

# SULLA POLITICAL ECONOMY DEL DEFICIT PUBBLICO NELL'ITALIA LIBERALE

EMMA GALLI E ROBERTO RICCIUTI

## ***Sulla political economy del deficit pubblico nell'Italia liberale\****

Emma Galli\*\* (Università di Roma La Sapienza)  
Roberto Ricciuti (Università di Firenze e CESifo)

In questo lavoro si analizzano diverse determinanti della dimensione dei disavanzi nel Regno d'Italia durante il periodo 1861-1914. In particolare, utilizziamo un modello di elettore mediano che include l'ipotesi di illusione fiscale. L'analisi empirica, attraverso una metodologia VECM, da un lato conferma l'ipotesi di uno sfruttamento da parte della classe politica dei contribuenti non aventi diritto al voto attraverso il ricorso alle imposte indirette, dall'altro evidenzia l'esistenza di un limite di tollerabilità fiscale che richiede il ricorso ai disavanzi. Rileviamo inoltre una relazione negativa di breve periodo tra spesa pubblica e prezzi dei beni privati laddove nel lungo periodo emerge una relazione di sostituzione tra beni privati e beni pubblici. L'effetto positivo nel breve periodo del reddito sulla spesa pubblica che caratterizza i paesi nelle fasi iniziali dello sviluppo economico, diventa negativo nel lungo periodo dove si osserva uno spostamento della domanda verso i beni privati in un'ottica di sostituibilità tra spesa pubblica e privata. In un contesto di spesa di tipo redistributivo assai limitata e di suffragio ristretto l'impatto della disuguaglianza del reddito sulla spesa pubblica come pure quello del numero dei votanti non appare significativo.

\* Desideriamo ringraziare Giovanni Federico e Fabio Padovano per i loro commenti a precedenti versioni di questo lavoro. Vale la formula liberatoria.

\*\* Autore cui inviare la corrispondenza: Dipartimento di Teoria Economica e Metodi Quantitativi per le Scelte Politiche, Università di Roma "La Sapienza". Piazzale Aldo Moro 5, 00185 Roma. Email: emmagalli@hotmail.com

“Contenere la spesa pubblica in così ristretti confini, che potessero bastare ad essa le risorse derivanti da un mite e riguardoso ordinamento tributario, sarebbe stato senza dubbio desiderabile, ma non era possibile nei primi tempi della vita nazionale... Da tre principali fonti prendeva alimento il crescere delle pubbliche spese, o traevano origine le difficoltà a limitare talune di esse: le necessità militari, le opere pubbliche, l'ordinamento amministrativo del paese”  
A. Plebano (1900; 2).

## **1. Introduzione**

Diversi studi di storia economica hanno analizzato la politica macroeconomica in Italia con particolare attenzione alla politica fiscale e all'evoluzione del debito pubblico (Toniolo e Ganugi, 1992; Marongiu, 1996a, b; Zamagni, 1998; Artoni e Biancini, 2003; Ricciuti, 2008). Con riferimento al periodo 1861-1914 la maggior parte dei lavori sulla finanza pubblica sono stati in un certo senso funzionali all'analisi dello sviluppo economico, concentrandosi sul ruolo svolto dallo Stato nel processo di crescita dell'economia italiana o sui rapporti Stato-industria. Le politiche pubbliche sono state analizzate a livello microeconomico, con riferimento agli effetti che la costruzione della rete ferroviaria ed il loro rendimento o l'applicazione delle tariffe protezionistiche hanno avuto sullo sviluppo di specifici settori industriali (Fenoaltea, 2006). Questi studi, tuttavia, non considerano il ruolo che le istituzioni e i processi politici hanno avuto sui comportamenti della classe politica del tempo nella formazione delle decisioni di bilancio e di finanziamento del settore pubblico. Fanno eccezione, in tal senso, i lavori di Ferrero e Santagata (1981) che analizzano il ciclo economico-elettorale nel Regno d'Italia nel periodo 1867-1913; di Fratianni e Spinelli (1982) che interpretano la dinamica della spesa pubblica nel periodo 1861-1979 attraverso tre modelli alternativi, e precisamente di domanda dei beni pubblici, di gruppi di interesse e unredistributivo; di Brosio e Marchese (1988) che elaborano e verificano empiricamente modelli di tipo redistributivo, adattandoli alle caratteristiche politico-istituzionali sistemi di governo che si sono succeduti in Italia a partire dal 1861; di Fiorino e Ricciuti (2008) che

analizzano l'aumento della spesa pubblica nell'Italia liberale mediante un modello di gruppi di interesse.

Il nostro lavoro si inserisce in questo filone e si propone di verificare l'ipotesi che i governi dell'epoca abbiano fatto frequente ricorso ai disavanzi come modalità di finanziamento della spesa pubblica limitando l'onere fiscale corrente al fine di acquisire il consenso elettorale e di scaricare parte del suo costo sulle generazioni future.

Il lavoro è organizzato come segue: nel paragrafo 2 si discute la dinamica della spesa pubblica nell'Italia liberale includendo, accanto alle determinanti tradizionali, l'ipotesi dell'illusione fiscale nella formulazione di Buchanan e Wagner (1977). Nel paragrafo 3 si specifica il modello empirico e nel quarto si discutono i risultati dell'analisi. Seguono alcune considerazioni conclusive.

## **2. Spesa pubblica ed illusione fiscale nell'Italia liberale**

La letteratura economica identifica una serie di fattori socioeconomici (il reddito, il grado di urbanizzazione, la popolazione, i prezzi dei beni pubblici e privati, il livello di tollerabilità dell'imposizione fiscale) e politico-istituzionali (sistemi politici, leggi elettorali, estensione del suffragio) da cui dipende la domanda di spesa pubblica (Brosio, 1993).

Accanto a questi fattori può assumere un ruolo rilevante l'ipotesi che la classe politica utilizzi il *deficit spending* come canale di finanziamento della spesa a causa di un fenomeno di illusione fiscale. La possibilità che il comportamento individuale non sia sempre caratterizzato da informazione e razionalità perfetta è alla base di tale fenomeno. Generalmente l'illusione fiscale si verifica in presenza delle seguenti condizioni: 1) i votanti-contribuenti non sono consapevoli dei futuri obblighi fiscali causati dai deficit correnti; 2) scontano gli impegni futuri ad un tasso di interesse più alto del tasso di interesse sui titoli del

debito pubblico; 3) hanno vite finite e valutano l'onere futuro durante la vita più dell'onere imposto alle generazioni future.

