrapporre al territorio oggetto di studio. Questa fase viene eseguita calcolando dapprima il campo di variazione della X e della Y nel modo seguente:

$$\begin{aligned}\Delta X &= x_{max} - x_{min} \\ \Delta Y &= y_{max} - y_{min}\end{aligned}$$

successivamente si ricava il numero di celle del reticolo considerando $(K+1) \times (K+1)$ linee equidistanziate in modo tale da ottenere una griglia di dimensione $K \times K$ nel modo seguente:

$$x_i = x_{i-1} + \frac{\Delta X}{K+1} \quad y_i = y_{i-1} + \frac{\Delta Y}{K+1} \quad \text{per } i = (\text{min}; \text{max}).$$

A ciascun vertice del reticolo sono associate le coordinate $(x_i; y_i)$ e ogni punto può essere considerato una possibile origine di riferimento. Partendo dal punto avente coordinate i valori minimi di x e di y (ossia il vertice in basso a sinistra), si calcola la distanza di ciascun punto di osservazione dal primo punto di riferimento in modo da ottenere un vettore delle distanze di dimensione uguale al numero delle osservazioni. Le distanze possono essere calcolate sulla base di una ipotesi specifica che, in prima approssimazione, può essere la distanza euclidea:

$$^2d_{ij} = \sqrt{(x_i - x_j)^2 + (y_i - y_j)^2}$$

A questo proposito c'è da osservare che la diffusione del fenomeno in funzione della distanza da un punto di riferimento è, a sua volta, soggetta a diverse ipotesi di lavoro, infatti in molte circostanze è più plausibile che l'intensità di un fenomeno, ad esempio il costo del terreno per metro quadro, sia in relazione inversa con la distanza da un origine di riferimento, essendo lecito aspettarsi che allontanandosi dal centro urbano diminuisca il prezzo del terreno e viceversa. È allora necessario prevedere nella procedura metodologica più ipotesi di relazione tra distanza ed intensità del fenomeno.

Tornando alle fasi della procedura, disponiamo ora di due vettori, di cui uno costituito dalle intensità della variabile e l'altro dalle distanze di un generico punto del territorio, coincidente con un vertice della griglia regolare sovrapposta all'area in esame, dai punti osservazione. A partire da queste due variabili si calcola il coefficiente di correlazione lineare definito da:

$$r_i(DZ) = \frac{\sigma_i(dz)}{\sigma_i(d)\sigma_i(z)}$$

dove \mathbf{d} è il vettore delle distanze e \mathbf{z} è il vettore degli scarti.

Il valore del coefficiente (1), mette in evidenza il grado di interrelazione lineare tra le variazioni della variabile dipendente e le variazioni della distanza dall'origine di riferimento. Un valore positivo implica una interrelazione diretta tra le due variabili mentre un valore negativo ne implica una inversa. D'altro canto un valore vicino allo zero fa pensare che le due variabili non siano legate da una relazione funzionale di tipo lineare o addirittura che le due variabili siano indipendenti.

Naturalmente il calcolo della (1) viene reiterato su ogni vertice del reticolo, in questo modo si ottengono $(k+1) \times (k+1)$ coefficienti di correlazione che per ragioni di opportunità, che vedremo tra poco, possono essere disposti in una matrice quadrata di ordine $(k+1)$ in corrispondenza delle coordinate dei vertici del reticolo. Si fa osservare che la matrice così definita non è la matrice di correlazione con elementi sulla diagonale principale pari a 1 e simmetrica, bensì una matrice i

cui elementi sono dei coefficienti di correlazione e che pertanto denomineremo matrice delle “correlazioni tendenziali”.

Il valore assoluto più elevato degli elementi della matrice delle correlazioni tendenziali indica che in quel particolare punto del territorio esiste la più alta relazione funzionale tra distanza ed intensità del fenomeno, tale punto viene chiamato “punto di origine ottimale di tendenza”.

Si fa notare che la ripartizione territoriale ottenuta con una griglia di dimensione $(k+1) \times (k+1)$, può definire celle eccessivamente ampie, per cui l'origine ottimale di tendenza individuata nella fase precedente, potrebbe essere di fatto un ottimo locale. Per ricercare l'ottimo “assoluto” il metodo viene reiterato, all'interno della cella. In particolare il metodo prevede di sovrapporre una griglia a maglie più fitte alla cella contenente il valore massimo di correlazione e ripetere tutte le elaborazioni in modo da ottenere una nuova matrice delle correlazioni tendenziali nella quale si osserverà che il campo di variazione dei coefficienti è inferiore a quello precedente. Anche su questa nuova matrice verrà individuato il valore massimo del coefficiente di correlazione che, per come è stato calcolato, corrisponderà ad un punto localizzato all'interno della cella precedentemente individuata. Naturalmente il procedimento iterativo appena esposto può essere ripetuto sovrapponendo un reticolo a maglie sempre più fitte fino a quando il campo di variazione dei coefficienti non diventi inferiore ad una quantità prefissata.

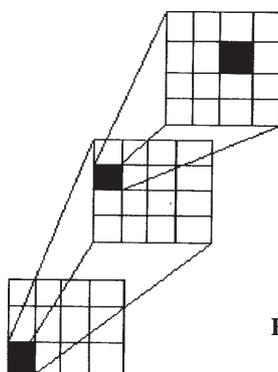


Fig. 7

È importante notare che il coefficiente di correlazione calcolato a partire dal punto di origine ottimale individuato, può avere segno negativo o positivo; naturalmente esso ha una interpretazione diversa, infatti nel caso in cui il coefficiente sia negativo esso implica che all'aumentare della distanza dall'origine ottimale la variazione della intensità del fenomeno diminuisce. In altri termini più ci si allontana dall'origine più la variazione in media delle intensità del carattere diminuisce; viceversa se il coefficiente è positivo, in tal caso i due vettori hanno variazioni concordanti. Ritornando alla prima matrice di correlazione tendenziale si ha, come è stato detto, che a ciascun punto è associato un valore del coefficiente di correlazione compreso tra -1 e 1. Sulla base di questi valori è possibile disegnare una mappa che definisce le zone di equicorrelazione tendenziale, ossia le zone del territorio nelle quali si sono trovati valori del coefficiente di correlazione tra distanza ed intensità molto simili.

Per eseguire questa fase bisogna operare una riclassificazione in classi dei coefficienti di correlazione; in particolare si propone di suddividere il campo di variazione di $r_i(DZ)$ in S classi in base ad una ricodifica soggettiva, come ad esempio le prime S lettere dell'alfabeto o i primi S numeri naturali. In questo modo si definiscono S intervalli di ampiezza:

$$\frac{|r_i(DZ)_{\max} - r_i(DZ)_{\min}|}{S} = \Delta r_i$$

ed a ciascun intervallo si attribuisce la riclassificazione adottata in modo da definire la seguente distribuzione:

Tab. 3

Classi	Ricodifica	Numero di unità
$r_i(DZ)_{\min} \leftrightarrow r_i(DZ)_{\min} + \Delta r_i$	A	n_1
$r_i(DZ)_{\min} + \Delta r_i \leftrightarrow r_i(DZ)_{\min} + 2\Delta r_i$	B	n_2
⋮	⋮	⋮
$r_i(DZ)_{\min} + (K-1)\Delta r_i \leftrightarrow r_i(DZ)_{\max}$	S	n_s

In questo modo è possibile disegnare per esempio una mappa del tipo:

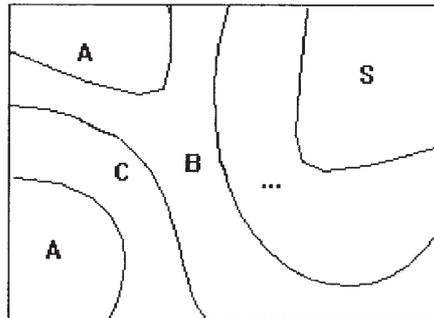


Fig. 8

A questa fase segue quella della determinazione della tendenza. Secondo la procedura sopra esposta, l'origine ottimale di tendenza rappresenta la zona in cui è forte la relazione tra distanza di ogni punto del territorio e i rispettivi valori di Z . Se si vuole trovare un modello per interpretare tale relazione allora, in prima approssimazione, si può calcolare la retta di regressione tra distanza dei punti osservati dall'origine ottimale ed intensità del fenomeno.

Sulla base del modello calcolato è possibile ricavare i valori teorici e successivamente quelli residui che interpretano la parte di variabilità non spiegata dal modello costruito sulla prima origine ottimale. Per aumentare la percentuale di variabilità spiegata dal modello è possibile riconsiderare i residui e ripetere tutte le fasi sopra descritte in modo da ottenere una seconda matrice di correlazione tendenziale che individua una seconda origine ottimale di tendenza. Anche in questo caso si trova un secondo modello di tendenza che spiegherà un'altra parte della variabilità complessiva che si aggiungerà alla precedente. Naturalmente il procedimento continuerà ad individuare ulteriori punti di tendenza fino a quanto la variabilità spiegata dall'ultimo modello di tendenza non aumenti, in maniera significativa, la percentuale di variabilità spiegata o quando la componente residua assume una distribuzione di tipo white noise.

L'insieme dei risultati ottenuti nelle fasi precedenti possono a questo punto essere riportati in una tabella riepilogativa che oltre alle coordinate dei punti di origine ottimale di tendenza e alle relative varianze spiegate, riporta anche i valori dei parametri di ciascun modello di tendenza.

Tab. 4 - Tabella riassuntiva delle fasi di elaborazione

n.° iterazioni	coordinate		varianza spiegata	parametri
	X	Y		
1	x_1	y_1	VAR_1	$\hat{\theta}_1 = (\hat{\theta}_{11}, \hat{\theta}_{12}, \dots, \hat{\theta}_{1k_1})$
2	x_2	y_2	VAR_2	$\hat{\theta}_2 = (\hat{\theta}_{21}, \hat{\theta}_{22}, \dots, \hat{\theta}_{2k_2})$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
L	x_L	y_L	VAR_L	$\hat{\theta}_L = (\hat{\theta}_{L1}, \hat{\theta}_{L2}, \dots, \hat{\theta}_{Lk_L})$

dove $\hat{\theta}_i = (\hat{\theta}_{i1}, \hat{\theta}_{i2}, \dots, \hat{\theta}_{ik_i})$ $i=1,2,\dots,L$ esprime il vettore dei parametri stimati del modello di tendenza riferito alla i -esima origine ottimale.

Dato che ogni modello è stimato sui residui del modello precedente e che i residui sono in relazione additiva nel modello, allora il modello generale può essere ricavato dalla somma dei singoli modelli ottenuti per ciascuna origine ottimale.

In altri termini supponendo che le espressioni dei modelli per ciascuna origine ottimale siano:

$$Z_i = f_1(d_{i1}^1, \hat{\theta}_1) + \varepsilon_{i1}$$

$$\varepsilon_{i1} = f_2(d_{i2}^2, \hat{\theta}_2) + \varepsilon_{i2}$$

$$\vdots$$

$$\varepsilon_{iL-1} = f_L(d_{iL}^L, \hat{\theta}_L) + \varepsilon_{iL}$$

allora il modello generale di tendenza è dato da:

$$Z_i = f_1(d_{i1}^1, \hat{\theta}_1) + f_2(d_{i2}^2, \hat{\theta}_2) + \dots + f_L(d_{iL}^L, \hat{\theta}_L) + \varepsilon_i$$

dove ε_i è il residuo con distribuzione WN.

4. Applicazione del modello ai tassi di attività dei Comuni della Provincia di Pescara

Allo scopo di esaminare le fasi del metodo e le procedure di elaborazione del programma, si è considerata una variabile osservata nei 46 Comuni della provincia di Pescara; in particolare si sono analizzati i tassi di attività relativi all'anno 1990 e riportati in Tab.5. Le finalità dell'applicazione possono ricondursi in un ambito esemplificativo del metodo proposto, e non già ad uno studio del fenomeno occupazionale nella provincia di Pescara, in quanto i dati oggetto di analisi sono da considerarsi non più rappresentativi della realtà attuale. D'altra parte c'è da rilevare il fatto che la regione Abruzzo non dispone di dati disaggregati a livello comunale, riguardanti fenomeni economici ed occupazionali.

Tornando al modello, la prima scelta da fare è il tipo di relazione funzionale tra distanza dai punti di origine ottimale di tendenza ed intensità del fenomeno osservato.

A questo proposito si ritiene lecito supporre che il tasso di attività decresca al crescere della distanza dai centri che hanno una elevata industrializzazione ed una elevata densità abitativa; per questo motivo si è scelta la relazione inversa che presuppone appunto una diminuzione progressiva del tasso di attività all'aumentare della distanza dai punti di origine ottimale. Inoltre il territorio provinciale è stato suddiviso, in prima approssimazione, mediante un reticolo quadrato regolare di 225 maglie individuando cinque punti di origine ottimale che spiegano circa l'85% della variabilità totale. I risultati sono riportati nelle tabelle 6 e 7.

Tab. 5 - Longitudine, Latitudine e Tassi di attività dei Comuni della Provincia di Pescara (anno 1990)

Comuni	Coordinate dei Comuni		Tassi di Attività' Z
	X	Y	
ABBATEGGIO	146.0	106.0	33.2
ALANNO	143.0	124.0	38.7
BOLOGNANO	138.0	107.0	35.3
BRITTOLI	125.0	126.0	31.0
BUSSI	119.0	108.0	35.0
CAPPELLE SUL TAVO	161.0	129.0	39.9
CARAMANICO TERME	148.0	96.0	35.7
CARPINETO NORA	122.0	133.0	32.3
CASTIGLIONE A C.	130.0	112.0	30.3
CATIGNANO	141.0	136.0	40.2
CEPAGATTI	159.0	139.0	42.2
CITTA' SANT'ANGELO	157.0	167.0	40.8
CIVITQUANA	134.0	131.0	41.1
CIVITELLA CASAN.	129.0	143.0	38.0
COLLECORVINO	152.0	157.0	39.4
CORVARA	127.0	120.0	36.9
CUGNOLI	135.0	127.0	37.1
ELICE	143.0	169.0	42.9
FARINDOLA	117.0	152.0	37.9
LETTOMANOPPELLO	152.0	110.0	33.3
LORETO APRUTINO	142.0	148.0	42.1
MANOPPELLO	155.0	123.0	38.2
MONTEBELLO DI BER.	125.0	150.0	36.1
MONTESILVANO	128.0	165.0	42.7
MOSCUFO	156.0	152.0	39.9
NOCCIANO	146.0	133.0	38.4
PENNE	133.0	158.0	42.0
PESCARA	177.0	155.0	41.0
PESCOSANSONESCO	126.0	114.0	35.3
PIANELLA	152.0	145.0	40.5
PICCIANO	144.0	161.0	38.0
PIETRANICO	132.0	121.0	36.4
POPOLI	120.0	100.0	37.4
ROCCAMORICE	151.0	103.0	30.0
ROSCIANO	151.0	130.0	39.6
SALLE	137.0	95.0	34.7
SANTEUFEMIA A M.	151.0	85.0	27.3
SAN VALENTINO	143.0	112.0	31.8
SCAFA	140.0	117.0	37.5
SERRAMONACESCA	159.0	109.0	35.4
SPOLTORE	166.0	153.0	41.5
TOCCA DA CASAURIA	132.0	102.0	35.8
TORRE DEI PASSERI	135.0	117.0	36.7
TURRIVALIGNANI	150.0	118.0	35.8
VICOLI	129.0	134.0	36.4
VILLA CILIERA	125.0	142.0	37.0

Tab. 6 - Tabella riassuntiva delle cinque fasi di elaborazione

ITERAZIONI	COORDINATE		VARIANZA dei Residui	VARIANZA Spiegata	VARIANZA Cumulata %	PARAMETRI Stimati	
	X	Y				α_i	β_i
0			13.006	.000	.000		
1	170.3878	85.0000	7.867	39.510	39.510	2.332	-4767.4
2	117.0000	124.3061	4.666	24.616	64.126	1.327	-646.8
3	132.3061	108.6327	3.417	9.628	73.754	.553	-112.2
4	146.8775	110.3469	2.6077	6.197	79.951	.437	-75.3
5	121.0408	147.0816	1.995	4.711	84.662	.339	-102.9

Il modello di diffusione spaziale è il seguente:

$$Z_i = \alpha + \beta_1 \frac{1}{d_{1i}} + \beta_2 \frac{1}{d_{2i}} + \beta_3 \frac{1}{d_{3i}} + \beta_4 \frac{1}{d_{4i}} + \beta_5 \frac{1}{d_{5i}} + \varepsilon_i$$

dove: $\alpha = \alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 + \alpha_4 + \alpha_5$. Sostituendo le stime dei parametri si ottiene la espressione del modello stimato. Esso ha consentito il calcolo dei valori teorici riportati nella Tab. 7.

Tab. 7 - Risultati finali della elaborazione

COMUNI	X	Y	Z	VALORI TEORICI	RESIDUI
ABBATEGGIO	146	106	33.2	32.23	.9655
ALANNO	143	124	38.7	38.04	.6544
BOLOGNANO	138	107	35.3	33.77	1.5240
BRITTOLI	125	126	31.0	30.42	.5715
BUSSI	119	108	35.0	37.16	-2.1663
CAPPELLE SUL TAVO	161	129	39.9	38.88	1.0183
CARAMANICO TERME	148	96	35.7	33.12	2.5738
CARPINETO NORA	122	133	32.3	34.11	-1.8120
CASTIGLIONE A C.	130	112	30.3	30.75	-4.566
CATIGNANO	141	136	40.2	39.26	.9327
CEPAGATTI	159	139	42.2	39.75	2.4428
CITTA' SANT'ANGELO	157	167	40.8	40.86	-.0654
CIVITAQUANA	134	131	41.1	38.12	2.9781
CIVITELLA CASAN.	129	143	38.0	39.39	-1.3974
COLLECORVINO	152	157	39.4	40.57	-1.1750
CORVARA	127	120	36.9	33.93	2.9623
CUGNOLI	135	127	37.1	37.75	-.6568
ELICE	143	169	42.9	40.89	2.0087
FARINDOLA	117	152	37.9	40.22	-2.3210
LETTOMANOPPELLO	152	110	33.3	33.24	.0531
LORETO APRUTINO	142	148	42.1	40.13	1.9685
MANOPPELLO	155	123	38.2	38.02	.1770
MONTEBELLO DI BER.	125	150	36.1	40.04	-3.9436
MONTESILVANO	128	165	42.7	40.79	1.9076
MOSCUFO	156	152	39.9	40.41	-.5104
NOCCIANO	146	133	38.4	39.15	-.7551
PENNE	133	158	42.0	40.54	1.4546
PESCARA	177	155	41.0	40.63	.3641
PESCOSANSONESCO	126	114	35.3	34.84	.4595
PIANELLA	152	145	40.5	40.06	.4332
PICCIANO	144	161	38.0	40.67	-2.6792
PIETRANICO	132	121	36.4	36.37	.0256
POPOLI	120	100	37.4	38.40	-1.0048
ROCCAMORICE	151	103	30.0	33.22	-3.2261
ROSCIANO	151	130	39.6	38.93	.6604
SALLE	137	95	34.7	36.59	-1.8911
SANT'EUFEMIA A M.	151	85	27.3	28.63	-1.3351
SAN VALENTINO	143	112	31.8	32.65	-.8574
SCAFA	140	117	37.5	36.54	.9546
SERRAMONACESCA	159	109	35.4	34.05	1.3478
SPOLTRE	166	153	41.5	40.49	1.0023
TOCCA DA CASURIA	132	102	35.8	35.39	.4092
TORRE DEI PASSERI	135	117	36.7	36.12	.5718
TURRIVALIGNANI	150	118	35.8	36.67	-.8713
VICOLI	129	134	36.4	37.66	-1.2616
VILLA CILIERA	125	142	37.0	39.03	-2.0353

5. Conclusioni

Nel lavoro è stato proposto e presentato un metodo per determinare la componente tendenziale di un fenomeno osservato su un territorio. Il metodo presuppone che il carattere osservato sia in relazione funzionale con la distanza da uno o più punti ritenuti di "origine ottimale di tendenza". Nella fase operativa s'individua dapprima, sul territorio in esame, la localizzazione dei punti d'origine di tendenza, attraverso l'analisi della matrice delle correlazioni tendenziali; successivamente questi punti sono utilizzati per definire il modello generale di diffusione spaziale del fenomeno. Il metodo è stato applicato, ai tassi d'attività dei Comuni della Provincia di Pescara dell'anno 1990. Le elaborazioni hanno permesso di individuare cinque punti d'origine ottimale di tendenza localizzati nelle vicinanze delle principali zone industriali della Provincia.

In particolare si è trovato che la migliore relazione funzionale tra tassi d'attività e distanza dai punti d'origine di tendenza è quella inversa, confermando l'ipotesi, peraltro plausibile, che all'aumentare della distanza dalle zone industrializzate tende a diminuire il tasso d'attività.

Il metodo proposto sembra, comunque, che descriva piuttosto bene il fenomeno spaziale, riesce, infatti, a spiegare circa l'85% della variabilità totale del carattere.

La procedura di calcolo è stata implementata attraverso un programma d'elaborazione di facile accesso all'utente e disponibile presso il Dipartimento di Metodi Quantitativi e Teoria Economica dell'Università di Pescara.

Naturalmente, sia la metodologia e sia le elaborazioni necessitano di essere ulteriormente testati e sperimentati su dati di diversa natura; in particolare si rende necessario, nel proseguimento della ricerca, definire un approccio inferenziale delle stime dei parametri del modello e dare più enfasi alla fase previsiva. Inoltre si può migliorare la fase iterativa della ricerca e dell'individuazione dei punti di tendenza ottimale, che è il momento cruciale di tutta la procedura.

Infine si rende necessario procedere ad una comparazione con altri metodi noti in letteratura, quali ad esempio i modelli di trend sulla superficie o quelli di natura stocastica come i modelli SAR e CAR e i modelli basati sul filtro di Kalman bidimensionale, in modo da valutare con maggiore attenzione e accuratezza in quali casi il metodo proposto riesce ad essere un efficace strumento d'analisi, d'interpretazione e di previsione di fenomeni spazialmente distribuiti.

Riferimenti Bibliografici

- Chorley, R. - Haggett, P. (1965): "Trend surface mapping in geographers research", *Inst. of British Geographers*, trans. 37, pagg. 47-67;
- Cliff A. - Kelly F. (1977): "Regional taxonomy using trend surface coefficients and invariants", *Environment and Planning A*, vol. 9 pagg. 945-955;
- Cliff A. - Ord J. (1973): *Spatial autocorrelation*, ed. Pion, London;
Davis J. (1973), *Statistics and data analysis in geology*, Wiley London;
- Haining R. (1981): "Spatial interdependencies in population distribution: a study in univariate map analysis", *Environment and Planning A*, vol. 13 pagg. 65-74;
- Haining R. (1987): "Trend-surface models with regional and local scales of variation with an application to aerial survey data", *Technometrics*, 29,4, pagg. 461-469;
- Lemay G. (1984): "L'étude de la tendance spatiale", *Informatique-Informations*, n° 5 pagg.6-90;
- Ripley B. (1981): *Spatial statistics*, Wiley London;
- Sclocco T. (1987): "La modellistica spaziale nella demografia delle regioni adriatiche", Atti Convegno IDRA I; Pescara;
- Sclocco T. - Di Battista T. (1989): "Su alcuni metodi di detrendizzazione di serie spazio-temporali", Atti delle Giornate di Studio su Analisi Statistica di Dati Territoriali", ed. Cacucci Bari.

Valentino Larcinese

L'IMPATTO REDISTRIBUTIVO DELL'IMPOSTA
PERSONALE E PROGRESSIVO DEL REDDITO

Abstract

This work studies the redistributive impact of personal income taxation in Italy. The analysis is carried out through a fiscal micro-simulation model with endogenous labour supply. Results show that a progressive and personal tax system does not induce significant reductions in income produced if compared with a proportional tax; it causes instead an intra-household labour re-allocation, with a positive effect on female labour supply. Moreover, the Lorenz curve of the progressive tax system dominates the one referred to proportional taxation. These results are then compared with the case of household's income taxation (with constant degree of progression): in this case we find a strong disincentive for female labour supply and a relevant reduction in average income produced. Household taxation has stronger redistributive impact but this is obtained via a reduction in fiscal revenue. Moreover the poorest and largest households are made worst off by this system.

Keywords: Income redistribution, taxation, labour supply, tax progression

JEL Classification: D31, H24, H31, J22

1. Introduzione

La disponibilità di microdati provenienti da indagini campionarie sui bilanci delle famiglie ha dato impulso ad un'analisi degli effetti redistributivi di riforme fiscali basata su modelli di simulazione. Bosi e Lugaresi (1992) presentano una rassegna dei recenti sviluppi delle analisi sulla redistribuzione in Italia, mentre Lugaresi e Roberti (1989) e Lugaresi (1990) forniscono una prospettiva storica e metodologica dell'analisi distributiva mediante modelli di microsimulazione. I lavori di Lugaresi e Toso (1993) e Chiappero Martinetti (1993) costituiscono degli esempi di analisi degli effetti redistributivi dell'IRPEF e di ipotetiche riforme simulate con l'uso di microdati.

Negli studi condotti sull'Italia, tuttavia, in nessun caso si è tenuto conto di eventuali reazioni di comportamento da parte degli agenti-contribuenti. Per quanto riguarda l'endogenizzazione dell'offerta di lavoro una delle probabili cause è rappresentata dalla mancanza, fino a pochi anni or sono, di microdati sulle ore di lavoro che consentissero stime adeguate allo scopo. Questo lavoro ha pertanto un duplice obiettivo: il primo è analizzare l'impatto perequativo dell'IRPEF tramite un modello di microsimulazione che tenga conto delle reazioni di comportamento dal lato dell'offerta di lavoro; il secondo è cercare di stabilire se e quanto sia rilevante endogenizzare l'offerta di lavoro nello studio degli effetti della progressività sulla distribuzione del reddito.

Cominceremo nel prossimo paragrafo presentando la struttura del modello di microsimulazione. Quindi, nel terzo paragrafo, cercheremo di isolare gli effetti della progressività impositiva confrontando gli effetti dell'IRPEF con quelli di una imposta proporzionale a parità di gettito. L'analisi verrà condotta sia con redditi lordi prefissati che con offerta di lavoro endogena, onde poter stabilire quali siano, se vi sono, le differenze nei risultati dei due modelli. Successivamente ci soffermeremo su un'altra questione di cruciale importanza per un'imposta progressiva: la scelta dell'unità impositiva. Porre-

mo dunque a confronto il sistema di tassazione progressiva personale con un altro in cui la stessa scala delle aliquote è riferita al reddito complessivo del nucleo familiare. Le reazioni di comportamento, nel complesso, si riveleranno più importanti relativamente alla scelta dell'unità impositiva che a variazioni della scala delle aliquote. Questo risultato indica chiaramente che i costi della progressività molto hanno a che fare con la scelta dell'unità impositiva e fornisce una possibile spiegazione della notevole attenzione rivolta agli effetti disincentivanti della progressività proprio in paesi il cui sistema impositivo fa riferimento al nucleo familiare anziché agli individui.

2. Il modello

2.1 Generalità

Esponiamo in questo paragrafo la struttura generale del modello di simulazione: si tratta di un modello che consente di riprodurre gli effetti di variazioni nel sistema impositivo incorporando le reazioni degli agenti al variare del sistema fiscale. Rispetto ad un modello di microsimulazione a reddito dato, il nostro è scindibile in due sottomodelli: con un sottomodello di microsimulazione fiscale viene simulato il passaggio dai redditi lordi ai redditi netti attraverso la determinazione delle imposte¹; con un altro, che include il primo, viene simulata l'offerta di lavoro degli individui e, conseguentemente, l'entità del reddito lordo al variare del sistema fiscale.

Il nostro modello di simulazione si basa sul lavoro di Aaberge-Colombino-Strøm (1999)² sull'offerta di lavoro in Italia. Quest'ultimo costituisce il primo studio sull'Italia condotto sulla base di microdati campionari. In particolare da tale lavoro trarremo le stime della funzione di utilità, per rappresentare il

¹ Si tratta, cioè, esattamente di un modello di microsimulazione fiscale a reddito dato. In questo caso la simulazione è limitata all'IRPEF.

