

UN MESE DI SOCIALE:
LE CONCENTRAZIONI
DEL POTERE

2.

Poteri e flussi di denaro pubblico

Roma, 20 giugno 2007



INDICE

1. L'allocazione oligarchica dei soldi pubblici	Pag.	1
2. Spesa pubblica accelerata, equità rallentata	“	3
2.1. La Finanziaria e la manovra di bilancio: la ridistribuzione annunciata	“	9
2.2. I giri a vuoto dell'avanzo primario	“	13
3. Una fiscalità senza consenso	“	17
4. Nota metodologica	“	26



1. L'ALLOCAZIONE OLIGARCHICA DEI SOLDI PUBBLICI

Si parla spesso in Italia di un'oligarchia intesa come un'entità tendenzialmente omogenea capace di concentrare le risorse e il potere; in realtà, è più corretto parlare di oligarchie al plurale, il cui potere nasce in ambiti diversi e che si muovono in autonomia l'una dall'altra.

Nella riflessione proposta con i lavori del Mese del Sociale 2007 ne sono state individuate quattro, ciascuna connotata da processi di formazione e modalità operative diverse: l'oligarchia del denaro privato, quella del denaro pubblico, quella delle risorse geofisiche e quella delle reti telematiche.

Nel presente testo si tratta dell'oligarchia del denaro pubblico e della sua allocazione, e se è vero che la sua esistenza non è certo una novità assoluta, il suo ruolo è profondamente cambiato negli ultimi anni in parallelo con la ridefinizione del rapporto tra Stato e società, e quello tra la politica e l'economia.

Infatti, la politica ha perso progressivamente la capacità di influire sui soggetti dell'economia privata, di intercettare i flussi finanziari e di potere del mercato e delle imprese e si è ritrovata come rintanata in una trincea stretta dove l'arma fondamentale di cui disporre è proprio l'esercizio del potere sulle risorse pubbliche.

Peraltro, con la fine dell'era dello Stato imprenditore, i soldi pubblici hanno finito per coincidere con le risorse che tramite le diverse forme dell'imposizione fiscale sono a disposizione delle scelte allocative.

Tutto questo proprio mentre il bilancio pubblico perdeva la sua capacità di attivare processi redistributivi sostanziali, vincolato dalle spese della riproduzione dell'apparato statale e con una protezione sociale in evidente affanno nel promuovere equità di fronte alla crescente complessità delle condizioni socioeconomiche e dei bisogni di individui e famiglie.

Così, la spinta all'incremento della spesa pubblica continua a nascere dalla retorica della redistribuzione, dalla persistente idea che tramite il circuito della spesa pubblica viene ridotto il tasso di disuguaglianza sociale; in realtà, dei processi redistributivi c'è ormai veramente poca traccia, e sulle



risorse pubbliche finisce per fondarsi il residuo potere di un'oligarchia che arranca dietro un'elite del denaro privato che viaggia sull'onda alta dei flussi globalizzati di liquidità.

Non è certo una forzatura affermare che la persistente dinamica crescente della spesa pubblica e della pressione fiscale non trova giustificazione nelle finalità redistributive e di equità, piuttosto nella necessità di un'oligarchia bisognosa di risorse da allocare per alimentare il proprio potere.

I costi e gli sprechi della politica di cui tanto si discute in questi giorni sono il portato più degenerato e socialmente invisibile di un ben più consistente meccanismo strutturale di utilizzo delle risorse che, prodotte da cittadini e imprese, tramite le molteplici strade della fiscalità vanno a formare i vari tesoretti sui quali si esercita il potere decisionale dell'oligarchia del denaro pubblico.



2. SPESA PUBBLICA ACCELERATA, EQUITÀ RALLENTATA

I dati relativi all'evoluzione della spesa e delle entrate delle Amministrazioni pubbliche su base decennale delineano in modo esplicito un trend crescente, che rappresenta quindi il contesto concreto sul quale ragionare.

Nell'analisi delle uscite delle amministrazione pubbliche l'attenzione deve concentrarsi sulla voce "al netto degli interessi", perché il nostro Paese ha un debito pubblico notoriamente molto elevato e, solo grazie alla riduzione nel lungo periodo dei tassi di interesse, si è registrato un beneficio nella voce *interessi passivi* che ha inciso positivamente sul totale uscite (tab. 1).

Tab. 1 - Dieci anni di spesa pubblica e pressione fiscale (val. %; v.a. in milioni di euro correnti)

	1996	2006	Diff. 1996-2006
Totale uscite/Pil	52,6	50,5	-2,1
Totale uscite al netto interessi/Pil	41,1	46,0	+4,9
Pressione fiscale/Pil	41,6	42,3	+0,7
<i>Alcune voci di spesa</i>			Var. %* 1996-2006
Redditi da lavoro dipendente	113.378	162.999	+12,5
Prestazioni sociali in denaro	165.649	252.993	+19,6
Acquisto di beni e servizi da produttori market	19.433	41.428	+66,9
Totale uscite correnti	491.096	656.577	+4,7

(*) Variazioni in termini reali

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, 2007

Peraltro, questo beneficio da un paio di anni si è bloccato, visto che la struttura dei tassi di interesse ha preso a spostarsi verso l'alto, con conseguente rialzo del servizio del debito.



Al netto degli interessi, quindi, la dinamica crescente della spesa pubblica è sostenuta e, su base decennale, è stata di quasi 5 punti percentuali; disaggregando il periodo analizzato, si rileva che dopo essere faticosamente scesa sotto al 40% nel 1999, ha ricominciato a salire, fino all'attuale livello (46%), il più alto da oltre 25 anni a questa parte.

Il confronto internazionale mostra che l'Italia si colloca al 7° posto di una immaginaria graduatoria europea per spesa pubblica al netto degli interessi, mentre, tenuto conto degli interessi che maturano annualmente sullo stock del debito, si colloca in posizione ancora più elevata.

Il dato di confronto più interessante è quello relativo al trend di crescita della spesa al netto degli interessi che colloca l'Italia al terzo posto dopo l'Ungheria e a ridosso del Portogallo.

Il processo non è indolore dal punto di vista delle tasche degli italiani perché la pressione fiscale, la cui riduzione è stata al centro di almeno due campagne elettorali, nel 2006 ha superato di slancio il 42%, tornando ai livelli del 1998.

Come per la spesa pubblica, anche per la pressione fiscale il tempo sembra essere passato invano, e dibattiti, scontri politici e mediatici, non hanno prodotto che un temporaneo riflusso del drenaggio statale delle risorse, che torna verso l'alto; tanto che nel biennio 2005-2006 l'Italia è il Paese che ha registrato il più alto incremento della pressione fiscale (+1,7%), insieme coi Paesi Bassi dove però globalmente pesa meno del 40% del Pil.

Per una volta, quindi, i dati della finanza pubblica non lasciano dubbi: più spesa pubblica e più pressione fiscale, per effetto di una lunga deriva che, salvo piccole oscillazioni congiunturali, indica che l'intermediazione delle risorse da parte delle amministrazioni pubbliche è un pilastro profondamente piantato nell'economia e nella società italiana.

Si tratta di dati che non possono non lasciare sorpresi visto che, ad esempio, se si guarda agli orientamenti prevalenti nella pubblicistica di questi anni, gli statalisti dichiarati sono piccole minoranze e anche i sostenitori dell'intervento pubblico e dell'economia mista sono da tempo in trincea, sommersi da un liberismo verboso al quale pochissimi si sottraggono.

Non c'è stato, poi, documento ufficiale dei successivi governi, della Banca d'Italia, della Corte dei Conti e degli organismi internazionali e



sovranazionali che non abbia sottolineato la necessità di contenere la spesa per rimettere in sesto i conti pubblici.

