
Analisi giuridica dell'economia (Organizzazione pubblica e privata della convivenza sociale)

Riflessioni di
“Economia pubblica di
mercato” per l'esame di
scienza delle finanze
nelle facoltà di
giurisprudenza

Raffaello Lupi

Economia oltre i grafici, diritto oltre
“i materiali” Una nuova unità per lo
studio dell'organizzazione sociale

Grande Spirito,
fammi accettare serenamente quanto non posso cambiare,
dammi il coraggio di battermi per quello che posso cambiare,
E la Saggezza di capire la differenza.
<http://www.acssia.it/saggezza%20RIFLESSIONI.htm>

Cap I	ORGANIZZAZIONE PRIVATA E PUBBLICA DELLA CONVIVENZA SOCIALE...	5
	I gruppi sociali e la loro organizzazione: la pluralità dei gruppi sociali.....	5
	La base consensualistica del gruppo politico e la relatività dello stato territoriale (rinvio all'opinione pubblica e alla politica)	7
	L'organizzazione pubblica come garante e contenitore di quella privata (integrazione e equilibrio tra i due compiti)	8
	Il semplice equilibrio tra pubblico e privato nell'economia preindustriale "di sussistenza"	9
Cap. II	RIVOLUZIONE INDUSTRIALE E NUOVE NECESSITA' DI ORGANIZZAZIONE PUBBLICA.....	12
	La produzione tecnologica di serie come espansione dell'organizzazione "privata".....	12
	L'azienda come nuovo gruppo sociale, caratterizzato dall'organizzazione attorno alla tecnologia, e dalla parcellizzazione dei compiti	12
	L'azienda come nuovo sottogruppo sociale: le sue particolarità	12
	I lati oscuri dell'organizzazione sociale "aziendalistica": mercificazioni, alienazioni e tensioni sociali.	19
	La necessità di una "responsabilità sociale" delle aziende.....	21
	Il bisogno di un nuovo intervento pubblico adeguato alle nuove complessità dell'organizzazione sociale.	24
Cap. III	SEGUE: L'INTERVENTO PUBBLICO IN UNA CONVIVENZA SOCIALE COMPLESSA (ECONOMIA MISTA E DOSAGGI DI STATO E MERCATO).....	29
	Le dimensioni economiche dell'organizzazione sociale: Il PIL	29
	Le forzature necessarie a inserire il settore pubblico nel PIL, in assenza di uno scambio.	30
	La pressione fiscale rispetto al PIL e il suo "uso improprio" per valutare il rapporto tra stato e mercato	33
	La funzione pubblica della monetazione (i valori economici come particolare tipologia di valori umani).	33
	I centri di spesa pubblica, tra stato-istituzione, stato apparato (ministeri), enti autonomi, enti territoriali	38
	Le spese pubbliche	41
	Analisi funzionale della spesa pubblica.....	42
	La rigidità della spesa pubblica	43
	La difficoltà di individuare le "spese inutili"	44
	La spesa per gli organi politici istituzionali (parlamento, presidenza della repubblica)	45
	PIL, debito pubblico e spesa per interessi sul debito.....	45
	Il costo del Parlamento	45
	Il finanziamento della Protezione civile presso la presidenza del consiglio.....	45
	La spesa per la giustizia.....	46
	La Spesa sanitaria	46
	Spesa per l'istruzione	47