² D'ora in avanti useremo l'acronimo ACS.

Valentino Larcinese

comportamento degli agenti, e la ricostruzione dei saggi di salario individuali. Useremo inoltre lo stesso dataset: i dati si riferiscono a 2953 famiglie estratte dall'indagine campionaria della Banca d'Italia³ sulle famiglie italiane (anno 1987)⁴. I soggetti coinvolti dalla nostra analisi saranno pertanto 5906⁵. Le famiglie considerate hanno un reddito prevalente da lavoro dipendente: in nessun caso più del 20% del reddito familiare proviene da lavoro autonomo. L'eventuale reddito da lavoro autonomo verrà tenuto costante nel corso delle simulazioni, nel senso che per esso non sono previste reazioni di comportamento. Queste caratteristiche ovviamente limitano il livello di generalità del nostro modello ma al momento non sembra possibile fare di meglio dato che non disponiamo di informazioni relative alle reazioni di comportamento dei lavoratori autonomi: l'indagine della Banca d'Italia, infatti, riporta il numero di ore solo per i lavoratori dipendenti. Prenderemo anche come dato il reddito netto da capitale non sottoposto ad IRPEF⁶ dato che la nostra simulazione non include le imposte sostitutive.

Il primo passo da compiere verso l'implementazione del modello è l'attribuzione a ciascun agente di un saggio di salario dato. Assumeremo infatti che il sistema fiscale non influenzi i saggi di salario. La distribuzione di questi ultimi, pertanto, resterà costante nel corso delle varie simulazioni. La ricostruzione dei saggi di salario individuali è basata sullo studio di ACS, a cui si rimanda per ulteriori dettagli⁷.

³ D'ora in avanti BI.

⁴ Il 1987 è stato il primo anno in cui nella suddetta indagine siano state inserite informazioni sull'offerta di lavoro e per il quale, per tanto, siano disponibili congiuntamente microdati sui redditi lordi da lavoro e sul numero di ore lavorate.

⁵ L'età dei coniugi presi in considerazione va da un minimo di 20 ad un massimo di 68 anni.

⁶ I redditi di percettori che non siano i due coniugi ed i redditi da capitale incidono complessivamente sul reddito medio familiare del campione per il 13,5%.

⁷ Alternativamente si veda Larcinese (1997).

A questo punto, indicando con C_i il reddito netto dell'individuo i , con YLi il reddito lordo complessivo, con $w_i h_i = Y_i$ il reddito lordo da lavoro⁸, con I_i il reddito non da lavoro che è soggetto all'IRPEF, con DED_i e $DETR_i$ rispettivamente le deduzioni e le detrazioni, con $t(\dots)$ la normativa dell'IRPEF in vigore o che si voglia simulare, con K_i i redditi non soggetti all'IRPEF e con $s(\dots)$ il relativo sistema d'imposta⁹, avremo che

$$C_i = YL_i - [t(Y_i, I_i, DED_i, DETR_i) + s(K_i)] \quad [1]$$

Le preferenze degli agenti verranno rappresentate da una funzione di utilità familiare

$$U = U(C, L_m, L_f) \quad [2]$$

dove L_m è il tempo libero maschile, L_f è il tempo libero femminile e $C = C_m + C_f$. Dalla [2] si comprende chiaramente come l'offerta di lavoro venga a dipendere dal sistema fiscale e da sue variazioni. Passiamo a questo punto ad analizzare in dettaglio la struttura del modello.

2.2 Il modello di microsimulazione dell'offerta di lavoro

Sia $U(\mathbf{x})$ la funzione di utilità dell'individuo, dove \mathbf{x} è un vettore con k componenti. Nel nostro caso $\mathbf{x} = (C, L_m, L_f)$. Dati i rispettivi saggi di salario ed il sistema fiscale, C sarà a sua volta una funzione del tempo libero goduto dai due coniugi. Possiamo dunque omettere C e pertanto la variabile di scelta sarà rappresentata dal numero di ore di lavoro che si intende offrire sotto un vincolo di bilancio rappresentato dalla [1]. Ciò che ricerchiamo, per ogni nucleo familiare, è il vettore $(h_m, h_f)^*$ preferito al variare del sistema fiscale. L'insieme di scelta di

⁸ Con h indicheremo, al solito, il numero di ore di lavoro offerte.

⁹ K sarà dato prevalentemente da redditi da capitale; di questi, infatti, solo una piccola parte entrerà a far parte dell'imponibile IRPEF. Pertanto $s(\dots)$ sta a rappresentare l'imposta sostitutiva che viene applicata su tali redditi.

Valentino Larcinese

ciascuna famiglia è un sottoinsieme $\Omega \subseteq \mathfrak{R}^2$ rappresentato da tutte le possibili combinazioni in uno spazio 8760×8760 , dove 8760 è il numero massimo di ore a disposizione di ciascun coniuge ogni anno. Per semplicità supponiamo che Ω contenga un numero finito di elementi $\mathbf{x}_1, \dots, \mathbf{x}_N$.

Ai fini dell'analisi econometrica la funzione di utilità viene così definita:

$$U(\mathbf{x}) = V(\mathbf{x}; \theta) + \varepsilon \quad [3]$$

dove θ è un vettore di parametri da stimare. $V(\mathbf{x}; \theta)$ rappresenta la cosiddetta parte strutturale della funzione di utilità mentre ε è una componente stocastica che rappresenta le preferenze di ciascun singolo agente. Sotto opportune assunzioni sulla distribuzione di ε^{10} si dimostra che la probabilità che venga scelta \mathbf{x}_i è data da:

$$\Pr(\mathbf{x}_i) = \frac{\exp\{V(\mathbf{x}_i; \theta)\}}{\sum_{j=1}^N \exp\{V(\mathbf{x}_j; \theta)\}} \quad [4]$$

Di fatto, la scelta delle famiglie si concentra su un sottoinsieme di Ω . È dunque conveniente, dato che N è molto grande, restringere l'insieme di scelta del nucleo familiare $i = 1, \dots, 2953$ ad un sottoinsieme $B_i \subseteq \Omega$ che, in un certo senso, rappresenti Ω . Per ciascuna famiglia l'insieme B_i sarà costituito dall'alternativa effettivamente osservata per il nucleo i -esimo più un certo numero di altre alternative campionate da Ω . B_i sarà dunque composta da S vettori di 2 elementi (h_m, h_p) ($j=1, \dots, S$) che rappresentano, pertanto, l'insieme di scelta della famiglia i .

Per determinare le componenti di B_i si procederà come segue. Costruiamo le distribuzioni cumulate empiriche discre-

¹⁰ Si assume che le ε siano i.i.d secondo la distribuzione di valore estremo (Gumbel) del 1° tipo.

te di h_m ed h_f (graficamente rappresentabili tramite istogramma), attribuendo a ciascun intervallo di 100 ore annue la frequenza relativa con cui sono osservati valori al suo interno. Estrahendo un numero casuale r da una distribuzione uniforme tra 0 e 1, diremo che il valore estratto di h_{ik} ($i=1, \dots, 2953$; $k=m, f$) è compreso nell'intervallo $(n, n+100)$ se $F(h_{ik} \leq n) < r \leq F(h_{ik} \leq n+100)$, ove F è la funzione di ripartizione di h_k . In tal caso si considererà estratta la media fra tutti i valori presenti nell'intervallo. Verranno estratti 9 valori casuali per ciascuno dei coniugi e ne otterremo dei vettori $(h_m, h_f)_j$, con $j = 1, \dots, 9$. Come detto in precedenza, in B_i verrà anche sempre incluso il vettore delle ore effettivamente osservate per la coppia in esame. In tal modo si ottiene l'insieme di scelta B_i ($i=1, \dots, 2953$) che sarà composto complessivamente di 10 elementi. Ciascun elemento in B_i sarà del tipo $(h_m, h_f)_j$ ove $1 < j < 10$.

Il problema di ogni nucleo familiare sarà allora quello di massimizzare¹¹ la [2] sotto i vincoli dati da [1] e da

$$(h_m, h_f)^* \in B_i \quad [5]$$

Sia S il numero di alternative contenute in B_i e sia p_j la probabilità che l'alternativa x_j venga estratta da Ω . Sia inoltre $\Pr(j | B_i)$ la probabilità che l'individuo scelga l'alternativa j dato l'insieme di scelta ristretto B_i . Si dimostra¹² che:

$$\Pr(j | B_i) = \frac{\exp\{V(x_j; \theta) - \ln p_j\}}{\sum_{l=1}^S \exp\{V(x_l; \theta) - \ln p_l\}} \quad [6]$$

In generale, se $g(\mathbf{x})$ è una funzione di \mathbf{x} di cui ci interessa prevedere il valore, conoscendo dalla [6] la probabilità con cui

¹¹ Si noti che, estraendo i valori dalla distribuzione delle ore effettivamente realizzata, si tiene anche conto, per quanto riguarda la scelta individuale, dei vincoli imposti dalla domanda o della presenza di vincoli istituzionali.

¹² Si veda McFadden (1978).

Valentino Larcinese

verrà preferito ciascun punto dell'insieme di scelta B_i , avremo che il valore atteso di $g(\mathbf{x})$ può essere stimato consistentemente in questo modo:

$$E(g) \approx \sum_{j=1}^s \Pr(j | B_i) g(x_j) \quad [7]$$

$$= \sum_{j=1}^s \frac{\exp\{V(x_j; q) - \ln p_j\}}{\sum_{l=1}^s \exp\{V(x_l; q) - \ln p_l\}} g(x_j).$$

Nel nostro caso $g(\mathbf{x}) = (h_m, h_p)$.

Mancano ancora, dato che stiamo considerando un insieme ristretto al posto di quello completo, i valori di p_j . Avremo

$$p_j = \Pr(h_m = h_{mj}) \times \Pr(h_p = h_{pj}). \quad [8]$$

Ciascuna $\Pr(\dots)$, dato che l'estrazione è casuale, è esattamente rappresentata dalla frequenza relativa di ore di lavoro dell'intervallo cui appartiene il valore estratto.

La procedura per giungere all'offerta di lavoro stimata sarà dunque di questo tipo: dati i saggi di salario, sostituiamo ciascuna accoppiata $(h_m, h_p)_j$ nella [1], tenendo presente che $Y_i = w_i h_i$; il modello di microsimulazione fiscale ci fornirà C_j , ossia il reddito netto corrispondente a ciascun punto $(h_m, h_p)_j$ dell'insieme di scelta; sostituendo C_j e $(h_m, h_p)_j$ in $V(\dots)$, e sostituendo quest'ultima e p_j nella [6], otteniamo $\Pr[(h_m, h_p)_j]$, ossia i "pesi" con cui ponderare i rispettivi valori di h ; a questo punto, tramite la [7], otteniamo il valore atteso¹³ dell'offerta di lavoro $(h_m, h_p)^* = \sum \Pr_j(h_m, h_p)_j$.

Notiamo che, nel sostituire le h in C entra in gioco il sistema di prelievo fiscale: è qui che occorre inserire le eventuali varia-

¹³ Notiamo che in questo modo non necessariamente avremo $(h_m, h_p)^* \in B_i$ ma sicuramente $(h_m, h_p)^* \in \text{conv}(B_i)$ dato che l'offerta di lavoro è stimata ponderando, in termini di utilità, i vari punti dell'insieme di scelta. Abbiamo, cioè, una stima consistente del punto di ottimo relativamente all'insieme di scelta dato.

zioni nella normativa IRPEF che si intende simulare. Notiamo anche che il reddito netto, coerentemente con la normativa in vigore in Italia dal 1977, è calcolato su base individuale. Nella funzione di utilità, invece, viene considerato il reddito netto familiare complessivo.

Una volta ottenuto $(h_m, h_f)_i^*$, il numero di ore offerte da ciascun coniuge va di nuovo inserito nella [1], sempre tenendo presente che $Y_i = w_i h_i$. Il modello di microsimulazione fiscale, pertanto, entra nel modello in due momenti: una prima volta, per darci il reddito netto corrispondente a ciascun punto dell'insieme di scelta e successivamente per fornirci il risultato finale della simulazione, ovvero il reddito netto corrispondente al valore atteso del numero di ore offerte.

2.3 La funzione di utilità

Come detto in precedenza, rappresenteremo le preferenze familiari mediante la specificazione della funzione di utilità adottata da ACS:

$$\begin{aligned}
 V = & \left[\alpha_2(1-K_m)(1-K_f) + \alpha_3 K_f + \alpha_4 K_m \right] e^{\alpha_1 C} \\
 & + \left[\alpha_6 + \alpha_7 \log A_m + \alpha_8 (\log A_m)^2 \right] \left(\frac{I_m^{\alpha_5} - 1}{\alpha_5} \right) \\
 & + \left[\alpha_{10} + \alpha_{11} \log A_f + \alpha_{12} (\log A_f)^2 + \alpha_{13} CU_6 + \alpha_{14} CO_6 \right] \left(\frac{I_f^{\alpha_9} - 1}{\alpha_9} \right)
 \end{aligned} \tag{9}$$

dove $C = C_m + C_f$, A_k ($k = m, f$) è l'età del coniuge k , CU_6 e CO_6 sono il numero di figli rispettivamente con meno e con più di 6 anni, $L_k = 1 - h_k / 8760$ è il tempo libero del coniuge k . K_k è una variabile dummy che assume valore pari a 1 se il coniuge k lavora, valore 0 altrimenti: in pratica l'utilità marginale del reddito netto è diversa a seconda della partecipazione o no al mercato del lavoro. Le stime della [9] ottenute da ACS sono riportate nella tabella 1.

2.4 La simulazione dell'IRPEF

Rifacendoci alla [1], definiamo il reddito imponibile come

$$YI=[wh+I-DED]. \quad [10]$$

Della ricostruzione e della stima dei saggi di salario abbiamo già parlato. Ricordiamo anche che il reddito da lavoro wh è inteso al netto dei contributi previdenziali. Per quanto riguarda gli altri redditi che sono sottoposti ad IRPEF, abbiamo incluso gli affitti di immobili, le pensioni ed altri tipi di trasferimenti di varia natura, nonché i dividendi azionari ed i compensi fissi spettanti ad alcune figure professionali¹⁴. Per le deduzioni, invece, sono presenti solo gli interessi passivi; per il resto l'indagine BI non fornisce informazioni¹⁵.

A questo punto, se il reddito imponibile YI_k è compreso nello scaglione di progressività k con aliquota t_k , T_{k-1} è il debito d'imposta sul limite superiore dello scaglione $(k-1)$ -esimo, $\overline{YI_{k-1}}$ è il limite superiore dello scaglione $(k-1)$ -esimo, possiamo ricostruire il debito d'imposta complessivamente dovuto come

$$T=T_{k-1}+t_k(YI_k - \overline{YI_{k-1}}) \quad [11]$$

¹⁴ I compensi fissi costituiscono la remunerazione che spetta a gestori di società di capitale o società di persone con 20 addetti o più. Normalmente la remunerazione di tali figure professionali consiste anche in una quota di utili o di dividendi. Per quanto riguarda questi ultimi, si è tenuto conto del credito d'imposta moltiplicando i dati BI per 1/0,64.

¹⁵ La ricostruzione di DED è, pertanto, abbondantemente incompleta. Questo è un limite non particolarmente grave se si pensa che l'incidenza delle deduzioni sul reddito imponibile è mediamente dell'8,5% (nel 1984). Oltretutto, stando alle ricostruzioni di Bottiroli Civardi-Perugini-Targetti Lenti (1984), l'incidenza deducibili è, per i lavoratori dipendenti, abbondantemente inferiore alla media e, sostanzialmente, poco significativa anche per quanto attiene alla loro distribuzione per classi di reddito: la loro incidenza sul reddito lordo complessivo per decili di popolazione va da un minimo dello 0,1% (presso il 7° decile) ad un massimo del 2,47% (presso l'ultimo decile di popolazione).

Pertanto, tenendo conto congiuntamente della [10] e della [11], il reddito netto sarà dato da

$$C=[wh+I-DED](1-t_k)-T_k-1+t_k YL_k-1+DETR+[K-s(K)] \quad [12]$$

Per quanto riguarda DETR, sono incluse: a) detrazioni per lavoratori dipendenti pari, nel 1987, a L. 492.000 annue per ogni lavoratore più ulteriori 156.000 se il reddito non supera gli 11 milioni; b) detrazioni per carichi familiari, attribuite al capofamiglia, pari a L. 360.000 per il coniuge, ed a L. 48.000 per ogni figlio o altro familiare a carico; il familiare è ritenuto a carico del capofamiglia se ha un reddito annuo inferiore a 3 milioni; oltretutto, se il reddito del coniuge è inferiore a 3 milioni, le detrazioni per gli altri familiari a carico sono raddoppiate; c) gli assegni familiari.

Per quanto riguarda K, si tratta prevalentemente di interessi sui titoli di Stato, su obbligazioni private e sui depositi bancari, nonché di proventi sulle quote di fondi comuni di investimento. Tutti questi redditi sono sottoposti a tassazione sostitutiva. Noi simuleremo variazioni nell'IRPEF, per cui $[K-s(K)]$, ossia il reddito netto da capitale non sottoposto ad IRPEF, sarà tenuto sempre costante. Per ricostruire il valore lordo dei redditi da capitale ci siamo serviti dello studio di Cannari-D'Alessio-Raimondi-Rinaldi (1990), che, basandosi sull'indagine BI del 1987 e su un'indagine dello stesso anno della Banca Nazionale del Lavoro, stimano la composizione del portafoglio delle famiglie italiane per classi di reddito familiare (cfr. tab 2). Abbiamo, pertanto, a seconda della classe di reddito di appartenenza, ricostruito la provenienza dei redditi da capitale ed applicato a ritroso le aliquote d'imposta corrispondenti¹⁶.

¹⁶ Visto che i dati a disposizione non ci consentivano una ricostruzione più dettagliata, ci siamo limitati a distinguere fra depositi bancari e postali, da un lato, a cui abbiamo applicato un'aliquota del 30%, e titoli di stato ed altri titoli, dall'altro, a cui abbiamo applicato l'aliquota del 12,5%.

3. L'effetto perequativo della progressività: confronto con un'imposta proporzionale

3.1 Confronto fra il sistema IRPEF (1987) e un'imposta proporzionale con gettito e redditi lordi costanti

Il modello precedentemente illustrato è stato innanzitutto usato per simulare il passaggio ad un'imposta proporzionale con il vincolo che il gettito effettivo del 1987, per il campione, resti costante. L'aliquota corrispondente è del 22,8%¹⁷. Il fatto che i redditi lordi sono tenuti costanti significa che, in questo primo esercizio, è stata usata solo la seconda parte del modello (la simulazione fiscale). Nel valutare gli aspetti distributivi verranno di seguito usati alcuni strumenti (prevalentemente la curva di Lorenz ed il relativo concetto di dominanza, l'indice di Gini e la curva di Lorenz generalizzata) che, per ovvie necessità di sintesi, non vengono qui descritti e discussi¹⁸.

I risultati di questo primo esercizio di simulazione sono esposti nella tab.3. La curva di Lorenz dei redditi familiari netti del 1987 domina quella corrispondente all'imposta proporzionale. L'effetto perequativo dell'IRPEF appare, però, piuttosto modesto in corrispondenza dei primi decili di reddito. Nel passaggio ad un'imposta proporzionale, la perdita per le famiglie a basso reddito è attenuata dal mantenimento degli assegni familiari il cui valore è commisurato al reddito. Infatti, eliminando anche questi ultimi, le differenze fra i valori delle curve di Lorenz diventano più marcate. Non abbiamo, comunque, nessuna intersezione fra le curve: la curva relativa al 1987 domina quella dell'imposta proporzionale e quest'ultima do-

¹⁷ Il regime delle detrazioni e degli assegni familiari è stato mantenuto invariato. Pertanto le aliquote effettive risultano poi differenti da quelle nominali. Oltretutto gli assegni familiari si configurano come spesa pubblica, motivo per cui la parità di gettito è stata calcolata senza tenerne conto: ciò, comunque, con redditi lordi costanti, non comporta variazioni.

¹⁸ Per una eccellente rassegna si rimanda a Lambert (1993a), in particolare i capp. 2-7. Per rassegne più sintetiche ma ugualmente valide si vedano Lambert (1993a) oppure, in italiano, Toso (1994) e Lambert (1993c).

mina la curva relativa all'imposta proporzionale con contemporanea assenza di assegni familiari. Gli indicatori globali (cfr. tab. 4), com'è lecito aspettarsi, ci dicono che l'impatto redistributivo della progressività è superiore a quello dell'imposta proporzionale la quale, comunque, per effetto di fattori quali le detrazioni d'imposta, ha anch'essa un certo effetto redistributivo.

3.2 Confronto con redditi lordi endogeni

Nel confrontare progressività e proporzionalità quando si ammetta la possibilità di reazioni di comportamento occorre prima di tutto fare una precisazione: l'aliquota media che fornisce un determinato gettito *ex ante*¹⁹ non necessariamente ci darà lo stesso gettito *ex post*, quando anche il reddito complessivo può essere cambiato²⁰. Occorre allora operare una scelta. Giacchè siamo interessati non solo ai risultati in sé ma anche a mostrare quali possano essere le differenze rispetto a modelli di simulazione che non considerano reazioni di comportamento, continueremo a prendere in considerazione un'imposta proporzionale con aliquota al 22,8%, ovvero con una aliquota che, senza variazioni nel reddito lordo, ci darebbe lo stesso gettito: si parla in tal caso di riforma con *bilancio in pareggio ex ante*. Occorrerà, allora, anche valutare le eventuali differenze di gettito fra i differenti sistemi d'imposta.

Ciò premesso, passiamo in rassegna i risultati della simulazione. Nella tab.5 confrontiamo le curve di Lorenz relative alle simulazioni del sistema IRPEF dell'87 e di una imposta proporzionale. Anche con offerta di lavoro endogena, l'imposta progressiva domina quella proporzionale²¹ (si vedano i redditi

¹⁹ Ossia con redditi lordi costanti.

²⁰ Lo stesso vale se si vogliono confrontare fra di loro diversi gradi di progressività.

²¹ Il significato che qui diamo al termine "dominanza" non assume la stessa valenza normativa che potrebbe avere se il reddito lordo fosse costante ed il tempo libero non entrasse nella funzione di utilità. Pertanto, ci riferiremo alla dominanza di Lorenz unicamente per valutare l'impatto redistributivo, senza poterle assegnare una completa valenza normativa.

netti) e l'effetto perequativo della progressività appare, anzi, accentuato. All'imposta proporzionale, però, è associato un reddito netto mediamente superiore dello 0,7%.

Se trascuriamo il tempo libero quale determinante del benessere, possiamo esprimere una valutazione sui due sistemi ricorrendo alle curve di Lorenz generalizzate (GL). Anche queste ultime sono state calcolate in relazione alle famiglie e, quindi, risultano dalla moltiplicazione delle curve di Lorenz per i redditi familiari medi. Come si può vedere dalla tabella 6 (redditi netti), tranne che in corrispondenza dell'ultimo decile²², la GL corrispondente all'imposta progressiva domina quella dell'imposta proporzionale. Il maggior reddito netto associato all'imposta proporzionale tende dunque a concentrarsi tutto presso il decile più ricco della popolazione.

A questo punto osserviamo come variano i redditi lordi. Nel passaggio ad un'imposta proporzionale si ha una crescita complessiva del reddito da lavoro dello 0,05%. Poiché, invece, i redditi netti crescono di un ammontare complessivo pari a 15 volte la crescita del reddito lordo totale, ne consegue che il passaggio alla proporzionalità implica una caduta del gettito, come la tab. 11 conferma. Ci si può chiedere il perché di questo risultato, visto che l'aliquota era stata stabilita sotto il vincolo di parità di gettito *ex ante* e i redditi lordi sono cresciuti, benché di poco. Guardando ai dati disaggregati per sesso scopriamo che, mentre il reddito lordo da lavoro maschile è cresciuto dello 0,5%, quello femminile registra una flessione dell'1,9%. Questo spiega la caduta del gettito: l'effetto di reddito incrociato²³ prevale in un certo numero di donne sull'effetto di sostituzione; il fatto che i mariti fronteggiano aliquote marginali più basse tende ad aumentare l'offerta di lavoro di questi e, pertanto, a diminuire quella delle rispettive mogli. Soprattutto, diminuire l'offerta di lavoro sarà conveniente per chi si trova in prossimità della possibilità di ricevere alcuni *benefits*, quali gli

²² Che coincide, per definizione, con il reddito familiare medio del campione.

²³ Ossia l'elasticità dell'offerta di lavoro al reddito del coniuge.

assegni familiari o una maggiorazione delle detrazioni d'imposta per il coniuge, determinando, in tal modo, una caduta di gettito. Dato che verosimilmente il tempo libero delle donne è spesso impiegato in attività produttive interne al nucleo familiare, il comportamento delle famiglie tende, in taluni casi, a riallocare l'offerta di lavoro dei due coniugi a fronte di variazioni nei parametri fiscali. Ci troviamo comunque di fronte a variazioni nel complesso abbastanza modeste.

Nelle tabb. 7 e 8 riportiamo le GL dei redditi lordi da lavoro. Dato che abbiamo preso in considerazione tutti i soggetti coinvolti, per le donne i primi decili avranno valore pari a zero²⁴. I redditi lordi da lavoro maschili sono più elevati presso tutte le classi di reddito, tuttavia l'incremento in corrispondenza dell'ultimo decile è maggiore con l'IRPEF: presso gli individui ad alto reddito tende a prevalere l'effetto di reddito. L'offerta di lavoro femminile²⁵ si dimostra invece più bassa presso tutte le classi di reddito. Abbiamo quindi non solo che la progressività delle imposte non disincentiva l'offerta di lavoro femminile, dato che l'imposta è personale e non familiare, ma ne provoca, anzi, un certo aumento rispetto ad un'imposta proporzionale²⁶.

²⁴ Le curve di Lorenz calcolate solo sugli individui che lavorano potrebbero essere fuorvianti visto che il tasso di occupazione cambia da un sistema all'altro.

²⁵ Espressa in "efficiency-units".

²⁶ Colombino-Del Boca (1990) hanno simulato gli effetti di un'imposta proporzionale su un campione di 1000 nuclei familiari residenti nella città di Torino. Anche dal loro lavoro risulta che il passaggio da un'imposta progressiva ad una proporzionale comporta una riduzione del tasso di partecipazione femminile.

Tuttavia, contrariamente a quanto nel nostro caso, si fa un aumento delle ore offerte da parte delle donne che permangono nel mercato del lavoro. A tale riguardo, però, occorre fare due precisazioni. In primo luogo il caso di riferimento di Colombino-Del Boca è l'IRPEF 1979, con 32 scaglioni ed aliquote marginali sostanzialmente più elevate di quelle del 1987: si spiega allora un maggiore disincentivo al lavoro rispetto all'imposta proporzionale. Inoltre, Colombino e Del Boca non prendono in considerazione l'offerta di lavoro maschile: non si determina, pertanto, quell'effetto di reddito incrociato che è probabilmente la causa principale del nostro risultato.

Possiamo a questo punto guardare ai redditi lordi complessivi e tentare di ricavare delle indicazioni sulla capacità redistributiva dei diversi sistemi d'imposizione. L'impatto redistributivo dell'imposta progressiva è decisamente maggiore, come si può notare dal più ampio divario fra le curve di Lorenz dei redditi lordi e dei redditi netti (tab. 5). Nel passare al confronto fra le rispettive GL (tab. 6) occorre tenere conto sia dell'effetto redistributivo che di quello sul gettito, che è inferiore con l'imposta proporzionale. Anche gli indicatori sintetici forniscono analoghi risultati (tab. 9). Con l'imposta progressiva l'indice di Gini dei redditi netti è inferiore mentre quello dei redditi lordi è superiore rispetto al corrispettivo con imposta proporzionale. L'indice di progressività globale di Reynolds-Smolensky sarà pertanto pari a 0,011 nel caso di imposta proporzionale ed a 0.025 per IRPEF 87.