Gli ultimi dieci anni hanno anche visto il concretizzarsi di operazioni finalizzate a ridurre la presenza statale nell'economia, sostenute da una pluralità di motivazioni diverse ma convergenti come il richiamo all'ideologia del *meno Stato è meglio*, alla necessità di immettere logiche e pratiche imprenditoriali nel pubblico o, ancora, all'esigenza di sanare il debito pubblico.

Si pensi, ad esempio, alle privatizzazioni: ancora all'inizio degli anni novanta lo Stato aveva il controllo, diretto o indiretto, di oltre l'80% del settore bancario e di circa il 45% del settore industriale e dei servizi.

Il disimpegno dello Stato dall'economia ha significato nel periodo 1994-2005 cessioni di partecipazioni per un valore totale di 96 miliardi di euro, con un processo di privatizzazione secondo solo a quello giapponese.

In generale, la direzione di marcia ha ridotto la presenza statale nell'economia tanto che, attualmente, lo Stato imprenditore, salvo alcune non certo irrilevanti isole, viene considerato parte integrante di una fase chiusa della storia nazionale; continua invece ad avere corso, anzi rinnovata fortuna, la funzione di redistribuzione dello Stato, quella che attribuisce al bilancio pubblico un ruolo di promotore dell'equità nella società e nella distribuzione del reddito e della ricchezza.

Infatti, tradizionalmente lo scopo del bilancio pubblico era quello di trasferire risorse verso attività e soggetti penalizzati o non sufficientemente valorizzati dal mercato; e la capacità di produzione e innovazione di quest'ultimo, guidato dai prezzi e dai margini di profitto, ha storicamente trovato nei criteri discrezionali dell'allocazione pubblica il correttivo, socialmente orientato.

Dalla lotta alla povertà allo sviluppo del meridione, dall'integrazione della domanda privata di investimenti ai consumi collettivi, il bilancio pubblico ha avuto la sua più grande legittimazione nella crescita e nella tutela e in tutti gli aspetti che, nei fatti, dovevano produrre maggiore equità sociale.

Non è certo facile analizzare i processi redistributivi, visto che il bilancio pubblico nella sua complessità poco si presta a definire in modo esplicito il



dare-avere sociale e troppe sono le variabili da considerare, molte anche di difficile quantificazione.

Tuttavia, se si prende in considerazione un indicatore semplice di fonte europea e se ne analizza la dinamica su base decennale si constata che, a fronte dell'incremento di spesa e pressione fiscale, non si è avuta nel nostro Paese un'equità più alta nella distribuzione del reddito.

Infatti, il rapporto tra il reddito totale del quintile più alto dei percettori e il quintile più basso era pari a 5,6 nel 1996 ed è pari a 5,7 nel 2005; alla luce di questo dato, pur ammettendo che la spesa pubblica sia strumento perequativo, i suoi effetti sono stati molto ridotti, incapaci di scuotere la distribuzione sociale del reddito, in particolare nei suoi segmenti estremi.

Né tanto meno ha esercitato impatti importanti rispetto alle quote di cittadini a rischio di povertà, visto che sempre dati Eurostat indicano che la quota di cittadini a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali è rimasta, in dieci anni, sostanzialmente stabile.

Anche un indicatore sintetico, e quindi da prendere con grande cautela, come l'indice di Gini conferma che l'Italia è un Paese più sperequato nella distribuzione del reddito rispetto agli altri, pur avendo livelli elevati di spesa pubblica e pressione fiscale; inoltre, anche questo indicatore sintetico di disuguaglianza, proiettato nel lungo periodo, peggiora (tab. 2).

Insomma, in questi anni in cui è cresciuta la vischiosità sociale verso l'alto, in cui per le persone è diventata molto più probabile la permanenza nel proprio livello socioeconomico piuttosto che un'uscita in verticale da esso, la funzione redistribuiva della spesa pubblica è stata più di facciata che di sostanza.

E' legittimo allora chiedersi chi o cosa ha beneficiato del suo aumento?



Tab. 2 - Rating decrescente dei paesi dell'Unione Europea (a) per andamento della spesa primaria (al netto degli interessi passivi) delle Amministrazioni Pubbliche e indice di Gini (b) - Anni 1996-2006

	Spesa pubblica (al netto degli interessi passivi) in % del PIL		Indice di Gini	
	2006	Differenza 1996-2006	2005	Differenza 1996-2005
Ungheria	49,0	7,4	28	-
Portogallo	43,3	4,8	41	5
<i>Italia</i>	<i>45,5</i>	<i>4,6</i>	<i>33</i>	<i>1</i>
Grecia	41,2	4,0	33	-1
Regno Unito	42,0	3,2	34	2
Belgio	45,0	1,2	28	0
Paesi Bassi	44,3	0,2	27	-2
Francia	51,0	0,1	28	-1
Lussemburgo	40,3	-0,4	26	-2
Spagna	36,8	-1,2	32	-2
Irlanda	33,1	-1,7	32	-1
Germania	42,9	-2,9	28	1
Danimarca	49,2	-3,9	24	4
Svezia	53,6	-4,8	23	-
Austria	46,4	-5,1	26	0
Finlandia	47,0	-8,8	26	4

- (a) In questa tavola per effettuare i confronti internazionali si è utilizzata la definizione di spesa delle Amministrazioni pubbliche riportata dal Regolamento CE n.1500/2000, in base alla quale le spese sono al lordo dei ricavi connessi all'attività produttiva al netto degli ammortamenti ed al lordo della correzione positiva degli swap di interessi passivi
- (b) Misura il grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito. Varia tra 0 (perfetta equità dei redditi della famiglie) e 100 (massima disuguaglianza).

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Eurostat

In primo luogo, la consistenza impiegatizia dell'apparato pubblico che tende a riprodursi e, laddove possibile, anche ad ampliarsi; il costo di questa consistenza è, al 2006, di quasi 163 miliardi di euro, con una *crescita reale* su dieci anni del +12,5% pari a quasi tre volte l'incremento del totale delle uscite correnti.



Più impiegati, più dirigenti pubblici dentro una logica di crescita dell'apparato in aperto contrasto con gli obiettivi delineati ufficialmente di contenimento degli organici e delle retribuzioni.

Infatti, la moltiplicazione di deroghe e esenzioni spiega i risultati esattamente opposti che emergono dai dati più recenti; tra il 1998 ed il 2006 le unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate di oltre il 4%, su una base che è già più alta rispetto ad altri contesti europei.

Altra voce di spesa che cresce molto è quella relativa ai beni e servizi acquistati da produttori *market* che è relativa soprattutto alla sanità; poi, quella per prestazioni sociali e, dentro questa, la spesa per pensioni, che pur crescendo, attiva, nella migliore delle ipotesi, una "ridistribuzione povera", visto che è alto il numero di pensionati che riceve assegni fino a 500 euro; a ciò si aggiunga che proprio gli anziani sono i più penalizzati dalla assenza di fatto di copertura sociale, ad esempio, per la non autosufficienza, che costringe a ricorrere a risposte private, fai da te, pagate di tasca propria.

Si consideri che gli anziani non autosufficienti sono circa 2 milioni e una parte consistente di essi sono assistiti da membri della propria famiglia che, a loro volta, sono anziani.

Quindi, è vero che il sistema pensionistico drena risorse, però è l'emblema dei meccanismi cristallizzati di copertura dei bisogni sociali, che rischiano di aggiungere nuove iniquità piuttosto che sanarne di antiche, penalizzando indirettamente anche una parte di quei soggetti che dovrebbero esserne i maggiori beneficiari.