Spesa per la difesa	47
Cap. IV POLITICA E OPINIONE PUBBLICA COME REFERENTI DELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE NELL'ECONOMIA (L'OPINIONE PUBBLICA E LA POLITICA COME SOSTITUTI DEL MERCATO: DAI CLIENTI AGLI UTENTI)	50
Sfumature dell'organizzazione pubblica: stato interventore diretto e stato regolatore.....	50
La politica nell'organizzazione sociale e il suo confronto con l'opinione pubblica.	51
La dialettica e le interdipendenze tra opinione pubblica e politica.....	53
Le reazioni politico ideologiche alle tensioni sociali della produzione organizzata	54
Organizzazione sociale e spontaneismo individuale come carattere nazionale.....	57
La confusione dell'organizzazione sociale, in Italia,.....	62
I danni, le diffidenze e le lacerazioni per la mancata consapevolezza condivisa di una organizzazione sociale complessa	67
Risposte al disorientamento: il concetto di pressione fiscale e il suo "uso improprio" per valutare costi e benefici dell'organizzazione pubblica	70
I rischi della burocratizzazione sulla spesa pubblica: dai clienti agli utenti.....	71
Le preoccupazioni reali della politica: consenso, coesione sociale, e gettito.	76
La burocrazia come fenomeno delle organizzazioni sociali complesse	80
La struttura piramidale della burocrazia e la perdita di controllo.....	83
Burocrazia e appartenenza all'istituzione.....	84
Lo sfruttamento privato della funzione pubblica e la corruzione	85
Cap. V IL FINANZIAMENTO DELL'ECONOMIA PUBBLICA, LA TASSAZIONE ATTRAVERSO LE AZIENDE , GLI SQUILIBRI E LE SCHIZOFRENIE	87
Il finanziamento dell'organizzazione pubblica, residualità dei tributi , "beneficio" e "sacrificio".....	87
Finanziamento delle spese pubbliche e "redistribuzione".....	88
Tassazione e fiscalità: le entrate non tributarie dell'antica "finanza patrimoniale"	90
I tributi come collegamento dell'individuo a una determinata collettività.....	92
Le tasse si pagano quando qualcuno le richiede.....	94
Il brusco avvento della tassazione attraverso le aziende e i suoi squilibri non spiegati	95
Le entrate pubbliche.....	99
Omogeneità di tipologia delle imposte, come riflesso dell'omogeneità tipologica della ricchezza	101
Evasione fiscale in senso materiale, ed evasione interpretativa.	104
L'equivoco dell'"autotassazione".....	106
Le schizofrenie sociali davanti alle sperequazioni della tassazione attraverso le aziende	108
Simmetrie della tassazione attraverso le aziende e condizionamenti internazionali sulla politica tributaria	111
Gli sfasamenti tra erogazione della spesa e acquisizione dei tributi (federalismo fiscale).....	113
Altri luoghi comuni: aliquote fiscali, sviluppo ed evasione.	117
Il finanziamento dell'organizzazione pubblica attraverso il debito.....	119

Cap VI CONCLUSIONI: QUALE STUDIO “SCIENTIFICO” DELLA CONVIVENZA SOCIALE 121

La necessità di studi specifici a seguito della maggiore complessità dell’organizzazione sociale.....	121
La scientificità “umanistica”: economia, diritto, politica,	124
La reazione imitativa del diritto: l’appiattimento sulla legislazione e gli altri “materiali”	125
Il rischio dell’appiattimento dell’economia sul formalismo matematico	130
La combinazione diritto/economia nell’importanza economico sociale dei comportamenti giuridici.....	132

Cap I ORGANIZZAZIONE PRIVATA E PUBBLICA DELLA CONVIVENZA SOCIALE

I gruppi sociali e la loro organizzazione: la pluralità dei gruppi sociali

L'uomo come animale sociale: una base di partenza

Quasi tutti i manuali economici e giuridici prendono le mosse dalla natura dell'uomo come "animale sociale"; un "animale sociale" che vive in gruppo ¹. Si mette in luce in questo modo l'appartenenza delle discipline in esame, diritto, economia, etica, politica, alla più ampia famiglia del sapere umanistico, come approfondiremo nell'ultimo capitolo, tirando le fila sistematiche del discorso; nonostante questa collocazione, consiglio però chi ne sentisse la curiosità di anticipare già da ora la lettura di tali considerazioni sistematiche, che comunque sono fondamentali per comprendere il senso di tutto questo volume².

Che poi si disperde

Dopo questa enunciazione, però, ciascun manuale, di diritto ed economia, prosegue in genere per la propria strada, diretto al quel segmento di convivenza sociale di cui si occupa; seguendo la priorità della specializzazione, con relativa parcellizzazione, derivante dall'imitazione delle scienze fisiche, il cui approfondimento più di successo era inevitabilmente "pratico" e quindi specialistico.