Una naturale estensione dell'approccio di illusione fiscale è rappresentato dalla scelta della combinazione debito/imposte e dai suoi effetti sulla spesa pubblica. Buchanan e Wagner (1977) hanno sostenuto che la sostituzione del finanziamento della spesa pubblica attraverso imposte correnti con il ricorso al debito pubblico riduce i prezzi dei beni e servizi così come sono percepiti dai votanti-contribuenti che non anticipano completamente gli oneri fiscali futuri impliciti nel ricorso al debito. Una volta che queste, o alcune di queste condizioni, siano soddisfatte, si determinerà un'elasticità negativa della domanda per i beni e servizi pubblici rispetto al prezzo percepito per cui la spesa pubblica tenderà ad aumentare e il ricorso al deficit a celarne o differirne il costo. In altri termini, il disavanzo riduce il prezzo effettivo pagato dai contribuenti per i servizi forniti dal settore pubblico e quindi ne aumenta la domanda. Ne consegue che la classe politica tende ad evitare il ricorso a un aumento della tassazione per finanziare eventuali incrementi di spesa.

Sottoporremo a verifica empirica questa proposizione con riferimento al comportamento della classe politica del Regno d'Italia nel primo cinquantennio postunitario, caratterizzato da un governo monarchico rappresentativo di tipo parlamentare, in cui il Parlamento e il governo erano sostanzialmente preposti alle decisioni di politica fiscale. In particolare, lo Statuto Albertino del 1848 prescriveva che nessun tributo potesse essere imposto o riscosso senza l'approvazione delle Camere e la sanzione regia (art. 30), sanzione che, peraltro, si rivelò il più delle volte di carattere formale. Inoltre, l'art. 10 imponeva la presentazione in via preliminare alla Camera elettiva di ogni legge di imposizione dei tributi e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato. Senza considerare che la prassi emersa

nell'attività parlamentare aveva visto la prevalenza pressoché assoluta della Camera dei Deputati e del governo nelle decisioni in materia fiscale in tutto il periodo di interesse.<sup>1</sup>

L'utilizzo del modello elettorale cui generalmente la letteratura fa ricorso in questo ambito si adatta al periodo storico di interesse: il grado di controllo degli elettori sull'operato del governo sono maggiori in un sistema in cui il suffragio ristretto e la base uninominale del collegio rendono più diretto il collegamento tra eletti ed elettori. Si consideri in proposito che nel Regno d'Italia il numero dei cittadini aventi il diritto di voto passò dal 2% della popolazione residente nel 1861 all'intera popolazione adulta maschile (sopra i trenta anni o che avesse assolto il servizio militare) nel 1912. La percentuale effettiva dei votanti si dimostrò generalmente bassa, soprattutto a causa della mancata partecipazione degli strati meno abbienti tra gli aventi diritto. L'estensione del corpo elettorale avvenne in due passaggi principali. La percentuale degli aventi diritto al voto passò dal 2,2% nel 1880 al 6,9% nelle elezioni del 1892 e successivamente dall'8,3% del 1909 al 23,2% corrispondente al suffragio universale nel 1913 (Ballini, 1998). I requisiti di capacità e di censo richiesti per gli elettori e il collegamento diretto tra questi e l'eletto facilitato sia dalle limitate dimensioni della circoscrizione elettorale che dalla base uninominale del collegio, comportavano la selezione di una classe politica alquanto omogenea, costituita dai cosiddetti notabili, cioè gli elementi che emergevano tra gli abitanti di ogni singolo collegio, ponendosi in una posizione di rappresentatività dell'ambiente locale. Inoltre il sistema elettorale del doppio turno con il ballottaggio tra i due candidati che, nell'ipotesi di mancato conseguimento del quorum richiesto per l'elezione a primo scrutinio, avevano raccolto il maggior numero di suffragi, portava gli elettori alla convergenza sulle posizioni più moderate, sfumando gli estremismi degli schieramenti in competizione (Negri, 1993). Questo sistema rimase in vigore inalterato fino alla riforma elettorale del 1882 sui requisiti degli elettori e sullo scrutinio di lista

---

<sup>1</sup> Per una storia politica-parlamentare italiana nel primo cinquantennio postunitario si vedano Maranini (1967) e Ghisalberti (1986).

realizzata dalla Sinistra (legge 22 gennaio 1882 e 7 maggio 1882). Il corpo elettorale ne risultò fortemente allargato, giungendo a comprendere tutti coloro che avessero raggiunto il ventunesimo anno di età e sapessero leggere e scrivere, o che pagassero una certa somma di imposta diretta. Naturalmente l'acquisizione del diritto di voto non comportò un'immediata capacità di sfruttarlo.

Questa estensione graduale del suffragio può essere spiegata utilizzando il modello di Acemoglu e Robinson (2006). In un sistema oligarchico l'élite politica ed economica è contraria a qualunque forma di tassazione a fini redistributivi, diversamente dalle classi meno abbienti. Queste, pertanto, possono ricorrere alla strada della rivoluzione per ottenere il diritto di voto e conseguentemente qualche forma di redistribuzione. Per ridurre il rischio di rivoluzione (che distrugge parte della ricchezza nazionale, e quindi dell'élite stessa) i ricchi concedono gradualmente l'estensione del suffragio, a partire dalle classi medie che hanno interessi redistributivi meno forti rispetto a quelli delle classi povere<sup>2</sup>.