Più che uno Stato redistributore appare come uno Stato che alimenta sé stesso, incastrato in arrugginiti meccanismi di trasferimento delle risorse; inoltre, la spesa pubblica per la sua dimensione e per le modalità in cui è concretamente erogata crea un fitto e radicato intreccio di interessi e soggetti che dipendono da essa e, di fatto, da coloro che su di essa, ai vari livelli, esercitano il potere.

Si tratta non solo dei beneficiari diretti di erogazioni a vario titolo ma, ad esempio, dei professionisti e delle imprese che vivono del mercato pubblico, la cui sorte è legata all'evoluzione dello stesso.

Quello che realmente conta è che l'ipertrofia allocativa rimanda a chi ha lo scettro nella gestione delle risorse pubbliche, perché nel mutare dei governi



e nel reiterarsi degli impegni sui conti pubblici, c'è stata la continuità dell'aumento di spesa e tasse.

In questo scenario è necessario riferirsi al ruolo decisivo di quella oligarchia che decide direttamente *del quanto e del come* delle risorse pubbliche, sia in entrata che in uscita.

Ed è questo il nesso strutturale che va considerato; non basta l'analisi dei beneficiari diretti e indiretti delle erogazioni statuali, occorre risalire la filiera fino alle esigenze dell'oligarchia che proprio sul denaro pubblico fonda il suo potere.

Forse ancora troppo poco si è riflettuto su quanto la torsione oligarchica della gestione del denaro pubblico contribuisca a spiegare la dinamica crescente della spesa e della fiscalità, molto più delle esigenze di sostegno della domanda o di riequilibrio distributivo o di supporto ai più vulnerabili.

2.1. La Finanziaria e la manovra di bilancio: la redistribuzione annunciata

Sulla Legge Finanziaria 2007 è importante un riferimento a due aspetti di metodo che aiutano a capire il suo ruolo rispetto alle modalità operative dell'oligarchia del denaro pubblico: il primo aspetto riguarda le modalità di svolgimento della sessione di bilancio in cui, come tradizione, si è attivato un intenso processo di negoziazione tra coloro che detengono le leve decisionali della Finanziaria e i soggetti politici, parlamentari e sociali che tentano di forzare la porta d'ingresso per introdurre modifiche a proprio vantaggio.

E' una fase molto confusa, dagli esiti incerti, dove si scaricano esigenze diversificate che, per ottenere più rapida soddisfazione, tentano appunto di aggrapparsi al carro della Finanziaria; non sorprende quindi che quest'anno la Legge sia uscita dalla fase politico-parlamentare che precede la sua approvazione composta da un unico articolo suddiviso in 1.364 commi e che, come nei due precedenti esercizi, sia stata approvata in un colpo solo con una mozione di fiducia.



Questo processo che conduce dalla presentazione della manovra alla sua approvazione assume tutto l'aspetto di uno psicodramma, ed è vissuto come una opportunità di compensazione dai soggetti sociopolitici che, quindi, sono costretti a cercare un'interazione con l'oligarchia del denaro pubblico.

Però, diradata la confusione della negoziazione diffusa, rimane la sostanza di una Legge che viene predisposta nel segreto delle stanze del potere, in modo oligarchico, e poi concretamente approvata con un atto d'imperio come il voto di fiducia; si tratta di passaggi operativi che legittimano di fatto la definizione di oligarchia del denaro pubblico.

Un secondo aspetto di metodo riguarda la complessità ed estrema eterogeneità della Finanziaria, la sua non facile lettura che va ad inserirsi in un contesto fiscale e di spesa pubblica a sua volta altamente complesso e, soprattutto, opaco, ben poco funzionale a delineare scenari precisi, soprattutto in relazione alla distribuzione sociale dei vantaggi e degli svantaggi.

Come rilevato, la Finanziaria è composta da 1.364 commi ai quali vanno aggiunti i 201 commi dei due articoli del collegato fiscale, per un totale di 1.565 commi, valore superiore ai già elevati valori delle due precedenti sessioni di bilancio, quando erano stati rispettivamente 572 nel 2005 e 612 nel 2006.

Poi la concreta attuazione delle misure introdotte nella sessione di bilancio richiede l'approvazione successiva di almeno 30 provvedimenti amministrativi ad hoc, ai quali ne vanno aggiunti altri 14 legati al DL del luglio del 2006.

Un modello operativo farraginoso, difficile da seguire, che però non deve sviare dall'oggetto centrale della riflessione perché, se grande è il disordine sotto il cielo fiscale e delle spese pubbliche, in realtà la forma finale della legge non ha assolutamente modificato nella sostanza gli assunti d'origine dell'oligarchia che l'ha prodotta e imposta anche con il voto di fiducia.

Entrando nei contenuti, la Finanziaria ha previsto interventi di contenimento del disavanzo per circa 15 miliardi di euro nel 2007, oltre 13 miliardi di euro nel 2008 e 15,6 miliardi nel 2009, ed espansivi per un valore di 24 miliardi nel 2007, oltre 31 nel 2008 e 32,6 miliardi nel 2009; globalmente, quindi, la manovra lorda vale più di 39 miliardi di euro nel 2007, oltre 44 miliardi nel 2008 e oltre 48,3 miliardi nel 2009.



La copertura dei provvedimenti viene garantita, nel 2007, per il 67% da maggiori entrate, quota che poi scende nel biennio successivo al 59%; da minori spese correnti per il 27,6%, valore che poi dovrebbe salire al 34% nel biennio successivo, mentre il 5,4% del fabbisogno viene coperto nel 2007 grazie a tagli sulle spese in conto capitale, quota che sale al 6,7% nel 2008 ed al 7,1% nel 2009.

In pratica, l'opzione forte è quella di spostare sulla fiscalità il peso delle scelte.

E' interessante poi notare che la polverizzazione dei commi, presumibilmente frutto della travagliata fase di negoziazione parlamentare e sociale, non conduce ad una polverizzazione degli interventi, tanto che a pesare in modo decisivo sono pochi interventi: per la precisione, oltre il 70% delle spese correnti riguardano i 20 principali interventi, e addirittura a soli dieci interventi sono ascrivibili il 60% delle spese in conto capitale ed a sei interventi l'80% delle minori entrate.

Come rilevato, un primo dato certo è che, anche in contraddizione con il Dpef 2007-2011, la Finanziaria ha spostato l'asse della copertura in modo deciso dal lato delle entrate, dell'aumento della pressione fiscale.

Così è nata una raffica di nuovi costi per imprese e cittadini, con misure diversificate relative, ad esempio, al recupero di base imponibile (non ammortizzabilità dei terreni e delle aree occupate da fabbricati strumentali ecc.), a misure antievasione (ad esempio, gli studi di settore, l'obbligo di dichiarazione dei dati Ici nella dichiarazione dei redditi ecc), a misure in materia di riscossione, alla fiscalità locale con le modifiche sugli importi per il bollo auto o, per il biennio 2008-2009, le addizionali all'Irpef regionali e comunali e, ancora, le disposizioni in materia di catasto sull'adeguamento dei moltiplicatori; poi, ci sono altre misure definite "volontarie" relative alla sostituzione o rottamazione di veicoli inquinanti.

Nei fatti, una copiosa e articolata produzione di nuova fiscalità.

Le maggiori spese correnti, invece, hanno riguardato soprattutto i rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 che hanno richiesto oltre 1 miliardo di euro per il 2007 e oltre 3 miliardi di euro per ciascuno dei due anni successivi; quindi le spese militari e gli assegni familiari.