Le trattazioni si disperdono nelle proprie particolarità prima di aggiungere un'altra precisazione fondamentale per lo studio della convivenza umana, relativa alla pluralità di forme associative che possono coesistere, e intrecciarsi, in uno stesso ambiente sociale, soprattutto man mano che questo si complica. In origine, la pluralità di gruppi e sottogruppi era del tutto secondaria nelle aggregazioni tribali o nei villaggi rurali, dove tuttavia si cominciavano a profilare le categorie dei contadini, degli artigiani, dei guerrieri, dei sacerdoti, come embrioni di gruppi sociali che interagivano nel più ampio gruppo sociale di riferimento.

La pluralità di gruppi sociali per profilo di aggregazione (la società civile)

Man mano che la società diventa complessa, i gruppi diventano numerosi, coesistendo secondo le diverse funzioni che li aggregano: si pensi ai gruppi territoriali (enti locali), professionali (sindacati e associazioni di categoria), religiosi, ideologici, etnici, sportivi e ricreativi, un tempo persino familiari e di clan. L'idea di "pluralità degli ordinamenti giuridici", - un concetto noto ai più visto che questo volume è destinato a studenti di giurisprudenza³ - esprime la potenziale appartenenza

¹ Tanto è vero che l'estromissione dal gruppo "il bando" era anche una forma di punizione.

² In quel paragrafo vedremo, conclusivamente, come il sapere umanistico sociale si sia frammentato in innumerevoli compartimentalizzazioni, ognuna ripiegata sulle sue particolarità. Come se le specializzazioni, che hanno fatto il successo delle scienze fisiche, potessero migliorare anche la condizione di quelle sociali.

³) L'intuizione è riferita a Santi Romano, giurista italiano della prima metà del secolo ventesimo. Uno di quelli che, guardando la realtà, si resero conto che il diritto non si esauriva nella legislazione, nella norma positiva, secondo il modello imitativo delle scienze fisiche con cui si era cercato di costruire uno status scientifico del diritto, di fronte al successo palese delle scienze della materia.

di un solo individuo a vari gruppi sociali, variamente intrecciati tra di loro. Una stessa persona può lavorare in un gruppo sociale aziendale (cap.2), a uno sindacale, a uno territoriale, ad altri ricreativi o ideologico-religiosi, variamente intrecciati tra di loro tanto da formare quella che potremmo chiamare “la società civile”, concetto che ritroveremo a proposito della pubblica opinione al paragrafo &&.

*L'interazione
tra i gruppi
sociali*

Ognuno di questi gruppi esprime una qualche aggregazione tra gli individui, interagisce con altri, e condiziona per certi versi i comportamenti degli individui che vi appartengono; c'è però bisogno di un coordinamento tra questi gruppi, che spetta all'aggregazione di sintesi, originaria, cioè quella politica, di cui diremo al prossimo paragrafo.

Il coordinamento da parte del gruppo politico come detentore dell'autorità

*La sovranità
del gruppo
politico e la
sua
“auctoritas”*

Un coordinamento dei vari gruppi sociali, e degli individui, è concepibile, tornando all'idea di gruppo originario, elementare, come erano le tribù, o i villaggi rurali, indipendenti, in quanto non inseriti in comunità più ampie. Erano questi gruppi, nel loro insieme, a darsi carico delle esigenze collettive, di difesa, di sicurezza, esercitando a questo scopo collettivamente la forza del gruppo, cristallizzatasi poi in organi militari, di sicurezza pubblica, di giustizia, dotati appunto di “auctoritas” rispetto ai singoli. Sono queste le caratteristiche di base del “gruppo politico”, che potremmo chiamare *gruppo dei gruppi*, che attraverso la propria autorità tiene assieme e coordina gli altri gruppi, organizzati su base familiare, economica o religiosa, impedendone i conflitti e cercando di risolverli. Il gruppo politico ha quindi il monopolio dell'autorità, e quindi della forza, della coercitività, della sovranità. Il gruppo politico ha poteri aggiuntivi rispetto a quelli di esclusione, sanzione massima nei gruppi basati sulla libera aggregazione individuale. I gruppi dotati di poteri coercitivi esterni, cioè di *auctoritas*, di una propria “organizzazione pubblica”, di proprie milizie, di proprie polizie o di propri organi di giustizia, possono andare al di là dell'esclusione, ed imporre, costringere, premiare, espropriare, e quant'altro. Esercitando insomma in modo coercitivo la sovranità, e cioè un potere sanzionatorio, come avviene, a parte che per gli enti pubblici, per i gruppi rivoluzionari (ad es. i comitati di insorti) o per quelli criminali⁴.