Quanto allo stato della finanza pubblica del tempo, si consideri che il pagamento degli interessi sul debito ereditato dagli Stati preunitari e la spesa militare (che rappresentano i tre quarti della spesa pubblica totale in tempo di pace) richiedevano, in un'ottica di finanza ortodossa in cui il principio del bilancio in pareggio era molto sentito sia dalla Destra che dalla Sinistra, un ampio utilizzo dello strumento fiscale e, ciononostante, rendevano a volte inevitabile il ricorso al *deficit spending*. Il resto della spesa era rappresentato dall'Amministrazione generale, di modesta entità e dalla spesa produttiva (prevalentemente per l'istruzione e le infrastrutture) che oscillava nel cinquantennio tra il 20% e il 15% della spesa totale. Complessivamente la spesa pubblica ammontava all'8,98% del PIL nel 1861 e al 12,7% nel 1913. Fino al 1880 ha oscillato intorno al 10% del PIL, con un leggero incremento

---

<sup>2</sup> Con l'allargamento del suffragio alle classi meno abbienti l'elettore mediano, quello decisivo nella determinazione delle politiche, ha un reddito inferiore rispetto a quello appartenente all'élite e quindi ha un maggiore interesse verso una politica di redistribuzione del reddito dall'oligarchia alla classe povera.

dovuto alle spese militari nel 1870, per poi crescere in maniera contenuta e fluttuare tra il 12% e il 13% circa.

La pressione fiscale era passata dal 5,41 nel 1862 al 10,62% dieci anni dopo, per poi assestarsi su valori compresi tra il 12% e il 13% circa tra il 1882 e i primi anni del 1900 fino a diminuire leggermente nel 1913 all'11,43% (Ragioneria Generale dello Stato, 1969; Fenoaltea, 2005)<sup>3</sup>. Le grandi linee del sistema tributario furono tracciate nei primi anni di governo della Destra. Furono proposte, e approvate dal Parlamento, leggi per l'unificazione di tutte le imposte che colpivano il movimento della ricchezza e degli affari. Principali tra esse le imposte di registro e di bollo e quelle riguardanti l'asse ecclesiastico e le concessioni governative. Le imposte sul sale e il tabacco e il monopolio di stato su quest'ultimo furono estese a tutto il Regno. Nel luglio 1864 fu introdotta l'imposta di ricchezza mobile, che colpiva tutti i redditi, esclusi quelli tassati separatamente (terreni e fabbricati). La composizione delle entrate tributarie per grosse categorie amministrative è rimasta in media pressoché costante nel cinquantennio: il 14% del gettito totale alle imposte dirette, il 30% alle imposte sugli scambi e il 45% alle imposte sulla produzione e sul consumo. Tra le imposte dirette, le imposte immobiliari hanno avuto una certa prevalenza su quella mobiliare soltanto nei primi anni, quando il gettito di quest'ultima rappresentava il 4% del totale. Dal 1875 in poi, l'imposta di ricchezza mobile coprì da sola oltre il 50% del gettito delle imposte dirette e arrivò al 60% circa verso la fine del periodo considerato (il 21% del gettito totale).

In conclusione, dal 1861 al 1914 il valore medio del saldo di bilancio è stato dello 0,64%, ha superato il 3% solo nel 1862 e nel 1863 ed ha raggiunto livelli analoghi tra la fine degli anni 1880 e i primi anni 1890 ed alla vigilia della prima guerra mondiale (Ragioneria Generale dello Stato, 1969; Fenoaltea, 2005).

---

<sup>3</sup> Per un'analisi comparata dei diversi dataset concernenti le voci di bilancio e al loro rapporto rispetto al PIL si veda Federico (2008).



### 3. Il modello empirico: variabili, metodologia e dati

Per esaminare la relazione empirica tra deficit e spesa pubblica la letteratura utilizza generalmente la funzione di domanda di beni e servizi pubblici dell'elettore medio, la cui formulazione si basa sull'identità elettore-contribuente. Il modello empirico generalmente stimato in letteratura è il seguente (Mueller, 2003):

$$\log Q_t = a_1 \log P_t + a_2 \log PQ_t + a_3 \log YPC_t + a_4 \log V_t + a_5 \log POP_t + a_6 \log F_t + u_t \quad (1)$$

dove  $Q$  rappresenta la spesa pubblica totale<sup>4</sup>,  $P$  è il prezzo dei beni privati,  $PQ$  è il prezzo dei beni pubblici<sup>5</sup>,  $YPC$  è il reddito pro-capite,  $V$  è il numero degli aventi diritto al voto,  $POP$  è la popolazione che fruisce dei beni pubblici,  $F$  è la misura indiretta della preferenza per il disavanzo e il suo coefficiente l'elasticità rispetto al prezzo percepito della domanda di beni e servizi pubblici ed  $u$  è il termine di errore. Il segno atteso per il coefficiente  $a_1$  può essere positivo o negativo a seconda della relazione di complementarità o sostituzione tra beni privati e beni pubblici, mentre all'aumentare del prezzo del bene pubblico la sua domanda diminuisce. All'aumentare del reddito medio, se i beni pubblici sono normali, allora la loro domanda aumenta ( $a_3 > 0$ ). Il modello di Meltzer e Richard (1984) mette in relazione la quota della spesa sul reddito con l'estensione del suffragio e il rapporto tra reddito medio e reddito mediano, che è un indice sintetico della distribuzione dei redditi. Il segno atteso del coefficiente  $a_4$  è pertanto positivo in quanto, a causa di un effetto reddito, un'estensione del

---

<sup>4</sup> Il volume fisico delle quantità consumate non è osservabile né lo sono i prezzi cui queste quantità sono acquistate. E' possibile osservare solo le voci di spesa del bilancio pubblico.