Al di là della rincorsa sui singoli commi e sulle tasse o spese conseguenti, è interessante una breve riflessione sugli impatti redistributivi che dovevano essere assolutamente cruciali per questa Finanziaria, tanto che ha introdotto un taglio orizzontale della società al di sopra e al di sotto del quale sono immaginate condizioni socioeconomiche nettamente diverse.

Un primo aspetto importante riguarda il numero effettivo di cittadini e famiglie che ha beneficiato delle decisioni della Finanziaria, non solo quindi della terza revisione delle aliquote Irpef (preceduta appunto dalle due del Ministro Tremonti) ma anche alla luce degli impatti degli altri aspetti.

In realtà, l'impatto globale della Finanziaria è molto più controverso di quello fondato sul semplice calcolo relativo alle nuove aliquote; ad esempio, elaborazioni Isae hanno sottolineato come anche quote importanti delle famiglie dei primi due quintili, alla fin fine, siano risultate svantaggiate, considerando il saldo totale dei provvedimenti presi.

E, del resto, l'abolizione delle deduzioni fiscali ha di fatto innalzato l'imponibile sul quale si applicano le addizionali regionali e comunali e anche questo è un elemento incontrollato di differenziazione tra i cittadini e potenzialmente in grado, se non di ridurre, almeno di attenuare spirali redistributive attivate dal centro.

Gli assegni familiari, poi, sui quali si è concentrato lo sforzo di sostegno alle famiglie sono uno strumento notoriamente categoriale che avvantaggia i lavoratori dipendenti ed è quindi lontano da quella universalità di accesso ai supporti alla genitorialità, indicato come un parametro di nuova equità.

Peraltro, sugli sgravi fiscali per le famiglie, i dubbi paiono molto diffusi e li riassume un commento della Corte dei Conti che rileva "... *in termini di reddito disponibile per l'intera platea delle famiglie italiane [...] il saldo netto tra il dare e l'avere risulta negativo.*"

Last but not least, le dinamiche redistributive fondate essenzialmente sul reddito non potevano che lasciare fuori proprio quei soggetti che, più di altri dovrebbero beneficiare di una redistribuzione reale del benessere: i cosiddetti incapienti, vale a dire coloro che hanno redditi bassissimi che, comunque, non gli permettono di beneficiare di detrazioni.

In pratica, tra l'effetto annuncio redistributivo (*finalmente i ricchi piangono*) e la realtà ci sono differenze consistenti e, non a caso, con il passare dei



mesi cresce la percezione collettiva di un saldo negativo prevalente tra fiscalità aggiuntiva e benefici ottenuti; in particolare, anche per le famiglie che hanno beneficiato di un effetto positivo dalla riforma dell'Irpef e da alcune delle misure imposte dalla Finanziaria va crescendo l'idea che il rialzo diffuso della fiscalità abbia un effetto boomerang molto pesante.

2.2. I giri a vuoto dell'avanzo primario

Nel teatro dei conti pubblici, in primavera inoltrata è apparso un oggetto non (chiaramente) identificato e praticamente sconosciuto negli anni addietro, che ha mobilitato e ancora mobilita l'attenzione degli opinion maker economici, dei politici, ed è persino entrato a far parte dell'immaginario collettivo. Si tratta di un ingresso record di entrate fiscali nelle casse dello Stato - pari nei mesi di gennaio e febbraio al 7,1% in più rispetto allo stesso bimestre dell'anno precedente - legato soprattutto agli aumenti delle imposte di registro, dell'Iva e delle trattenute sui redditi da lavoro privato.

L'extra gettito che ne è derivato, il cosiddetto "tesoretto", è diventato subito argomento di attualità soprattutto in merito a due aspetti: il suo effettivo valore in euro e il suo destino in termini di destinazione d'uso. La cosa sicuramente più curiosa è che se ne è parlato a lungo come se si trattasse di una modifica strutturale dell'impianto fiscale del nostro paese e come se si potesse quindi considerare un evento del tutto riproducibile con cui fare i conti nei tempi a venire. Gli economisti, di entrambi gli schieramenti politici hanno invece messo in risalto il suo carattere di straordinarietà, fino a metterne in dubbio, da parte di qualcuno, l'esistenza. Peraltro, questo atteggiamento è giustificato dalla mancanza di chiarezza sulla cifra del tesoretto e dagli effetti che la sua entrata sulla scena decisionale e di opinione ha comportato.

Sul cosa fare del tesoretto e sulla sua reale entità è stata adottata fin dall'inizio una logica decisionale di tipo oligarchico, in tutte le fasi che hanno accompagnato la vicenda: basti fare mente locale ai passaggi tipici in cui si è svolta, senza una reale distinzione fra livello tecnico e livello politico. E basti pensare alle diverse opzioni che di volta in volta sono state adottate. Nel mese di aprile, il Ministero dell'Economia ha più volte dichiarato che il surplus di entrate si aggirava intorno ai 10 miliardi di euro, aggiungendo anche che almeno 7,5 miliardi sarebbero serviti a correggere



ulteriormente il rapporto deficit/Pil e quindi che non sarebbero stati impiegati altrove. I restanti 2,5 miliardi sarebbero stati ipotecati per sostenere interventi di tipo sociale.

Questo punto di vista è stato rafforzato subito anche da due interventi di carattere internazionale. Alla fine dello stesso mese, la Bce e l'Ocse hanno ribadito che le entrate non previste non sarebbero dovute andare a beneficio di famiglie e di imprese, poiché destinate “naturalmente” a ridurre il disavanzo del debito pubblico, sia, ovviamente, per l'Italia, sia per gli altri paesi europei.

Persino l'Eurostat, in un rapporto sui conti pubblici dell'Italia, ha messo in evidenza la positività nella riduzione del rapporto fra deficit e Pil, passata dal 4,4% del 2006 al 2,4% attuale, ma ha anche messo in guardia sulla necessità di contenere la spesa pubblica per ottenere un risultato analogo e migliore per il futuro.

Nel mese di giugno un primo vertice di maggioranza ha stimato che l'extra gettito si è dimezzato rispetto alla precedente previsione e che si è assestato intorno ai 5 miliardi, di cui circa un terzo avrebbe dovuto essere destinato agli investimenti in opere pubbliche infrastrutturali (fra cui strade, ferrovie e TAV), dai 2 ai 2,5 miliardi sarebbero andati invece alla correzione del rapporto deficit /Pil e la restante cifra devoluta a favore dell'incremento delle pensioni basse. Già pochi giorni dopo, un altro incontro - questa volta allargato alle forze sociali - si è concluso con l'impegno di fornire a breve la quantificazione ufficiale e definitiva del tesoretto, mentre è stata sottolineata la sua finalizzazione a favore del welfare.

Ciò che colpisce di più non è tanto l'aggiustamento tecnico della cifra, a suo modo prevedibile, ma la gestione tutta politica che viene fatta della sua destinazione. Nella seconda metà del mese di maggio, infatti, da una riunione fra gli esponenti della maggioranza tenutasi a Palazzo Chigi, sono state indicate le cinque aree sociali a cui avrebbe dovuto essere destinato il tesoretto: il sostegno alle pensioni più basse, ai precari e agli ammortizzatori sociali; il sostegno alle famiglie a basso reddito; il sostegno ad un piano casa; il supporto all'innovazione e alla ricerca. Nel vertice ristretto di giugno, la destinazione del tesoretto è stata ancora oggetto di una colazione a Palazzo Chigi fra la presidenza del Consiglio e i ministri economici ed è stata dirottata prevalentemente sulla categoria dei pensionati con reddito da



pensione fino a 500 euro. Si è passati, in questo modo, dal prevedere pochissimo per molti, a prevedere comunque poco per pochi (tab. 3).