*Il monopolio
dell'uso
della forza*

In un certo senso, il gruppo politico ha il monopolio dell'uso della forza, non perché ad altri sia comunque vietato di utilizzarla, ma per un potere di coordinamento; attraverso il gruppo politico viene infatti limitato, coordinato, e organizzato, l'uso della forza all'interno del gruppo; vengono cioè stabilite le condizioni tendenziali in presenza delle quali un privato, un sottogruppo o un gruppo esterno può usare la forza nell'ambito del territorio del gruppo, come più di frequente avviene, oppure verso membri del gruppo, o il loro patrimonio. Si ricordi ad esempio l'istituto giuridico della faida, della ritorsione, della giustizia privata approvata dal gruppo, ed oggi la autotutela privata, la legittima difesa, etc..

Per questo il gruppo politico generale è l'istituzione di riferimento degli individui, della società civile, e quindi dei sottogruppi esistenti nel gruppo

Il gruppo politico, quindi, coordina gli altri gruppi, interagisce con essi, che sotto vari profili possono concorrere a selezionarlo, canalizzando segmenti del consenso sociale. La sovranità, e l'autorità, sono comunque una caratteristica delle organizzazioni sociali pubbliche, tutte espressive

⁴) Per certi versi potremmo inserirci anche i gruppi criminali, cfr. il noto volume di Pigliaru, la vendetta barbarica come ordinamento giuridico.

di un qualche grado di potere e di un ordine sociale, che si coordina, e si integra, con l'organizzazione privata della convivenza nei modi che diremo ai prossimi paragrafi.

La base consensualistica del gruppo politico e la relatività dello stato territoriale (rinvio all'opinione pubblica e alla politica) .

*Il consenso
come base
dell'autorità
politica*

Tutte le teorie sull'organizzazione sociale, a partire da Hobbes e Locke, abbandonano la superstiziosa legittimazione soprannaturale dell'autorità politica, e fanno riferimento al consenso del gruppo come base del potere politico. Ad entrambi, tuttavia, sfuggiva, probabilmente⁵, che il consenso necessario alla politica, non è quello del singolo individuo, ma quello di una base sociale del potere, che lo legittimi in base a vari parametri economici, religiosi, militari, culturali, etc. Dire che il potere politico si basa sul consenso non comporta una spiegazione della politica ispirata al contrattualismo bilaterale, negoziale, basato sull'incontro delle volontà, ben noto agli studenti di giurisprudenza, primi destinatari di questo volume. Nel paragrafo dedicato alla politica vedremo che "il contratto sociale" è ben diverso, vischioso e sfuggente, da quello con cui si scambia una cosa contro un prezzo!. Il consenso degli individui poteva anche essere a volte estorto con la violenza, come nei periodi di dominazione straniera, ma era pur sempre consenso, almeno come rassegnata alternativa all'annientamento, alla pulizia etnica, all'eliminazione fisica (par. && sugli stati nazionali e relativi drammi).

Anche i dittatori hanno bisogno di consenso, perché la coesione interna del gruppo è essenziale per la sua resistenza contro gli attacchi esterni e senza frizioni la gente lavora, convive serenamente, produce, paga le tasse, e conferma la fiducia ai governanti.

*I falsi
interrogativi
di fondo sui
rapporti tra
l'individuo e
la società*

Dopo aver constatato che l'uomo è *un animale sociale*, chi studia la convivenza tende spesso a chiedersi se la società sia fatta per l'uomo, o l'uomo per la società. È una domanda che coinvolge scale di valori contingenti, mutevoli anche se in definitiva si mostra sterile. Non c'è, infatti, una contrapposizione tra individuo e società. Non vi è una reale incompatibilità tra le visioni di Hobbes e di Locke, che guardavano da angolazioni diverse una stessa questione, perché entrambi intuivano il consenso come base dell'organizzazione sociale, anche se Hobbes si poneva più dal punto di vista del "potere politico delegato" e Locke da quella degli individui deleganti.