<sup>5</sup> Istat (1957) forniva sia il prezzo dei beni privati che il prezzo dei beni pubblici la cui affidabilità è stata messa successivamente in discussione. Per questo motivo abbiamo deciso di considerare nella nostra analisi empirica solo il prezzo dei beni privati.

suffragio abbassa il reddito dell'elettore mediano<sup>6</sup>. In linea teorica, è anche ipotizzabile un effetto di congestione-prezzo che influisce sulle conseguenze che l'estensione del suffragio ha sul prezzo che l'elettore decisivo deve pagare. Tuttavia se il bene offerto è pubblico, come in questo caso, la spesa pubblica dovrebbe aumentare quando un incremento nel numero di coloro che sono avvantaggiati dalla spesa pubblica provoca una riduzione, *ceteris paribus*, del prezzo che ciascuno deve pagare. Questa considerazione rafforza il segno atteso positivo di  $a_4$ . Inoltre l'estensione del diritto di voto, *ceteris paribus*, riduce il trasferimento di reddito che ciascun elettore riceve mettendo in atto un effetto di sfruttamento. Anche in questo caso la scarsa incidenza delle spese per trasferimenti sul totale della spesa pubblica ci fa ritenere questo effetto empiricamente ininfluenza. Anche il segno atteso di  $a_5$  è positivo perché all'aumentare della popolazione aumenta la congestione nel consumo di alcuni beni forniti dallo stato e quindi ne deve aumentare l'offerta. In questo lavoro ci proponiamo di verificare se gli effetti dell'illusione fiscale sul modo in cui il contribuente percepisce la propria posizione economica in termini di costi e benefici abbiano avuto un ruolo nella determinazione della politica di bilancio. L'elemento centrale della nostra relazione empirica è la considerazione del prezzo *percepito* dei servizi pubblici come determinante della quantità domandata e la conseguente decisione di finanziamento della spesa mediante il ricorso al disavanzo, messa peraltro in relazione con le variazioni nel numero degli aventi diritto. Come in Brosio e Marchese (1986; 1988) ipotizziamo un modello a suffragio ristretto in cui coloro che godono del diritto di voto differiscono per il reddito, ma hanno le stesse preferenze rispetto ai beni privati e ai beni pubblici. I votanti decidono innanzitutto quale sarà la frazione di spesa pubblica che dovrà essere finanziata dalla tassazione corrente ( $F = T/G$ ). Differenti

---

<sup>6</sup> Si consideri, tuttavia, che se l'ampliamento del corpo elettorale avviene in un periodo di sviluppo del reddito, l'elettore mediano di oggi può essere più ricco in assoluto di quanto fosse ieri l'elettore mediano. Non è sicuramente questo il caso dell'Italia, in cui i tassi di sviluppo del reddito nel primo cinquantennio non sono stati molto elevati.

comportamenti fiscali in periodi caratterizzati da suffragi diversi possono derivare da interessi diversi: abbiamo visto che il nostro elettore decisivo appartiene ad un gruppo elitario che, almeno fino al 1912, detiene il potere politico. Coloro che sono privi del diritto di voto possono influire sulle scelte solo indirettamente, attraverso la pressione sociale sulla classe dirigente (il malcontento diffuso, le rivolte popolari, frequenti soprattutto nel sud, il fenomeno del brigantaggio) oppure ricercandone il favore (la concezione di un liberalismo oligarchico nelle origini ma democratico negli obiettivi era tipica del pensiero moderato dell'epoca).

Nella votazione risulta decisivo l'elettore mediano (Downs, 1957). Generalmente non è facile identificare l'elettore mediano: è possibile che questi sia diverso a seconda delle varie categorie di servizi pubblici, perciò la formulazione dell'elettore medio è stata utilizzata in letteratura frequentemente. Nel nostro caso, date le caratteristiche del sistema socio-politico evidenziate in precedenza, è possibile in linea di principio identificare l'elettore mediano. Infatti, la composizione della spesa pubblica nell'Italia del tempo è poco articolata: servizi istituzionali, come amministrazione, ordine pubblico e difesa, e infrastrutture, in particolare capitale sociale di sostegno allo sviluppo delle attività imprenditoriali sono le voci di spesa principali, oltre agli interessi sul debito. I rappresentanti eletti erano in parte proprietari o rappresentanti di proprietari, interessati al bilancio pubblico per migliorare o consolidare le loro situazioni patrimoniali e proteggere la proprietà anche dal governo.

Inoltre, utilizzare il reddito medio presenta il limite di sottostimare il reddito dell'elettore decisivo, in quanto la distribuzione del reddito è fortemente asimmetrica e la maggioranza degli individui ha un reddito inferiore a quello medio. Perciò si ricorre ad una serie di indicatori che ne colgono gli andamenti (Brosio e Marchese, 1986: 131). Si presume che il reddito dei singoli contribuenti dipenda dal reddito medio della popolazione ( $YPC$ ), dall'asimmetria della distribuzione dei redditi ( $D$ ) e dalla quota della popolazione avente diritto al voto ( $V/POP$ ). Se è ipotizzabile che un incremento del reddito medio e della

disuguaglianza della distribuzione producano un incremento del reddito dell'elettore mediano, un'estensione del diritto di voto dovrebbe abbassarlo. In una democrazia a suffragio ristretto generalmente i più ricchi coincidono con gli aventi diritto al voto e l'estensione del suffragio comporta l'accesso alle urne di gruppi di popolazione più poveri e fa diventare decisivo un elettore più povero rispetto al precedente.

La letteratura empirica ha stimato la funzione di domanda sia nei livelli che nelle variazioni, al fine di ottenere stime di lungo e di breve periodo della variabilità della spesa pubblica rispetto alle variabili indipendenti individuate. Se la stima dell'equazione in livelli può presentare problemi di regressione spuria data la non stazionarietà delle serie, la stima dell'equazione in differenze prime omette le informazioni di lungo periodo. Allo scopo di correggere questi problemi, imponiamo una struttura dinamica sulla relazione tra deficit e spesa pubblica del tipo "meccanismo di correzione dell'errore" che combina entrambi i modelli in livelli e in differenze prime, attraverso l'uso delle variabili differenziate e dei ritardi nei livelli opportunamente scelti. Secondo il modello di correzione dell'errore, l'equazione (1) diventa:

$$\Delta y_t = \Pi y_{t-1} + \Gamma_1 \Delta y_{t-1} + \dots + \Gamma_{p-1} \Delta y_{t-p+1} + u_t \quad (2)$$

dove  $y_t$  è un vettore delle  $K$  serie storiche discusse precedentemente,  $\Pi = -(I_K - A_1 - \dots - A_p)$ ,  $\Gamma_i = -(A_{i+1} + \dots + A_p)$ ,  $A_i$  essendo matrici di coefficienti ( $K \times K$ ) e  $u_t$  è un termine di errori non osservabili. Il primo termine dell'equazione (2) contiene i parametri di breve periodo ed è stazionario, mentre il secondo termine contiene i parametri di lungo periodo ed è integrato di ordine 1. La spesa  $Q$  è determinata da  $F$ , la quota di tassazione corrente. E' possibile anche un fenomeno di causazione inversa: l'aumento del gettito fiscale, rendendo nuove risorse

disponibili, spinge i politici ad aumentare la spesa. La struttura autoregressiva del modello stimato permette di considerare questo aspetto.

