

“Pagare tutti, pagare meno”: non solo una questione di equità fiscale

Categories : [Contrappunti](#)

Tagged as : [Marcello Basili](#), [Maurizio Franzini](#), [Menabò n. 109/2019](#)

Date : 15 Settembre 2019

Il 29 agosto scorso al Quirinale, subito dopo aver ricevuto l'incarico di formare il nuovo Governo, il presidente Conte ha, tra l'altro, affermato: “di volere un paese nel quale le tasse le paghino tutti, proprio tutti, ma ne paghino meno”. E di evasione fiscale si parla nel programma del nuovo governo, ma unicamente al punto 16, dove è scritto: “Nel perseguimento della legalità è necessario potenziare la lotta alle organizzazioni mafiose e all'evasione fiscale, anche prevedendo l'inasprimento delle pene... “. L'enfasi non è la stessa alla quale ha fatto ricorso Conte e, per di più, nel punto programmatico il collegamento è esclusivamente con il perseguimento della legalità, che naturalmente, è importantissimo ma che non è l'unico per il quale sarebbe il caso di dare corso al proposito del 29 agosto. Come cercheremo di sostenere in queste note, il quadro macroeconomico potrebbe risultarne significativamente modificato e non soltanto perché si aprirebbero nuove prospettive nel dibattito sul debito pubblico che, anche in estate, ha riempito le pagine dei giornali.

Iniziamo ricordando brevemente alcuni dati di finanza pubblica che serviranno a valutare meglio l'idea che la spesa pubblica italiana possa essere tagliata perché gonfiata da sprechi.

La composizione del bilancio nel 2018 era la seguente (Ragioneria Generale dello Stato – bilancio semplificato 2017-2019): la spesa corrente è di 495 miliardi, quella in conto capitale di 45 miliardi e la spesa per interessi di 76,5 miliardi, cui si aggiungono 227 miliardi di rimborso dei prestiti, che l'Italia puntualmente onora. Consideriamo le principali voci della spesa corrente: 90 miliardi per stipendi del personale, 259 miliardi per trasferimenti alle AAPP, di cui 130 agli enti locali e 123 agli istituti di assistenza sociale e previdenza. Le regioni hanno 112 miliardi e con questi finanziano la sanità pubblica che nel 2019 costa 114 miliardi. Per valutare se siano troppi basta un rapido confronto internazionale.

L'Italia ha una spesa sanitaria pro-capite di 3.429 euro, in Francia è di 4.965 euro e in Germania di 5.848 euro; in termini del PIL la spesa sanitaria italiana è di 2,5 punti inferiore a quella di Francia e Germania. Negli ultimi due decenni il numero dei posti letto negli ospedali è passato da 4,2 a 2,6 ogni mille abitanti, in Francia è di 3,1, in Germania di 6,1; comunque si guardino i numeri, siamo abbondantemente sotto la media OCSE. Le conseguenze sono visibili a tutti: pronto soccorso che non riescono a gestire i ricoveri perché i reparti non assorbono i malati per mancanza di posti, carenza di personale, medici e infermieri con contratti a tempo, in genere tre mesi per gli infermieri e un anno per i medici, strutture che mostrano i segni dell'usura. Perché questa macchina continui a funzionare occorre l'abnegazione e il sacrificio dei singoli, ma fino a quando potrebbe durare?

Un esempio di ciò che potrebbe attenderci ce lo offre il Regno Unito che spende per la sanità pubblica circa 2.500 euro a persona. La conseguenza è che 4,4 milioni di malati attendono per almeno 18 settimane un intervento in ospedale, ma in realtà oltre 600ml pazienti devono attendere di più (BBC news 8 August 2019), per mancanza di diverse migliaia di posti letto e carenze di personale medico e infermieristico, oltre 30 mila unità solo in Inghilterra, a causa del mancato turn-over per i pensionamenti.

Quanto ai dipendenti pubblici il loro numero in Italia è di 3.200.000 di cui: più di 1 milione nella scuola, 650

mila nella sanità, 550 mila nelle forze dell'ordine, pompieri ed esercito, 100 mila nell'università e 10 mila nella magistratura. Nelle Regioni e Comuni lavorano 500 mila dipendenti e nell'amministrazione centrale 210 mila. Secondo i dati OCSE (2015) il numero di dipendenti pubblici per 1000 abitanti in Italia è 49, con un'età molto elevata e stipendi medi di 2600 euro lordi (in Irlanda 4300 euro e in Olanda 3600 euro), in Francia i dipendenti pubblici sono 83, in Germania 52,5, in Regno Unito 78, in Spagna 60, in Svezia 141, quasi il triplo dell'Italia. Se l'Italia avesse lo stesso rapporto di dipendenti pubblici della Francia avrebbe un tasso di disoccupazione inferiore al 5%. Inoltre, la dotazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche è molto arretrata; quindi, ritardi, inefficienze ecc. sono il risultato della combinazione di scarso e inadeguato personale e mezzi tecnici scarsissimi, come le cronache recenti testimoniano per le Carte d'Identità elettroniche nei municipi romani (computer vecchi, software inadeguati o inefficienti ecc.).