In definitiva, possiamo così riassumere le conseguenze del passaggio da una imposta progressiva ad una imposta proporzionale con parità di gettito *ex-ante*:

- il gettito non sarà, in realtà, insensibile alla variazione: per la precisione l'imposta proporzionale provoca una perdita di gettito rispetto all'imposta progressiva;
- il reddito medio post-tax sarà sensibilmente più elevato con l'imposta proporzionale ma ciò è dovuto quasi esclusivamente alla discesa dell'aliquota media; il reddito lordo complessivo, infatti, resta pressochè invariato;
- la partecipazione maschile al mercato del lavoro è incentivata dall'assenza di progressività; quella femminile, al contrario, diminuisce;
- la distribuzione dei redditi lordi resta quasi invariata mentre quella dei redditi netti è più egualitaria con l'imposta progressiva;
- l'effetto redistributivo di una imposta progressiva è sensibilmente superiore a quello di un'imposta proporzionale anche endogenizzando i redditi lordi.

Dal confronto con i risultati ottenuti con redditi lordi costanti, si evince chiaramente che i risultati non cambiano in maniera sostanziale. Alcune differenze, però, meritano di essere sottolineate:

- l'effetto perequativo della progressività, come mostra l'indice di Reynolds-Smolensky, è pressochè lo stesso nei due modelli ma quello dell'imposta proporzionale è nettamente inferiore nel modello con redditi lordi endogeni; ciò è dovuto al prevalere dell'effetto di reddito fra gli individui a basso reddito; ovviamente la considerazione di ciò aumenta il divario fra progressività e imposta proporzionale quanto a capacità redistributiva;

- coerentemente con il punto precedente il divario fra le aliquote medie per decili di popolazione è maggiore nel modello con offerta di lavoro endogena (cfr. tab.9);

- abbiamo un netto divario fra i due modelli per quel che riguarda l'aliquota media del primo decile, sia con l'imposta progressiva che con la proporzionale (tab. 10). Ciò potrebbe stare ad indicare una maggiore difficoltà, per gli individui a reddito più basso, ad incontrare nel breve periodo una domanda corrispondente al lavoro offerto, motivo per cui i redditi osservati sono in realtà inferiori.

4. Progressività e scelta dell'unità impositiva: effetti redistributivi dell'adozione del quoziente familiare

Una delle questioni più rilevanti che si pongono con l'adozione di una imposta progressiva è quella della scelta dell'unità impositiva. Uno stesso grado di progressività, infatti, può avere effetti molto diversi a seconda di quale sia l'unità di riferimento alla quale viene applicata la scala delle aliquote.

Abbiamo, al riguardo, due ipotesi estreme consistenti nel tassare gli individui, senza tenere conto delle condizioni familiari, o nel tassare il reddito complessivo familiare. Evidentemente con un'imposta proporzionale il problema non si pone giacché l'aliquota marginale resta, in entrambi i casi, la stessa. Con la progressività, invece, la scelta non è neutra. La famiglia appare come l'unità di riferimento più adeguata per la valutazione della capacità contributiva e del benessere. La tassazione familiare, d'altro canto, si configura come una "tassa sul matrimo-

nio”, motivo per cui spesso si afferma che l’imposta personale sia preferibile sul piano strettamente civile.

Occorre, nel definire la capacità contributiva, tenere conto di almeno altri due fattori: la distribuzione del reddito fra i componenti del nucleo familiare e il numero di questi ultimi. Per quanto riguarda la prima questione, è evidente, soprattutto quando il reddito si configura come remunerazione lavorativa, che il benessere familiare, e quindi la capacità contributiva, risulta accresciuta se lo stesso reddito è ottenuto da uno anziché due percettori: in tal caso, infatti, alcuni beni e servizi che sarebbero altrimenti acquistati sul mercato, possono essere prodotti direttamente da chi non è impegnato nell’attività lavorativa. Per quanto riguarda la seconda questione, invece, è chiaro che uno stesso reddito familiare arreca un benessere maggiore nelle famiglie con minor numero di componenti.

Per questi e per altri motivi, rispetto ai due casi estremi della tassazione puramente personale o puramente familiare, in molti paesi si sono affermate delle soluzioni intermedie. Negli Stati Uniti, per evitare gli effetti distorsivi della progressività, il sistema dell’*income splitting* prevede che il reddito dei due coniugi venga sommato e diviso per due: alle quote così calcolate vengono applicate le aliquote d’imposta. In Francia, il sistema del quoziente familiare, prevede che il reddito familiare complessivo venga diviso per un numero (quoziente) che aumenta al crescere dei componenti: al risultato di questa operazione viene applicata la scala delle aliquote e l’imposta familiare complessiva è ottenuta moltiplicando il risultato per il quoziente.

In Italia, a partire dal 1976, l’imposta è personale ma prevede dei correttivi per tenere conto delle condizioni di benessere della famiglia; questi, nel nostro sistema, si configurano principalmente come detrazioni: abbiamo così le detrazioni per lavoratori dipendenti, che mirano a compensare il lavoratore per i costi di produzione del reddito, e le detrazioni per carichi familiari, che tengono conto della numerosità e del livello dei bisogni del nucleo familiare.

È lecito a questo punto chiedersi cosa succederebbe con

tassazione dei redditi su base familiare; i temuti effetti disincentivanti della progressività sull'offerta di lavoro sono infatti stati riscontrati prevalentemente in paesi che adottano come unità impositiva il nucleo familiare. La proposta che esamineremo fa riferimento al caso esaminato in Marenzi (1991) mediante un modello di microsimulazione a redditi lordi costanti. Marenzi, a sua volta, fa riferimento alla delega al Governo emanata dal Parlamento per la riforma dell'IRPEF nel 1991, contenuta nella l.n. 408/90 di accompagnamento alla legge finanziaria. Secondo tale proposta, nella definizione di nucleo familiare vengono inclusi i coniugi e i familiari a carico: gli altri percettori restano sottoposti a tassazione personale. Il reddito familiare Y così definito viene tassato con il sistema del quoziente familiare: esso viene diviso in "parti" Y/N a seconda del numero dei componenti del nucleo familiare: al risultato così ottenuto si applicano le aliquote IRPEF vigenti t e l'imposta complessiva sarà data da $T=Nxt(Y/N)$. Restano a questo punto da determinare i valori di N , che la legge prevede pari ad 1 per il primo componente e pari ad un valore compreso fra 0 e 0,5 per i successivi tre componenti²⁷. Qui porremo tale valore pari a 0,5 per tutti i componenti oltre il primo²⁸. Inoltre, benché non

²⁷ È peraltro previsto che tale valore deve essere uguale per tutti i componenti, tranne ovviamente il primo.

²⁸ Vi sono ulteriori caratteristiche della proposta che non prenderemo in considerazione. In particolare sono previste ulteriori "parti" per la presenza di ultrasessantacinquenni nel nucleo familiare. Inoltre, nelle intenzioni del legislatore, il nuovo regime non avrebbe dovuto essere reso obbligatorio: pertanto esso intendeva configurarsi piuttosto come una opportunità per i potenziali beneficiari dei cambiamenti lasciando immutata la condizione di chi ne sarebbe stato danneggiato. Per questo motivo veniva fissato un tetto al risparmio d'imposta rispetto al sistema corrente; questo era stato stabilito in L. 400.000 per ogni componente oltre il primo. È evidente, inoltre, che una simile riforma avrebbe provocato una perdita di gettito, motivo per cui veniva previsto, benché non quantificato, un limite massimo di perdita delle entrate. Per poter valutare l'effettiva portata dell'adozione del sistema a quoziente familiare, nonché le conseguenze redistributive sia dal lato di chi guadagna che dal lato di chi perde con la riforma, abbiamo evitato di porre le restrizioni previste dal legislatore, ed abbiamo invece simulato il caso in cui il sistema con quoziente familiare venga adottato in modo generalizzato.

previsto esplicitamente dalla proposta di riforma, è evidente che il ruolo delle detrazioni per carichi familiari viene meno in un simile contesto, motivo per cui le abbiamo eliminate dal modello. La scala delle aliquote applicata sarà quella del 1987, per cui il confronto avverrà con la simulazione IRPEF 87 del precedente paragrafo, ossia con un sistema con differente unità impositiva ma con identica scala delle aliquote²⁹.

Cominciamo ad esaminare i risultati della simulazione, partendo da quelli aggregati. Come è lecito attendersi, l'imposizione su base familiare tende a disincentivare il lavoro femminile che scende sia rispetto al sistema progressivo con imposta personale che rispetto al sistema con imposta proporzionale (cfr. tab. 11). Dato che, d'altro canto, l'offerta di lavoro maschile non sembra particolarmente incentivata (è, anzi, minore rispetto a quanto avviene con imposta proporzionale), anche il reddito da lavoro complessivo scende, e stavolta la variazione non è di entità trascurabile. I redditi netti, al contrario, salgono sensibilmente rispetto agli altri casi: è evidente che, come aveva già trovato Marenzi con un modello a reddito dato, il sistema del quoziente familiare provoca una netta perdita di gettito, e non solo, com'è ovvio, nel caso in cui la sua adozione sia solo facoltativa. Nel nostro caso ciò è dovuto, oltre che al trattamento più favorevole, anche alla caduta del reddito lordo.

Confrontando i valori riportati nelle tabb. 7 e 8 con quelli della tabella 12 emerge un particolare abbastanza interessante:

²⁹ L'analisi degli effetti redistributivi di tale proposta condotta da Marenzi (1991) conclude che "i vantaggi della proposta derivano anzitutto dal fatto che la struttura complessa del provvedimento permette un positivo effetto redistributivo complessivo, senza aggravii, ma neanche senza vantaggi, per le classi di reddito più basse e senza eccessivi benefici per quelle più alte. Inoltre i maggiori beneficiari sono dunque i componenti delle classi intermedie, ai quali viene effettivamente alleggerita l'imposta quando si tratti di famiglie con reddito di uno o entrambi i coniugi e con o senza altri carichi familiari. (...) I vantaggi sono graduati secondo il numero dei componenti della famiglia in modo tale che sono maggiori per le famiglie con più componenti (e maggiori bisogni)". Tuttavia, conclude la Marenzi, l'adozione del quoziente familiare provocherebbe anche una significativa perdita di gettito.

il sistema del quoziente familiare sembra disincentivare in modo particolare le famiglie ad alto reddito mentre costituisce un incentivo per le famiglie dei primi decili. L'effetto netto è, comunque, negativo. Questa tendenza è confermata anche disaggregando per sesso: mentre le donne sono disincentivate indipendentemente dal decile di appartenenza, gli uomini hanno un reddito lordo da lavoro superiore, rispetto al sistema IRPEF '87, nei primi otto decili ma inferiore nei due rimanenti.

E veniamo agli effetti redistributivi complessivi del quoziente familiare. Notiamo subito che, come conseguenza di quanto abbiamo detto sull'offerta di lavoro, il reddito lordo totale è distribuito, nel caso QF, in maniera più favorevole ai decili più poveri della popolazione. In particolare, la corrispondente curva di Lorenz si mantiene sopra quella con tassazione personale per i primi 7 decili (cfr. tabb. 5 e 13). Nel complesso, tuttavia, il fenomeno è di modesta entità, come mostra il confronto fra gli indici di Gini dei redditi lordi (tab. 9). L'impatto redistributivo del QF va però oltre quello determinato dalla variazione dei redditi lordi, come si può notare dall'indice di Reynolds-Smolensky. La posizione dei decili più poveri migliora, per i redditi netti, più di quanto migliori per i lordi. La curva di Lorenz relativa ai redditi netti si mantiene sopra la corrispondente curva del sistema IRPEF '87 tranne che negli ultimi due decili.

Il prelievo fiscale è, naturalmente, più concentrato nel caso di QF, ma l'aliquota media e il gettito scendono notevolmente. Quest'ultimo scende, rispetto ad IRPEF '87, del 5,1% e rispetto all'imposta proporzionale del 3,1%. A causa della discesa dell'offerta di lavoro, tale perdita è più ampia di quella riscontrata da Marenzi nel caso di costanza dei redditi lordi³⁰. Rileviamo,

³⁰ Nel caso di adozione generalizzata del QF, Marenzi stima la perdita di gettito pari al 3,2%. Se, come prevede la proposta, il QF è reso facoltativo, la perdita di gettito risulta ovviamente superiore dato che adotteranno il nuovo sistema solo quelle famiglie che ne traggono benefici, mentre per quelle che subirebbero una perdita la variazione è nulla. In tal caso la perdita di gettito sale al 5,3%.

peraltro, numerose differenze rispetto alle conclusioni della Marenzi, secondo la quale “le famiglie delle classi più basse sperimenterebbero mediamente una perdita”. L’endogenizzazione dei redditi lordi ribalta questo risultato in quanto, come abbiamo visto, la maggior offerta di lavoro delle classi più basse fa sì che anche il loro reddito disponibile aumenti.

Una completa valutazione della proposta, infine, non può essere data senza tenere conto degli effetti che essa comporta per le diverse tipologie familiari. Possiamo osservare dalla tab. 14 che la riforma sembra avvantaggiare principalmente le famiglie più bisognose, ossia quelle con un numero di figli più elevato, e quelle che si collocano nei decili più bassi di reddito. Una analisi di questo tipo, però, non è completamente soddisfacente ed i risultati che se ne ricavano sono, in realtà, fuorvianti. Un po’ diverse, infatti, sono le conclusioni ottenibili ricorrendo al criterio della dominanza generalizzata sequenziale di Atkinson-Bourguignon³¹. Il metodo consiste nel confrontare le curve di Lorenz generalizzate relative ai nuclei familiari più numerosi, ossia con un numero di figli (n) pari o maggiore di tre, ai quali vengono successivamente aggiunti gli altri sottogruppi con numero di figli via via decrescente, fino ad arrivare alle curve di Lorenz generalizzate per tutto il campione. Un sistema è dominante, secondo questo criterio, se risulta superiore nel corso di tutta questa procedura.

Dall’analisi sequenziale delle curve di Lorenz generalizzate, emerge che il sistema del QF domina quello di tassazione personale per famiglie con meno di 3 figli. Quando il numero di figli raggiunge o supera il tre, benchè complessivamente la superiorità del QF si faccia ancora più consistente, come si evince dalla tab. 14, questo non è più vero guardando ai singoli decili: dalla tab. 15 notiamo che in corrispondenza del primo decile il sistema IRPEF ’87 è superiore a quello del QF. Dunque il sistema del QF arreca svantaggi proprio alle famiglie più

³¹ Il metodo è descritto in Lambert (1993a), pagg. 82-86, nonché in ciascuna delle referenze date a proposito dei metodi di misurazione della disuguaglianza.

numerose e più povere. Ciò è dovuto al fatto che, in corrispondenza di una certa numerosità del nucleo familiare e di livelli di reddito bassi, la perdita delle detrazioni per carichi familiari è superiore al guadagno derivante dal sistema del QF.

Comunque, anche l'uso del criterio della dominanza generalizzata non può condurre *tout court* ad esprimere una valutazione completamente soddisfacente: nel nostro caso la tendenza delle curve del QF a collocarsi sopra quelle di IRPEF 87 è dovuta principalmente al fatto che il reddito medio netto associato alla prima ipotesi è nettamente superiore a quello della seconda. Se la crescita del reddito medio è dovuta ad un aumento dell'efficienza produttiva, e quindi dei redditi lordi, il criterio di Shorrocks di confrontare le curve di Lorenz Generalizzate (e, di conseguenza, quello di Atkinson-Bourguignon) è ineccepibile; quando invece, come in questo caso, tale crescita è dovuta solo alla perdita di gettito, il suo significato è meno chiaro e presuppone che si ignori completamente l'influsso del gettito fiscale, tramite la spesa pubblica, sul benessere collettivo. Notiamo, pertanto, che, se ogni classe di reddito ricevesse dalla spesa pubblica un beneficio pari al 5,1% del proprio reddito complessivo (in modo da ristabilire la parità di gettito), il sistema IRPEF 87 risulterebbe superiore al QF. Per poter esprimere valutazioni in tal senso, però, occorrerebbe conoscere la reale incidenza della spesa pubblica: una analisi di questo tipo va ovviamente oltre gli scopi di questo studio.

5. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo esaminato gli effetti della progressività impositiva nel sistema tributario italiano. Ci si è serviti al riguardo di un modello di microsimulazione fiscale con offerta di lavoro endogena. Tale modello, riferito esclusivamente a lavoratori dipendenti, ci permette di simulare gli effetti di ipotetiche riforme fiscali tenendo conto delle possibili reazioni di comportamento degli agenti coinvolti.

Tramite tale modello ci siamo soffermati su due questioni:

Valentino Larcinese

gli effetti della scala delle aliquote e quelli della scelta dell'unità impositiva. Onde poter valutare l'impatto della progressività nel nostro sistema abbiamo simulato gli effetti di una imposta proporzionale. I risultati ci dicono che la progressività, per lo meno nella forma in cui è implementata nel sistema dell'IRPEF del 1987, non produce significativi effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro quanto piuttosto una certa tendenza a riallocare l'offerta di lavoro familiare a vantaggio del lavoro femminile. L'effetto disincentivante su quest'ultimo è invece molto accentuato nel caso di tassazione familiare. Quest'ultima è, delle ipotesi esaminate, quella meno efficiente da un punto di vista produttivo. La progressività, inoltre, così come accade usando modelli senza reazioni di comportamento, genera un effetto redistributivo che fa sì che la curva di Lorenz del reddito netto domini la corrispondente curva con imposta proporzionale.

Più contrastato è, invece, il giudizio sugli effetti redistributivi della tassazione basata sul quoziente familiare. Quest'ultimo, infatti, a parità di scala delle aliquote, tende ad avere effetti redistributivi maggiori di quello su base personale, ma il beneficio relativo dipende molto dall'ampiezza del nucleo familiare: in particolare i maggiori vantaggi sembrano essere riservati alle famiglie dei decili di reddito più bassi a patto che non siano troppo numerose. Occorre inoltre tenere presente che l'effetto redistributivo del sistema del quoziente familiare è principalmente il frutto di una significativa perdita di gettito. La tassazione progressiva e personale, infatti, è quella che, a parità di scala delle aliquote (se confrontata con il quoziente familiare) o a parità di aliquota media ex ante (se confrontata con un'imposta proporzionale), fornisce maggior gettito fiscale.

Per concludere, sembra a chi scrive che, al di là dei risultati ottenuti dalle simulazioni, dall'analisi condotta si possa ricavare qualche utile insegnamento di carattere metodologico circa l'introduzione delle reazioni dal lato dell'offerta di lavoro nei modelli di microsimulazione fiscale. L'endogenizzazione dell'offerta di lavoro conduce ad una analisi più ricca e, in un certo senso, più ambiziosa rispetto a quella con redditi lordi costanti.

La contropartita di ciò è che un modello di microsimulazione con offerta di lavoro endogena non è in grado di ricostruire gli effetti immediati delle riforme fiscali con la stessa precisione ed attendibilità di un modello tradizionale; la presenza di numerosi vincoli istituzionali rende possibili gli aggiustamenti desiderati dagli agenti solo dopo un certo lasso di tempo, presumibilmente non breve. Un modello con offerta di lavoro endogena, pertanto, è adatto per una valutazione delle conseguenze di lungo periodo delle riforme fiscali, laddove l'ipotesi di costanza dei redditi lordi conduce probabilmente a valutazioni più realistiche per quanto riguarda le conseguenze a breve termine.

Occorrerà allora distinguere anche sul tipo di riforma analizzato. Molte piccole variazioni vengono apportate continuamente ai sistemi tributari odierni: per una valutazione di tali variazioni, l'ipotesi di costanza del reddito lordo può essere giudicata sufficientemente realistica. L'endogenizzazione dell'offerta di lavoro, al contrario, è utile per una completa valutazione delle tendenze evolutive di fondo o di quegli elementi del sistema fiscale che ne costituiscono la struttura portante e che non hanno, pertanto, carattere transitorio. È indubbio che quando si discute di variazioni consistenti del grado di progressività (quali quelle che si sono avute in molti paesi nel corso degli ultimi due decenni) o di cambiamenti dell'unità impositiva, l'aver presenti quali possano esserne le conseguenze di lungo periodo, sia sul prodotto complessivo che sulla distribuzione del reddito, è questione di non poco conto.

In questi casi, dunque, può risultare proficuo un uso congiunto di entrambi i modelli: quello con redditi lordi costanti, per una valutazione più precisa degli impatti redistributivi immediati, quello con offerta di lavoro endogena, per la comprensione dei probabili effetti di lungo periodo e per una valutazione congiunta di equità ed efficienza produttiva. Il nostro modello, pertanto, non si pone come alternativo a quelli con reddito dato quanto, piuttosto, come complementare. Analizzare una riforma fiscale usando entrambi i modelli comporta un indubbio e significativo vantaggio rispetto alle analisi basa-

Valentino Larcinese

te solo sull'uno o sull'altro. Sarebbe pertanto auspicabile uno sviluppo in tale direzione degli studi sulla redistribuzione del reddito e dei modelli di simulazione fiscale esistenti.

Appendice: Tabelle

Tab. 1 - Stime dei parametri della funzione di utilità

Variabili	Coefficienti	Stime	t-ratio
<i>Reddito netto</i>	α_1	$-0,780 \cdot 10^{-4}$	-7,7
	α_2	-15,938	-8,3
	α_3	-10,020	-19,1
	α_4	-15,364	-11,4
<i>Tempo libero masch.</i>	α_5	-18,651	-16,4
	α_6	-0,180	-1,4
	α_7	0,102	1,5
	α_8	-0,015	-1,4
<i>Tempo libero femm.</i>	α_9	-6,805	-8,1
	α_{10}	34,428	2,2
	α_{11}	-19,039	-2,2
	α_{12}	2,716	2,3
	α_{13}	0,225	1,8
	α_{14}	0,275	2,7

Fonte: Aaberge-Colombino-Strøm (1999).

Tab. 2 - Composizione percentuale del portafoglio finanziario per classi di reddito familiare

Classi di Reddito	Attività Finanziarie			
	Depositi Bancari	Depositi Postali	Titoli di Stato	Altri Titoli
fino a 10000	74,2	15,7	10,0	0,1
da 10000 a 15000	62,2	13,9	22,5	1,4
da 15000 a 20000	60,2	11,8	26,9	1,1
da 20000 a 25000	52,9	4,4	37,3	5,4
da 25000 a 30000	61,4	3,7	31,2	3,8
da 30000 a 35000	56,3	5,4	33,1	5,1
da 35000 a 40000	47,7	2,3	43,7	6,3
da 40000 a 45000	61,4	1,8	30,8	6,0
da 45000 a 50000	47,5	2,1	37,3	13,1
da 50000 a 60000	41,8	4,0	44,0	10,2
oltre 60000	36,2	1,5	43,8	18,6

Fonte: Cannari et al. (1990)

Tab. 3 - Confronto fra un'imposta progressiva (IRPEF 1987) ed un'imposta proporzionale con gettito costante e redditi lordi dati: Curve di Lorenz

Decili	Redditi Lordi	IRPEF 1987	Imposta Proporz. (22,8%)	Proporzionale senza assegni familiari
1°	0,0383	0,0458	0,0451	0,0413
2°	0,0894	0,1022	0,1012	0,0952
3°	0,1488	0,1657	0,1644	0,1572
4°	0,2183	0,2379	0,2360	0,2283
5°	0,3007	0,3218	0,3118	0,3115
6°	0,3954	0,4176	0,4129	0,4066
7°	0,5030	0,5256	0,5195	0,5142
8°	0,6267	0,6485	0,6407	0,6368
9°	0,7764	0,7940	0,7866	0,7843
10°	1	1	1	1
Indice di Gini	0,280	0,248	0,256	0,265

Tab. 4 - Indicatori sintetici

	G_{pre}	G_{post}	Π_{RS}	G_{tax}	Π_K	Π_{RS}/G_{pr} e
IRPEF '87	0,280	0,248	0,032	0,401	0,121	0,114
Proporz.	0,280	0,256	0,024	0,377	0,097	0,086

Legenda: G = indice di Gini
 Π_{RS} = indice di Reynolds-Smolensky
 Π_K = indice di Kakwani
 t = aliquota media

Tab. 5 - Curve di Lorenz dei redditi lordi complessivi e dei redditi netti con il sistema IRPEF 87 e con imposta proporzionale (t=22,8%)

Decili	IRPEF '87		Proporzionale	
	Lordi	Netti	Lordi	Netti
1°	0,0441	0,0495	0,0441	0,0477
2°	0,1028	0,1121	0,1029	0,1083
3°	0,1709	0,1833	0,1709	0,1775
4°	0,2476	0,2627	0,2478	0,2551
5°	0,3327	0,3496	0,3332	0,3408
6°	0,4265	0,4448	0,4274	0,4348
7°	0,5313	0,5497	0,5322	0,5392
8°	0,6505	0,6678	0,6513	0,6571
9°	0,7923	0,8056	0,7930	0,7968
10°	1	1	1	1

Tab. 6 - Curve di Lorenz generalizzate dei redditi lordi e dei redditi netti con il sistema IRPEF 87 e con imposta proporzionale (t=22,8%) (valori espressi in migliaia di lire)

Decili	IRPEF '87		Proporzionale	
	Lordi	Netti	Lordi	Netti
1°	1787,25	1589,11	1788,78	1543,92
2°	4165,64	3596,09	4171,47	3501,08
3°	6924,18	5881,50	6930,16	5738,69
4°	10033,17	8427,83	10046,74	8245,37
5°	13482,55	11214,58	13507,77	11013,91
6°	17282,30	14266,07	17323,14	14054,02
7°	21525,12	17629,59	21574,64	17425,92
8°	26355,63	21417,11	26401,00	21238,11
9°	32101,80	25835,57	32140,89	25735,89
10°	40513,06	32069,61	40531,02	32317,79

Tab. 7 - Curve di Lorenz Generalizzate dei redditi lordi da lavoro con il sistema IRPEF 87 (valori espressi in migliaia di lire)

Dec.	Uomini		Donne		Famiglie	
	GL	ΔGL	GL	ΔGL	GL	ΔGL
1°	996,98	996,98	0	0	1480,80	1480,80
2°	2610,88	1613,90	0	0	3510,89	2030,09
3°	4497,44	1886,56	0	0	5875,49	2364,60
4°	6601,57	2104,13	24,98	24,98	8565,59	2690,00
5°	8928,79	2327,22	517,52	492,54	11510,35	2944,76
6°	11498,36	2569,57	1225,63	708,11	14875,99	3365,64
7°	14351,61	2853,25	2176,44	950,81	18551,87	3675,88
8°	17590,43	3238,82	3372,81	1196,37	22668,85	4116,98
9°	21470,96	3880,53	4854,31	1481,50	27535,16	4866,31
10°	27541,16	6070,2	7138,70	2284,39	34675,16	7140,00

Tab. 8 - Curve di Lorenz Generalizzate dei redditi lordi da lavoro con imposta proporzionale ($t=22,8\%$) (valori espressi in migliaia di lire)

Decili	Uomini		Donne		Famiglie	
	GL	Δ GL	GL	Δ GL	GL	Δ GL
1°	1013,89	1013,89	0	0	1480,64	1480,64
2°	2648,31	1634,42	0	0	3519,99	2039,35
3°	4554,22	1905,91	0	0	5892,28	2372,29
4°	6678,97	2124,75	0	0	8582,48	2636,20
5°	9025,34	2346,37	447,74	447,74	11585,06	3002,58
6°	11609,94	2584,60	1131,25	683,51	14908,79	3323,73
7°	14485,42	2875,48	2062,42	931,17	18599,47	3690,68
8°	17745,95	3260,53	3248,94	1186,52	22721,21	4121,74
9°	21635,33	3889,38	4723,69	1474,75	27582,17	4860,96
10°	27702,09	6066,76	6996,00	2272,31	34693,39	7111,22

Tab. 9 - Indicatori sintetici

	G_{pre}	G_{post}	Π_{RS}	G_{tax}	Π_K	t	Π_{RS}/G_{pre}
IRPEF '87	0,240	0,215	0,025	0,345	0,105	21,08	0,104
Imp. proporz.	0,239	0,228	0,011	0,290	0,51	20,47	0,046
QF	0,239	0,212	0,027	0,352	0,113	19,55	

Tab. 10 - Aliquote medie per decili di famiglie

Decili	Modello a redditi lordi costanti		Modello a redditi lordi endogeni	
	IRPEF 87	Proporzionale	IRPEF 87	Proporzionale
1°	6,23	7,15	11,08	13,69
2°	13,31	13,22	15,61	17,86
3°	16,29	16,19	17,51	18,89
4°	18,41	18,54	18,1	19,57
5°	20,09	20,73	19,21	20,01
6°	20,68	21,54	19,69	20,32
7°	21,23	21,84	20,72	20,69
8°	22,35	22,9	21,59	21,01
9°	24,07	23,44	23,1	21,33
10°	27,57	24,55	26,96	22,74