Tab. 3 - Beneficiari sociali potenziali del “tesoretto” – maggio 2007 (v.a.)

Pensionati con redditi pensionistici fino a euro 500 (1) <i>di cui di vecchiaia</i>	3.940.090 1.738.914	23,8% totale pensionati
Lavoratori precari con contratto a termine	1.333.200	60% lavoratori a termine
Beneficiari di ammortizzatori sociali	794.828	
Famiglie a basso reddito	2.585.000	11% famiglie residenti
Famiglie senza alcuna casa in proprietà	4.112.643	18% famiglie residenti
Imprese prive di innovazione (2)	111.652	67,2% totale imprese industria e servizi

(1) Le informazioni analizzate provengono dal Casellario centrale dei pensionati, che raccoglie i principali dati sulle prestazioni pensionistiche erogate da tutti gli enti previdenziali italiani, sia pubblici sia privati.

I beneficiari delle prestazioni pensionistiche comprendono sette gruppi che individuano i percettori di pensioni: di vecchiaia, di invalidità, ai superstiti, indennitarie, di invalidità civile, sociali e di guerra.

(2) Community Innovation Survey - CIS, quarta rilevazione europea sulle attività di innovazione effettuate dalle imprese italiane con almeno 10 addetti nel triennio 2002-2004.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Eurostat

Ciò che va cambiato è l’approccio stesso al tema del tesoretto, per evitare un boomerang in termini di consenso sociale e uno slittamento di significato del tesoretto ancora più problematico di quanto non appaia la sua dimensione distributiva. Non a caso, in questi ultimi giorni, ci sono state continue revisioni nell’ammontare degli stanziamenti e nelle liste delle categorie da includere (o escludere) dalla distribuzione delle risorse.



Il “tesoretto”, infatti, ha assunto le caratteristiche di un paradosso. La sua eccezionalità non è legata a comportamenti responsabili e maturi degli italiani nei confronti della fiscalità, ma alla bassa capacità di impiego di risorse da parte della pubblica amministrazione. Così, nel giro di meno di un mese, sono usciti fuori altri mini-tesoretti: uno presso il Ministero di Giustizia, l’altro presso il ministero dell’Istruzione, entrambi frutto di interventi mancati, rispettivamente, sul riordino della macchina giudiziaria e sulla gestione del personale e degli immobili della scuola.

La reazione che entrambi i responsabili di questi dicasteri hanno avuto di fronte alla richiesta del dicastero economico di far confluire queste ingenti somme a vantaggio della fiscalità generale, è stata quella di insistere perché, se davvero queste somme sono disponibili vengano usate per migliorare gli investimenti all’interno delle singole amministrazioni. In ipotesi specifica, l’assetto informatico della prima, e il fabbisogno dei singoli istituti scolastici, la seconda.

Questa logica dovrebbe essere riassorbita anche nelle discussioni e nelle decisioni sull’uso del “tesoretto madre”: così come le somme scovate in alcune amministrazioni dovrebbero ritornare alla fonte originaria producendo efficienza e innovazione, costantemente in deficit di risorse, i miliardi di euro dovrebbero tornare agli italiani sotto forma di riduzione della pressione fiscale. Le richieste sul tappeto non porteranno se non a risultati tampone e, come evidenzia il calcolo poc’anzi proposto, si possono limitare al solo effetto enunciativo, vista la sproporzione macroscopica fra disponibilità di risorse e domanda sociale potenzialmente coinvolta.

Per decidere cosa fare del tesoretto, il rischio è che possa ancora prevalere la teoria del ciclo politico-economico, che si occupa cioè dell’interazione fra decisioni di politica economica, considerazioni di carattere politico e consenso elettorale. In questo caso, essendo il nostro sistema politico in campagna elettorale permanente, il tesoretto potrebbe rimanere a disposizione della ricerca di una nuova fetta di consenso, visto che quest’ultimo - per via della teoria di cui sopra - è sempre più funzione delle decisioni prese in materia di politica economica e non di quelle relative a programmi di crescita e di sviluppo.



3. UNA FISCALITÀ SENZA CONSENSO

E' l'eccessivo controllo politico della spesa pubblica e non lo spreco delle risorse pubbliche la madre dell'antipolitica. A fronte della esasperazione della pressione fiscale degli ultimi sei mesi, ci si aspetterebbe una protesta promossa da soggetti che appartengono alle fasce sociali alte e medio alte. La concentrazione invece dei malumori più forti nelle aree di ceto medio impiegatizio e non professionale, lascia pensare che sia proprio la mancanza di una redistribuzione efficiente a far sentire di più il peso di misure fiscali che non sono comprese e neanche giustificate.

Sul piano generale, l'85,7% degli italiani si sente colpito negativamente dall'attuale livello della pressione fiscale almeno in un ambito della sua sfera di interessi: non sulla base di atteggiamenti ideologici, ma per il riscontro che di tale pressione si ha nelle esperienze quotidiane, dalle tariffe legate ai servizi al netto presente nella busta paga.

Gli aumenti dell'elettricità, del gas e dei ticket sanitari sono gli ambiti di intervento fiscale che per gli italiani pesano di più (rispettivamente con percentuali del 57,3%, del 53,7% e del 51,5%). Seguono i rifiuti (51,2%), l'acqua (48,7%), i servizi tecnologici, dai cellulari all'ADSL (36,7%), alle trattenute sulla busta paga (31%), ai trasporti urbani (27,7%) (tab. 4).

Tab. 4 - Ambiti in cui è stata registrata negli ultimi sei mesi una maggiore pressione fiscale (val. %)

	%
Nelle tariffe per l'elettricità	57,3
Nelle tariffe per il gas	53,7
Nei ticket sanitari	51,5
Nelle tariffe per i rifiuti	51,2
Nelle tariffe per l'acqua	48,7
Nei servizi tecnologici (cellulari, Adsl)	36,7
Nella busta paga	31,0
Nei trasporti urbani	27,7

Fonte: indagine Censis, 2007



Approfondendo le caratteristiche dei soggetti coinvolti dall'indagine, emerge che il ceto medio impiegatizio è quello più colpito nella fonte di reddito da lavoro. Chi, infatti, sottolinea come particolarmente gravoso il prelievo fiscale nella busta paga è un lavoratore dipendente, laureato, 30-40enne, residente nelle regione del Nord Ovest (tav. 1).

Diversa, invece, è la tipologia di persone che ritengono gravoso il prelievo indiretto realizzato tramite le tariffe dei servizi pubblici: fra questi spiccano le donne - che gestiscono direttamente le spese di casa - e le persone con titoli di studio non elevati e di età matura. I più giovani, che si collocano in fasce sociali alte sono più colpiti dalla pressione fiscale legata al consumo di tecnologie di comunicazione.

L'inasprimento della pressione fiscale per circa il 59,3% degli italiani non era necessario (fig. 1) Fra loro, il 35,6% ritiene che si debbano usare i soldi che sono già disponibili, e il 23,7% è il più sfiduciato in merito alla gestione e all'impiego delle risorse raccolte. Queste ultime risposte, infatti, sono il segnale del disincanto di molte persone nei confronti della politica e dei suoi meccanismi di riproduzione e, al tempo stesso, sono anche il segnale di quanto il mondo della politica si sia esposto nell'esercizio del potere finanziario, finalizzato più che a soddisfare bisogni sociali importanti, a rafforzare i propri interessi parziali.