La spesa pubblica ( $Q$ ) è misurata in termini reali. Il livello dei prezzi dei beni ( $P$ ) è l'indice dei prezzi al consumo (Fenoaltea, 2002). Il reddito pro-capite ( $YPC$ ) è misurato in termini reali con il prodotto interno lordo al costo dei fattori (Fenoaltea, 2005). In mancanza di un buon indice della distribuzione del reddito ( $D$ ), si è utilizzata una misura di disuguaglianza alla Kuznets, che fa riferimento alle differenze nei prodotti pro-capite tra settori ed è calcolata come rapporto tra deviazione standard e la media del reddito pro-capite nei settori dell'agricoltura e dell'industria, i cui dati sono presi da Fenoaltea (2005).<sup>7</sup> La variabile  $V$  è rappresentata alternativamente dal numero effettivo di votanti o dal numero degli aventi diritto al voto (ISTAT, 1958; Ghisalberti, 1986). La variabile  $POP$  è data dalla popolazione totale presente sul territorio nazionale (ISTAT, 1958). La variabile  $F$  è misurata dal rapporto tra le entrate tributarie e la spesa pubblica (Pedone, 1969). Tutti i valori reali sono calcolati in base 1911 e sono espressi in logaritmi.

---

<sup>7</sup> La costruzione di un rapporto salari/PIL come misura della disuguaglianza dei redditi avrebbe comportato la formulazione di una serie di ipotesi molto criticabili. Fenoaltea (2002) fornisce i salari orari dei lavoratori *unskilled* dell'agricoltura e dell'industria. Per ottenere il monte salari sarebbe necessario conoscere la durata della giornata media di lavoro in questi settori e la forza lavoro anno per anno. Ercolani (1969) fornisce, per il periodo di nostro interesse, una stima per gli anni 1881, 1901 e 1911 e per ottenere una stima bisognerebbe interpolare questi dati in maniera legata ai diversi cicli economici (supponendo una qualche elasticità tra produzione ed occupazione). Infine resterebbero fuori da questa stima i dati riguardanti i lavoratori pubblici (dei relativi salari Ercolani fornisce un numero indice). Bourguignon e Morrisson (2001) forniscono una stima della distribuzione del reddito dal 1820 al 1992 per un ampio numero di paesi del mondo. In particolare per l'Italia – con riferimento al periodo di nostro interesse – è stimata la quota dei salari negli anni 1870 e 1910, che è costante e simile a quella della Francia. Abbiamo ritenuto questi ultimi dati inadatti ad una stima temporale. Dati tutti questi *caveat* abbiamo preferito utilizzare l'indicatore *à la* Kuznets.

#### 4. Risultati

Analizziamo dapprima la struttura stocastica delle serie per verificarne la stazionarietà o non stazionarietà. A tal fine, si è utilizzata la statistica Augmented Dickey-Fuller. Tutte le sette serie continue si sono rivelate non stazionarie nei livelli (Tabella 1), mentre la variabile dicotomica per le guerre naturalmente è stazionaria. Dato che le serie sono tutte non stazionarie siamo interessati a vedere se sono cointegrate. A questo fine utilizziamo il *trace test* di Johansen (1991). I risultati della Tabella 2 sono ottenuti ponendo il numero dei ritardi uguale a 4 in base ai risultati dell' Akaike Information Criterion. La Tabella 2 fornisce nella prima colonna il valore del test (rapporto di verosimiglianza, RV), nella seconda colonna il relativo p-value, e nelle successive tre i valori critici del test al 10%, 5% e 1%. Non si può respingere, alla soglia del 5%, l'ipotesi nulla che vi siano 6 vettori di cointegrazione tra le variabili considerate.

Tabella 1 – Test ADF di radici unitarie

	Statistica	Trend	Lag
Q	-0,833	SI	1
YPC	-0,103	SI	2
D	-2,594	SI	4
V	-1,978	SI	1
P	-1,749	NO	2
POP	-2,282	NO	7
F	-1,978	SI	1

I valori critici per il test ADF con trend sono -3,96, -3,41 e -3,13 rispettivamente ai livelli dell'1%, 5% e 10%. I corrispondenti valori critici per il test senza trend sono -3,43, -2,86 e -2,57. Il numero di lag è determinato secondo l' Akaike Information Criterion.

Per stimare il modello di correzione dell'errore abbiamo fissato a 4 il numero di ritardi delle variabili espresse nelle differenze prime in base all' Akaike Information Criterion e aggiunto l'intercetta ed il trend. Per la stima è stata utilizzata la procedura di Johansen (1995). Nelle figure seguenti rappresentiamo le funzioni di risposta ad impulso della spesa pubblica rispetto alle variabili descritte in precedenza. Gli intervalli di confidenza del 95% sono stati

ottenuti mediante il metodo di Hall (1992) con una procedura di *bootstrapping* con 1000 ripetizioni.

Tabella 2 – Test di cointegrazione di Johansen

	RV	P	90%	95%	99%
0	416,96	0,000	181,08	187,25	199,18
1	304,00	0,000	144,81	150,35	161,11
2	220,65	0,000	112,54	117,45	127,04
3	145,47	0,000	84,27	88,55	96,97
4	92,28	0,000	60,00	63,66	70,91
5	52,63	0,003	39,73	42,77	48,87
6	28,07	0,024	23,32	25,73	30,67

Nella Figura 1 viene rappresentata la risposta della spesa pubblica ad uno *shock* sul prezzo dei beni privati. Nel breve periodo l'impatto è negativo, indicando una complementarità tra beni privati e pubblici; nel lungo periodo, invece, esiste una relazione di sostituzione tra beni privati e beni pubblici. L'attendibilità di questo risultato risiede nella limitatezza delle risorse propria di un'economia, come quella italiana del tempo, in cui lo sviluppo economico è appena agli inizi e lo sforzo fiscale richiesto ai contribuenti alquanto intenso: il costo opportunità della spesa pubblica è la spesa privata.