**Tab. 11 - Confronto delle variabili aggregate (IRPEF 87 = 100%)
(valori espressi in migliaia di lire)**

	Proporzionale (t=22,8%)	Quoziente Familiare
Reddito lordo da lavoro masch.	+0,58%	+0,1%
Reddito lordo da lavoro femm.	-1,99%	-3%
Reddito lordo da lavoro totale	+0,005%	-0,56%
Reddito netto	+0,77%	+1,14%
Gettito IRPEF	-2,1%	-5,1%

Valentino Larcinese

Tab. 12 - Curve di Lorenz Generalizzate del reddito lordo da lavoro con il sistema del quoziente familiare (valori espressi in migliaia di lire)

Decili	Uomini		Donne		Famiglie	
	GL	ΔGL	GL	ΔGL	GL	ΔGL
1°	1005,99	1005,99	0	0	1494,99	1494,99
2°	2629,36	1623,37	0	0	3525,58	2030,59
3°	4522,84	1893,48	0	0	5883,05	2357,47
4°	6636,80	2113,96	0	0	8550,85	2667,80
5°	8968,50	2331,7	454,19	454,19	11523,20	2972,35
6°	11539,99	2571,49	1131,32	677,13	14814,66	3291,46
7°	14395,36	2855,37	2052,85	921,53	18475,38	3660,72
8°	17636,59	3241,23	3226,40	1173,55	22564,66	4089,28
9°	21508,98	3872,39	4678,29	1451,89	27391,96	4827,30
10°	27561,49	6052,02	6923,62	2245,33	34480,55	7088,59

Tab. 13 - Curve di Lorenz dei redditi e del prelievo fiscale con il sistema del quoziente familiare

Decili	Redditi Lordi	Redditi Netti	Prelievo Fiscale
1°	0,0446	0,0508	0,0191
2°	0,1033	0,1140	0,0594
3°	0,1712	0,1855	0,1124
4°	0,2477	0,2647	0,1779
5°	0,3329	0,3516	0,2560
6°	0,4268	0,4465	0,3460
7°	0,5314	0,5509	0,4513
8°	0,6504	0,6681	0,5773
9°	0,7921	0,8055	0,7370
10°	1	1	1

Tab. 14 - Guadagni percentuali netti di redditi post-tax nel passaggio da IRPEF 87 al sistema a quoziente familiare

Per decili di reddito		Per tipologie familiari	
1	+ 3,7	Senza figli	-0,47
2	+2,10	1 figlio	+1,64
3	+1,48	2 figli	+3,56
4	+0,90	3 o piu' figli	+4,44
5	+1,12		
6	+0,80		
7	+0,70		
8	+0,40		
9	+0,80		
10	+1,17		

Tab. 15 - Dominanza generalizzata sequenziale: IRPEF 87 e QF (n ≥ 3) (valori espressi in migliaia di lire)

Decili	QF	IRPEF '87
1°	1582,86	1617,59
2°	3456,64	3414,39
3°	5571,63	5433,04
4°	7859,76	7622,48
5°	10298,05	9984,69
6°	12933,40	12587,20
7°	16029,95	15579,92
8°	19479,52	18941,54
9°	23511,40	22949,88
10°	28181,40	26981,86

Tab. 16 - Dominanza generalizzata sequenziale: QF e IRPEF 87 (n ≥ 2) (valori espressi in migliaia di lire)

Decili	QF	IRPEF '87
1°	1646,68	1607,72
2°	3624,63	3496,98
3°	5821,30	5597,46
4°	8215,78	7911,03
5°	10799,60	10433,60
6°	13602,81	13165,39
7°	16661,80	16149,89
8°	20050,36	19462,78
9°	23925,66	23271,38
10°	29232,36	28178,50

Tab. 17 - Dominanza generalizzata sequenziale: QF e IRPEF 87 (n ≥ 1) (valori espressi in migliaia di lire)

Decili	QF	IRPEF '87
1°	1634,58	1586,95
2°	3610,01	3494,515
3°	5827,17	5650,61
4°	8270,74	8041,41
5°	10921,21	10651,46
6°	13814,11	13492,77
7°	16954,99	16596,13
8°	20431,93	20029,40
9°	24455,57	23996,72
10°	30214,07	29454,53

**Tab. 18 - Dominanza generalizzata sequenziale: QF e IRPEF
87 (n ≥ 0) (valori espressi in migliaia di lire)**

Decili	QF	IRPEF '87
1°	1648,21	1589,11
2°	3698,46	3596,09
3°	6017,81	5881,50
4°	8587,73	8427,83
5°	11405,70	11214,58
6°	14481,76	14266,07
7°	17869,24	17629,59
8°	21672,42	21417,11
9°	26128,12	25835,57
10°	32435,33	32069,61

Riferimenti Bibliografici

- Aaerge, R. - Colombino, U. - Strøm, S. (1999): Labor supply in Italy: an empirical analysis of joint household decisions, with taxes and quantity constraints. *Journal of Applied Econometrics*, 14, 403-422.
- Banca d'Italia (1989): I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1987, in *Supplemento al Bollettino Statistico*.
- Bosi, P. (1988): *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Bosi, P. - Lugaresi, S. (1992): *Bilancio pubblico e redistribuzione*, Bologna, Il Mulino.
- Bottiroli Civardi, M.-Perugini, C.- Targetti Lenti, R. (1984): Progressività e azione perequativa dell'IRPEF, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, 181-215.
- Cannari, L. - D'Alessio, G. - Raimondi, G. - Rinaldi, A.I. (1990): Le attività finanziarie delle famiglie italiane, in *Temi di Discussione, Servizio Studi Banca d'Italia*, n. 136.
- Chiappero Martinetti, E. (1993): Gli effetti redistributivi del prelievo fiscale sul reddito individuale, mimeo, Università di Pavia.
- Colombino U. - Del Boca D. (1990): The effect of taxes on labor supply in Italy. *The Journal of Human Resources*, 25, 390-414.
- Lambert, P.J. (1993a): *The distribution and redistribution of income*, Manchester, Manchester University Press.
- Lambert, P.J. (1993b): The distribution and redistribution of income, in *Current issues in public sector economics*, ed. by P.M. Jackson, The Macmillan Press LTD.

- Lambert, P.J. (1993c): La valutazione degli impatti redistributivi e di benessere delle riforme fiscali, in *Decisioni di Finanza Pubblica e Valutazione delle Riforme Fiscali*, a cura di L. Bernardi, Bologna, Il Mulino.
- Larcinese, V. (1997): L'impatto redistributivo dell'IRPEF: analisi mediante un modello di microsimulazione fiscale con offerta di lavoro endogena, W.P. *Econpubblica* n. 55, Università Bocconi, Milano.
- Lugaresi, S. (1990): I modelli di microsimulazione nell'analisi delle riforme fiscali, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2, 188-217.
- Lugaresi, S. - Roberti, P. (1989): Mezzo secolo di analisi di impatto distributivo: quali gli insegnamenti?, mimeo, Università di Torino.
- Lugaresi, S. - Toso, S. (1993): Tassazione progressiva del reddito e correzione del fiscal drag: effetti redistributivi e di benessere sociale, *Politica Economica*, 9, 105-127.
- Maddala, G.S. (1983): *Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marenzi, A. (1991): Gli effetti redistributivi dell'adozione del quoziente familiare per la tassazione dei redditi IRPEF, *Politica Economica*, 7, 179-204.
- McFadden, D. (1978): Modelling the choice of residential location, in *Spatial Interaction Theory and Planning Models*, ed. by A. Karlquist, L. Lundquist, F. Snickard, J.J. Weibull, Amsterdam, North Holland.
- Toso, S. (1994): Ordinamenti completi ed incompleti nella misurazione della disuguaglianza, *Economia Politica*, 11, 103-37.

M. Alessandra Antonelli*

ANALISI ECONOMICA DELLA BUROCRAZIA
TRA TEORIE ED EVIDENZE EMPIRICHE

Abstract

This paper analyzes alternative models of bureaucratic organizations in a comparative view. After the standard neoclassical approaches, notably those of Niskanen (1971) and Migué e Bélanger (1974), I outline the models founded on principal-agent framework (Weingast 1984) and leadership à la Stackelberg (Miller e Moe 1983). The implications of the different models and their limits are drawn.

Finally the paper explores the principles to enforce efficient bureaucratic behavior. In so doing I develop a conceptual framework for two types of enforcement: the procedures administrative and the incentives introduced by the Public Administration's reform in the Italian case.

Il lavoro esamina i modelli di analisi economica della burocrazia in un'ottica comparativa. Dopo aver analizzato le teorie "tradizionali" di Niskanen (1971) e Migué e Bélanger (1974), vengono analizzati i modelli basati su ipotesi principal-agent (Weingast 1984) e di leadership à la Stackelberg (Miller e Moe 1983) evidenziando le implicazioni e i limiti dei vari modelli. Infine, il lavoro analizza due possibili modalità per ridurre la discrezionalità burocratica: le procedure amministrative e l'utilizzo dei fondi incentivanti con riferimento specifico, in quest'ultimo caso, alla realtà italiana.

* In questo lavoro sono riprodotte alcune parti della ricerca "Efficienza della burocrazia e tutela dei cittadini: aspetti teorici ed evidenze empiriche" finanziata con Borsa di Ricerca Federico Caffè dalla Fondazione Caripe.

Desidero ringraziare i professori B. Bises (Università di Roma 3) e G. Parodi (Università "G. D'Annunzio" di Chieti) per avermi fornito utili consigli e suggerimenti. La responsabilità di quanto scritto ricade esclusivamente sull'autrice.

1. Introduzione

Si è diffusa, anche a livello di opinione pubblica, una forte avversione nei confronti dell'attività svolta dalla burocrazia pubblica.

Ciò è comprensibile alla luce del fatto che l'attività burocratica è spesso sinonimo di sprechi, lungaggini, perseguimento di obiettivi privati anziché collettivi, ossia di fenomeni che impongono rilevanti costi sulla collettività e che, di conseguenza, non garantiscono la tutela dei diritti dei cittadini.

Tali argomentazioni hanno, tra l'altro, alimentato posizioni ideologiche che auspicano un ridimensionamento dell'area di intervento del settore pubblico a vantaggio di un allargamento dell'area di azione del settore privato; la motivazione di fondo è nel convincimento che l'erogazione di beni e servizi avvenga in modo più efficiente quando risulti dall'offerta privata.

In questo lavoro vengono analizzati alcuni aspetti di funzionamento della burocrazia pubblica; l'obiettivo che ci si propone è duplice: offrire una lettura critica delle argomentazioni teoriche generalmente addotte per motivare le inefficienze del settore pubblico e fornire alcune evidenze empiriche sulle innovazioni organizzative recentemente introdotte dalla riforma della Pubblica Amministrazione.

In particolare, il lavoro segue un percorso logico in cui assumono rilievo i seguenti punti:

- a) l'illustrazione dei contributi teorici sull'inefficiente funzionamento delle burocrazie pubbliche soprattutto a causa dei fenomeni di asimmetria informativa presenti nelle organizzazioni burocratiche;
- b) l'analisi di dati relativi agli incentivi e alle procedure amministrative come strumenti diretti a mitigare i problemi "motivazionali" interni alle burocrazie.

In termini più dettagliati il primo punto è analizzato dal paragrafo 2 al paragrafo 6 in cui, dopo aver illustrato la più tradizionale teoria economica della burocrazia pubblica attraverso i contributi di Niskanen (1971) e di Migué e Bélanger

(1974), vengono evidenziate la natura e l'entità dei costi sociali, sia in termini di maggiore pressione impositiva che in termini di distorsione dei processi decisionali pubblici dagli interessi collettivi, che l'attività burocratica impone sulla collettività.

La successiva analisi dei contributi di Weingast (1984) e di Miller e Moe (1983) che utilizzano modelli principale-agente e ipotesi di leadership *à la* Stackelberg, permette di illustrare meglio il rapporto tra politici e burocrati e indebolisce i risultati del modello di Niskanen relativi alla sistematica inefficienza dell'attività burocratica.

Tuttavia resta centrale l'idea che l'inefficienza burocratica nasca da forti "problemi motivazionali" degli agenti burocrati e/o politici per la mancanza di adeguati incentivi che ne allineino il comportamento agli obiettivi del principale-collettivo.

Quest'ultimo aspetto viene affrontato più in dettaglio nel paragrafo 7 in cui vengono esposte alcune evidenze empiriche sulle attuali modalità di utilizzo dei fondi incentivanti nella Pubblica Amministrazione italiana. Successivamente (paragrafo 8) si passa ad esaminare il significato economico delle procedure amministrative nel funzionamento delle organizzazioni burocratiche.

Infine, nel paragrafo conclusivo, vengono esposte alcune considerazioni sulle recenti iniziative legislative per il miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla burocrazia e, di conseguenza, il rapporto tra cittadini e burocrazia. Ciò che emerge, dall'analisi di alcuni dati, è che la crescente conoscenza da parte dei cittadini dei nuovi strumenti introdotti, non è stata seguita da una crescente utilizzazione degli stessi con l'ovvia conseguenza che appaiono necessari ulteriori interventi affinché le iniziative intraprese risultino operative ed efficaci e in grado di garantire degli effettivi recuperi di efficienza.

2. Teorie “tradizionali” della burocrazia pubblica

L'analisi della burocrazia ha le sue radici nella visione sociologica weberiana secondo cui i burocrati si comportano sempre come autentici subordinati perseguendo gli obiettivi dei loro superiori e attuandone prontamente le decisioni attraverso la fedele esecuzione dei comandi ricevuti.

Pertanto, in linea con la teoria neoclassica dell'impresa, l'analisi dei processi decisionali e dell'attuazione delle decisioni prese all'interno di una burocrazia pubblica, o in generale di un'organizzazione gerarchica, può concentrarsi esclusivamente sul comportamento e sugli obiettivi dei superiori che, andando a ritroso nella gerarchia organizzativa, coincidono con gli obiettivi istituzionali dell'organizzazione.

I successivi sviluppi di analisi sulle organizzazioni burocratiche, primariamente dovuti a Tullock (1965) e Downs (1967), si discostano dall'impostazione weberiana per la rilevanza attribuita ad alcuni fattori ritenuti peculiari delle organizzazioni burocratiche: la dispersione dell'informazione e l'esistenza di obiettivi individuali da parte degli agenti operanti nell'organizzazione e divergenti da quelli organizzativi, hanno portato a rilevare l'importanza degli aspetti “motivazionali” nell'analisi del comportamento burocratico.

In particolare, il comportamento burocratico può essere caratterizzato da due distinti fattori: la discrezionalità operativa degli agenti nell'uso di determinate risorse a disposizione, il tentativo di distorcere i processi decisionali burocratici attraverso cui quelle risorse sono allocate, al fine di trarne vantaggio. Quest'ultimo aspetto è strettamente connesso, oltre che alla distribuzione dell'informazione, anche alle strutture decisionali interne all'organizzazione burocratica e all'esercizio, da parte dei burocrati, di una forma di “potere” consistente nella “capacità di raggiungere determinati obiettivi attraverso un processo politico” (Mueller 1989, 248).

Il potere burocratico si manifesta quindi nel tentativo, da parte dei burocrati, di indurre l'autorità decisionale ad adottare

decisioni coerenti ai loro personali obiettivi piuttosto che a quelli dell'organizzazione, attraverso la trasmissione di determinate informazioni all'autorità decisionale posta in una situazione di svantaggio informativo; il successo di tali tentativi si concretizza di fatto nel prevalere delle relazioni di potere sulle relazioni formali di autorità.

Considerando la specifica relazione esistente tra classe politica, identificata nel suo insieme con un unico agente politico, e burocrazia pubblica, anch'essa identificata con un unico agente rappresentato da un burocrate-manager, Niskanen (1968; 1971) e Migué e Bélanger (1974) evidenziano come i burocrati, sebbene gerarchicamente subordinati, riescano ad imporre le proprie scelte e a realizzare i propri personali obiettivi, contrastanti con quelli dell'autorità politica, grazie alla posizione di potere che essi assumono e alla discrezionalità con cui operano. Lo schema di riferimento comune ai tre autori, si basa sull'idea che l'interazione tra classe politica e burocrazia pubblica consiste in un processo di scambio in un contesto di monopolio bilaterale in cui la burocrazia rappresenta il lato monopolistico dell'offerta di beni e/o servizi pubblici e la classe politica rappresenta il lato della domanda.

Diversamente però dalle transazioni economiche di mercato in cui i beni sono scambiati ad un dato prezzo per unità di prodotto, lo scambio tra politici e burocrati ha per oggetto un ammontare globale di prodotto in cambio di un certo stanziamento di bilancio.

Poiché la classe politica è solo in grado di misurare ex post l'output prodotto¹, mentre i burocrati hanno il monopolio

¹ Occorre ribadire che nella relazione di scambio tra politici e burocrati questi ultimi sono tenuti a consegnare una certa quantità di prodotto in cambio di un certo stanziamento; si deve presupporre quindi che il prodotto sia perfettamente misurabile. In realtà una fondamentale caratteristica delle attività del settore pubblico è rappresentata dalle difficoltà di misurazione dei risultati, in termini di prodotto, che da esse emergono. Tenendo conto di questo aspetto Niskanen (1971, 26) infatti afferma che la misurazione dell'output da parte dei politici avviene attraverso "livelli di attività" come,

M. Alessandra Antonelli

informativo su tecnologia e costi di produzione ed inoltre conoscono le preferenze politiche, sanno cioè quanto i politici valutino i servizi offerti e quanto sono disposti a pagare per i diversi livelli quantitativi, il processo di contrattazione si risolve nell'approvazione certa da parte dell'autorità politica di una qualsiasi combinazione bilancio-prodotto preferita e proposta dai burocrati per la quale la classe politica abbia anche una scarsa preferenza, di fronte all'alternativa consistente in un livello produttivo nullo del bene o servizio considerato.

Ne discende che, contrariamente a quanto previsto dalla formale gerarchia di poteri caratterizzante la Pubblica Amministrazione, le scelte finali di bilancio sono sostanzialmente effettuate dai burocrati e dipendono quindi dalle loro specifiche preferenze.

A riguardo, una certa controversia è sorta su quali possano essere le variabili della funzione di utilità dei burocrati. Mentre Niskanen (1971, 38) afferma che il loro obiettivo è produrre la quantità che permette loro di ottenere il bilancio più grande possibile dal momento che la loro utilità è "funzione di grandezze positivamente correlate al bilancio dell'ufficio quali lo stipendio, il potere, il prestigio ecc."; Migué e Bélanger (1974) ipotizzano una più generale funzione di utilità burocratica le cui variabili rilevanti sono sia il livello produttivo che il bilancio "discrezionale" rappresentato dalle risorse controllate dai burocrati e derivanti dall'eccedenza del bilancio ottenuto sui costi di produzione, e che possono essere alternativamente usate sia per espandere la produzione che per finanziare spese di altro tipo, quali ad esempio l'espansione dell'organico, che comunque contribuiscono ad incrementare la loro utilità.

Le diverse assunzioni sulle preferenze, date le caratteristi-

ad esempio, il numero di studenti frequentanti per quanto riguarda il servizio scolastico, che rappresentano dei servizi intermedi e non finali che, oltre ad essere misurabili, hanno anche dei costi di produzione noti ai politici. Resta però non esplicitata la relazione esistente tra servizi intermedi e servizi finali e quindi restano ignoti i costi di produzione dei servizi finali.

che della struttura informativa e del processo decisionale, non comportano risultati completamente contrastanti; in entrambi i casi infatti, come si vedrà nel successivo paragrafo, l'inefficienza burocratica si manifesta attraverso livelli produttivi troppo elevati e, talvolta, attraverso la presenza di inefficienza tecnica.

3. I costi sociali della discrezionalità burocratica

La determinazione e la valutazione degli effetti dell'attività svolta dalle burocrazie pubbliche richiede in primo luogo l'esplicitazione delle funzioni rappresentanti le preferenze delle parti coinvolte nel processo di contrattazione, ovvero le funzioni di domanda politica e di offerta burocratica.

Secondo Niskanen (1971), come si è detto, obiettivo dei burocrati è ottenere il più elevato stanziamento di bilancio; le loro richieste di bilancio devono però essere compatibili con la funzione di "valutazione politica" dei prodotti burocratici, che indica quanto la classe politica è disposta a stanziare in corrispondenza di diversi livelli globali di prodotto offerti dalla burocrazia ed è rappresentata da una funzione crescente e strettamente concava nella quantità prodotta:

$$B(Q) = aQ - bQ^2 \text{ (con } a, b > 0) \quad [1]$$

Diversamente, obiettivo della classe politica, per ipotesi perfettamente rappresentativa della collettività², è massimizzare una funzione di beneficio netto, dato dalla differenza tra la precedente funzione di bilancio $B(Q)$ e i costi produttivi $C(Q)$, rappresentati da una funzione crescente e strettamente convessa nella quantità prodotta:

$$C(Q) = cQ + dQ^2 \text{ (con } c, d > 0) \quad [2]$$

² Questa è, ovviamente, un'ipotesi molto limitativa basata sull'idea che attraverso il voto o meccanismi di altro tipo la collettività manifesti ai politici i propri desideri circa la ripologia e il volume dell'attività pubblica.

M. Alessandra Antonelli

che riflette i reali costi minimi di produzione dell'agenzia burocratica. La funzione obiettivo dei politici è quindi espressa dalla seguente funzione di beneficio netto:

$$BN = B(Q) - C(Q) \quad [3]$$

Nel determinare la combinazione bilancio-prodotto da sottoporre all'approvazione politica, come richiesto dal meccanismo di contrattazione ipotizzato, i burocrati massimizzano pertanto il bilancio totale, rappresentato dalla (1), subordinatamente ad un vincolo di bilancio netto (BN) non negativo che garantisce l'accettazione della proposta da parte dell'autorità politica, ossia:

$$\max B(Q) = aQ - bQ^2$$

subordinatamente a

$$B(Q) = aQ - bQ^2 \geq C(Q) = cQ + dQ^2$$

Formando la funzione lagrangiana:

$$L = aQ - bQ^2 + \lambda(aQ - bQ^2 - cQ - dQ^2)$$

e derivando rispetto a Q , λ , si ottengono le seguenti condizioni:

$$\frac{\partial L}{\partial Q} = a - 2bQ + \lambda(a - 2bQ - c - 2dQ) = 0$$

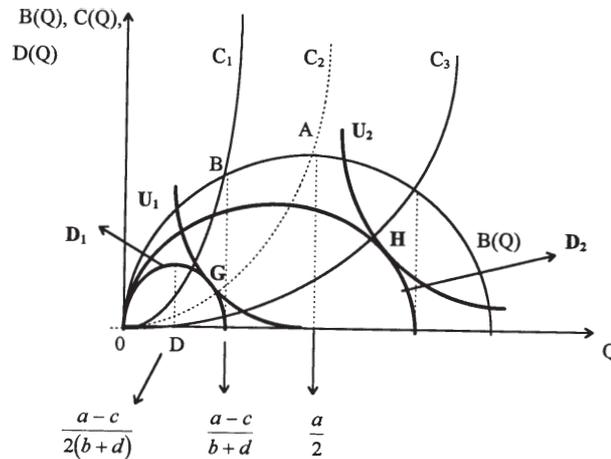
$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = (a - c)Q - (b + d)Q^2 \geq 0 \quad \lambda \frac{\partial L}{\partial \lambda} = 0$$

le cui soluzioni sono date da:

$$Q = \frac{a - c}{b + d} \text{ (se } \lambda = 0) \quad [4]$$

$$Q = \frac{a - c}{b + d} \text{ (se } \lambda = 0) \quad [5]$$

e dipendono dal valore dei parametri che determinano le specifiche funzioni di costo e di bilancio in corrispondenza delle quali il vincolo può risultare stringente o meno. Il tutto può essere analizzato attraverso un grafico sui cui assi delle ascisse e delle ordinate poniamo rispettivamente la quantità prodotta e le funzioni di bilancio e di costo:



Il massimo livello di bilancio, corrispondente a $Q = \frac{a}{2b}$ (punto A)³ non è raggiungibile qualora le funzioni di bilancio e di costo si intersecano in corrispondenza di un livello quantitativo inferiore, se cioè la curva di costo è rappresentata dalla curva C_1 ; in tal caso l'ufficio pubblico, vincolato dal lato dei costi, può raggiungere al più il punto B e produrre la quantità in corrispondenza della quale bilancio e costi si eguagliano ossia:

$$Q = \frac{a - c}{b + d} < \frac{a}{2b} \text{ (per } d > b - \frac{2bc}{a}) \quad [6]$$

³ Essendo la funzione di bilancio strettamente concava, la condizione del primo ordine è necessaria e sufficiente per la determinazione del punto di massimo. Uguagliando a zero la derivata prima si ottiene: $B'_Q = a - 2b = 0$ da cui si ricava $Q = \frac{a}{2b}$.

M. Alessandra Antonelli

Viceversa, se bilancio e costi si intersecano in corrispondenza di livelli quantitativi uguali o maggiori rispetto a quello corrispondente al massimo bilancio, se cioè la curva dei costi è rappresentata rispettivamente dalle curve C_2 o C_3 , l'ufficio pubblico effettuerà semplicemente la scelta "non vincolata dal lato dei costi" di richiedere il massimo bilancio (di collocarsi quindi nel punto A) e produrre la quantità:

$$Q = \frac{a}{2b} \leq \frac{a-c}{b+d} \text{ (per } d \leq b - \frac{2bc}{a} \text{)} \quad [7]$$

assicurandosi in tal modo il massimo bilancio e, nel caso in cui il vincolo non è stringente, se i costi sono cioè rappresentati dalla curva C_3 , realizzando un residuo economico dato dall'eccedenza dello stanziamento sui costi di produzione e utilizzabile per spese discrezionali.

In generale la quantità prodotta risulta essere eccedente rispetto a quella socialmente ottimale che massimizza il beneficio netto della collettività e in corrispondenza della quale benefici e costi marginali risultano uguali, cioè $Q^* = \frac{a-c}{2(b+d)}$.

Le due soluzioni ottenibili differiscono invece riguardo alle implicazioni che esse hanno in termini di efficienza. La soluzione non vincolata dal lato dei costi che si realizza in presenza di una curva di costo C_3 evidenzia una situazione di inefficienza tecnica in quanto prefigura un eccesso di fattori produttivi usati rispetto al volume minimo richiesto per il livello produttivo considerato.

Ma, come fa notare Brosio (1995,135), siamo in presenza anche di inefficienza allocativa poichè quando il burocrate utilizza a propri fini il residuo economico che si realizza ricorre "sia a quantità di fattori superiori a quelle necessarie, sia a combinazioni produttive diverse rispetto a quelle che minimizzano il costo"; potremmo dire, usando la terminologia di Leibenstein (1966), che si è in presenza di inefficienza X.

La soluzione vincolata da costi del modello di Niskanen è invece efficiente dal punto di vista tecnico, essendo la curva dei costi di produzione, per ipotesi, la reale curva dei costi minimi.

L'appropriazione di un residuo da parte dei burocrati, che nel modello originario di Niskanen costituisce un caso particolare che si realizza solo condizionatamente ai valori assunti dai parametri delle funzioni di bilancio e di costi, è un aspetto esplicitamente inserito nell'analisi da Migué e Bélanger (1974) e successivamente adottata anche da Niskanen (1975).

Mantenendo le ipotesi sulla struttura informativa del modello iniziale di Niskanen e ricollegandosi alle tematiche sulla discrezionalità manageriale in organizzazioni gerarchiche private, essi estendono il modello di comportamento manageriale di Williamson (1964) al caso di una burocrazia pubblica sostenendo che i burocrati pubblici sono simili, sia dal punto di vista delle preferenze che esprimono sia dal punto di vista comportamentale, ai dirigenti di un'impresa privata.

I burocrati, al pari dei managers di un'impresa, esprimono delle "preferenze di spesa" (riguardanti ad esempio l'espansione dell'organico, il miglioramento dell'ambiente lavorativo ecc.) realizzate per mezzo del bilancio discrezionale o residuo dato, nel caso di organizzazioni private dalla differenza tra il profitto conseguito e il profitto minimo richiesto, e nel caso di burocrazie pubbliche semplicemente dalla differenza tra lo stanziamento governativo e i costi minimi di produzione, non essendoci alcun vincolo di profitto minimo.