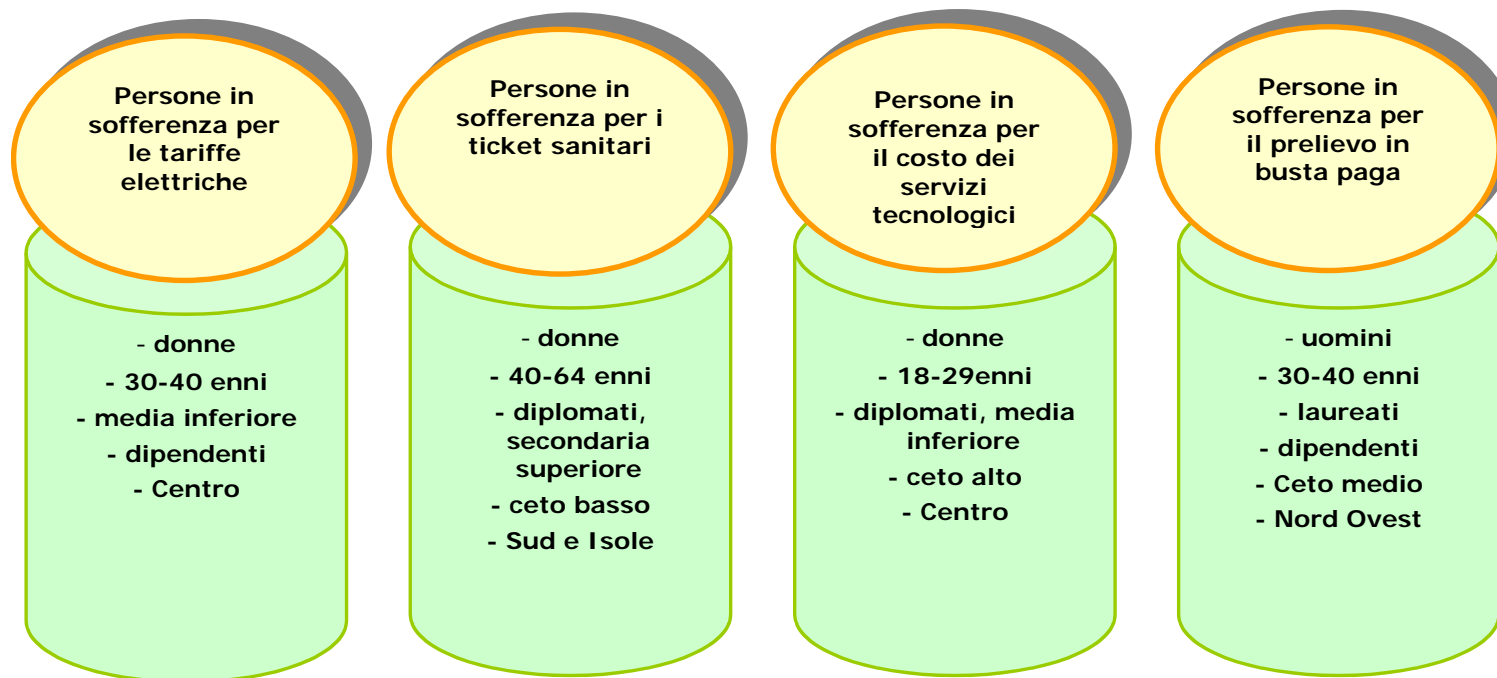
Sull'alta percentuale di persone che non legittimano la politica fiscale in atto non hanno influito solo le vicende di congiuntura legate alla destinazione dell'extra-gettito, ma ancor di più il tipo di percezione che questa parte della popolazione ha della politica fiscale nel suo insieme, che sembra avere connotati di strutturalità.

La pressione fiscale pesa indubbiamente di più alle fasce medie e medio basse della popolazione italiana, quelle che hanno anche minori possibilità di diversificare le proprie fonti di reddito e di compensare la riduzione di risorse che l'attuale tassazione elevata sta inducendo, se non attraverso il canale dell'indebitamento.

La pressione fiscale che colpisce e costruisce il gettito, dragando al centro della società va a colpire una parte della popolazione attiva in condizione reddituale statica, mentre le componenti della stratificazione sociale più dinamiche e solide sul piano patrimoniale accusano minori problemi, sia perché il pagamento delle imposte corrisponde comunque a flussi di attività crescentemente remunerativa, benché variabile, sia perché non pagano le tasse.

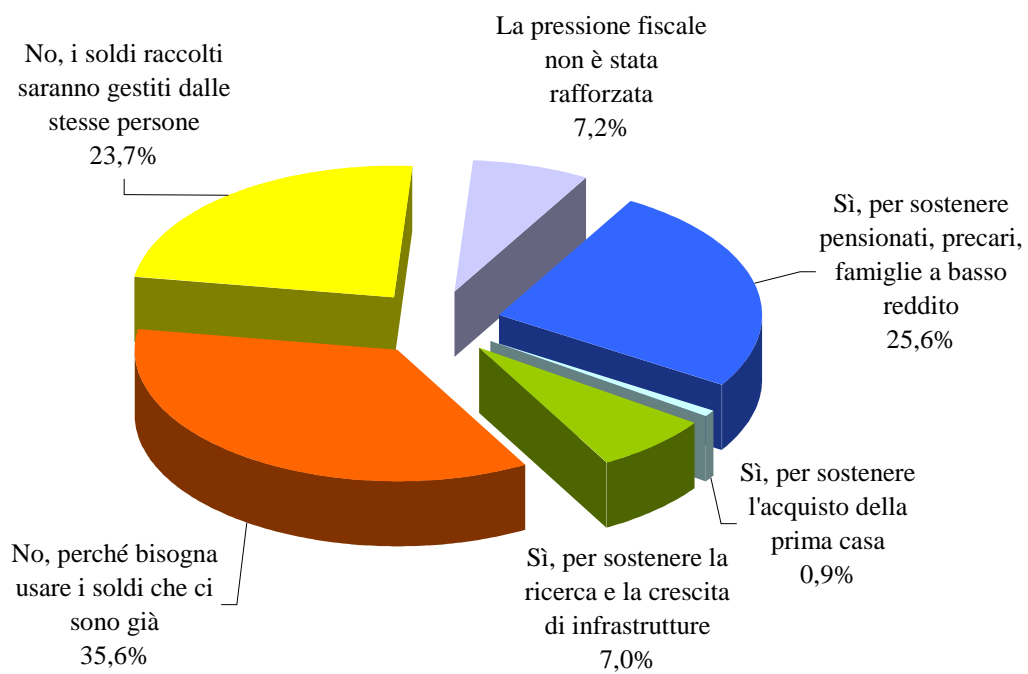


Tav. 1 - Soggetti in sofferenza per la pressione fiscale in base alle caratteristiche sociali



Fonte: indagine Censis, 2007

Fig. 1 - Necessità di rafforzare la pressione fiscale (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2007

E sono proprio questo genere di persone - maschi, lavoratori indipendenti e ad alta scolarizzazione - la maggior parte di coloro che si trova d'accordo (25,6%) sul fatto che l'aumento della tassazione sia da devolvere in favore delle fasce di popolazione indicate dall'accordo politico sulla distribuzione della parte disponibile del tesoretto (ossia i pensionati, i precari e le famiglie a basso reddito).

Chi, invece, dovrebbe essere destinatario di una particolare attenzione sociale nella distribuzione delle risorse pubbliche - in prevalenza donne, senza condizione professionale, con livello di scolarizzazione medio bassa e oltre 45 anni - si dichiara convinto della inutilità della pressione fiscale attuale, testimoniando, ancora una volta, uno slittamento della nostra struttura sociale verso un processo di polarizzazione tendenzialmente sempre più marcato (tav. 2).