*La relatività
dello stato
territoriale
come forma
organizzativa*

Oggi siamo abituati a considerare lo stato territoriale come forma necessaria di gruppo sociale dotato di autorità, cioè del suddetto potere di utilizzare la forza. Anch'esso però è una forma contingente della convivenza, che per secoli si è svolta con altre forme di organizzazione politica, ad esempio etnica, nomade, religioso-ascetica (come gli ordini monastici degli ospitalieri o dei cavalieri teutonici), feudale, guerriera (compagnie di ventura), mercantile (come le compagnie commerciali con le loro milizie), delinquenziale, (come le leghe di pirati o le mafie), esoterica, (come varie sette medievali), persino ideologica, (come la massoneria); la pluralità dei gruppi sociali, ciascuno con un proprio sistema di valori e spesso **anche di coercizione**, era nella storia ben prima che ne parlassero grandi giuristi come il già indicato Santi Romano. Molti dei suddetti

⁵) Visto che erano alcuni dei primi "filosofi sociali", che non cercavano di spiegare anche la natura, l'essere, Dio, il fine ultimo delle cose, e tanti altri aspetti cui l'uomo non arriverà mai, o arriverà attraverso lo studio della materia, non certo riflettendo su se stesso.

gruppi “non territoriali” hanno avuto, quando serviva, eserciti e polizie, che interagivano con quelle di altri gruppi, magari territoriali, oppure politici, religiosi, ideologici o mercantili. La convivenza è garantita dal “gruppo” non “dallo stato”, come una delle tante forme possibili di “gruppo”. **L’uomo è un animale sociale, non necessariamente un animale statale.** L’idea di “un territorio, una legge, un governo”, tipica dello stato nazionale moderno, non è quindi la forma necessaria della convivenza, come ci ricorda il passato. Essa però entra in crisi, anche oggi, in periodi di disgregazione sociale, o sotto l’influenza di associazioni internazionali, movimenti religiosi, flussi migratori, aziende multinazionali o capitali internazionali. Ma non è questo il momento di dilungarsi sulla crisi dello stato nazione, che conferma solo la molteplicità dei gruppi, anche con poteri coercitivi, in cui l’uomo si può associare⁶.

*La tendenza
ad
assolutizzare
il presente*

E’ quindi un po’ ingenuo assolutizzare uno stato nazionale, come forma necessaria di convivenza sociale, con ripartizione delle funzioni parlamentari, giudiziarie, esecutive etc⁷, come se fosse il punto di arrivo di una linea di progresso verso chissà quali futuri traguardi (⁸). Questa ingenuità dipende dalla tendenza umana ad assolutizzare il presente, usando quello che accade qui ed ora come pietra di paragone per comprendere la storia, e prevedere il lontano futuro. Entrambi invece smentiscono, sotto molti profili, queste visioni totalizzanti, nella specie dello “stato nazione” come forma di realizzazione della “societas” in cui necessariamente vive l’uomo. Sono ingenuità che hanno un prezzo, in termini di disfunzioni sociali, e di credenze fuorvianti, come quella che svaluta la società civile rispetto allo stato, facendo risalire persino il valore vincolante degli accordi spontanei ad una “graziosa concessione” di uno stato “disumano”, assecondando il compiacimento dei governanti per presentarsi come inviati di chissà quali entità divine (⁹) oppure come strumenti di una missione terrena, ma storica, della realizzazione degli immancabili destini di una società migliore. Tutti strumenti tendenti a far dimenticare che anche i regimi totalitari si fondano sul consenso, , da cui non si può prescindere, a rischio di capovolgimenti sociali. Per ora abbiamo messo i paletti necessari a proseguire il discorso, mentre ulteriori riflessioni sul consenso, la coesione sociale e il compito della politica nell’organizzazione collettiva saranno svolte al cap. &&.

L’organizzazione pubblica come garante e contenitore di quella privata (integrazione e equilibrio tra i due compiti) .