Utilizzando le stesse funzioni di bilancio e di costo usate da Niskanen e inserendo la variabile "bilancio discrezionale" nella funzione di utilità del burocrate, Migué e Bélanger (1974) ritengono che i burocrati si comportino in modo da risolvere un problema di massimizzazione vincolata del tipo seguente:

$$\max_Q U(Q,D)$$

subordinatamente a

$$D = B(Q) - C(Q) = (a - c)Q - (b+d)Q^2$$

dove $U(Q,D)$ rappresenta la funzione di utilità burocratica le cui variabili sono la quantità prodotta (Q) e il bilancio discrezio-

M. Alessandra Antonelli

nale (D) ed è tale che $U_Q, U_D > 0$, $U_{QQ}, U_{DD} < 0$.

Sostituendo il vincolo nella funzione di utilità e calcolando la condizione del primo ordine, in questo caso necessaria e sufficiente per un massimo⁴, si ottiene l'uguaglianza tra il saggio marginale di sostituzione tra spese discrezionali e quantità prodotta e la pendenza della curva di bilancio discrezionale ossia:

$$SMS_{D,Q} = - \frac{U'_Q}{U'_D} = D_Q = (a - c) - 2(b+d)Q$$

Come nel modello di Niskanen, anche l'analisi di Migué e Bélanger fornisce una soluzione di equilibrio caratterizzata da un livello produttivo eccedente quello socialmente ottimale.

Tornando a considerare il grafico precedente, D_1 e D_2 rappresentano le curve di bilancio discrezionale ottenute rispettivamente dalla differenza tra la funzione di bilancio totale B e le funzioni di costo C_1 e C_3 ; U_1 e U_2 sono le curve di indifferenza del burocrate; G ed H identificano i punti di equilibrio derivanti dal comportamento di un burocrate le cui preferenze dipendono, oltre che dalla quantità prodotta, anche dal bilancio discrezionale, il caso cioè analizzato da Migué e Bélanger.

Il risultato cui si perviene è che se le preferenze del burocrate dipendono, oltre che dalla quantità prodotta, anche dal bilancio discrezionale, la soluzione di equilibrio (G) implica un livello produttivo inferiore rispetto alla quantità prodotta dal burocrate di Niskanen in equilibrio vincolato dai costi (B).

Pertanto, le diverse assunzioni sulle preferenze burocratiche generano, a meno di casi particolari, differenti equilibri nel processo di interazione tra politici e burocrati.

Il punto forse più controverso dell'analisi di Niskanen e della sua più generale formulazione dovuta a Migué e Bélanger, è la totale assenza di una formalizzazione del comportamento politico che tenga conto cioè, oltre che del potere burocratico, anche del ruolo svolto dall'autorità politica.

⁴ La funzione da massimizzare è infatti strettamente concava in Q .

Le estensioni dell'analisi di Niskanen hanno principalmente riguardato infatti, la reinterpretazione della relazione politici-burocrati in termini strettamente gerarchici per cui assumono rilevanza sia il potere informativo dei burocrati-subordinati, sia l'autorità spettante ai politici in quanto "gerarchicamente superiori" e che, in quanto tali, utilizzano meccanismi di controllo e determinano le regole che definiscono il contesto strutturale nell'ambito del quale avviene lo scambio con i burocrati in modo da attenuare la propria posizione di svantaggio informativo, ridurre il potere burocratico e trarre quindi benefici netti dallo scambio. In altre parole, è necessario considerare che la burocrazia deve operare nell'ambito di un contesto strutturale le cui regole sono unilateralmente imposte dall'autorità politica.

4. Una diversa visione della burocrazia

Le estensioni delle precedenti teorie di comportamento burocratico si basano principalmente sull'interpretazione del rapporto tra politici e burocrati secondo la logica degli schemi principale-agente applicata all'interno di una gerarchia organizzativa.

Rispetto alle precedenti visioni, ciò impone una diversa ottica interpretativa che, ponendo chiaramente in luce le diverse posizioni di superiori e subordinati, evidenzia non solo l'autorità "formale" caratterizzante il principale-politico e derivante dalla gerarchia organizzativa su cui si fonda la Pubblica Amministrazione, ma anche l'autorità "reale" facente capo all'autorità politica e derivante dalla possibilità che i politici hanno di utilizzare strumenti per acquisire informazioni sull'attività burocratica e ridurre il divario informativo iniziale.

In tal modo vengono esplicitamente riconosciuti ed inseriti nell'analisi un ruolo attivo dell'autorità politica e, di conseguenza, elementi di effettiva interazione tra politici e burocrati.

Quest'ultima si manifesta sia attraverso l'esercizio di una

funzione di controllo politico ex post, sia attraverso la fissazione ex ante di regole, ossia di procedure dirette a strutturare il rapporto principale-agente nel modo ritenuto più opportuno al fine di allineare il comportamento burocratico agli obiettivi politici.

L'esercizio del controllo politico può avvenire attraverso meccanismi di controllo:

a) diretti, quali ad esempio la duplicazione di uffici e la creazione di aree di responsabilità sovrapposta al fine di effettuare valutazioni comparative, la codificazione di procedure o l'acquisizione diretta di informazioni dai livelli più bassi della gerarchia burocratica attraverso la richiesta della "lettura dei documenti", l'attribuzione di incarichi di consulenza tecnico-scientifica, lo svolgimento di audizioni di controllo in presenza di funzionari pubblici e cittadini (Breton e Wintrobe 1975; McCubbins e Schwartz 1984);

b) indiretti, attraverso sondaggi di opinione dei cittadini-utenti dei servizi offerti dalla burocrazia, assunti come criterio di valutazione dell'attività degli uffici pubblici per decidere, quali uffici "premiare o punire" con bilanci e programmi di spesa più o meno elevati (Weingast e Moran 1983; Weingast 1984); in tal caso, sottolinea Weingast (1984), il sistema di premi e sanzioni che opera ex post, cioè dopo che il burocrate ha agito ed il suo operato è stato controllato, diventa operativo come sistema di incentivi ex ante al perseguimento degli obiettivi politici nella misura in cui premi e sanzioni assumono il ruolo di promesse e minacce credibili. Pertanto, i burocrati sono incentivati ad agire coerentemente agli obiettivi dei loro superiori-politici anche quando effettivamente vi è, da parte di questi ultimi, uno scarso controllo dell'attività burocratica. Altre forme di controllo politico indiretto possono essere individuate nella predisposizione di procedure e nell'istituzione di organismi attraverso cui i cittadini stessi possono esercitare la loro opzione di *voice* nei confronti della burocrazia qualora rilevino eventuali violazioni nell'attività burocratica agli obiettivi politici, e quindi collettivi, fornendo in tal modo dei "segna-

li" all'autorità politica sull'attività burocratica (McCubbins e Schwartz 1984).

L'efficacia del controllo politico si manifesta quindi nella misura in cui si riduce il divario informativo esistente tra autorità politica e burocrati.

Se i politici riuscissero ad acquisire la pur minima informazione riguardante che le curve di bilancio e di costo si intersecano in un qualche punto, potrebbero inferire l'esistenza di un qualche livello produttivo in corrispondenza del quale è possibile ottenere un beneficio netto positivo e non nullo, impedendo ai burocrati di appropriarsi dell'intero surplus e di porsi quindi in una posizione di monopolisti discriminanti, così come risulta dall'equilibrio determinato dal comportamento del burocrate di Niskanen (Spencer 1980).

Riconsiderando il grafico di pagina 7, quanto detto implica che l'equilibrio indicato dal punto B si realizzerebbe solo nel caso particolare in cui i politici ritengono che la curva dei costi sia sempre al di sopra della curva di bilancio e sia a questa tangente nel punto B.

In caso diverso la proposta, da parte dei burocrati, di una combinazione bilancio-prodotto che comporta un surplus nullo per l'autorità politica, sarebbe automaticamente respinta da quest'ultima ma, allo stesso tempo, una qualsiasi combinazione bilancio-prodotto che comporta un surplus positivo, seppure non coincidente con quello ottimale dal punto di vista sociale, sarebbe accettata. Verosimilmente quindi i burocrati effettueranno solo proposte che implicano un minimo beneficio netto positivo per la controparte politica, riuscendo comunque ad appropriarsi della maggior parte del surplus e a realizzare quindi in larga misura i loro personali obiettivi.

Dal punto di vista sociale comunque, si otterrebbero risultati preferibili a quelli derivanti da una situazione di totale monopolio informativo da parte dei burocrati dal momento che una parte di beneficio netto, seppur minima, affluirebbe alla collettività.

Ciò nonostante, l'esercizio di una funzione di controllo

M. Alessandra Antonelli

finalizzata all'acquisizione di informazioni da parte dell'autorità politica incontra degli effettivi limiti di applicazione, in primo luogo nella considerazione dei costi che la predisposizione e l'utilizzo di meccanismi di controllo comportano.

Inoltre, pur assumendo costi di controllo trascurabili, o comunque inferiori ai benefici del controllo, poichè il comportamento burocratico è motivato da molteplici obiettivi realizzabili attraverso mezzi differenti, diversi sono gli aspetti dell'attività burocratica da sottoporre a controllo; l'efficacia del controllo andrebbe perciò valutata in riferimento alle sue potenzialità di ridurre i diversi tipi di inefficienza burocratica che si riscontrano: livelli produttivi troppo elevati, inefficienza tecnica e allocativa.

Infine, l'efficacia del controllo politico dipende dal sistema di premi e sanzioni ad esso associato e che dovrebbe avere un ruolo incentivante nei confronti dei burocrati riducendo la loro discrezionalità di azione; ma a riguardo occorre pensare che nell'esercitare funzioni di controllo i politici possono incontrare limitazioni imposte dai vincoli legislativi riguardanti ad esempio retribuzioni, progressioni di carriera, obiettivi formali delle agenzie burocratiche, non facilmente modificabili e non necessariamente determinati dalla classe politica in carica.

Pertanto, l'inserimento di una funzione di controllo politico in un definito contesto istituzionale, quale quello delineato da Niskanen, e basato su di un particolare processo di contrattazione tra autorità politica e burocrati, incontra effettivi limiti di applicazione dovuti sia ai costi del controllo, sia alle regole che quello stesso contesto definiscono e non sembra essere uno strumento di facile applicazione e di grande efficacia per migliorare il rapporto principale-agente tra politici e burocrati. Una diversa questione è invece stabilire se un differente contesto istituzionale modifica, e in quale direzione, il comportamento dei burocrati.

Il principale-politico infatti, in quanto tale, oltre ad una funzione di controllo, svolge anche una funzione decisionale, può cioè usare la propria autorità per imporre un processo di

contrattazione che risulti più favorevole a se stesso. Ciò non implica automaticamente l'eliminazione di ogni forma di discrezionalità dei burocrati, ma si ribadisce la fondamentale asimmetria della loro relazione con l'autorità politica: in quanto subordinati, i burocrati devono infatti attenersi alle regole di formazione del bilancio stabilite dai politici e, verosimilmente, favorevoli a questi ultimi.

Riconoscendo un effettivo ruolo decisionale all'autorità politica l'analisi del comportamento burocratico viene collocata in un contesto più ampio e significativo nel quale le radici dell'inefficienza burocratica appaiono differenti rispetto a quelle finora viste.

In questo ambito si inserisce l'analisi di Miller-Moe (1983) che propongono un modello di comportamento burocratico in cui svolgono un ruolo centrale le regole che determinano il processo di contrattazione tra le parti e che sono determinate unilateralmente dall'autorità politica.

In particolare, l'interazione tra politici e burocrati è interpretabile come un gioco sequenziale di Stackelberg in cui ognuna delle parti, sapendo di avere di fronte a sé una controparte massimizzante, incorpora la funzione di reazione di quest'ultima nel proprio problema di massimizzazione.

Ovviamente, l'assunzione del ruolo di *leader* o di *follower* da ognuna delle parti ha un ruolo cruciale e, nel caso specifico in cui l'autorità politica assume il ruolo di *leader*, l'esito della contrattazione è socialmente ottimale ossia l'agenzia burocratica produce in corrispondenza dell'uguaglianza tra beneficio e costo marginale.

Le fasi del processo di contrattazione sono tali che:

a) i burocrati dichiarano i costi di produzione rivelando una funzione di offerta che specifica quali livelli quantitativi l'agenzia può impegnarsi a produrre per ogni possibile prezzo⁵;

⁵ Nell'analisi di Miller e Moe il processo di contrattazione avviene in base ad un prezzo unitario p per ogni unità prodotta, anziché in base ad una combinazione bilancio-prodotto aggregati.

M. Alessandra Antonelli

b) l'autorità politica, tenendo conto dell'informazione fornita dai burocrati, decide circa i livelli di bilancio e di produzione dell'agenzia.

I burocrati inoltre, non conoscono la domanda politica, né possono facilmente acquisire informazioni a riguardo poichè la domanda politica non è stabile nel tempo per l'avvicinarsi della classe politica in carica e ciò rende meno attendibile l'uso di informazioni relative a bilanci passati quale base per la stima della domanda attuale. Ciò implica che la rivelazione della vera curva di costo da parte dei burocrati è una strategia dominante; la spiegazione intuitiva del risultato è la seguente: poichè i burocrati non sanno se il costo dichiarato interseca la curva di domanda in un punto in cui l'elasticità è superiore o inferiore ad uno, la dichiarazione di un prezzo di offerta elevato potrebbe dar luogo ad un livello di bilancio e di produzione più bassi rispetto a quelli raggiungibili con la dichiarazione di un costo più basso.

L'aspetto rilevante che emerge è che questa diversa ipotesi sul comportamento politico garantisce il soddisfacimento degli obiettivi collettivi; ciò nonostante la realtà empirica continua a fornire un diverso quadro che induce a ricercare le cause dell'inefficienza burocratica in altre direzioni.

6. I limiti dell'analisi economica della burocrazia

Dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti emergono due visioni antitetiche della burocrazia: una secondo cui essa opera sempre e comunque inefficientemente a causa del comportamento discrezionale dei burocrati e l'altra in cui l'attività della burocrazia è efficiente nella misura in cui i meccanismi di controllo politico e le regole imposte dall'autorità politica sul processo di contrattazione con i burocrati, lo consentono.

In entrambi i casi viene considerata la specifica relazione tra classe politica e burocrazia pubblica coinvolte in un processo di scambio in cui la domanda politica rappresenta perfettamente

le preferenze della collettività, mentre il lato dell'offerta è rappresentato da un ufficio pubblico monopolista dove chi prende le decisioni ha un unico obiettivo o un insieme compatto di obiettivi; pertanto, il rapporto di agenzia tra politici e burocrati può essere, in tal caso, identificato con quello tra collettività e burocrati.

Nell'affrontare situazioni più realistiche le cose si presentano più complesse sia dal lato della domanda che dell'offerta; in particolare, una diversa visione della burocrazia emerge dalla modificazione degli assetti politico e organizzativo considerati. Riguardo al primo punto, l'identificazione delle preferenze politiche con quelle della collettività appare limitativa e improbabile sia perchè presuppone che le istituzioni elettorali non distorcano le preferenze dei cittadini, per cui il voto è uno strumento efficace attraverso cui si prendono decisioni collettive, sia perchè una tale assunzione si basa sull'idea che i politici ritengono di poter ottenere il consenso della maggioranza degli elettori solo realizzando quanto voluto dalla totalità degli elettori.

Al contrario, è verosimile pensare che ai fini della rielezione i politici siano piuttosto intenti ad offrire particolari vantaggi al loro specifico collegio elettorale o, in generale, a particolari gruppi di interesse, tra i quali si può annoverare anche la burocrazia, che offrono sostegno elettorale in cambio di particolari favori, quali ad esempio l'attuazione di determinate politiche.

Ciò implica che le preferenze politiche, più che essere rappresentative di quelle collettive, riflettono quelle di particolari gruppi di elettori.

Dalla modificazione delle precedenti analisi attraverso l'inserimento di specifiche preferenze politiche divergenti da quelle collettive, emerge un problema "motivazionale" riguardante l'autorità politica che pone in luce un comportamento politico che, al pari di quello burocratico, è finalizzato al perseguimento di obiettivi particolari e non sociali.

L'analisi dell'interazione tra politici e burocrati in questa

M. Alessandra Antonelli

diversa ottica, sebbene possa dar luogo agli stessi risultati in termini di sovradimensionamento ed inefficienza dell'attività burocratica, ne modifica sostanzialmente le cause.

Una tale possibilità è, tra l'altro, considerata anche da Niskanen che, modificando il modello iniziale fondato sull'ipotesi di perfetta rappresentatività delle preferenze politiche, inserisce esplicitamente nell'analisi elementi diretti a fornire una spiegazione del comportamento politico, variando il contesto istituzionale entro cui la burocrazia opera.

Afferma Niskanen (1971, 139) *"The legislature divides the review responsibilities among committees, one committee for each service. The committees review the budget-output proposals from the bureaus for approval by the entire legislature"*; in pratica viene considerato un processo decisionale di formazione del bilancio a due stadi: nella prima fase la burocrazia non interagisce con l'intero corpo legislativo ma con determinate commissioni politiche che, dopo aver esaminato le richieste di bilancio da parte dei burocrati, selezionano le proposte bilancio-quantità da sottoporre, in una seconda fase, all'approvazione dell'intero apparato legislativo le cui preferenze coincidono con quelle collettive.

Di per sé questo diverso iter decisionale non comporterebbe risultati divergenti rispetto a quelli visti in precedenza; ma una diversa situazione si delinea nel caso in cui determinati settori della burocrazia interagiscono con commissioni "a domanda alta", ossia commissioni la cui domanda di servizi burocratici è più alta di quella dell'apparato legislativo nel suo complesso; il che equivale ad assumere che le preferenze dell'organo politico con cui la burocrazia interagisce divergono da quelle dell'intero corpo legislativo e quindi della collettività.

In tal caso, seppure non esistessero i problemi di asimmetria informativa tra autorità politica, identificata in questo caso con le commissioni direttamente coinvolte a trattare con i burocrati, e burocrazia, il sovradimensionamento dell'attività burocratica sarebbe la risultante del comportamento congiunto di poli-

tici e burocrati e non esclusivamente del calcolo razionale e massimizzante dei burocrati. In questo diverso contesto istituzionale emerge la possibilità che i politici agiscano di concerto con i burocrati nel decidere stanziamenti di bilancio elevati ratificando programmi di spesa che, nonostante comportino livelli produttivi in eccesso rispetto all'ottimo sociale ed impongano elevati costi sulla collettività, conferiscono vantaggi a particolari aree in cui risiedono i loro elettori.

In particolare, i burocrati possono sfruttare il vantaggio informativo di cui dispongono scegliendo di adottare comportamenti aderenti o meno agli obiettivi dei superiori, in funzione di quanto essi riescono ad ottenere in cambio sotto forma di favori o generici vantaggi.

Questo aspetto costituisce, secondo Breton e Wintrobe (1982), una caratteristica fondamentale delle burocrazie pubbliche e private.

L'attenzione viene quindi spostata dall'analisi della gerarchia formale, delle relazioni di autorità e delle attività istituzionali dell'organizzazione all'analisi delle cosiddette "reti di relazioni" che costituiscono dei "mercati interni" alla burocrazia in cui gli agenti operanti nell'organizzazione burocratica effettuano transazioni che hanno per oggetto, ad esempio, dotazioni di bilancio più elevate per gli uffici in cambio di comportamenti burocratici aderenti agli obiettivi dei superiori politici.

La considerazione di tale aspetto implica due importanti conseguenze.

In primo luogo, considerando la burocrazia non più come un'entità monolitica identificata con un unico ufficio, ma come organizzazione complessa composta da una molteplicità di uffici e di agenti che in essa operano, emerge una sorta di concorrenza tra gli uffici pubblici nel cercare di accrescere i propri stanziamenti in cambio di comportamenti burocratici aderenti agli obiettivi dei superiori.

La concorrenza burocratica si realizza in un contesto di non

M. Alessandra Antonelli

mercato ed è finalizzata all'acquisizione di stanziamenti di bilancio elevati o, in termini più generali, all'acquisizione di "posizioni di rendita" la cui allocazione è centralmente decisa dall'autorità politica; ciò implica che determinate risorse verranno distolte da attività socialmente utili e destinate ad attività di "persuasione" dell'autorità decisionale politica affinché adotti decisioni che risultino individualmente vantaggiose dal punto di vista dei burocrati.

In altri termini, l'azione competitiva può essere identificata con un'attività di *rent seeking* non giustificabile sotto il profilo sociale in quanto esclusivamente finalizzata ad ottenere il favore dei politici sotto forma di stanziamenti di bilancio più elevati.

A riguardo fa notare Faith (1980, 338) "*bureau's manager performance is costly to monitor and evaluate, thereby permitting the bureau manager the discretion to devote current resources to increasing the future demand for his bureau services and thus increasing rents...each bureau has an incentive to devote some resources to expanding its slice of the aggregate budget*".

In secondo luogo, la possibilità che si realizzino scambi informali tra livelli gerarchici all'interno di un'organizzazione burocratica è stata esplicitamente considerata dalla recente letteratura sui rapporti principale-agente che ha fornito una base razionale di analisi per lo studio delle organizzazioni burocratiche modificando il quadro di riferimento dei modelli "tradizionali" visti in precedenza.

In particolare Tirole (1986) propone un modello di analisi delle burocrazie in cui si considera una gerarchia a tre livelli composta da principale, supervisore e agente e in cui il supervisore non svolge altro ruolo che quello di monitorare l'attività dell'agente, non osservabile da parte del principale, e di trasmettere informazioni al principale.

La possibile coalizione tra supervisore e agente si realizza attraverso la stipula di un "contratto secondario nascosto", oltre il contratto primario tra principale e agente, in cui le due parti si accordano per un trasferimento dall'agente al

supervisore affinché quest'ultimo trasmetta solo le informazioni che risultano vantaggiose per l'agente⁶.

Questo tipo di analisi appare concettualmente calzante allo studio del funzionamento delle burocrazie pubbliche dal momento che distingue chiaramente gli interessi delle parti coinvolte identificabili con la collettività, che rappresenta il principale ultimo della catena gerarchica pubblica, la classe politica, che funge da supervisore nominato dalla collettività sull'operato della burocrazia che rappresenta quindi l'agente; tuttavia non è possibile automaticamente traslare in un contesto organizzativo pubblico metodi e procedure mutuati da un contesto organizzativo privatistico in primo luogo perchè nel settore pubblico il "contratto" che lega il principale (collettività) all'agente (classe politica) è di tipo politico e fondato su meccanismi elettorali e non di tipo economico ed inoltre perchè i problemi di misurazione delle prestazioni caratterizzanti il settore pubblico non consentono un'immediata ed estesa applicazione dei meccanismi incentivanti pensati per il settore privato.

Le recenti riforme avviate sulla Pubblica Amministrazione sembrano comunque dirette ad introdurre, anche nel settore pubblico, un potenziamento dei meccanismi incentivanti attraverso un ripensamento dei sistemi retributivi, maggiormente sensibili a valutazioni delle prestazioni individuali, nonché attraverso uno snellimento delle procedure amministrative e, quindi, la ridefinizione del rapporto tra burocrazia e utenza dei servizi burocratici.

⁶ L'analisi porta alla conclusione che il contratto ottimale è immune da coalizioni purché rispetti il vincolo di immunità da coalizioni; in altri termini, il contratto ottimo da parte del principale deve prevedere oltre ad un trasferimento all'agente che soddisfi i tradizionali vincoli di partecipazione e di compatibilità degli incentivi, un trasferimento al supervisore che soddisfi una condizione di non convenienza alla stipula di un contratto secondario con l'agente.

M. Alessandra Antonelli

7. Gli incentivi nella Pubblica Amministrazione: alcune evidenze empiriche

L'analisi economica della burocrazia, pur basandosi su alcune ipotesi limitative, offre una chiave di lettura del comportamento e delle motivazioni burocratiche che aiuta meglio a comprendere la fonte di alcune inefficienze del settore pubblico. Un aspetto cruciale è rappresentato dalla mancanza di adeguati incentivi da cui deriva il prevalere della discrezionalità individuale nel perseguimento di interessi privati e non collettivi.

Il settore pubblico è caratterizzato da una dinamica dei meccanismi retributivi prevalentemente legata a regole automatiche quali la qualifica di appartenenza all'interno dell'amministrazione e gli scatti di anzianità; di conseguenza, il sistema retributivo risulta completamente svincolato da una valutazione meritocratica delle prestazioni individuali e non svolge alcun ruolo incentivante nei confronti degli agenti che operano nell'organizzazione burocratica.

Questo stato di fatto costituisce ormai una caratteristica endemica della Pubblica Amministrazione italiana in primo luogo perchè esistono obiettive difficoltà per la valutazione della qualità e della quantità del lavoro svolto dagli impiegati pubblici, in secondo luogo perchè la burocrazia pubblica non è mai stata, soprattutto in passato, considerata come un sistema produttivo orientato all'ottimizzazione delle risorse.

La riforma in tema di Pubblica Amministrazione tende però a modificare questa ottica attraverso il potenziamento dei sistemi di controllo esistenti e l'inserimento di nuovi sistemi di controllo previsti dal decreto n. 232/1993 ed esplicitamente orientati alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa riconsiderando la Pubblica Amministrazione in una diversa ottica che la vede come organizzazione "produttrice di servizi" e non esclusivamente di pratiche amministrative. Pertanto, l'obiettivo della Pubblica Amministrazione diventa quello di erogare prodotti utili ed efficaci senza spreco di risorse (Dipartimento della Funzione Pubblica 1994).

In generale, dal punto di vista economico, l'attività di controllo ha senso se essa è seguita dall'applicazione di premi e sanzioni nei confronti dei comportamenti corretti e scorretti che sono stati evidenziati grazie alle attività di controllo; in altre parole l'attività di controllo ha senso se, unitamente ad essa, operano dei meccanismi incentivanti che svolgono un ruolo "motivante" nei confronti degli individui che operano all'interno dell'organizzazione.

Nonostante le difficoltà di strutturazione di incentivi ad alto potenziale⁷ nel settore pubblico, è necessario però ricordare che nel settore pubblico è previsto, entro certi limiti, l'utilizzo di incentivi e che già la legge n. 312/1980 forniva alcuni criteri di misurazione della "produttività" e del "rendimento" delle amministrazioni pubbliche da poter assumere come punto di riferimento per l'erogazione di retribuzioni incentivanti.

A tale riguardo è stato infatti istituito il Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi il cui utilizzo è, in primo luogo, finalizzato alla corresponsione di incentivi alla produttività.

È importante però indagare se e come, in passato e attualmente, si è fatto uso del fondo. Da un'indagine condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica (1994) su un campione di 125 amministrazioni emerge che tra le 123 amministrazioni rispondenti al questionario, tutte utilizzavano in passato il fondo e che solo tre amministrazioni non ne fanno uso attuale. L'aspetto forse più interessante è vedere quali sono state le modalità di utilizzo del fondo. Il questionario sottoposto alle amministrazioni intervistate proponevano cinque diversi criteri di distribuzione:

⁷ Tirole (1994, 6) afferma che gli incentivi all'interno delle burocrazie pubbliche possono solo essere a "basso potenziale" cioè tali che "... *the agent receives a small fraction of his or her marginal product*" non solo per le difficoltà di misurazione delle performances individuali che spesso assumono carattere multidimensionale per la molteplicità di obiettivi di politica economica che l'azione pubblica si pone, ma anche per la difficoltà di confrontabilità tra eterogenee prestazioni di agenzie burocratiche diverse.

M. Alessandra Antonelli

a) il criterio di ripartizione “a pioggia” che si fonda sull'erogazione di incentivi esclusivamente in base ai criteri della presenza e della qualifica lavorativa;

b) il criterio di distribuzione “costi-attività”, fondato sulla stima dei carichi di lavoro e di indicatori di produttività quantitativi;

c) il criterio di distribuzione per piani di lavoro o progetti-obiettivo generali, che si basa sul criterio del raggiungimento degli obiettivi contenuti in piani di lavoro elaborati a preventivo;

d) il criterio di distribuzione per progetti-obiettivo specifici decisi a livello centrale che si basa sulla valutazione della qualità del progetto e del suo grado di raggiungimento;

e) il criterio di distribuzione per progetti-obiettivo specifici non effettuati a livello centrale, ma derivanti dall'iniziativa delle singole unità organizzative; anche in tal caso si cerca di valutare la qualità del progetto e il suo grado di raggiungimento;

f) il criterio di distribuzione basato sulla valutazione del rendimento individuale, mediante l'utilizzo di una scheda di valutazione per ogni dipendente redatta dal dirigente (Dipartimento della Funzione Pubblica 1994).