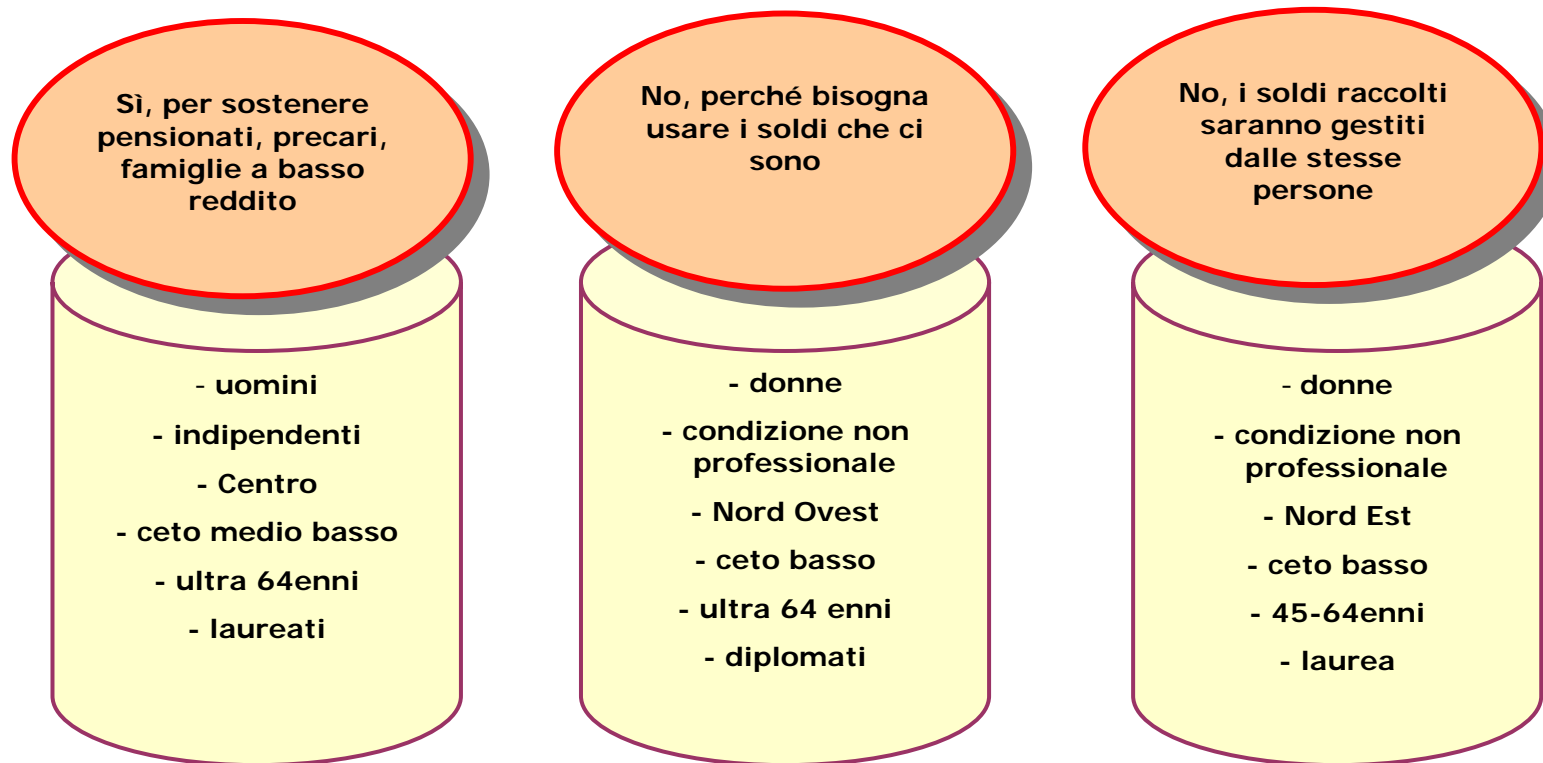
Circa gli scenari futuri, colpisce l'esistenza di una fetta piuttosto ampia di popolazione che ritiene non accadrà nulla (40%) (fig. 2), lasciando intendere che si tratta di persone che hanno sancito forse in via definitiva il loro disinteresse a contribuire al cambiamento e allo sviluppo sociale. Verificare che al loro interno ci sono fra gli altri molti giovani, laureati, di livello sociale alto e occupati come dipendenti, porta a ritenere che esista una fetta sociale che si sente estranea alle vicende generali non per difetto, ma per eccesso di sicurezze e che, per questo, non vuole coinvolgimenti in imprese che prefigurino sforzi di partecipazione.

Al netto di questa fascia sociale di indifferenti, la reazione al disagio fiscale non si manifesta in relazione ad opzioni estreme: la convinzione che i ricchi porteranno i soldi fuori dall'Italia (8%) o scoppierà una nuova tangentopoli (6,1%) si rivela effettivamente assai poco credibili.

Più significative, invece, sono le reazioni che si potrebbero ascrivere all'"anti-politica" e alla protesta fiscale. A farsene portatori sono ancora una volta le fasce sociali di livello medio e medio basso. In particolare, chi crede che la gente non pagherà più le tasse (13,6%) sono soprattutto maschi, con livelli di istruzione bassi e occupati come dipendenti. Fra chi, invece, ritiene che la gente non andrà più a votare (31,7%), spiccano le donne, in condizione non professionale di età medio avanzata e di istruzione di livello basso (tav. 3).

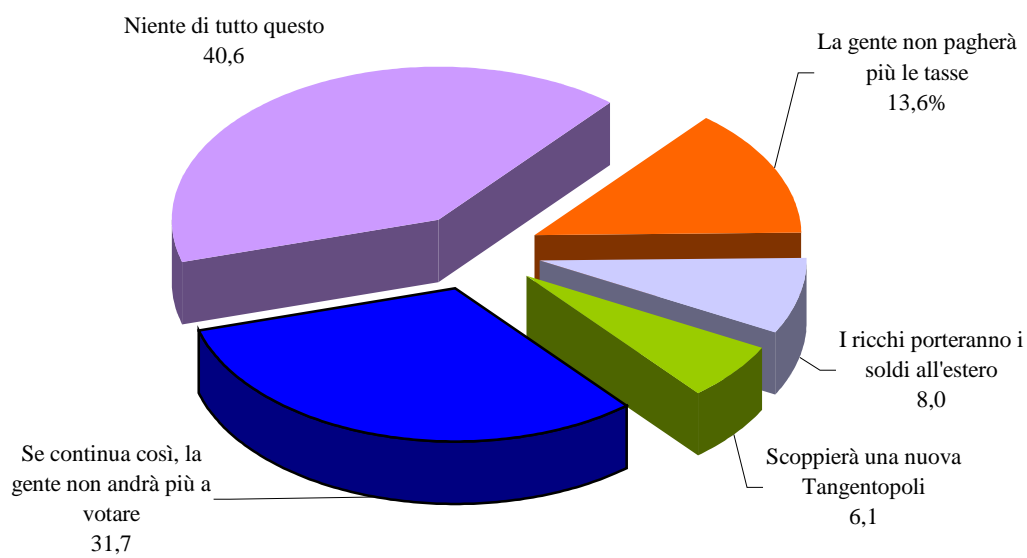


Tav. 2 - Necessità di rafforzare la pressione fiscale in base alle caratteristiche sociali