*Il
contrattualismo
“politico”*

L’organizzazione sociale collettiva, il pubblico potere abilitato a usare *auctoritas* e forza, si basa quindi su un consenso politico, diverso da quello degli accordi privati “bilaterali”, a loro volta garantiti dal pubblico potere. Quest’ultimo può quindi prescindere dal consenso di un singolo individuo, ed anche di gruppi di individui, col governo che può “rimanere in sella”, ma perdere base sociale, perdere consenso, cercare di aumentarlo con la violenza, che da un lato dissuade ma dall’altro sollecita altra violenza; siccome ad ogni azione corrisponde una reazione, anche nella convivenza umana, i dittatori più accorti cercano un dosaggio di “bastone e di carota”. L’uomo è un

⁶ Santi Romano e altri autorevoli giuristi, che pure operarono in tempi di stati autoritari, compresero esattamente la pluralità dei gruppi sociali che interagiscono nell’ambito di uno stato (allora la forma sociale prevalente).

⁷ Il peggior servizio che possiamo fare alla democrazia è assolutizzare la democrazia, come forme di governo necessariamente migliore di altre, e cui bisogna tendere sempre e comunque, come se fosse per definizione il migliore dei mondi possibili. (l’efficienza dipende dalla capacità di chi governa piuttosto che dai suoi modi di selezione, e non è detto che la democrazia assicuri i migliori)

⁸ Brosio, scienza delle finanze, che riporta anche brevi pittoresche spiegazioni militari sulla genesi dello stato moderno, un po’ riduttive

⁹) basta ricordare le formule sul “diritto divino” dei re.

animale sociale, che sta in gruppo per vivere meglio, cercando un rapporto sereno e stabile tra quello che dà, in base alle proprie possibilità lavorative o ai propri beni e quello che riceve. Con un fondamentale desiderio di tranquillità, che può talvolta cedere alla violenza, quando le prospettive di un migliore ordine sociale si fanno concrete, e gli inconvenienti del precedente appaiono evidenti.

La democrazia è solo l'ultimo sistema con cui si cerca di formalizzare, scomponendolo, questo strutturale contrattualismo politico, finalizzato all'organizzazione collettiva del gruppo sociale. L'organizzazione sociale basata sugli accordi privati è più semplice, più lineare, più comprensibile, ma ha bisogno di qualcuno che la garantisca cioè l'organizzazione pubblica. Che magari non partecipa alla vita economico sociale di tutti i giorni, ma sta sullo sfondo, a farne da garante. Organizzazione pubblica e privata non sono quindi mai state compartimenti stagni, ma partizioni di un organismo unico.

*Il gruppo
come
fondamento
dei diritti*

L'organizzazione collettiva del gruppo garantisce le forme di appartenenza, i diritti proprietari, le pretese verso altri individui; lo conferma la necessità di utilizzare, per la realizzazione concreta dei diritti, la cooperazione di altri individui; in questa realizzazione il gruppo semplicemente riprende e cristallizza, in nome della stabilità e prevedibilità dei rapporti, valori preesistenti nello stesso gruppo sociale, e continuamente mutevoli. Gli accordi, gli scambi, la cooperazione, il rispetto della parola data, sono elementi della socialità umana che possono aver bisogno del gruppo per essere garantiti, e il gruppo li garantisce perché nel complesso i membri del gruppo avvertono come valori in relazione alla meritevolezza sociale della richiesta, alla certezza dei rapporti, alla tutela dell'affidamento, etc.. Sono equilibri che possono essere rimessi in discussione quando cambiano parzialmente i valori di riferimento, rapporti magmatici, garantiti in modo fluido, contro ingerenze esterne e tutelati all'interno. Si conferma quindi che i diritti proprietari sono mediati dalla cooperazione e dalla approvazione di qualcun altro, precisamente del gruppo e delle sue istituzioni.