Tra i diversi criteri proposti, quello della distribuzione a pioggia è sicuramente il più inadeguato a svolgere una funzione incentivante per la produttività. Se da un lato infatti la distribuzione a pioggia ha il vantaggio di essere un criterio oggettivo che prescinde dalle valutazioni soggettive di chi lo applica, d'altro canto esso si basa su un'idea discutibile di produttività che viene identificata con la presenza sul posto di lavoro. In tal caso, l'erogazione di incentivi assolve più ad una funzione di integrazione salariale dovuta, che ad una funzione “premiante” nei confronti dei comportamenti efficienti degli agenti operanti nell'organizzazione burocratica.

I risultati dell'indagine sulla modalità di erogazione degli incentivi sono sintetizzati nella seguente tabella in cui si riportano i dati delle amministrazioni che hanno fornito risposte tra le 125 intervistate e dove la prima colonna indica il periodo di riferimento di utilizzo del fondo, mentre le restanti colonne

indicate con le lettere a, b, c, d, e, f indicano i diversi “modelli” di erogazione descritti in precedenza nei punti a), b), c), d), e), f).

Periodo di riferimento	a)		b)		c)		d)		e)		f)	
	v.a.	%										
In passato	33	27,3	1	0,8	9	7,3	5	4,1	6	4,9	1	0,8
In passato e attualmente	52	43	2	1,6	26	21	16	13	31	25,2	24	19,5
Attualmente	4	3,3	12	9,7	24	19,4	20	16,3	29	23,6	26	21,1
Né in passato, né attualmente	32	26,4	109	87,9	65	52,4	82	66,7	57	46,3	72	58,5
Totale	121	100	124	100	124	100	123	100	123	100	123	100

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

Dai dati è possibile desumere alcune utili informazioni sul *trend* di utilizzo dei diversi modelli distributivi⁸.

Il criterio sicuramente meno usato risulta essere il criterio costi-attività; su 124 amministrazioni che hanno fornito risposta, 109 risposte sono state negative riguardo al suo utilizzo. Una diversa situazione emerge invece per il criterio distributivo “a pioggia”.

In passato l'utilizzo del modello distributivo “a pioggia” (colonna a)) assumeva carattere prevalente. Tra le 121 amministrazioni rispondenti infatti, ben 85 (la somma della prima e della seconda riga) hanno fatto uso in passato e fanno tuttora uso di “incentivi” distribuiti a pioggia, il che equivale a dire che

⁸ Come precisa il Dipartimento della Funzione Pubblica, la differenza nei valori totali è dovuta al fatto che nell'analisi dei dati non si sono considerate le risposte multiple.

M. Alessandra Antonelli

in passato e, in alcuni casi tuttora, non esistono nei meccanismi retributivi della Pubblica Amministrazione elementi che svolgano un effettivo ruolo incentivante, quanto piuttosto un'integrazione salariale erogata in egual misura a tutti e completamente svincolata da elementi di valutazione delle prestazioni. Tuttavia è da notare che tale criterio era utilizzato in passato dal 70,3% (dato dalla somma della prima e della seconda riga della seconda colonna sub a) delle amministrazioni; di questo 70,3%, ben il 27% ha smesso di utilizzarlo, poiché i casi che hanno confermato un utilizzo passato e attuale del criterio in questione rappresentano il 43%. Per effettuare una valutazione complessiva del modello distributivo che si sta analizzando, è necessario comunque aggiungere a quest'ultima cifra anche le amministrazioni che, pur non avendo fatto uso passato del criterio distributivo a pioggia, ne fanno uso attuale; esse rappresentano il 3,3%.

Complessivamente si può quindi dire che del 70,3% delle amministrazioni che facevano uso in passato del fondo di incentivazione secondo criteri di distribuzione "a pioggia", il 46,3% (43%+3,3%) ne fa uso ancora oggi.

Il *trend* di utilizzo è comunque negativo al contrario di quanto emerge dai dati relativi al criterio basato sulla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi contenuti in piani di lavoro (colonne sub c)).

In tal caso infatti, mentre in passato solo il 28,3% (dato dalla somma del primo e del secondo termine della seconda colonna sub c)) delle amministrazioni faceva uso di questo criterio, attualmente il criterio è utilizzato nel 40,4% (21%+19,4%) dei casi.

Sostanzialmente lo stesso discorso va fatto per i criteri distributivi fondati sulla valutazione di progetti-obiettivo specifici sia decisi a livello centrale che dalle singole unità operative. In entrambi i casi si registra un incremento nell'utilizzo del modello.

Grande rilievo assume infine la situazione che si delinea per gli incentivi più strettamente connessi alle prestazioni indivi-

duali e distribuiti sulla base del rendimento individuale. I dati evidenziano un *trend* crescente; in particolare, il rendimento individuale era valutato in passato solo nel 20,3% , mentre attualmente il 40,6% valuta il rendimento individuale per erogare integrazioni salariali aventi carattere “premiante” nei confronti delle prestazioni individuali.

Si può quindi dire che il diffuso uso di meccanismi distributivi “a pioggia”; caratterizza prevalentemente il passato; il *trend* di utilizzo degli incentivi “a pioggia” è infatti decrescente. In tempi più recenti si è invece passati a meccanismi incentivanti che, in vario modo, cercano di valorizzare maggiormente l’iniziativa, le capacità e i rendimenti individuali.

Come precisa il Dipartimento della Funzione Pubblica (1994) il passaggio da modalità distributive degli incentivi di tipo “garantista” a modelli che tendono a differenziare il premio, non solo implica il ricorso a tecniche di valutazione più sofisticate, ma anche un forte coinvolgimento della dirigenza sia nella fase di elaborazione (per esempio per il modello distributivo fondato sul rendimento individuale) che nella fase di attuazione. Questa tendenza può essere considerata un segnale positivo di recupero di efficienza se si pensa che uno dei punti cruciali dell’attuale riforma della Pubblica Amministrazione riguarda la classe dirigente.

In particolare, i concetti di controllo interno e responsabilità dirigenziale, già presenti nella precedente legislazione (art.4 d.p.r. n.748/1972), sono stati collocati in un nuovo contesto caratterizzato dalla “separazione tra direzione politica e direzione amministrativa” (Funzione pubblica 1996) in cui agli organi politici (ministro, sindaco ecc.) è attribuita la determinazione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive relative all’organizzazione e al funzionamento degli organismi burocratici, mentre ai dirigenti vengono riconosciute autonomia decisionale e responsabilità sui risultati ottenuti in materia di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria.

8. Le procedure amministrative: il significato economico

In passato, lo scarso utilizzo di incentivi nella Pubblica Amministrazione, a causa anche delle intrinseche difficoltà di misurazione delle *performances*, è stato per lungo tempo accompagnato dall'esistenza di complesse procedure burocratiche aventi lo scopo di ridurre la discrezionalità dei burocrati subordinandone le attività al rispetto di precise regole onde evitare che il prevalere di obiettivi privati su quelli collettivi.

L'attività amministrativa delle organizzazioni burocratiche si fonda infatti, in grandissima parte, sulle procedure amministrative: i processi decisionali amministrativi si attuano attraverso il rispetto di ben precise fasi procedurali che si svolgono all'interno dell'organizzazione burocratica. Le procedure, infatti, definiscono una serie di atti e di operazioni tra loro collegate e finalizzate ad un unico effetto finale. La subordinazione dell'attività amministrativa al rispetto delle procedure caratterizza, in generale, ogni tipo di organizzazione, ma assume particolare rilevanza per la burocrazia pubblica la cui attività organizzativa sia interna che nei rapporti con i cittadini, è spesso "scandita" da molteplici, lunghe e complesse procedure.

Le procedure quindi rappresentano uno degli aspetti costitutivi delle organizzazioni burocratiche e, pertanto, è opportuno chiarirne il significato economico e il ruolo che esse assumono nel funzionamento della burocrazia pubblica.

Dal punto di vista strettamente economico le procedure assolvono ad una funzione di controllo organizzativo interno, allo scopo di limitare la discrezionalità decisionale e operativa degli agenti operanti nell'organizzazione.

Nel caso della burocrazia pubblica inoltre, l'esigenza di vincolare strettamente l'attività burocratica al rispetto di determinate regole procedurali, trova una forte giustificazione nel fatto che i burocrati gestiscono fondi pubblici e non propri; di conseguenza sorge la necessità di garantire che i fondi non vengano spesi sulla base di decisioni motivate da interessi

strettamente personali, ma destinati al soddisfacimento di obiettivi collettivi.

Si potrebbe dire, in prima approssimazione, che le procedure sono una serie di regole che disciplinano sia il funzionamento interno dell'organizzazione (come ad esempio le procedure in materia di pubblico impiego che disciplinano assunzioni, promozioni, trasferimenti ecc.), sia le interazioni tra burocrazia e collettività e che stabiliscono come e cosa deve essere fatto in determinate circostanze.

Partendo da tale premessa che individua nelle procedure il meccanismo regolatore delle interazioni tra due parti contrapposte, collettività e burocrazia, sono state proposte in letteratura alcune interpretazioni "contrattualistiche" delle procedure. Lo Moro (1993), ad esempio, ritiene che le procedure amministrative siano concettualmente assimilabili a dei contratti completi. Al fine di valutare questo tipo di interpretazione, è necessario, in via preliminare, fare una breve digressione sui concetti introdotti dalla teoria economica dei contratti.

Dal punto di vista economico si definisce "contratto" un accordo vincolante che comporta obbligazioni per le parti indipendentemente dal fatto che esso possieda o meno lo status legale di contratto. Nell'ambito della categoria dei contratti, si contraddistinguono poi diverse tipologie contrattuali.

In particolare, un "contratto completo" specifica precisamente ciò che ogni parte è tenuta a fare in ogni possibile circostanza che si possa verificare e definisce anche i *pagamenti* (la distribuzione dei costi e dei benefici) che ogni parte deve effettuare in ogni possibile contingenza che si possa manifestare, in modo tale che ogni parte trova ottimale adempiere al contratto. Ciò implica anche che se il piano da realizzare è efficiente, allora un contratto completo genera un risultato a sua volta efficiente.

Tuttavia la stipulazione di contratti non è a costo zero; al contrario essa comporta dei costi "di transazione" ex ante e ex post, cioè relativi sia alla fase pre-contrattuale (antecedenti quindi alla stipulazione del contratto) che post-contrattuale

M. Alessandra Antonelli

(successivi quindi alla stipulazione del contratto).

Nella fase pre-contrattuale si affrontano dei costi, in termini di tempo e risorse, relativi alla preventiva raccolta di informazioni, alla definizione e alla stipula degli accordi contrattuali; a questi vanno poi aggiunti i costi post-contrattuali relativi alla verifica dell'aderenza delle prestazioni agli accordi pattuiti.

La stipulazione di un contratto completo comporterebbe, ovviamente, dei costi pre e post contrattuali elevatissimi dal momento che occorrerebbe preventivamente raccogliere una rilevante mole di informazioni funzionali alla minuziosa definizione dell'accordo contrattuale in cui si fa riferimento a ogni possibile evenienza futura e successivamente vi sarebbero elevati costi di verifica attraverso la quale accertare se i comportamenti delle parti risultano conformi a quanto stabilito dal contratto in riferimento alle diverse circostanze verificatesi.

Tutto ciò rende impossibile il ricorso ai contratti completi; nella realtà, infatti, i contratti sono necessariamente incompleti non solo per i rilevanti costi che la contrattazione completa comporterebbe, ma anche per la limitata capacità previsiva degli agenti riguardo a tutte le possibili circostanze future.

L'interpretazione delle procedure come contratti completi si fonda sulla constatazione che le procedure hanno la caratteristica di esplicitare ex ante i meccanismi di funzionamento (ossia le regole del gioco, le varie fasi) dell'interazione tra le parti, i controlli, le sanzioni in relazione "*ad ogni possibile eventualità*". Ad esempio una procedura per l'ottenimento di finanziamenti statali alle imprese, stabilisce i criteri per poter accedere ai finanziamenti, le modalità attraverso cui fare la richiesta, le modalità di controllo per accertare se i richiedenti hanno i requisiti per accedere ai finanziamenti e le eventuali sanzioni in caso di non rispetto dei criteri stabiliti.

Tuttavia, nonostante le procedure dettino a priori delle norme di comportamento che gli agenti sono tenuti ad adottare in riferimento a diverse circostanze realizzabili, non sembra, a parere di chi scrive, che esse presentino tutti i requisiti caratterizzanti un contratto completo.

Ritengo, invece, che le procedure siano meglio identificabili con quella tipologia di contratti che Milgrom e Roberts (1992) definiscono *relazionali* ossia “contratti che specificano solo i termini generali e gli obiettivi di una relazione, nonché le procedure per il raggiungimento della decisione e la risoluzione dei conflitti” (Milgrom e Roberts 1992, 131).

In generale, nella maggior parte dei casi, la contrattazione completa è di fatto sostituita da contratti di tipo relazionale che servono principalmente a strutturare la relazione tra le parti e a determinare un insieme di aspettative comuni e definiscono, inoltre, i meccanismi che saranno usati per prendere decisioni e allocare i relativi costi e benefici.

A differenza di quanto accade in un mondo di contrattazione completa, con i contratti relazionali le parti non si accordano su di un piano di azione dettagliato, né cercano di anticipare ogni decisione che sarà presa al verificarsi di ogni evenienza futura (essi non specificano quindi ex ante tutti i pagamenti che le parti sono tenute a fare in ogni possibile circostanza), ma si accordano sugli obiettivi, su regole ampiamente applicabili, sui criteri per decidere cosa fare in caso di evenienze impreviste, su chi ha il potere di intraprendere certe azioni e sui limiti di tali iniziative e sul meccanismo di risoluzione delle dispute da utilizzare in caso di controversie (Milgrom e Roberts 1992, 131). Si pensi ad esempio ai contratti di lavoro pubblici o privati; il contenuto fondamentale dell'accordo contrattuale è costituito dalla delega di autorità conferita al datore di lavoro nel dirigere le azioni del dipendente che, a sua volta, si impegna a seguire le istruzioni del datore di lavoro. Il contratto non specifica però in modo esatto e dettagliato le precise azioni del dipendente in ogni possibile circostanza che si possa verificare, come dovrebbe invece avvenire in un contratto completo.

Per meglio chiarire quanto restrittive siano le condizioni richieste da un contratto completo, si consideri ad esempio un individuo al quale sia riconosciuta un'invalidità del 50% e gli venga perciò concessa una pensione di invalidità. La procedura da seguire per l'ottenimento della pensione non specifica tutte

le contingenze che potrebbero verificarsi in futuro nel corso della relazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione, né definisce i pagamenti delle parti nel caso di eventi impreveduti che modifichino le condizioni iniziali. Per tornare all'esempio precedente, la procedura non stabilisce, a priori, di quanto dovrebbe aumentare la pensione percepita dall'individuo considerato nel caso in cui una qualsiasi eventualità provochi un cambiamento della situazione iniziale (nel caso citato, ad esempio, una variazione delle condizioni di salute del cittadino) come invece dovrebbe risultare in un contratto completo; al contrario la procedura stabilisce solo quali azioni e quali nuove procedure può intraprendere il cittadino nel momento in cui si manifestano modificazioni della situazione iniziale che richiedono una modificazione del contenuto del rapporto cittadino-Pubblica Amministrazione.

In ogni caso, qualunque sia il significato "contrattuale" che si attribuisce alle procedure amministrative, il loro ruolo nel funzionamento delle organizzazioni burocratiche resta quello di limitare la discrezionalità operativa degli agenti. Il beneficio derivante dall'uso delle procedure dovrebbe quindi essere quello di rendere l'attività burocratica rispondente all'interesse collettivo.

A fronte di tali benefici è necessario anche considerare sia i costi che l'efficacia delle procedure.

Riguardo al primo punto, l'esistenza di complesse e lunghe procedure genera "lungaggini" burocratiche, ritardi nella produzione di documenti e nell'espletamento di pratiche procedurali.

Inoltre, se da un lato l'esistenza di rigide norme dovrebbe limitare la discrezionalità di azione degli agenti operanti nell'organizzazione, dall'altro possono avere un effetto disincentivante nei confronti dell'impegno ponendo vincoli alle iniziative individuali e generando fasi superflue nell'espletamento di varie attività.

Occorre, infine, tornare a considerare l'efficacia delle procedure. Si consideri, ad esempio, una procedura relativa alla

concessione o al rifiuto di un finanziamento (ad esempio gli incentivi per l'innovazione tecnologica) e si supponga che la decisione di concessione o di rifiuto debba scaturire dall'analisi di due elementi:

- a) la valutazione del progetto che l'azienda intende portare avanti,
- b) la valutazione della situazione economica e patrimoniale in base a parametri standard.

Se l'impresa trasmette informazioni false e l'amministrazione non le verifica o le accetta senza correggerle sulla base, per esempio, di accordi collusivi, si riesce ad eludere la legge pur rispettando formalmente la procedura. (Rizzo; Galeotti 1993) In Italia l'attività burocratica pubblica è scandita da numerose e complesse procedure; i deludenti risultati ottenuti in termini di trasparenza e di garanzia dell'interesse collettivo nonché la deresponsabilizzazione rispetto ai risultati soprattutto da parte di coloro posti al vertice della gerarchia organizzativa, hanno costituito le motivazioni di fondo di alcuni punti dell'attuale riforma della Pubblica Amministrazione riguardanti lo snellimento e la semplificazione delle procedure amministrative al fine di migliorare il rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione e di garantire un recupero di efficienza e di efficacia dell'attività burocratica.

9. Osservazioni conclusive

Le teorie economiche della burocrazia esaminate in questo lavoro offrono due diverse visioni della burocrazia pubblica. Secondo la prima, la causa di fondo dell'inefficienza burocratica è individuata nel potere e nella discrezionalità di azione dei burocrati. Il secondo filone di analisi pone invece maggiormente l'accento sul comportamento e sulle motivazioni dei politici. In entrambi i casi però un effettivo limite delle analisi proposte consiste nel considerare il funzionamento degli apparati burocratici facendo esclusivamente riferimento al rapporto inter-

corrente tra burocrati e classe politica.

Le agenzie burocratiche sono invece organizzazioni “complesse” costituite da una molteplicità di rapporti “principale-agente” e pertanto molteplici sono gli elementi che entrano in gioco nell’analisi. Nell’esaminare il loro funzionamento due aspetti assumono particolare importanza: gli incentivi e le procedure amministrative.

L’analisi degli incentivi attiene principalmente all’organizzazione interna delle burocrazie, mentre le procedure amministrative riguardano anche il rapporto tra l’organizzazione burocratica e l’utenza, ossia il rapporto tra burocrazia e cittadini. Entrambi gli aspetti sono stati per lungo tempo correlati nel senso che le difficoltà di misurazione delle *performances* presenti in ambito pubblico e che hanno reso difficoltoso l’impiego di meccanismi incentivanti sono stati, in un certo senso, sostituiti dalla massiccia presenza di articolate procedure amministrative aventi lo scopo di subordinare l’attività degli operatori pubblici al rispetto delle regole, al fine di limitarne la discrezionalità di azione e di garantire, quindi, il rispetto dell’interesse pubblico.

Tuttavia i risultati non sono stati quelli sperati: costi elevati, lentezza dell’attività amministrativa, corruzione, hanno fortemente caratterizzato l’attività amministrativa. Di qui l’esigenza di una profonda riforma diretta a modificare sostanzialmente i criteri ispiratori dell’attività pubblica attraverso l’individuazione di indicatori delle prestazioni e lo snellimento delle procedure amministrative.

Si è visto infatti, che la tendenza è quella di abbandonare il sistema di incentivi “a pioggia” che, lungi dal costituire un sistema premiante, assume la forma di un’integrazione salariale “dovuta”; parallelamente si è assistito ad una massiccia semplificazione delle procedure amministrative.

Sebbene l’attività normativa di riforma della Pubblica Amministrazione sia iniziata a partire dal 1990 con l’emanazione della legge n. 241 che detta nuove regole riguardanti la semplificazione degli adempimenti (artt. 14, 19 e 20), l’accesso dei

cittadini ai documenti amministrativi e le forme di partecipazione al procedimento amministrativo; la semplificazione dei procedimenti amministrativi è stato un obiettivo perseguito sistematicamente solo con la successiva legge n. 537 del 24/12/1993 recante gli "Interventi correttivi di finanza pubblica". In particolare l'art. 2 della legge prevede la riduzione delle fasi procedurali e del numero di amministrazioni che intervengono durante l'*iter* procedimentale per 123 gruppi di procedimenti amministrativi.

A livello generale, gli obiettivi che si intendono perseguire attraverso la semplificazione dei procedimenti possono essere individuati nei seguenti punti:

- a) assunzione di una maggiore responsabilità da parte delle amministrazioni;
- b) maggiore chiarezza nei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione;
- c) riduzione dei costi a carico della collettività per lo svolgimento delle procedure amministrative;
- d) rendere più competitivo il sistema amministrativo italiano rispetto alle realtà a noi più vicine (ai sistemi amministrativi dell'Unione Europea) onde evitare che la libertà di circolazione delle imprese si traduca in una fuga dal sistema meno efficiente.

La logica di fondo degli atti normativi sembra quindi ispirata a criteri economici di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa pubblica. Degli effettivi recuperi di efficienza ed efficacia sono possibili solo abbandonando l'idea di una burocrazia pubblica produttrice di atti amministrativi e adottando invece l'idea che le organizzazioni burocratiche pubbliche sono unità economiche che producono servizi pubblici definibili secondo Hill (1975) come "un'azione da parte di un'unità economica che interessa la persona o i beni appartenenti a tutte le unità economiche della collettività" e che, in quanto tali, devono operare nel rispetto della minimizzazione dei costi e della massimizzazione della qualità del servizio offerto.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri, G. - Lo Moro, V. (a cura di), (1996): *Utenti e Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Battini, S. (1995): La semplificazione delle procedure amministrative, in *Funzione Pubblica*, numero speciale.
- Bendor, J. (1987): *Theory of bureaucracy: a survey*, British Journal of Political Science.
- Breton, A. - Wintrobe, R. (1982): *La logica del comportamento burocratico*, Il Mulino, Bologna.
- Breton, A. (1994): *Hierarchies and bureaucracies*, dattiloscritto.
- Breton, A. (1996): *Competitive government*, Cambridge University Press.
- Brosio, G. (1995): *Introduzione all'economia dell'organizzazione*, NIS.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1994): L'uso dei fondi di incentivazione alla produttività nella Pubblica Amministrazione italiana, *Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica*, Quaderno n.22.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1994): I procedimenti amministrativi statali, *Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica*, Quaderno n.23.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1996): Relazione sullo Stato della Pubblica Amministrazione 1995-1996, *Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica*.

- Galeotti, G. (1993): Dov'è la differenza tra mercato e organizzazioni burocratiche?, in Artoni R. (a cura di), *teoria economica e analisi delle istituzioni*, Il Mulino.
- ISTAT, (1996): Rapporto annuale. La situazione del paese nel 1996.
- Leibenstein, H. (1966): *Allocative efficiency vs. X-efficiency*, American Economic Review.
- Lo Moro, V. (1993): *Le procedure amministrative. Un'analisi economica*, il Mulino, pp13-56.
- McCubbins, M. - Schwartz, T. (1984): *Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms*, American Journal of Political Science.
- Migué, J. L. - Bélanger, G. (1974): *Towards a general theory of managerial discretion*, Public Choice.
- Milgrom, P. - Roberts, J. (1994): *Economia, Organizzazione e Management*, Il Mulino-Prentice Hall International.
- Miller, G. - Moe, T. (1983): *Bureaucrats, legislators and the size of government*, American Political Science Review; tradotto in Problemi di Amministrazione Pubblica (1984) n.3-4.
- Mueller, D. C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Chicago.
- Orzechowski, W. (1977): *Economic models of bureaucracy: survey, extensions and evidence*, in Borchering T. E. "Budgets and bureaucrats: the sources of government growth", Duke University Press, Durham.

- Scarpino, F. (1995): *Lo stato di attuazione della carta dei servizi pubblici*, Funzione Pubblica, n. 3.
- Scatassa, G. (1996): *La riforma della Pubblica Amministrazione: da apparato burocratico a sistema integrato di servizi*, in Funzione Pubblica, n.3.
- Spencer, B. (1980): *Outside information and the degree of monopoly power of a public bureau*, Southern Economic Journal.
- Tirole, J. (1986): Gerarchie e burocrazie. Il ruolo della collusione nelle organizzazioni, in Brosio G. (a cura di) *Teoria economica dell'organizzazione*, Il Mulino.
- Tirole, J. (1994): The internal organization of government, *Oxford Economic Papers*, 46.
- Tullock, G. (1965): *The politics of bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington. D.C.
- Weber, M. (1961): *Economia e società*, Edizioni Comunità, Milano, vol. I pp. 207-220 e vol.II pp.271-314.
- Weingast, B. - Moran, M. J. (1983): *Bureaucratic discretion or congressional control:regulatory agency policy making at the FTC*, Journal of political economy.
- Weingast, B. (1984): *The congressional- bureaucratic system:a principal- agent perspective*, Public Choice.
- Williamson, O. E. (1964): *The economics of discretionary behavior: managerial objectives in a theory of the firm*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs,NJ.

Donatella Furia*

IL TERZO SETTORE IN ABRUZZO:
MODELLI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Premessa

Secondo la teoria economica tradizionale l'allocazione delle risorse produttive, la produzione di beni e servizi e la loro distribuzione, funzioni attribuite da sempre al sistema economico, sono realizzate attraverso meccanismi differenti, nei due settori tradizionali: mercato privato e Stato. Si è soliti attribuire la produzione e la distribuzione di beni privati al settore privato e di quelli pubblici al settore pubblico. Ma in realtà esistono organizzazioni il cui operato sfugge alla logica di funzionamento di questi due settori, ci riferiamo in particolare al terzo settore detto anche settore "Non Profit".

Definire il terzo settore non è cosa semplice, poiché non esiste ancora una teoria economica consolidata sull'argomento. Esso rappresenterebbe tuttavia una valida alternativa alle tradizionali funzioni economiche di produzione e distribuzione di beni e servizi tradizionalmente affidate al primo settore (mercato) e secondo settore (Stato), laddove il mercato e lo Stato abbiano mostrato di "fallire".

Si potrebbero usare le parole di Zamagni (Zamagni 1995) secondo il quale "il terzo settore può essere identificato con quelle attività cui né la coercizione formale (Stato) né lo scambio orientato al profitto (mercato) è il principio informatore delle attività medesime".

Il grande sviluppo delle organizzazioni Non Profit negli ultimi anni ha generato un grande interesse da parte degli economisti, i quali hanno cercato di dare una giustificazione teorica alla loro nascita e alla loro persistente presenza sul mercato. Lo scopo del presente lavoro è quello di risalire alle giustificazioni teoriche della nascita e della crescita delle organizzazioni non lucrative.

*Il lavoro è stato finanziato dalla Borsa di Ricerca Federico Caffè della Fondazione Caripe.

1. Introduzione

Il dibattito attorno al tema del Welfare State negli ultimi 50 anni in Italia è stato molto intenso. Si è concentrato principalmente sulle motivazioni delle grandi difficoltà che lo Stato ha incontrato nel sociale e in tutte le politiche atte a ridurre le situazioni di rischio e di incertezza dei cittadini; infatti nell'immediato dopoguerra, in Italia ma anche nel resto del mondo si è assistito ad una forte espansione dell'intervento dello Stato finalizzata alla protezione e alla sicurezza dei cittadini, tanto da diventare un punto fermo di qualunque Stato.

Gli approcci individuabili nelle politiche del Welfare sono due: quello europeo e quello americano.