A seguito di uno *shock* sul reddito (Figura 2), si evidenzia dapprima un aumento della spesa pubblica, e poi una sua riduzione. L'effetto nel breve-medio periodo è tipico dei paesi a basso reddito, dove questi beni sono considerati superiori (legge di Wagner). Nel lungo periodo invece si osserva uno spostamento della domanda verso i beni privati, ulteriore evidenza di quella sostituibilità tra spesa pubblica e privata, che era stata evidenziata in precedenza.

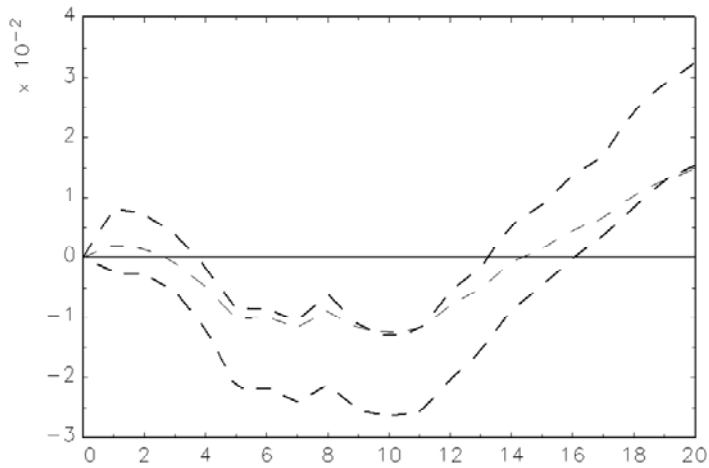


Figura 1 – Risposta di  $Q$  ad uno shock su  $P$

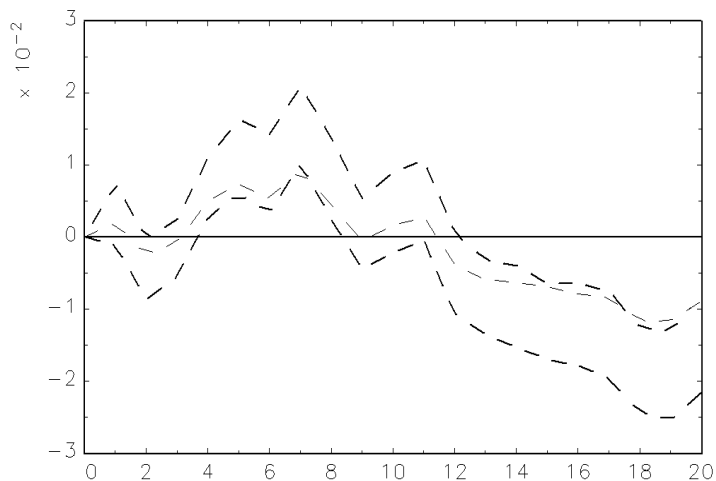


Figura 2 – Risposta di  $Q$  ad uno shock su YPC

La Figura 3 analizza l'effetto di uno *shock* sulla disuguaglianza di reddito. Qui si possono individuare tre diverse fasi. Nel brevissimo periodo si assiste ad una riduzione di  $Q$ , seguita da un suo aumento sopra il livello iniziale nel medio periodo (ma di limitata significatività) ed infine una nuova riduzione. L'aumento del numero dei votanti (Figura 4) ha un andamento speculare: ad un aumento della spesa pubblica segue una riduzione (questa volta significativa) ed infine un aumento. Nel periodo in esame sembrano avere un effetto molto lento i cambiamenti delle regole del gioco. E' in una dimensione temporale di lungo



periodo che le decisioni di politica fiscale rispecchiano i mutamenti nelle regole elettorali. Le estensioni successive del suffragio all'epoca inserivano nel gioco elettorale persone dotate via via di minore potere e capacità politica. Non è pensabile che esse fossero in grado di incidere rapidamente sulle decisioni di bilancio se si considera che il 2% della popolazione che nel 1861 aveva diritto di voto costituiva un'élite ristretta ma influente (professionisti, alti burocrati e ufficiali, nobili, proprietari terrieri), in grado di condizionare il funzionamento del sistema politico anche con mezzi diversi dalla semplice partecipazione elettorale. Nella Figura 5 uno *shock* sulla popolazione risulta non avere effetti sulla spesa pubblica.

Infine, uno *shock* su  $F$  ha un effetto positivo sulla spesa nel brevissimo e nel lungo periodo, mentre ha un effetto negativo nel medio (Figura 6). Questo risultato suggerisce che la relazione tra aumenti della spesa pubblica e deficit sia una relazione di lungo periodo, indirettamente non confermando l'ipotesi della neutralità del debito. Questo risultato rafforza la possibilità teorica di sfruttamento dei contribuenti non aventi diritto al voto da parte dell'elettorato, da alcuni (Pedone, 1969; Brosio e Marchese, 1986) individuata nella prevalenza nel sistema tributario del tempo delle imposte indirette su quelle dirette. Non di meno, esisteva un limite evidenziato dall'andamento nel medio periodo nel livello di tollerabilità sociale dell'imposizione.