*Il
"contenuto" e
il contenitore*

Le istituzioni, con la loro coercitività giuridica, assicurano il rispetto degli accordi, e consentono l'organizzazione della convivenza sociale, che oggi chiamiamo "mercato", ma prima era solo l'insieme di accordi dell'economia di sussistenza basata in gran parte sull'autoproduzione e gli scambi "di vicinato" ¹⁰. Questi accordi formano il "contenuto" della convivenza sociale, mentre l'organizzazione pubblica serve metaforicamente da "contenitore", nella sua forma minimale di difesa verso l'esterno e sicurezza interna. Il contenitore pubblico è come un involucro che un tempo garantiva il gruppo verso altri gruppi nemici, che avrebbero potuto usurpare la terra dei sedentari o le proprietà dei nomadi, e oggi tesse rapporti internazionali, accordi e trattati con altri gruppi, proseguendoli talvolta con gli "altri mezzi" cioè la guerra come scriveva Clausewitz,. L'involucro garantiva anche la sicurezza interna, cioè l'ordine pubblico e la giustizia, secondo uno schema semplice, di cui diremo al prossimo paragrafo.

Il semplice equilibrio tra pubblico e privato nell'economia preindustriale "di sussistenza".

*L'economia di
sussistenza come
organizzazione*

¹⁰ i piccoli scambi dell'economia agricolo pastorale di sussistenza erano i progenitori del "mercato", in una cornice di ordine pubblico e di difesa che si sarebbe poi evoluta verso lo stato.

*essenzialmente
spontanea basata
sullo scambio*

Nell'antichità gli avvocati facevano gli oratori, i conti li tenevano gli schiavi, e l'economia andava per conto proprio senza bisogno degli economisti. Era una società semplice, prevalentemente organizzata sul lavoro privato e sugli scambi. Nel senso che vedremo ora, era una organizzazione sociale basata "sul mercato", inteso come iniziativa privata elementare in una cornice di garanzie pubbliche. Che non hanno saputo tener dietro allo sviluppo del mercato, con la rottura di un vecchio equilibrio impropriamente denominata dagli economisti come "fallimento del mercato"; mentre al prossimo paragrafo metteremo a fuoco in quale misura si trattasse di "fallimento dello stato".

*La semplicità
dell'organizzazione
sociale
nell'economia di
sussistenza*

Per ora però è sufficiente rilevare che la vecchia organizzazione sociale, basata sull'economia di sussistenza, anteriore alla produzione tecnologica attraverso le aziende, era semplice. Ripetiamo che non servivano economisti, la contabilità era tenuta dagli schiavi e gli avvocati consisteva giustamente di nobile capacità oratoria. L'organizzazione sociale era intuibile con poco sforzo da chiunque, libero dal bisogno, avesse tempo e voglia di rifletterci sopra.

C'era la politica, che esprimeva la forza del gruppo e lo organizzava per difendere la terra; non a caso i re, proiezione del gruppo sociale, erano visti come l'anello di congiunzione con un arcano mondo soprannaturale; un saggio governo della terra era la condizione del benessere, come negli affreschi dei Lorenzetti nel palazzo pubblico di Siena, con l'allegoria del buono e del cattivo governo.. Protetta dalla spada, la maggioranza della popolazione si dedicava alla terra, e ad una economia di sussistenza, dove tutti i mestieri erano facilmente comprensibili, sia da chi li svolgeva, sia da chi li osservava o se ne serviva. Fabbri, falegnami, vasai, tessitori, esprimevano un sapere antico e riconosciuto. Anche le attività mercantili e finanziarie si spiegavano facilmente da sole, in una società dove i ruoli di tutti e di ciascuno erano dettati dalla sorte, dalla nascita o da abilità riconosciute e accettate, in modo abbastanza trasparente. Poi c'erano i suscinatori di fede, di speranza, di qualcosa per dare un senso alla vita, in cui essi stessi in genere credevano.

Era un'organizzazione sociale semplice, a misura d'uomo, in un contesto dove l'uomo era al centro del sapere, secondo quanto diremo all'ultimo capitolo. Non serviva una consapevolezza complessiva sul funzionamento dell'organizzazione sociale, perché ognuno capiva quello che faceva, e capiva quello che facevano gli altri.