Secondo il primo modello, che è anche quello che si è affermato in Italia, lo Stato ha il compito di garantire che tutti i cittadini siano nelle stesse condizioni di benessere sociale, indipendentemente dalla loro capacità contributiva; in Italia, però, si è assistito ad una serie di "sprechi" che hanno portato ad un sistema altamente inefficiente e all'esclusione di molti cittadini dai benefici delle politiche sociali. Il secondo modello pur partendo da un'idea del tutto diversa ossia che ciascuna persona è responsabile della propria sicurezza sociale, per cui l'erogazione dei servizi è direttamente proporzionale alla capacità contributiva di ciascuno ha mostrato gli stessi limiti del primo, infatti chi non è in grado di dotarsi di una buona assicurazione è considerato un "peso" dalla società. Di conseguenza si è assistito alla esclusione dai benefici sociali di ampie fasce di cittadini in entrambi i Paesi (in Europa per l'inefficienza, in America per un'eccessiva efficienza).

Le aziende non profit occupano gli spazi lasciati liberi dallo Stato e dalle aziende "profit" che o non sono in grado di offrire certi servizi o non vogliono offrirli poiché da essi non si ricaverebbe alcun profitto.

Il settore non profit può essere definito come un settore "trasversale", comprendente aziende differenti, di servizi ed industriali, di assistenza e culturali, operanti su mercati diversi.

Esse, alla stregua delle aziende profit operano rispettando i criteri di economicità soprattutto per salvaguardare la loro autonomia. Se si vogliono, quindi, individuare le differenze tra aziende profit e non profit è necessario risalire in primo luogo alle motivazioni della loro nascita, quindi nel come vengono impiegati gli utili della loro attività ed infine come nascono le decisioni strategiche ed operative all'interno della singola azienda. Infatti non si deve pensare che l'utile sia prerogativa solo delle aziende profit: anche nelle organizzazioni non lucrative l'attività deve essere condotta secondo la logica della massimizzazione del risultato di esercizio (sempre che l'ente svolga collateralmente anche attività commerciale) perché da questo dipende spesso la sopravvivenza dell'organizzazione stessa. Rispettare il vincolo di economicità, infatti, vuol dire utilizzare le risorse in modo razionale.

Inquadrare le aziende non profit entro certi schemi non è semplice: addirittura sino a qualche anno fa venivano erroneamente considerate come aziende di erogazione, visto che i sistemi aziendali venivano suddivisi in due sole categorie: di produzione e di erogazione.

Una differenza evidente tra azienda profit e azienda non profit consiste nel modo di conseguimento degli utili e nella loro distribuzione: le prime, infatti, hanno come obiettivo la massimizzazione del profitto il quale viene, poi, parzialmente reinvestito in azienda e la restante parte distribuita tra coloro che sopportano i rischi; le seconde pur massimizzando il risultato di esercizio, hanno come obiettivo *princeps* la sua redistribuzione al maggior numero possibile di soggetti.

Quindi, mentre nelle aziende profit il raggiungimento del profitto massimo è l'obiettivo ispiratore di tutte le politiche aziendali, nelle organizzazioni non profit il raggiungimento di una differenza positiva tra ricavi e costi costituisce un obiettivo da raggiungere se si vuole che l'azienda possa essere autonoma e possa sopravvivere; ma ciò che veramente conta in queste ultime è cercare di soddisfare i bisogni del maggior numero di soggetti possibile.

Donatella Furia

Le motivazioni che portano alla nascita di una azienda non profit, infatti, vanno ricercate nel soddisfacimento dei bisogni umani, soprattutto di quelli non soddisfatti dalle aziende profit (tra le motivazioni si include anche la gratificazione morale dei promotori).

Se quanto detto è vero le aziende non profit e quelle profit si muoveranno lungo la stessa linea sino a che non avranno raggiunto un utile, quindi da questo punto in poi prenderanno strade diverse.

2. Giustificazioni teoriche alla nascita degli enti non profit

Secondo Adam Smith, in condizioni “ideali”, ossia se i mercati fossero liberi di funzionare e i prezzi fossero perfettamente flessibili le economie di mercato sarebbero in grado di realizzare l’allocazione ottima delle risorse.

Non vi sarebbe pertanto ragione di un intervento pubblico nell’economia. Smith partiva dall’idea che tutti gli individui fossero fondamentalmente egoisti e che il perseguimento di interessi personali in una economia di scambio garantisse l’armonia. Il mercato in pratica, sarebbe stato in grado di autoregolarsi (mano invisibile): “*ciascuno è condotto da una mano invisibile a promuovere un fine che non era parte delle sue intenzioni*” (*laissez faire*).

In altri termini l’armonia sociale, in un’economia di scambio è garantita dal perseguimento da parte degli individui dell’interesse personale (A. Smith 1776) “*non è dalla benevolenza del macellaio, del produttore di birra, del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dalla riguardo che essi prestano ai loro interessi*”.

Tali teorie costituiscono la base dello sviluppo dell’utilitarismo (Bentham 1748-1832): la massimizzazione dell’utilità è l’unico obiettivo che spinge gli uomini a compiere determinate scelte. Accanto all’idea che il soggetto economico è un essere egoista e competitivo, si sviluppa la convinzione che ogni azione umana derivi dal desiderio di conseguire il piacere.

È questo il fulcro dell'utilitarismo (Bentham 1748-1832) secondo cui ogni individuo ha come obiettivo quello di massimizzare la propria utilità: ne deriva che tutti gli esseri umani sono fondamentalmente individualisti. La negazione di impulsi altruistici ha determinato come conseguenza il fatto che il concetto di razionalità sia venuto a coincidere con quello di comportamento egoistico. L'uomo, pertanto, è un essere amorale poiché ogni sua azione è determinata dal raggiungimento del proprio benessere.

Il libero funzionamento del mercato dovrebbe essere in grado di garantire l'ottima allocazione delle risorse. I fatti però mostrano una realtà ben diversa: non sempre il mercato è in grado di garantire tale ottima allocazione.

I fondamenti dell'economia classica vengono successivamente criticati dall'economista indiano Amartya Sen (Premio Nobel 1998). Egli in definitiva ribalta gli argomenti di A. Smith formulati nel 1776 affermando che non è solo l'interesse personale la forza motrice delle relazioni economiche tra gli uomini. L'uomo agisce anche in base impulsi di generosità, giustizia, umanità e senso civico, cercando di migliorare la qualità della sua vita. L'essere umano, soggetto razionale, non cerca la felicità ma la propria realizzazione: in tale contesto la ricchezza è solo uno strumento e non uno scopo (Zamagni).

3. L'ente non profit come risposta ai fallimenti del mercato e dello Stato: i modelli di Hansmann e Weisbrod

Due importanti teorie sono state formulate negli anni '80 da H. Hansmann (1986) e B. Weisbrod (1988).

Hansmann sostiene che vi è una particolare tipologia di beni definiti beni meritori, che è preferibile siano offerti da un'organizzazione non profit piuttosto che da un'impresa privata o pubblica. L'Ente non profit rappresenta una risposta migliore al problema dell'asimmetria informativa che si ha quando vi sono soggetti che hanno un grado di informazione diversa. Le

scelte che si effettueranno in queste condizioni saranno meno efficienti. Se facciamo riferimento alle imprese e ai consumatori, è evidente che le prime godono di una posizione privilegiata rispetto ai secondi in quanto hanno un grado di informazione e quindi un livello di conoscenza del prodotto offerto maggiore di quello dei consumatori (Asimmetria Informativa). In tutti questi casi si verifica un tipo fallimento del mercato definito nella letteratura economica "*Contract Failure*" (fallimento del contratto). Esso accade sia quando il soggetto che chiede un bene si aspetta un bene cosiddetto rivale (il consumo di uno esclude che altri possano consumarlo), sia quando il pagamento abbia natura di donazione. Se la transazione ha per oggetto un bene rivale si incorre nel problema del "controllo della qualità" (James - Quality Monitoring). È impossibile da un lato apprezzare qualità e quantità rispetto al prezzo pagato per essi, dall'altro è anche impossibile verificarne la qualità dichiarata a priori. Nel caso della donazione, invece, si pone il problema del "*marginal impact monitoring*" (ossia verifica dell'impatto marginale). Colui che effettua una donazione non è in grado di valutare i benefici marginali derivanti dal suo gesto. Il punto centrale della teoria di Hansmann è che le organizzazioni non lucrative sarebbero in grado di ovviare a questi problemi di fallimento dei contratti giacché godono di maggiore fiducia da parte dei consumatori e delle stesse istituzioni pubbliche. Mancando lo scopo di lucro probabilmente verranno meno i comportamenti opportunistici con una conseguente limitazione delle asimmetrie informative. Ciò non è comunque sufficiente a giustificare l'esistenza delle organizzazioni non profit anche perché qualche autore (Rose-Ackermann 1986) ha addirittura sostenuto che dietro a enti non profit spesso si celano interessi privati molto grossi.

Concludiamo l'analisi con la teoria di Weisbrod (1986). È preferibile in alcuni casi lasciare la produzione e l'offerta di determinati e servizi a enti non profit piuttosto che a imprese pubbliche. Perché ciò accada devono verificarsi alcune condizioni:

- i beni o servizi devono poter essere offerti per loro natura da enti non profit
- deve essere fissato il livello di spesa minima che lo Stato deve garantire per la produzione
- l'unica fonte di finanziamento pubblico ipotizzabile è il prelievo fiscale
- ogni consumatore con una serie di votazioni può far aumentare o diminuire la spesa
- il sistema impositore non garantisce l'uguaglianza tra costo marginale e beneficio marginale.

Ogni consumatore preferirà un aumento della spesa pubblica per la produzione di beni e servizi sociali solo se il beneficio marginale sarà maggiore del costo marginale.

Esisteranno pertanto due gruppi di persone: il primo preferirà una maggiore quantità di beni offerti dal settore pubblico, il secondo invece ne vorrà una minore quantità. Saranno proprio i primi, quindi, non essendo pienamente soddisfatti, a rivolgersi alle organizzazioni non lucrative. Tuttavia la ripartizione della spesa pubblica tra le persone presenta una grave inefficienza. Infatti il processo di decisione collettiva determina sicuramente costi di transazione che andrebbero ad aumentare il costo complessivo dei beni e servizi con delle conseguenti ed inevitabili inefficienze.

Poiché i costi di transazione che si vengono a determinare in un processo politico sono molto alti, diventa più conveniente la costituzione di enti non profit.

In conclusione Weisbrod sostiene che gli enti non profit esistono a causa di costi di transazione e dell'ineguaglianza dell'offerta del settore pubblico.

4. Enti non profit e occupazione

Negli ultimi anni si è diffusa in Europa ma anche in Italia la convinzione che gli enti non profit, quali fondazioni, enti morali, associazioni, organizzazioni di volontariato e coopera-

Donatella Furia

tive sociali, possano contribuire alla creazione di nuova occupazione. Tale convinzione è confortata più dai dati secondo i quali il settore conta, anche in Italia, qualche centinaio di migliaia di occupati, che da un'analisi rigorosa del problema. Le analisi condotte a tutt'oggi sono comunque poche. In questo paragrafo si farà riferimento alle teorie più accreditate tra le quali spiccano quelle di Lunghini (1995) Borzaga, Gui, Schenkel (1995), D'Acunto, Musella (1995).

Dalla più recente letteratura sull'argomento si evidenzia come esistano almeno tre possibili interpretazioni, molto diverse tra loro, delle potenzialità occupazionali del terzo settore: in primo luogo il terzo settore può essere inteso come un sistema caratterizzato da relazioni economiche diverse da quelle che comunemente si rilevano sul mercato e dove quindi si possono creare occasioni di lavoro molto particolari a bassa o addirittura nulla remunerazione; in secondo luogo può essere inteso come produttore di servizi per conto delle pubbliche amministrazioni con la conseguenza che i posti di lavoro che si vengono a creare sostituiscono in buona sostanza quelli pubblici; infine il terzo settore può essere inteso come generatore di nuovi posti di lavoro in quanto costituito da organizzazioni che si finanziano con la vendita dei servizi, creando così nuova occupazione.

Prima di illustrare i tre modelli è bene vedere come il settore non profit si è evoluto negli ultimi anni. Lo studio del terzo settore, che risale agli anni '80, si è proposto l'obiettivo di capire in che modo gli enti non profit potessero contribuire a far aumentare l'offerta di servizi sociali e la partecipazione dei cittadini allo sviluppo di tali servizi. Inizialmente l'attenzione è stata incentrata sulle organizzazioni di volontariato; successivamente l'aumento della domanda di servizi nonché la scelta di molte pubbliche amministrazioni, che hanno delegato la produzione di servizi sociali ad organizzazioni non profit, hanno portato ad un cambiamento delle funzioni del terzo settore con la conseguenza che in molte organizzazioni non profit si è passati dalle funzioni di tutela, promozione e

sperimentazione alla produzione diretta di servizi alla persona e alla comunità. Quindi si è avuto un ampliamento della funzione produttiva più o meno indipendentemente dalla pubblica amministrazione.

Questo tipo di evoluzione ha portato, inoltre, allo sviluppo delle cooperative.

Attualmente il terzo settore risulta, quindi, composto da organizzazioni svolgenti ruoli a tutela di particolari gruppi di cittadini ma anche da organizzazioni che hanno prevalentemente o esclusivamente finalità produttive.

Sono proprio queste ultime che creano nuova occupazione.

Tutto ciò premesso è ora possibile analizzare i tre modelli di cui si è detto.

Il primo modello considera gli enti non profit come strumento per ammortizzare gli effetti della disoccupazione. I fautori di questo approccio sostengono che il terzo settore produca effetti sul mercato del lavoro non tanto creando nuova occupazione, quanto piuttosto attenuando le conseguenze negative della disoccupazione, ammortizzandone gli effetti offrendo lavoro non remunerato in imprese private o nella pubblica amministrazione o remunerato poco a coloro che non hanno un'occupazione evitando così perdite di capitale umano e attenuando gli effetti psicologici derivanti dal non avere un'occupazione.

Tale tesi è sostenuta soprattutto da coloro che vedono nel progresso tecnologico, che ha portato ad un aumento della produzione, una delle cause principali della riduzione della domanda di lavoro. In questo caso si crea un eccesso di offerta di lavoro che può essere compensato dal terzo settore. Uno dei sostenitori di questa teoria è Rifkin (1995) il quale è pienamente convinto che la distruzione dei posti di lavoro sia proprio causata dal progresso tecnologico e che il modo per risolvere il problema sia proprio quello di ridurre l'orario di lavoro; in questo modo si creerà nuova occupazione e vi saranno più persone disposte a dedicarsi ad opere di volontariato con un rafforzamento del terzo settore. Ma tale teoria presenta indub-

biamente dei limiti, infatti oltre a non tener conto del fatto che una riduzione dell'orario di lavoro farebbe aumentare il costo del lavoro stesso non considera nella giusta maniera ciò che si sta in questi ultimi anni verificando nell'ambito del terzo settore ossia un aumento della sua produttività; non tiene conto nemmeno del fatto che oltre al problema della disoccupazione si assiste ultimamente ad una crescita dei bisogni insoddisfatti. Chiaramente, quindi, bisogna trovare il modo per far incontrare portatori di bisogni e disoccupati incentivando lo sviluppo del volontariato.

Il secondo modello considera il terzo settore come agente della pubblica amministrazione.

Secondo i sostenitori di questa teoria il terzo settore è cresciuto quasi esclusivamente a causa della separazione della funzione di finanziamento, che è nelle mani pubbliche, da quella di erogazione dei servizi che viene affidata alle organizzazioni di terzo settore. Infatti le politiche di *contracting-out* adottate dalle pubbliche amministrazioni negli ultimi anni hanno portato il terzo settore ad espandersi notevolmente.

Bisogna fare, però, una precisazione: l'occupazione che si viene a creare in questo modo non può essere considerata aggiuntiva in quanto viene a sostituirsi a quella del settore pubblico. Un incremento si può avere solo se per poter offrire sul mercato un certo tipo di servizi è necessario coinvolgere un'organizzazione di terzo settore. Sicuramente si crea nuova occupazione, invece, se lo Stato può finanziare una maggiore quantità di servizi attraverso un aumento delle entrate o una composizione diversa della spesa pubblica. Le entrate potranno essere aumentate o attraverso l'imposizione fiscale o attraverso politiche di contenimento del fenomeno dell'evasione (Lunghini, 1995). Perché, invece, una diversa composizione della spesa possa generare nuova occupazione, è necessario che si realizzi attraverso una diminuzione dei trasferimenti e un aumento delle uscite per servizi.

Nel nostro Paese la pressione fiscale è molto alta, quindi per agire sull'occupazione è necessario adottare politiche sulla

composizione della spesa pubblica. Se si prende il caso italiano, si nota come il sistema di welfare sia basato principalmente sui trasferimenti monetari piuttosto che sull'erogazione di servizi. Sicuramente ciò deriva da un eccesso di spesa previdenziale ma dall'idea che sia compito della famiglia, aiutata economicamente dallo Stato, organizzare i servizi per le persone deboli. Si prenda ad esempio l'assegno di accompagnamento per gli invalidi, esso sostituisce altri servizi tra i quali si può citare il trasporto, l'assistenza domiciliare ecc.. Ma visto l'aumento della domanda di servizi da parte delle famiglie e visto che da tale incremento si genera nuova occupazione si potrebbe vedere in una tale politica una soluzione al problema della disoccupazione, coinvolgendo nel progetto organizzazioni di terzo settore, che già sono ampiamente presenti in questi segmenti di offerta. L'unica obiezione che può essere fatta a questa teoria è che nulla assicura che saranno proprio le organizzazioni non profit ad offrire i maggiori servizi piuttosto che imprese profit.

L'ultimo modello, infine, è quello secondo il quale le organizzazioni non profit sono in grado di intrattenere rapporti diretti, di tipo commerciale, con clienti privati come accade, per esempio, nel settore delle residenze per anziani, negli asili nido o altri servizi, il cui corrispettivo in parte viene pagato dai soggetti che ne fanno richiesta. In questo caso sicuramente si crea nuova occupazione. Perché ciò si verifichi deve esistere una domanda non soddisfatta di servizi sociali, che sia una domanda "non pagante" e che gli enti non profit siano capaci di trasformarla in domanda "pagante".

Il primo punto sicuramente è verificato in quanto realmente esiste una domanda di servizi privati, ma di interesse sociali che risulta insoddisfatta. Lunghini (1995) parla di "*compresenza di disoccupazione e bisogni insoddisfatti*". Più difficile è spiegare i motivi per cui questa domanda non si trasformi in domanda "pagante" tale da creare nuova occupazione per l'incremento dell'offerta. Si può senz'altro affermare che la causa di tutto questo sia da imputare alla natura dei servizi richiesti e agli elevati costi per la loro produzione.

Donatella Furia

In particolare è possibile affermare che, a causa del problema *delle asimmetrie informative*, di fatto vi è una limitazione al formarsi di una domanda pagante per i servizi di cui trattasi. In Italia il problema è aggravato dal fatto che la gente è convinta che molti di questi servizi debbano essere offerti esclusivamente dallo Stato. E proprio in queste maglie che si inseriscono le organizzazioni non profit: si può dimostrare come esse siano in grado meglio dello Stato e meglio delle organizzazioni profit di far fronte al problema del formarsi di una domanda pagante per i servizi sociali.

Tali enti, infatti per loro caratteristica, consentono di superare il problema delle asimmetrie informative perché non distribuiscono utili. Un'impresa che distribuisce gli utili ai proprietari è incentivata a ridurre la quantità e qualità dei servizi per abbattere i costi ed aumentare, quindi la differenza tra componenti positivi e negativi di reddito. Inoltre che i poteri di controllo e di comando siano affidati a consumatori e volontari da più ampie garanzie. Si viene, quindi, a creare un rapporto di fiducia tra consumatore e ente non profit che stimola la creazione di domanda pagante.

Un altro fattore molto importante che gioca a favore delle organizzazioni non profit consiste nella capacità che esse hanno di incidere sui costi di produzione, da una parte perché hanno la possibilità di reperire risorse a costo zero (donazioni) e dall'altra perché la presenza del volontariato riduce i costi di produzione stessa. In quanto organizzazioni private, le organizzazioni di terzo settore sono state e sono più libere delle unità pubbliche di produzione di introdurre innovazioni nelle modalità di erogazione dei servizi, superando standard troppo rigidi o applicando gli stessi in modo più flessibile.

Infine, ma non ultimo per importanza, non bisogna dimenticare che tali enti sono costituiti da persone che condividendo lo scopo dell'organizzazione sono disposte ad accettare una remunerazione più bassa per il lavoro svolto con un impegno sicuramente maggiore. La qualità del servizio offerto, in qualsivoglia impresa, infatti dipende soprattutto dall'impegno con cui lo si produce. Non bisogna dimenticare che proprio dai

comportamenti opportunistici dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni che deriva la scarsa efficienza delle unità pubbliche stesse.

Da quanto detto risulta quindi chiaro che sicuramente esiste una relazione tra terzo settore e occupazione; anzi si può aggiungere che attualmente proprio i due ultimi modelli stanno trovando concreta applicazione nel nostro Paese.

5. Evoluzione dell'economia italiana e abruzzese

Prima di procedere allo sviluppo di un possibile modello applicativo per l'Abruzzo sugli enti non profit è bene fare una breve rassegna sull'evoluzione di questi ultimi anni dell'economia in generale, in specie di quella abruzzese, e del mercato del lavoro in particolare.

A livello internazionale, il rallentamento delle dinamiche inflazionistiche e la diffusa espansione dei ritmi di crescita delle esportazioni, favorite anche da una ripresa della domanda di beni e degli investimenti, hanno comunque favorito ritmi di crescita consistente. Tuttavia, nonostante questa generale coerenza di fattori di crescita dell'economia, si continua a delineare la diffusa e preoccupante situazione di crisi nell'ambito del mercato del lavoro, in cui i tassi di disoccupazione, specie nel mercato UE, sono rimasti invariati.

A livello dell'economia italiana, si può affermare che anche il nostro Paese ha registrato un periodo di rilancio nel 1997, grazie allo sviluppo della domanda di consumo, a un seppur contenuto incremento degli investimenti e, soprattutto, a un sostanzioso incremento delle esportazioni nette. A fronte di tale crescita, veramente, non si è registrato anche in Italia un incremento occupazionale. Anzi si è passati da un tasso di disoccupazione del 12.1% del 1996 a un tasso del 12.3%, forse anche a causa della dinamica delle retribuzioni che, a seguito del rinnovo di numerosi contratti, ha sicuramente disincentivato lo sviluppo della domanda di lavoro.

L'economia abruzzese di questi ultimi anni, pur allineando-

Donatella Furia

si alle tendenze di sostanziale ristagno dell'intera economia italiana, ha conseguito, rispetto al Mezzogiorno, uno sviluppo sicuramente più favorevole, tanto da potersi affermare, in via definitiva, che l'Abruzzo è a tutti gli effetti al di fuori della economia meridionale

L'economia abruzzese proprio nel 1997 si è dovuta cimentare in una fase di transizione di grandissima rilevanza, in quanto sono venuti a mancare gli interventi straordinari derivanti dall'appartenenza all'Obiettivo 1. L'uscita da tale obiettivo ha sicuramente contribuito a mettere fuori mercato molte imprese, ma al contempo ha imposto a molti imprenditori un nuovo orientamento al mercato, con una spinta buona alla internazionalizzazione e al miglioramento gestionale.

Tutto ciò ha generato un livello di sviluppo vicino a quello del Centro-Nord Italia e quindi un incremento di reddito, tale da rendere ormai consolidata la predetta tendenza di allontanamento dalle regioni meridionali.

Tuttavia, sa da un lato il sistema produttivo abruzzese migliora sempre più le proprie potenzialità, va considerato che le ricadute all'interno della stessa Regione sono per certi versi limitate dall'influenza di fattori di dipendenza da economie esterne.

Il riscontro positivo sui risultati dell'economia abruzzese inoltre devono essere ragguagliati al fenomeno negativo di diminuzione degli investimenti, in specie nel settore industriale. Si comprende in tal modo come tali risultati possono essere stati raggiunti solo con politiche restrittive nel mercato del lavoro. Le imprese, in altre parole, si sono limitate a ricorrere a forme contrattuali sempre più a tempo determinato, come ad esempio il contratto di formazione e lavoro, e quindi si è rilevato un sostanziale accrescimento degli iscritti agli uffici di collocamento.

Passando ad analizzare il mercato del lavoro, e limitandoci a considerare il nostro Paese nell'anno 1997, l'Italia nonostante abbia avuto una buona performance all'inizio dell'anno alla fine ha rilevato un altro saldo negativo, portandosi il tasso di

disoccupazione dal 12.1% al 12.3%. L'ammontare complessivo degli occupati è rimasto pressoché stabile, anche se sono diminuiti gli occupati nell'agricoltura e nell'industria e sono aumentati quelli nel terziario, il cui settore oggi occupa più del 60% della forza lavoro.

Per quanto riguarda specificamente l'Abruzzo il tasso di disoccupazione risulta stabilizzatosi intorno al 9.6%, a fronte di un tasso di disoccupazione del 11.0% del 1992. Il migliore tasso abruzzese rispetto al sistema economico generale, tuttavia, non deve indurci in errore, perché più che una generale migliore situazione occupazionale, in Abruzzo, a fronte di una domanda di lavoro stabile, si verifica una riduzione dell'offerta di lavoro, determinata dall'uscita dal lavoro delle classi anziane, meno che compensata dalle classi giovani in cerca di lavoro.

Anche nella nostra regione si segnalano diminuzioni di occupati nel settore dell'agricoltura e dell'industria, compensata dall'aumento nel settore terziario, in linea quindi con il sistema economico nazionale.

Dai dati elaborati dal CRESA nel Rapporto sull'economia Abruzzese 1997 si evince chiaramente come ci sia una tendenza alla riduzione dell'occupazione nella Provincia di L'Aquila e, in parte, anche a Teramo, mentre rimangono stabili Chieti e Pescara. Ciò mette in risalto un fenomeno ormai consolidato sulla situazione occupazionale abruzzese. Vi è una netta divaricazione tra le aree montane e quelle costiere, con una tendenza all'indebolimento strutturale di queste ultime, nell'ambito delle quali si registrano saldi negativi di occupazione, sia nel senso della riduzione dei livelli di occupazione, sia nel senso di una riduzione della forza lavoro (come lo evidenzia il tasso di attività)

Tale situazione è destinata a produrre sicuramente un peggioramento delle condizioni delle aree interne nelle quali le classi di anziani tendono avere sempre più peso.

Donatella Furia

6. Evoluzione del settore non profit in Italia e in Abruzzo

Le organizzazioni senza scopo di lucro sono un fenomeno risalente ai primi anni della società industriale, eppure il loro vorticoso sviluppo si è registrato solo in tempi recenti, in parallelo al declino dello Stato sociale nella sua concezione tradizionale. Per spiegarlo, come già ampiamente detto nei capitoli precedenti, si fa ricorso ai casi di “fallimento” di Stato e mercato.

Stefano Zamagni, che ha presieduto la Commissione ministeriale per la riforma del non profit in Italia, tuttavia ha affermato che è necessario ritagliare al terzo settore uno spazio non più meramente surrogatorio di Stato e mercato. Secondo questa chiave di lettura, una società come la nostra, entrata nella fase post-industriale, presenta una pluralità di centri decisionali, per cui la diarchia Stato-mercato è spesso inadeguata a comprendere la rete di rapporti che caratterizza il nostro tempo. Il terzo settore, a ragione della predetta tesi, è in crescita costante da diversi anni e per il futuro promette progressi altrettanto incoraggianti, tanto che le sue dimensioni non possono più essere spiegate da sole ragioni di fallimento di mercato o dello Stato.

Anche in Italia il fenomeno è in forte crescita, aiutato anche dalla recente riforma fiscale del non profit con la D.Lgs. 460/1997 che ha creato la figura delle anzidette ONLUS, cioè le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale, che da tutti è ritenuta la novità più importante. Si evince da una interpretazione sistematica del Decreto, la forte volontà del legislatore di lanciare il terzo settore permettendogli di coprire gli spazi un tempo occupati dallo Stato, contribuendo in tal modo a ridisegnare il sistema del Welfare.