A proposito della spesa previdenziale e dei trasferimenti all'INPS, come ha recentemente ricordato anche il suo presidente, la gestione previdenziale è più che sostenibile, quindi non occorre aumentare l'età pensionabile. E' la gestione assistenziale a creare problemi crescenti, che però va gestita con risorse ed entrate specifiche non con i trasferimenti previdenziali.

Tutto ciò, naturalmente, non vuole dire che non vi siano sprechi, nascosti anche nelle pieghe di queste spese. Vuole piuttosto dire che se ve ne sono essi si sommano alla limitatezza della spesa sociale nel rendere quest'ultima assai meno incisiva sul benessere sociale che in altri paesi. Ciò suggerisce che rispetto agli sprechi la strategia prioritaria dovrebbe essere quella di eliminarli migliorando i servizi, non quella di ridurre la spesa sociale che, anzi, dovrebbe crescere se fossero recuperate risorse da veri sprechi in altri settori. Ad esempio, apprendiamo che l'Italia ha appena varato una nuova portaerei, la Trieste – che, una volta armata con F35B costerà circa 2mld di euro – collocandosi così al secondo posto nel mondo per numero di portaerei dopo gli USA. C'è da chiedersi cosa ci faccia l'Italia, portaerei naturale nel Mediterraneo, con 3 portaerei (Garibaldi, Cavour e Trieste), [due più della Russia e della Cina](#) potenze ritenute espansioniste dalla NATO, e quindi con tre squadre navali.

Dunque, se si ritiene di dover ridurre il debito pubblico e si vuole farlo (anche) attraverso il taglio di queste spese occorre ammettere che il costo sociale può essere elevatissimo e che, in un senso non secondario, ci allontaneremmo ancora di più dall'Europa.

Considerazioni simili, pur nella diversità, possono farsi per l'altra ricorrente raccomandazione su come migliorare il debito pubblico, riducendo sprechi e inefficienze pubbliche: le privatizzazioni. Senza entrare nel dettaglio degli esiti delle privatizzazioni già realizzate, per le ferrovie ricordiamo il caso del Regno Unito in cui [si pensa alla ri-nazionalizzazione dei trasporti ferroviari](#), viste le condizioni della rete e dei collegamenti secondari

Un settore in cui le cose sono andate meglio è la telefonia, dove però gli operatori telefonici erano anche proprietari e costruttori delle infrastrutture di rete. Oggi si vuole tornare al modello di un gestore della rete e operatori retail, ma le incognite di questo modello sono molte.

I rischi per il consumatore del passaggio al mercato libero, nell'energia, sono rilevanti. Ad esempio l'Autorità garante parla di possibili aumenti dei prezzi dell'ordine del 15-20%. Come potrà il consumatore orientarsi nei servizi di forniture di 400 operatori che offriranno contratti per beni il cui prezzo varia istantaneamente e il cui consumo non è monitorabile e programmabile efficientemente? Nel Regno Unito, dopo 20 anni di liberalizzazione, sono rimasti solo 6 operatori principali (the Big Six) che controllano oltre il 99% del mercato e offrono fino a 72 piani congiunti (gas ed elettricità) di consumo/tariffe ciascuno. Questo mercato oligopolistico ha limitato le migrazioni verso altri operatori (oltre il 50% degli utenti non ha mai cambiato operatore), ha favorito l'integrazione verticale del mercato integrato e la rigidità dei prezzi perché la riduzione dei costi wholesale viene trasferita integralmente sui profitti (UKERC, UK Energy Research Centre, *The governance of retail energy market services in UK; A framework for the future*,

November 2016). Difficile immaginare che la liberalizzazione del mercato dell'energia in Italia possa produrre risultati diversi.

Dunque, anche in questo caso i costi sociali della soluzione prospettata per la riduzione del debito pubblico possono essere rilevanti e sono certamente sottovalutati da chi considera il mercato e il privato la soluzione migliore a tutti i problemi. Lo è, in molti casi, non sempre e non da tutti i punti di vista.

Prima di tornare all'affermazione di Conte del 29 agosto e al suo legame con quanto precede, vale la pena di ricordare che il debito pubblico in questo Paese è originariamente cresciuto con l'affermarsi di un sistema di sicurezza sociale universalistico (sanità, scuola, pensioni) basato sui trasferimenti, a cui non si è però associata una corrispondente crescita delle entrate tributarie. Infatti, nel periodo 1970-1975 alla stazionarietà delle entrate si è contrapposta una crescita della spesa media annua del 9% (Contabilità nazionale, conto consolidato anni 1960-1980). Per dirla con le parole di Spaventa "si è assistito a un'azione distributiva, più che redistributiva, perché si è erogato senza prelevare in egual misura" (*Rapporto sul debito pubblico alla V commissione della Camera dei Deputati, 1985*). In particolare le imposte indirette hanno mostrato una caduta pronunciata a cui si è associata l'esiguità del gettito dell'ILOR e dell'INVIM, sia per l'erosione della base imponibile che per la mancata attività di accertamento, che di fatto ha sottratto alla tassazione sia i patrimoni immobiliari che i guadagni di capitali.