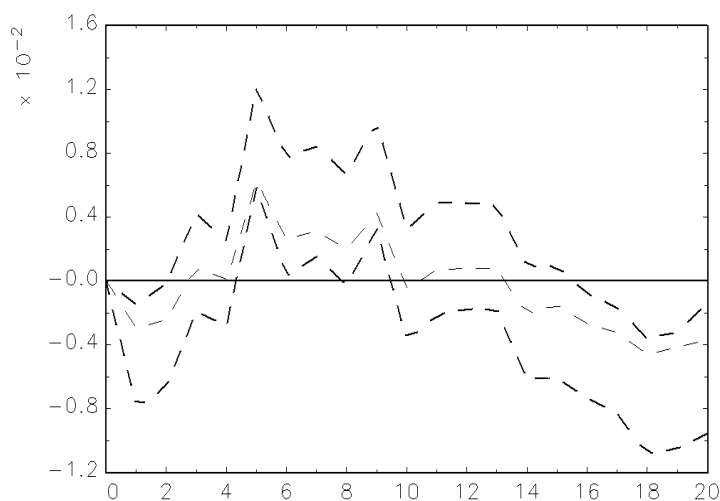


Figura 3 – Risposta di  $Q$  ad uno shock su  $D$

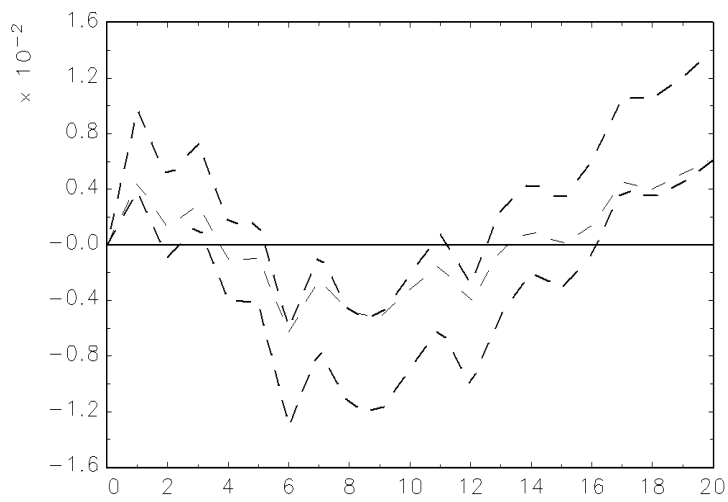


Figura 4 – Risposta di  $Q$  ad uno shock su  $V$

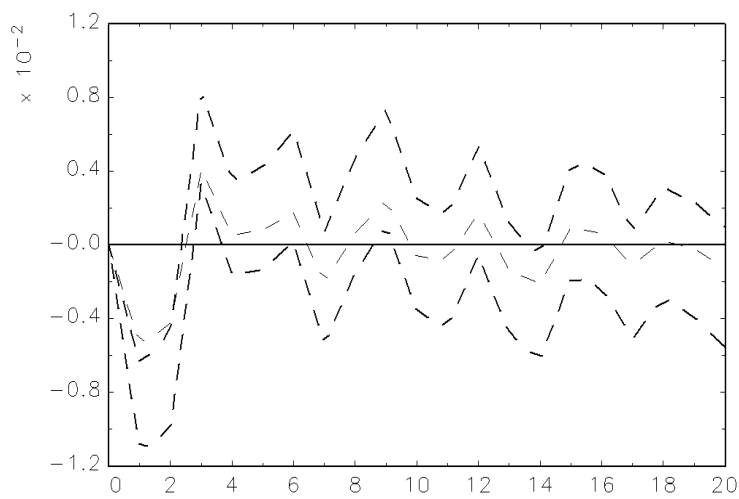


Figura 5 – Risposta di  $Q$  ad uno shock su  $POP$

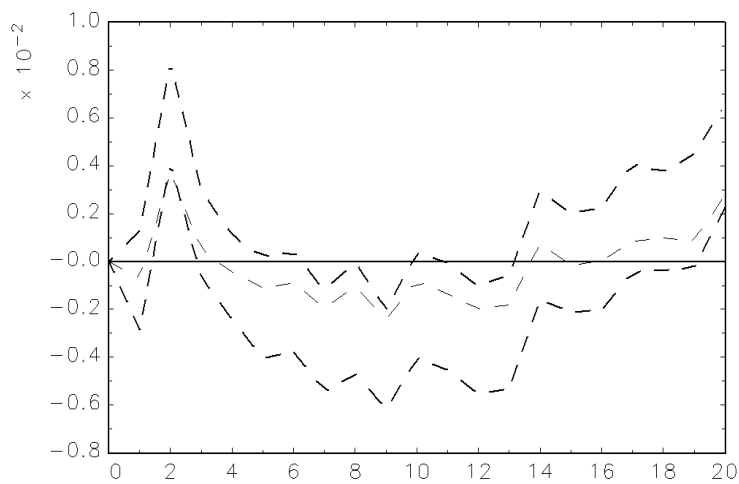


Figura 6 – Risposta di  $Q$  ad uno shock su  $F$

## 5. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo stimato un modello di domanda di spesa pubblica che include l'illusione fiscale per analizzare le determinanti della dimensione dei disavanzi del primo cinquantennio nel Regno d'Italia. In particolare abbiamo considerato diverse variabili politico-istituzionali che la teoria delle scelte pubbliche individua come rilevanti a questo fine. Rispetto al contributo di Brosio e Marchese (1988) la nostra analisi innova in tre direzioni: in primo luogo, include l'illusione fiscale tra le possibili determinanti della spesa; in secondo luogo stima la relazione empirica attraverso una metodologia che permette di considerare gli effetti di retroazione che la spesa pubblica può avere sulle variabili che la dovrebbero spiegare. Infine, utilizza i nuovi dati di contabilità nazionale prodotti da Fenoaltea (2005) che hanno un profilo diverso rispetto a quelli utilizzati in precedenza e che quindi modificano l'andamento di alcune delle variabili utilizzate.

L'analisi empirica del comportamento della classe politica del tempo suggerisce che la relazione tra crescita della spesa pubblica e disavanzi di bilancio sia stata fondamentale una relazione di lungo periodo che, se da un lato ha confermato l'ipotesi di uno sfruttamento da parte della classe politica dei contribuenti non aventi diritto al voto attraverso il ricorso prevalente alle imposte indirette, dall'altro ha evidenziato l'esistenza di un limite di tollerabilità fiscale che richiede il ricorso ai disavanzi.