La nascita delle ONLUS ha una importanza non indifferente. Per la prima volta, infatti, lo Stato dà rilievo, da un punto di vista fiscale, al “fine” dell’attività commerciale di una impresa. In passato contava l’oggettività dell’attività commerciale, perché essa doveva essere assoggettata a imposte. Oggi se il fine

dell'impresa è di utilità sociale essa viene fiscalmente agevolata. Questa nuova impostazione, secondo il giudizio unanime degli operatori, sarà di grande aiuto nella crescita del terzo settore. Opportunità, quindi, che dovrà essere sfruttata anche in Abruzzo.

In Italia il terzo settore conta più di 400.000 occupati retribuiti e più di 270.000 volontari. Cifre, a dire il vero, non eclatanti. Secondo dati recenti, gli occupati del non profit si trovano soprattutto nel campo dei servizi sociali (circa il 33%), istruzione e ricerca (28%), nella sanità (14%), mentre per il fatturato al primo posto si piazzano i servizi sociali (21%), seguiti da istruzione e ricerca (21%) e sanità (17%).

Secondo gli esperti, saranno i servizi ambientali (oggi allo 0.5%), oltre a quelli di assistenza agli anziani e alle fasce disagiate quelli destinati all'espansione. Si denota anche una forte realtà in crescita delle cooperative sociali, sia quelle di tipo A che quelle di tipo B. Le coop. sociali "A" svolgono mansioni di tipo socio-assistenziale. Le coop. sociali "B" sono invece finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Concentrando invece l'attenzione alla composizione quantitativa delle Organizzazioni non lucrative esistenti in Abruzzo, facciamo subito rilevare che ancora non ci sono statistiche ufficiali al riguardo anche se, dato l'interesse crescente in materia, è dato sapere che sono in fase di elaborazione, da parte dell'ISTAT, indagini statistiche appropriate.

I dati che si sono potuti acquisire riguardano esclusivamente le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali, tramite l'Ufficio Regionale dell'Impiego e della Massima Occupazione e l'Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro ed altre fonti. Purtroppo essi risultano essere troppo scarni per descrivere la realtà del fenomeno nella nostra regione. I notevoli problemi riscontrati nella raccolta del materiale statistico, mettono in evidenza una forse esagerata disattenzione delle amministrazioni pubbliche alla studio quantitativo e qualitativo di tale fenomeno che, invece, sempre più dovrebbero meritare riguardo da parte delle stesse.

Donatella Furia

L'Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro ha fornito dati, che si riferiscono alla situazione delle organizzazioni non lucrative che operano nel sociale in Abruzzo. In particolare riguardano dati qualitativi e quantitativi con riferimento sia alle istituzioni pubbliche sia a quelle private. La ricerca è stata effettuata in previsione dell'applicazione di un "piano sociale regionale", che dovrebbe avere lo scopo di individuare le aree economicamente deboli e forti del comparto sociale regionale, al fine di promuovere lo sviluppo o consolidarne la crescita.

L'indagine statistica ha rilevato e censito istituzioni pubbliche e private che erogano servizi di "qualità sociale" istituzionalmente riconosciute, mentre ha trascurato completamente l'apporto delle organizzazioni non lucrative esistenti ma non iscritte negli appositi registri. Sono stati estrapolati i dati rientranti effettivamente nella categoria degli enti non profit e, si è rilevato, che nel 1996 esistevano 155 organizzazioni non lucrative, di cui 106 di volontariato e 49 cooperative sociali sparse per l'intero territorio abruzzese.

7. Turismo e settore non profit

Andando ad analizzare i dati congiunturali per settori, alla consapevolezza di un netto miglioramento dell'Abruzzo rispetto alla situazione meridionale, si unisce la preoccupazione di un mancato effettivo raggiungimento da parte della stessa regione di una struttura produttiva che la annoveri a tutti gli effetti tra quelle non meridionali. Oggi l'Abruzzo, non è più regione del Mezzogiorno, ma non è nemmeno regione del Nord dal punto di vista strutturale, data la disoccupazione giovanile, l'inadeguatezza del sistema formativo, la carenza di infrastrutture, la povertà del sistema creditizio e la sussistente debolezza delle imprese abruzzesi.

Tralasciando gli aspetti congiunturali dell'industria abruzzese e di quelli dell'agricoltura, ci sembra promettente, ai fini dello sviluppo del non profit in Abruzzo, fare alcune

considerazioni sul turismo.

L'andamento congiunturale del turismo abruzzese risulta in questi anni senz'altro positivo, anche se si avvicinano dati di crescita a dati di situazioni di assestamento. Si delineano comunque sempre più i caratteri del nostro turismo regionale, il quale risulta essere ancora monosettoriale, cioè legato alla specificità dei luoghi e a fattori stagionali e non da innovativi sviluppi verso l'integrazione delle diverse forme di turismo esistenti (balneare, montano, religioso, culturale, ambientale-naturalistico, gastronomico, agriturismo, ecc.). Il turismo abruzzese, in sostanza, è un turismo sostanzialmente stagionale, costiero e fortemente concentrato in aree circoscritte del territorio (più del 60% del movimento turistico abruzzese, cioè delle presenze, si concentra nella Provincia di Teramo). Questa è una situazione tipica dei sistemi turistici carenti di integrazione di dotazioni strutturali e infrastrutturali, ma anche e soprattutto di insufficiente organizzazione delle funzioni di controllo e di governo da parte dell'Amministrazione pubblica. Tali carenze hanno fatto registrare, dato l'aumento della domanda turistica, uno sviluppo quasi esclusivamente del turismo della casa per le vacanze. I limiti di questo modello sono evidenti, modello che si sintetizza in due parole: "neve e mare".

È necessario innanzitutto un notevole sforzo da parte degli enti pubblici affinché promuovano la nostra regione non solo come regione della "neve o mare", ma anche di quella avente molte altre risorse inestimabili. La nostra è anche la regione dei parchi, nonché meta di pellegrinaggi religiosi (si pensi, ad esempio, alla Basilica di Colle Maggio a L'Aquila, ai santuari di San Gabriele a Isola del Gran Sasso, del Volto Santo di Manoppello, di Casalbordino, di Lanciano, della Scala Santa di Campli, ecc.), specie se consideriamo anche le occasioni nascenti dal Giubileo del 2000,

Inoltre, può essere meta di un certo turismo culturale e gastronomico, nonché agriturismo.

Una questione importante è quella relativa alla identificazione dei soggetti che sono chiamati a svolgere un ruolo di

Donatella Furia

promozione e sviluppo di tale turismo. La mancanza di dotazione di servizi non permette un adeguato sviluppo di forme turistiche alternative, come quelle ambientali-naturalistiche, storiche, religioso-culturali, sociale, ecc.. La sempre maggiore propensione della domanda verso queste forme turistiche appare a tutti gli effetti una occasione sulla quale è possibile impostare in parte un modello applicativo di sviluppo in Abruzzo degli enti non profit. Al riguardo essi potranno coprire un ruolo molto importante: quello della promozione della nostra Regione in tutta Italia ed anche all'estero.

8. I possibili modelli applicativi del non profit in Abruzzo

Il non profit in Abruzzo, come in Italia, avrà senz'altro sviluppi consistenti, probabilmente in maniera più marcata nelle seguenti aree:

- i servizi ambientali
- assistenza agli anziani e alle fasce disagiate
- cooperative sociali, sia di tipo socio-assistenziale che per le persone svantaggiate

Tra l'altro, per le caratteristiche intrinseche del nostro territorio (regione dei parchi, potenzialità di sviluppo del settore turistico, invecchiamento della popolazione, ecc.) si evidenziano le seguenti possibili aree di sviluppo di tale modello organizzativo:

- turismo sociale e culturale che valorizzi anche le risorse interne dell'Abruzzo, sia quelle naturali (dei parchi), sia quelli artistico-religioso-culturali (monumenti, santuari, ecc.) tramite la nascita e lo sviluppo di associazioni culturali di ogni genere, specie quelle volte a promuovere la storia, l'architettura e le altre opere d'arte, la natura e la tutela dell'ambiente, nonché l'arte culinaria tipica, ecc.;
- associazioni culturali sportive, specie quelle invernali;
- comitati per realizzare monumenti, festeggiamenti, mostre, ecc. atti a valorizzare le bellezze della nostra Regione;

- cooperative di solidarietà sociali volte a perseguire la gestione di servizi educativi sul valore e sulla bellezza delle ricchezze della natura;
- le IPAB, soprattutto a favore degli anziani, visto l'invecchiamento della popolazione abruzzese;
- gli enti ecclesiastici, soprattutto in occasione del grande Giubileo del 2000;
- associazioni di volontariato sanitarie soprattutto nelle zone montane, in cui l'invecchiamento della popolazione e la distanza dalle unità sanitarie locali renderebbero utili questi enti;
- enti per l'obiezione di coscienza, specie nell'incremento e nella tutela del nostro patrimonio forestale;
- enti per la formazione professionale, volti a favorire la nascita di nuove professionalità, soprattutto nel campo turistico.

9. Conclusioni Generali

L'incentivazione all'economia del non profit in Abruzzo avrebbe indubbiamente il notevole pregio di ottenere la nascita e lo sviluppo di nuove organizzazioni produttive in ambiti fondamentali per la comunità, quali i servizi sociali, la tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale, ecc, e, al contempo, il vantaggio di creare nuova occupazione. In sostanza si ritiene che tali interventi metterebbero in moto iniziative che fanno da ponte tra due esigenze: la disoccupazione e i bisogni sociali insoddisfatti. Esigenze che in Abruzzo sono molto sentite, dati gli alti tassi di disoccupazione e la bassa qualità dei servizi sociali, culturali e di tutela dell'ambiente, specie a confronto con il centro-nord Italia, con cui oggi dobbiamo confrontarci.

La disoccupazione in Abruzzo, come nel meridione, va attribuita ancora a cause che si possono ricollegare più al lato della offerta, piuttosto che a quello della domanda, nel senso

Donatella Furia

che ci sono vincoli per così dire strutturali che impediscono alla produzione di beni e servizi del territorio abruzzese di adeguarsi alla potenziale domanda degli stessi

Pertanto, al di là dell'utilità o meno di politiche keynesiane, specie quelle volte ad abbassare i tassi di interesse per incentivare la domanda di investimenti che sicuramente sarebbero comunque opportune, sarebbero utili in Abruzzo interventi volti a rimuovere i fattori che rendono "strutturali" i tassi di disoccupazione e la bassa qualità dei servizi sociali.

Interventi quindi che dovrebbero essere rivolti all'adeguamento delle infrastrutture, al capitale umano (nuove professionalità, ecc.), e tutto quell'insieme di cultura, rapporti, interconnessioni e sinergie che consentono a ciascun individuo un aumento della propria produttività, cioè di valorizzare al meglio il proprio capitale umano.

Il terzo settore può svolgere una funzione positiva per lo sviluppo economico e sociale dell'Abruzzo se riesce a rimuovere i predetti vincoli strutturali. Pertanto servono politiche pubbliche che devono essere dirette alla riqualificazione dello Stato sociale e alla riorganizzazione delle strutture per rendere possibile all'offerta di potersi adeguare alla domanda, in quanto un intelligente promozione del terzo settore, con le sue implicazioni civili, sociali e, quindi, economiche, non può non avere riflessi positivi nell'ambito del mercato del lavoro e dell'intero sistema economico abruzzese.

Riferimenti bibliografici

- Alchian, A. A. (1961): "*Some Economics Of Property Rights*", Santa Monica, Rand Corporation, (Ed. It. [1989], in Brosio G.A a cura di *Teoria Economica Dell'organizzazione*, Cit, pp.87-110).
- Alchian, A. A. - Demsetz, H. (1972): "*Production, Information, Costs and Economic Organizations*", *American Economic Review*, n.62 pp.777-795.
- Beveridge, W. H. (1942): "*Social Insurance And Allied Services*", London, Macmillan.
- Borzaga, C. - Gui, B. - Schenkel, M. (1995): "*Disoccupazione e bisogni insoddisfatti: il ruolo delle organizzazioni non profit*", *Quaderni di Economia del Lavoro*, n. 52.
- D'Acunto, S. - Musella, M. (1995): "*Il ruolo del Terzo Settore tra disoccupazione e crisi del Welfare State. Un commento alla proposta di Lunghini*", *Studi Economici*, n. 2.
- Hansmann, H. (1980): "*The role of non profit enterprice*", *Yale law journal*, n° 89, 1980, pp.838 ss.
- James, E. (1989): "*The Non Profit Sector In International Perspective*", New York. Oxford University Press.
- Lunghini, G. (1995): "*L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*", Bollati Boringhieri, Torino.
- Rifkin, J. (1995): "*The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*", G.P. Putnam's

Sons, (trad. italiana: La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato, Baldini & Castoldi, Milano, 1995).

Sen, A. (1997): "*On economic inequality*". - Enlarged ed. with a substantial annexe *On Economic Inequality after a Quarter Century* / James Foster and Amartya Sen. - Oxford: Clarendon Press.

Smith, A. (1776): "*Ricerca sopra la natura e le cause della ricchezza delle Nazioni*"

Weisbrod, A. B. (1988): "*The non profit economy*", Harvard University press, Cambridge Massachusetts London, England.

Zamagni, S. (1996): "*Organizzazioni Non-Profit e Economia di Mercato: un progetto di Economia Civile*" in "Le organizzazioni senza fine di lucro", Centro Nazionale Di Prevenzione E Difesa Sociale, Pp.103-119.

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE a cura di G. Di Martino

Hans-Peter Martin - Harald Schumann, *La trappola della globalizzazione. L'attacco alla democrazia e al benessere*, Edition Roetta, Bolzano, 1997.

La globalizzazione è il tema più importante del nostro tempo. Dopo aver eseguito ricerche su scala mondiale, due esperti, entrambi redattori del settimanale tedesco *Der Spiegel*, presentano un libro chiaro e dettagliato sull'argomento. Raccontano che cosa succede dietro le quinte del mondo finanziario, della politica e delle multinazionali. Smascherano, a loro giudizio, comode bugie e propongono soluzioni. "La globalizzazione non è un evento naturale" - sostengono gli autori - " il tempo del disorientamento generale è finito".

Alla fine del settembre 1995 l'élite del potere mondiale, 500 statisti, presidenti di multinazionali e scienziati di spicco, discutono a porte chiuse il XXI secolo. Le previsioni dei timonieri del mondo sono tutt'altro che incoraggianti: in futuro servirà soltanto un quinto di tutta la forza lavoro. Per tenere su di morale il "resto" (ovvero l'80%) della popolazione in cerca di occupazione, ci sarà il "tittytainment": i disoccupati potranno cioè godere dell'*entertainment* e nutrirsi al seno ("tits") dei pochi che producono.

I paesi finora industrializzati corrono a velocità spaventosa verso questa visione raccapricciante. Perfino in Germania ci sono già sei milioni di disoccupati in cerca di un lavoro sicuro. Pare però -sostengono gli autori - che il lavoro sicuro non ci sia più. Agli operai della Volkswagen, della Philips, e della Olivetti, si affiancano in Europa ora otto milioni di ingegneri, bancari, impiegati delle società telefoniche e perfino esperti di informatica che temono per il loro posto di lavoro. Ovunque si sentono le stesse lamentele. Con i loro bassissimi salari, la Cina, l'India e l'Europa dell'est sono diventati i nuovi concorrenti sul mercato mondiale, bisogna - dicono - regolarsi di conseguenza.

Nella realtà, quindi, sembra che nessuno sia in grado di far fronte alla velocità con cui procede la globalizzazione. Tuttavia, Martin e Schuman ritengono che quello che a loro sembra un attacco alla democrazia ed al benessere non sia affatto il risultato di un inarrestabile progresso tecnico ed economico. Esistono, cioè, alternative realistiche: la globalizzazione non conduce necessariamente in un vicolo cieco, la pace sociale è ancora possibile.

Nell'ultima parte del loro lavoro gli autori propongono pertanto dieci possibilità per scampare a questa trappola di rapporti sempre più stretti che collegano le economie, la politica, i media e le problematiche ambientali di tutto il mondo:

Schede bibliografiche

1. Un'unione europea democratica e capace di agire
2. Il rafforzamento e l'uropeizzazione della società civile
3. L'unione monetaria europea
4. Leggi europee anche sulla tassazione
5. L'introduzione di una tassa sui redditi provenienti dal commercio di valute (Tobin-tax) e sui mutui concessi a banche extraeuropee
6. Standard minimi ecologici e sociali per il commercio mondiale
7. Una riforma fiscale ecologica su scala europea
8. L'introduzione di una tassa europea sui beni di lusso
9. La costituzione di sindacati europei
10. La fine della deregolamentazione senza garanzie sociali.

Vittorio Emanuele Parsi, *Interesse nazionale e globalizzazione*, Jaca Book, Milano, 1998.

Globalizzazione è diventata una sorta di parola magica sulla bocca di tutti sotto la quale si celano però cose molto diverse tra loro e soprattutto problemi di non facile soluzione. Si prenda ad esempio il fenomeno delle concentrazioni economiche, industriali e finanziarie, fatte attraverso fusioni e incorporazioni, ma anche e soprattutto il ben più diffuso processo di trasformazione nel modo di produrre. Accanto al *sempre più grande*, cresce l'importanza ed il peso (ma non la forza contrattuale e di mercato) del *sempre più piccolo*. Ed è qui che si gioca il rapporto, sempre più difficile e conflittuale, tra locale e globale, tra piccoli territori e mercato globale, tra piccole nazioni che crescono e vecchi Stati che vengono progressivamente svuotati di ruolo e di potere.

Per capire qualcosa di più di quanto sta accadendo, appare utilissimo questo libro di Vittorio Emanuele Parsi, dove si affronta il delicato problema della sovranità dello Stato e del perseguimento dell'interesse generale dentro i nuovi processi di globalizzazione economica. Scrive infatti Parsi che lo Stato vede ora muovere dall'arena economica gli attacchi più duri alla sua pretesa di sovranità, cioè proprio dall'area in cui lo Stato del dopoguerra aveva cercato una diversa fonte di legittimazione del proprio potere.

Ad essere eroso, ritiene l'autore, è soprattutto il rapporto locale/globale, interno/esterno: "ovvero il fatto che tra eventi politici ed economici all'interno del territorio di uno Stato e avvenimenti politici ed economici di portata globale, il confine si fa sempre più labile". Per cui, sostiene il Parsi, occorre cercare concetti politici e categorie di analisi economiche che posseggano capacità di azione tanto nell'ambito domestico, quanto in quello globale. L'interesse nazionale, concetto infatti richiamato nel titolo del volume accan-

to a quello di globalizzazione, "si colloca appunto su questo crocevia".

Il libro è davvero utile per la comprensione del fenomeno globalizzazione, fenomeno alle mille facce, non riconducibile ad un unico paradigma omnicomprendente. La lettura dell'Autore è soprattutto politologica, dunque tanto più opportuna in tempi di prevalenza (anche culturale) di analisi esclusivamente economiche. Anche perché, quanto più la globalizzazione diffonde ed estende i suoi effetti, tanto più crescono le distanze tra i ricchi ed i poveri, tra i winners ed i losers. In conclusione si può ritenere che Parsi sia decisamente ottimista, forse molto più di quanto la realtà odierna lasci supporre.

Luigi Prosperetti - Alessandro Sembenelli (a cura di), *Globalizzazione e concorrenza. Come cambia l'industria italiana*, in "L'industria - rivista di Economia e politica industriale", Il Mulino, Bologna, n. 4, ott. - dic. 1998.

Dopo diversi anni, il convegno della rivista L'industria, svoltosi a L'Aquila nella primavera del 1998, è tornato ad essere centrato essenzialmente sui settori industriali italiani, analizzandone il posizionamento strategico e le prospettive, nel quadro dei processi di globalizzazione e dell'andamento del grado di concorrenza.

Il convegno è stato articolato in una sessione generale che ha analizzato in modo complessivo il posizionamento della nostra economia, e in sessioni parallele dove sono stati approfonditi tre grandi comparti: informatica e telecomunicazioni, made in Italy, e mezzi di trasporto. Con una divisione del lavoro che si è rivelata proficua, agli economisti è stato chiesto uno sforzo di analisi ed agli operatori un lavoro di discussione, di cui in questo volume si possono trovare le utili tracce nelle sintesi curate dai presidenti di ciascuna sessione.

Nella sessione introduttiva si è tracciato un ampio quadro di riferimento degli ampi margini di arbitraggio tra livelli e strutture di costo in Paesi diversi che si aprono alle aziende globali. Introducendo un tema che ha costituito una sorta di filo comune di molte relazioni, pur tenendo conto di alcune eccezioni, le imprese italiane si situano in questo scenario prevalentemente in settori caratterizzati da una competizione locale o da un assetto monopolistico.

Cercare di sintetizzare in poche righe le analisi e le riflessioni emerse nelle relazioni e nel dibattito che le ha accompagnate non è un'impresa facile, data la molteplicità dei temi trattati e degli approcci metodologici adottati. Tuttavia, sembra sia identificabile un tema di fondo che è riecheggiato nel corso del convegno: la globalizzazione ha reso più urgente per il sistema industriale nazionale il superamento dei molteplici ritardi strutturali del nostro Paese.

Schede bibliografiche

L'impressione generale che si ricava dai molti lavori presentati è comunque che i punti di debolezza non siano tra di loro indipendenti ma presentino forti sinergie negative. In altri termini, affinché le imprese nazionali siano messe in condizioni di competere efficacemente nel nuovo scenario globalizzato è opportuno agire congiuntamente per il superamento dell'insieme dei ritardi strutturali richiamati e non limitarsi ad intervenire su un sottoinsieme limitato di questi. Il tono complessivamente preoccupato che è emerso testimonia la difficoltà di questo compito.

Il "come" governare il poderoso processo di globalizzazione in corso, minimizzandone gli effetti negativi, rimane, pertanto, il vero nodo ancora da sciogliere: saremo capaci di godere i benefici della globalizzazione, senza mettere in pericolo la coesione sociale della nostra gente? Oppure saremo travolti dalla "sua" onda lunga e dai semi del conflitto sociale? Sfortunatamente non esistono ancora risposte univoche a tali complessi quesiti.

Come ha acutamente sottolineato l'autorevole sociologo tedesco Ralf Dahrendorf, governare la globalizzazione equivale a realizzare una sorta di "quadratura del cerchio"; dovremo infatti provare a conciliare la domanda di maggiore efficienza del sistema produttivo con quella di una società più equa; dovremo combinare sapientemente benessere economico, coesione sociale e libertà politica in modo da preservarle tutte insieme simultaneamente. È questa, ritengono gli economisti, la grande sfida che le società moderne dovranno affrontare alle soglie del terzo millennio.

Augusto Graziani - Anna Maria Nassisi (a cura di), *L'economia mondiale in trasformazione*, Manifestolibri, Roma, 1998.

L'economia mondiale si muove oggi in un regime che tende alla completa libertà di movimenti e di traffici: persone, merci, capitali finanziari, sono liberi di passare da un mercato all'altro e da un paese all'altro a seconda delle convenienze, in uno schema che aspira a riprodurre nella realtà storica lo schema del mercato di concorrenza. Le frontiere nazionali rappresentano sempre meno una demarcazione significativa per l'industria, la forza lavoro, i capitali, il management, propri di una singola nazione. L'economia si muove all'insegna della globalizzazione.

Quello che alcuni definiscono con soddisfazione "il trionfo del capitalismo" continua però a sollevare molteplici interrogativi e a suscitare vive perplessità: interrogativi e perplessità che sono stati oggetto del convegno che, per iniziativa della rinnovata Fondazione Istituto Gramsci, si è tenuto a Roma nell'ottobre del 1994.

I lavori che vengono presentati in questo volume traggono origine da alcune

delle relazioni presentate in quell'occasione. Al centro dell'analisi le contraddizioni tra l'organizzazione politica nazionale degli stati e un modo di produzione che la scardina attraverso il flusso di capitali, forza lavoro, informazione e tecnologia. La globalizzazione delle strutture produttive tende quindi a centralizzare, mediante un sistema circolare di informazione, l'assetto dell'intero sistema-mondo.

Nei saggi che compongono il volume vengono messi a fuoco alcuni degli aspetti decisivi delle trasformazioni del paesaggio economico contemporaneo: le disuguaglianze sempre più marcate nella distribuzione dei redditi e quindi la crescente frammentazione che caratterizza la società italiana di oggi, l'irreversibilità della disoccupazione di massa, l'emergere del capitalismo d'assalto in Asia Orientale, le tensioni che percorrono la Russia post-sovietica alle prese con il libero mercato.

Il giudizio complessivo sui caratteri che va assumendo il capitalismo moderno è piuttosto negativo: oggi, in un mondo nel quale l'economia è dominata dagli imperativi del Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale, e nel quale gli Stati Uniti si riservano le operazioni di polizia internazionale, "la globalizzazione dei mercati è spesso sinonimo della globalizzazione del potere di un numero ristretto di compagnie multinazionali". Il capitalismo di oggi, concludono gli autori, non sembra essere quindi un'alternativa accettabile, sia sul piano delle libertà che su quello dell'uguaglianza o della sopravvivenza.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

DOMINICK SALVATORE è Preside della Facoltà di Economia alla Fordham University di New York. È stato Presidente della International Trade and Finance Association ed è Presidente dell'Accademia delle Scienze di New York. È consulente alle Nazioni Unite, Fondo Monetario, Banca Mondiale, Economic Policy Institute, nonché di varie banche e multinazionali. È autore di 34 libri e ha pubblicato numerosi articoli, tradotti in molte lingue, sulle più importanti riviste internazionali. Cura la collana di Economia per la Greenwood Press ed è Co-Editor del Journal of Policy Modeling, Open Economies Review e American Economic Review.

NICOLA MATTOSCI è docente di Economia Politica nella Facoltà di Economia di Pescara e nell'Università di Teramo. Nel periodo 1992-97 ha insegnato anche all'Università di Firenze. È stato *Visiting Researcher* in diverse Università europee e Nord americane. Ha pubblicato vari contributi, tra l'altro, sulla teoria della domanda effettiva, dell'occupazione, del saggio di interesse, dei processi di mercato.

TONINO SCLOCCO è professore associato di Statistica all'Università G. D'Annunzio dal 1987. Coordina il gruppo di ricerca co-finanziata dal MURST dal titolo: "Valutazione nei servizi alla persona". La sua attività di ricerca metodologica ed applicata è documentata dai suoi lavori scientifici ed è guidata dall'esigenza di proporre nuovi strumenti d'analisi che possano aiutare nella comprensione dei fenomeni sociali, economici ed ambientali.

TONIO DIBATTISTA è professore associato di Statistica all'Università G. D'Annunzio. Il suo principale interesse di ricerca riguarda la statistica spaziale, il riconoscimento dei patterns ed i modelli spazio-temporali applicati a dati ambientali, temi sui quali ha prodotto varie pubblicazioni.

VALENTINO LARCINESE è ricercatore presso il Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines e studente di PhD alla London School of Economics. Si è laureato in Discipline Economiche e Sociali alla Bocconi di Milano ed ha successivamente conseguito il Master in Economics presso la University of York.

M. ALESSANDRA ANTONELLI è borsista dell'Università G. D'Annunzio. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Economia Politica presso l'Università di Roma "La Sapienza". Ha svolto attività di ricerca presso la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (Ministero del Tesoro) ed è stata professore a contratto di Economia Industriale presso l'Università G. D'Annunzio negli a.a. 97/98 e 98/99. Vincitrice Borsa di Ricerca *Federico Caffè* della Fondazione Caripe.

DONATELLA FURIA si è specializzata come borsista dell'UE – Ministero del Lavoro in Tecniche di progettualità dello sviluppo ed analisi costi-benefici. Si è specializzata all'Università Cattolica di Milano in Economia del Terzo Settore. Attualmente è professore a contratto di Economia Politica dell'Università di Teramo. Vincitrice Borsa di Ricerca *Federico Caffè* della Fondazione Caripe.

Finito di stampare
nel mese di Settembre 1999
dell'Industria Grafica DE.MA. s.a.s. - Pescara
per Fondazione Caripe - Edizioni Tracce
Via Vittorio Veneto, 47
65123 PESCARA
Tel. 085/76658

Finito di stampare
nel mese di Settembre 1999
dell'Industria Grafica DE.MA. s.a.s. - Pescara
per Fondazione Caripe - Edizioni Tracce
Via Vittorio Veneto, 47
65123 PESCARA
Tel. 085/76658