Ed eccoci al punto: sono passati quasi 50 anni da quando abbiamo iniziato a dotarci di un vero sistema di Welfare, ma eravamo e siamo un Paese con un'evasione fiscale che ostacola il pieno sviluppo di quel sistema. Oggi l'evasione annua è stimata a 35 miliardi (oltre il 25% del gettito) per l'IVA e a 32 miliardi di IRPEF, che, peraltro, è pagata per il 54% dell'ammontare riscosso da lavoratori dipendenti e per il 30% dai pensionati, mentre oltre 5 milioni di lavoratori autonomi forniscono il restante 16%.

In Italia i contribuenti sono 41,2 milioni, 17,6 milioni dei quali dichiarano redditi inferiori a 15mila euro lordi e pagano un'aliquota media effettiva del 5,2% (375 euro). Altri 14,5 milioni dichiarano fino a 28mila euro, con un'aliquota media effettiva del 14,4% (3.099 euro). Poco più del 5% dei contribuenti, cioè meno di 2,2 milioni di persone, dichiarano tra 35mila e 100mila euro e versano il 41% dell'Irpef. 141 mila contribuenti dichiarano tra 100 e 200 mila euro, e solo 31 mila avrebbero redditi superiori a 200 mila euro. Si può ragionevolmente sospettare che la realtà sia un po' diversa e concludere che l'evasione fiscale mette, per così dire, il nostro bilancio pubblico con le spalle al muro e, per di più, contribuisce in modo non marginale ad aggravare le disuguaglianze. Per avere un'idea di come, sotto entrambi gli aspetti, le cose potrebbero cambiare, in una prospettiva più ampia di recupero delle entrate tributarie, si consideri che proprio in questi giorni sono stati diramati i dati sulla lotta all'evasione dello scorso anno e le imposte recuperate (concordato) da due soli 'giganti' come UBS e Kering sono state rispettivamente di: 111,5 e 1250 mln di euro.

Si dice che l'Italia dovrebbe guardare di più all'Unione Europea e rifarsi all'esempio virtuoso di paesi come l'Irlanda o l'Olanda, rispettivamente con 4.7 milioni di abitanti e 1.2 milioni di famiglie e 17 milioni di abitanti e 7.8 milioni di famiglie, sottovalutando che l'Italia ha 60.7 milioni di abitanti con 24,6 milioni di famiglie. Oltre all'inapplicabilità per scala della comparazione, vorremmo anche ricordare che l'Irlanda ha avuto e ancora ha, malgrado qualche intervento che lo ha mitigato, il *Double Irish* che consente enormi risparmi fiscali alle imprese transnazionali, mentre l'Olanda applica ai profitti d'impresa un'aliquota fiscale del 25%, al lordo degli incentivi. Ne risulta una ben poco equa corsa al ribasso sulla tassazione dei profitti d'impresa nell'Unione Europea, al punto che Oxfam colloca Irlanda e Olanda, insieme a Lussemburgo e Cipro, tra i 15 paradisi fiscali più aggressivi al mondo insieme a Bermuda e Cayman.

In questa situazione appare davvero inaccettabile che per contenere il debito pubblico – sulla necessità di farlo non intendiamo entrare in questa sede, ma le nostre preoccupazioni per la sua sostenibilità sono molto più lievi di quelle di coloro che preannunciano regolarmente imminenti catastrofi – si debba ricorrere

ad avanzi primari dagli elevati costi sociali, si debba tollerare l'iniquità fiscale che consiste nel far pagare (forse) troppo a qualcuno e nulla a tanti altri e che si offra a questi ultimi la possibilità di giustificarsi 'moralmente' sostenendo che 'tanto i miei soldi andrebbero sprecati'.

Far pagare tutti permetterebbe di raggiungere simultaneamente e in varia combinazione, a seconda delle preferenze, tre desiderabili obiettivi: aumentare (senza sprechi) la spesa di rilevanza per il benessere sociale, ridurre le tasse di chi ne paga troppe (soprattutto se non è ricco), contenere i deficit pubblici.

L'importanza della lotta all'evasione sotto il profilo dell'equità e macro-economico appare indiscutibile. Metterlo, semplicemente, in luce era lo scopo di queste note. Sulla questione di come si dovrebbe condurre una seria lotta all'evasione non entriamo in questa sede, ma concordiamo con chi afferma, [come Visco](#), che gli ostacoli non sono tecnici ma politici.

Ed è anche per questo che ci auguriamo che il 29 agosto del Presidente Conte possa diventare una data da ricordare. E che, rinforzando il punto 16 del programma, il Governo sostenga quella sua affermazione, magari arricchita così: 'pagare tutti, ma proprio tutti, per avere la possibilità di pagare (almeno un po') meno, di avere un welfare (almeno un po') migliore e tutto questo senza trovarsi con un debito più alto".