Le variabili di controllo sono generalmente in linea con le previsioni della teoria economica. Si rivela di un certo interesse la relazione negativa di breve periodo tra spesa pubblica e prezzi dei beni privati, indicando una complementarità tra beni privati e pubblici; nel lungo periodo, invece, emerge una relazione di sostituzione tra beni privati e beni pubblici in un contesto di risorse limitate quale quello dell'economia italiana del tempo in cui lo sviluppo economico è appena agli inizi e lo sforzo fiscale richiesto ai contribuenti alquanto

intenso. L'effetto, positivo nel breve periodo, del reddito sulla spesa pubblica che caratterizza paesi nelle fasi iniziali dello sviluppo economico, diventa negativo nel lungo periodo dove si osserva uno spostamento della domanda verso i beni privati in un'ottica di sostituibilità tra spesa pubblica e privata. L'impatto della disuguaglianza del reddito sulla spesa pubblica è oscillante, come pure quello del numero dei votanti, suggerendo un risultato interessante ovvero che nel periodo in esame i cambiamenti delle regole del gioco hanno avuto un effetto molto lento. D'altronde le estensioni successive del suffragio all'epoca inserivano nel gioco elettorale persone dotate di potere e capacità politica via via minore che non erano in grado di utilizzare pienamente e rapidamente il diritto di voto per influire sulle decisioni di bilancio.

## Bibliografia

- ACEMOGLU, D., e ROBINSON, J.A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ARTONI, R., e BIANCINI, S. (2003). "Il debito pubblico dall'unità ad oggi", in CIOCCA, P., e TONIOLO, G. (a cura di) *Storia Economica d'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- BALLINI, P. (1998). "Elettorato, sistemi elettorali, elezioni", in FIRPO, M., TRANFAGLIA, N., ZUMINO, P. (a cura di) *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, Milano, Garzanti, 371-496.
- BROSIO, G., e MARCHESE, C. (1986). *Il Potere di Spendere*, Bologna, Il Mulino.
- BROSIO, G., e MARCHESE, C. (1988). "The Growth of Government under Different Redistributive Rules: A Long Term Study of the Italian Case", *Public Finance Quarterly*, 16, 439-463.
- BUCHANAN, J.M., e WAGNER, R.E. (1977). *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press.
- BOURGUIGNON, F., e MORRISSON, C. (2001). Data Sources for Inequality among World Citizens, 1820-1992, [www.delta.ens.fr/XIX](http://www.delta.ens.fr/XIX).
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
- ERCOLANI, F. (1969). "Documentazione statistica di base", in FUÀ, G. (a cura di). *Lo Sviluppo Economico in Italia*, Milano, Franco Angeli Editore.
- FEDERICO, G. (2008). "Always on the Brink: Piedmont and Italy", mimeo.
- FENOALTEA, S. (2002). "Production and Consumption in Post-Unification Italy: New Evidence, New Conjectures", *Rivista di Storia Economica*, 18, 251-298.
- FENOALTEA S. (2005). "The Growth of the Italian Economy, 1861-1913: Preliminary Second-Generation Estimates", *European Review of Economic History*, 8, 273-312.
- FENOALTEA, S. (2006). *L'Economia Italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza.
- FERRERO, M., e SANTAGATA, W. (1981). "Il ciclo del "galantuomo": manovra economica e scadenze elettorali nel Regno d'Italia, 1867-1913", *Micros*, 2, 25-37.
- FIORINO, N., e RICCIUTI, R. (2008). "Interest Groups, Government Spending and Italian Growth (1876-1913)", *EUI Working Papers RSCAS 2008/08*.
- FRATIANNI, M., e SPINELLI, F. (1982). "The Growth of Government in Italy: Evidence from 1861 to 1979", *Public Choice*, 39, 221-243.
- FRATIANNI, M., e SPINELLI, F. (2001). *Storia Monetaria d'Italia*, Milano, Etas.
- GHISALBERTI, C. (1986). *Storia Costituzionale d'Italia 1848/1948*, Bari, Laterza.
- HALL, P. (1992). *The Bootstrap and Edgeworth Expansion*, New York: Springer-Verlag.
- ISTAT (1957). Le rilevazioni statistiche in Italia dal 1861 al 1956, *Annali di Statistica*, serie VIII, voll.5-8, Roma.
- ISTAT (1958). *Sommario di Statistiche Storiche Italiane*, Roma.
- JOHANSEN, S. (1991). "Estimation and Hypothesis Testing of Cointegrating Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models", *Econometrica*, 59, 1551-1581.
- MARANINI, G. (1967). *Storia del Potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Le Monnier.
- MARONGIU, G. (1996a). *La Politica Fiscale della Destra Storica (1861-1876)*, Torino, Einaudi.
- MARONGIU, G. (1996b). *La Politica Fiscale della Sinistra Storica (1876-1896)*, Torino, Einaudi.
- MELTZER, A.H., E RICHARD, S.F., (1981). "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89, 914-927.
- MELTZER, A.H., E RICHARD, S.F., (1983). "Tests of a Rational Theory of the Size of Government", *Public Choice*, 47, 231-265.

- MUELLER, D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NISKANEN, W.A. (1978). "Deficits, Government Spending and Inflation. What Is Evidence?", *Journal of Monetary Economics*, 4, 591-602.
- PEDONE, A. (1969). "Il bilancio dello Stato", in G. FUÀ (a cura di), *Lo Sviluppo Economico in Italia, vol.II - Gli aspetti generali*, Milano, Franco Angeli Editore, pp. 203-240.
- PLEBANO, A. (1900). *Storia della Finanza Italiana nei Primi Quarant'Anni dell'Unificazione*, voll.I-II-III, Torino, Roux e Viarengo Editori.
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (1969), *Il bilancio dello Stato italiano dal 1862 al 1967*, Roma, Poligrafico dello Stato.
- RICCIUTI, R. (2008). "The Quest for a Fiscal Rule: Italy, 1861-1998", *Cliometrica*, 2, 259-274.
- TONIOLO, G., e GANUGI, P. (1992). "Il debito pubblico italiano in prospettiva secolare, 1876-1947", in ENTE EINAUDI (a cura di) *Il Disavanzo Pubblico come Problema Strutturale*, Bologna, Il Mulino.
- ZAMAGNI, V. (1990). *Dalla Periferia al Centro*, Bologna, Il Mulino.
- ZAMAGNI, V. (1998). "Il debito pubblico italiano 1861-1946: ricostruzione della serie storica", *Rivista di Storia Economica*, 14, 207-242.