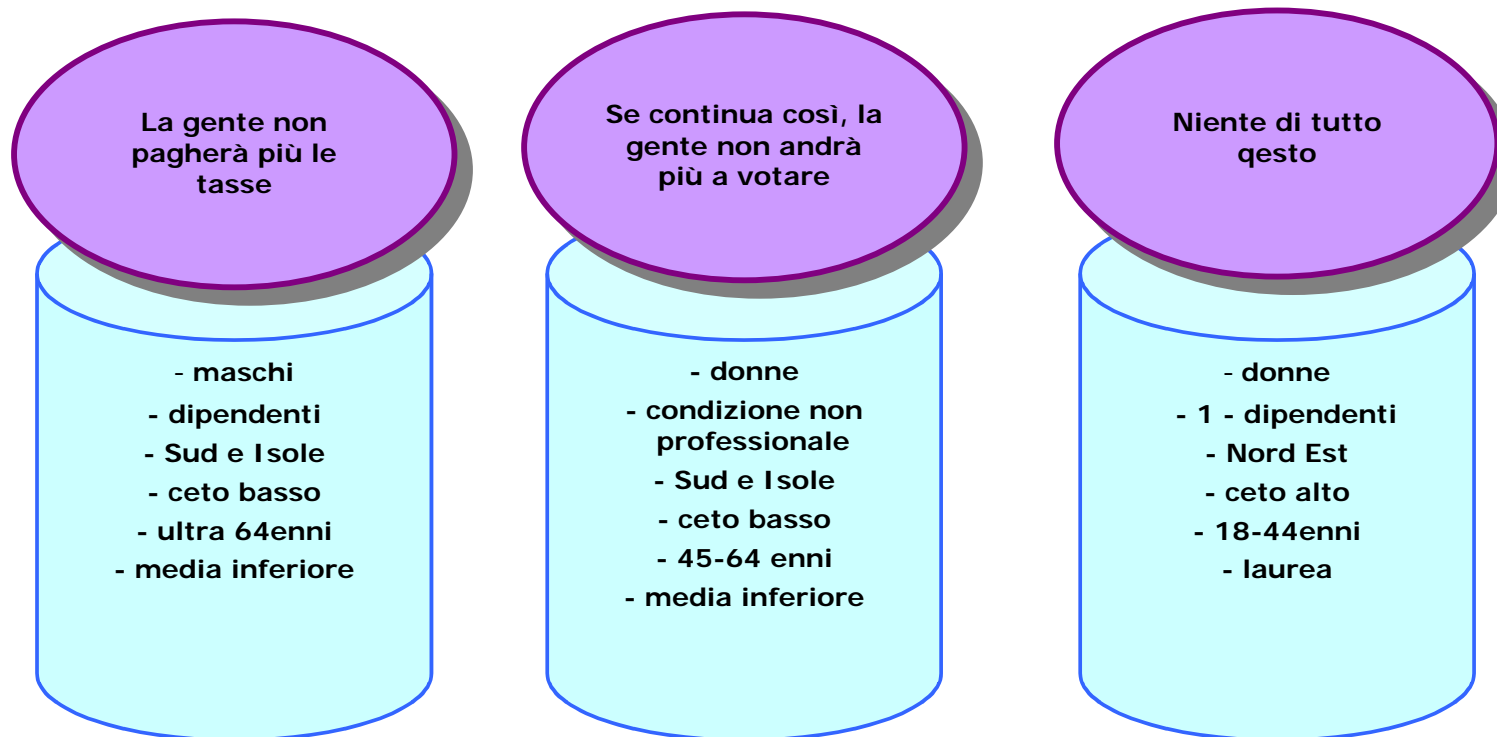
Fonte: indagine Censis, 2007

Fig. 2 - Previsione sul prossimo futuro (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2007

Tav. 3 - Previsioni sul prossimo futuro(caratteristiche sociali prevalenti dei rispondenti per ciascun item)



Fonte: indagine Censis, 2007

La variabile comune ad entrambe queste reazioni è la loro forte concentrazione nel Mezzogiorno. Il che solleva un tema che sembra essere caduto nell'oblio, ossia che la questione meridionale - che tanti non vogliono vedere sotto il profilo economico - potrebbe ripresentarsi, con connotazioni anche più sensibili - sul piano sociale.

C'è una via di uscita da questo quadro sociale caratterizzato più da elementi criticità - che potrebbero anche sfociare in nuove forme di conflittualità - che da segnali di stabilità? C'è il modo di recuperare la fiducia dei cittadini nei confronti della funzione del prelievo e, quindi, per la teoria dell'interazione fra politica ed economia, nei confronti della politica?

Stando così le cose, il recupero del consenso sociale passa per una impostazione nuova del modello di politica fiscale. Va cioè superata la logica di polizia tributaria esasperata negli ultimi mesi, in favore di un nuovo modello in cui le persone si sentano maggiormente coinvolte come parte attiva nelle logiche del prelievo. Pagare le tasse, cioè, non può essere solo impostato come un "dovere" del cittadino, sulla base una logica di subordinazione di questo alla macchina di controllo e di accertamento fiscale: bisognerebbe passare ad una nuova impostazione che ponga il contribuente quasi in un rapporto di tipo paritario con il fisco, sulla base di almeno due linee di trasformazione. Sicuramente l'aumento di trasparenza nelle formule fiscali, ma anche la possibilità di conoscere e di poter apprezzare l'effetto in termini di utilizzo e di politiche di bilancio - e non di finanza pubblica - che il prelievo può generare. Questa seconda prospettiva apre una finestra sul tema del federalismo fiscale, che, fra gli altri, è sicuramente il modello in grado di assicurare di più e meglio la corrispondenza della fiscalità passiva (le risorse che dalla collettività si trasferiscono sul piano pubblico) e del controllo sociale sul loro utilizzo.



4. NOTA METODOLOGICA

La rilevazione, svolta in collaborazione con la società Codres, è stata effettuata su tutto il territorio nazionale nel periodo dal 4-8 giugno 2007.

Sono state effettuate 600 interviste telefoniche mediante somministrazione di un questionario strutturato ad un campione rappresentativo della popolazione adulta (18 anni ed oltre). Le interviste sono state condotte attraverso il sistema CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), una tecnica in grado di garantire affidabilità dei risultati e rapidità dei tempi di elaborazione, grazie al salvataggio automatico delle risposte su supporto informatico e alla possibilità di verifiche automatiche.

Il disegno campionario ha previsto numerosità proporzionale all'universo di riferimento stratificato secondo alcune variabili di tipo strutturale: sesso e classe di età. Sono state considerate due variabili territoriali, l'area di residenza e l'ampiezza demografica del comune di residenza, in modo tale da individuare le coordinate geografiche all'interno delle quali si colloca l'individuo.

La numerosità campionaria assicura, ad un livello di confidenza del 95%, un errore campionario del 4,0%. La stratificazione effettuata, inoltre, garantisce stime più efficienti rispetto al campionamento casuale semplice di pari numerosità perché l'aumento di efficienza è proporzionale alla varianza delle medie di strato (ovvero, quanto più gli strati sono omogenei al loro interno tanto più la stratificazione è efficace).

Riportiamo di seguito i dati relativi al campione intervistato:



Il profilo dell'intervistato - genere, età, ampiezza demografica e area geografica
(val. %)

	%
<hr/>	
<i>Genere</i>	
Maschio	47,7
Femmina	52,3
<i>Età</i>	
18-29 anni	17,5
30-44 anni	29,0
45-64 anni	29,8
Oltre 64 anni	23,7
<i>Ampiezza demografica</i>	
Fino a 4.000 abitanti	15,3
4.001-10.000 mila abitanti	18,0
10.001-50.000 abitanti	32,5
50.001-100.000 abitanti	11,3
100.000-250.000 abitanti	7,8
Oltre 250.000 abitanti	15,0
<i>Ripartizione geografica</i>	
Nord ovest	27,2
Nord est	19,5
Centro	19,3
Sud e isole	34,0

Fonte: indagine Censis, 2007