*L'importanza
del
"mercato" in
una
economia a
misura
d'uomo*

Paradossalmente era una "economia di mercato", nel senso che gli scarsi bisogni erano in gran parte soddisfatti senza l'intermediazione dei poteri pubblici, limitati alla difesa, alla sicurezza e a poco altro. Questo mercato di sussistenza, prevalentemente locale, era basato sugli accordi, sulla convenienza, sugli scambi. Sanità, assistenza, e simili erano lasciate ai gruppi familiari allargati, senza particolari tensioni sociali, come abbiamo rilevato al capitolo 2. Era una società dura, spietata, per molti versi crudele, e che nessuno rimpiange, però era una società "semplice", dove ciascuno, grossomodo, aveva una idea del proprio ruolo rispetto a quello degli altri, ed accettava questo ruolo come se fosse stato imposto da forze soprannaturali, contro cui non era in grado di combattere.

Alcune prime indicazioni delle competenze dell'organizzazione pubblica e privata scaturiscono intuitivamente dalla convivenza, secondo la notevole dose di spontaneismo e pragmatismo che la caratterizza. Non c'è bisogno di teorizzazioni, né di sistematizzazioni, per capire istintivamente l'opportunità di un'organizzazione pubblica della difesa, delle infrastrutture o delle produzioni strategiche, della monetazione (par.&&); un notevole grado di intervento pubblico si rileva storicamente anche per l'urbanistica, le acque dolci e navigabili, i culti determinanti per la coesione sociale, la gestione dell'ambiente, delle emergenze sanitarie o dei rifiuti. Altrettanto intuitivamente opportuno è lasciare all'organizzazione privata la produzione e gli scambi delle merci, salvi magari gli interventi regolatori che diremo a tutela delle parti deboli, soprattutto in una società complessa; queste indicazioni in alcuni settori intermedi organizzazione pubblica e privata sono variamente fungibili, come sanità, assistenza o istruzione, e qui si sofferma il dibattito tra “statalisti” e “liberisti”, che riprenderemo al paragrafo &&.

L'osmosi tra l'organizzazione pubblica e quella privata è un'evoluzione naturale, in quanto la convivenza sociale è sempre stata unica nel tempo, mentre la forma di organizzazione della convivenza è mutata in funzione di questioni legate all'evoluzione del mercato, intendendo con ciò il passaggio dall'economia di sussistenza, agricolo-pastorale, a quella mercantile fino a divenire industriale e post-industriale. L'organizzazione privata e quella pubblica nella convivenza sociale non sono, pertanto, due compartimenti stagni, ma esiste uno scambio ed una compenetrazione di energie e di sinergie.

L'osmosi tra organizzazione pubblica e privata si vede persino nei settori dove la prima sembra più indipendente, come quello della guerra. Invece nella storia il potere militare ha significato potere commerciale e produttivo, controllo delle risorse agrarie e minerarie, delle vie di comunicazione, delle rotte marittime, dei confini; ha significato possibilità di fare pressioni sulle altre organizzazioni sociali, perché si aprissero alle merci e ai servizi di un determinato paese, perché ne proteggessero gli interessi. All'interno del gruppo, abbiamo già rilevato che la coercizione potenziale pubblica significa certezza della proprietà e delle sue forme di trasmissione, sicurezza contro la criminalità, controllo delle liti commerciali. La tutela pubblicistica dei rapporti giuridici è stata del resto ritenuta (De Soto¹¹) uno dei motori dello sviluppo del settore privato.

Gli accordi sono sempre stati garantiti, anche indirettamente, dal gruppo, con la difesa, la giustizia, la tutela della proprietà e della fiducia reciproca¹². In questo modo, la certezza dei rapporti giuridici agevola l'attività economica e gli scambi, confermando strutturalmente che i diritti sono riconosciuti dal gruppo, non dalla natura¹³.

Se nel passato esisteva una interdipendenza stabile, una osmosi “assestata” tra organizzazione pubblica e privata della convivenza, questo rapporto si è complicato con la produzione di serie e lo sviluppo tecnologico, di cui diremo al prossimo capitolo.

¹¹ L'economista peruviano Hernando De Soto ha teorizzato che la differenza tra i Paesi occidentali e quelli in via di sviluppo è la certezza dei rapporti giuridici, la circolabilità della proprietà grazie al servizio di giustizia, che le istituzioni pubbliche prestano ai privati.

¹² Per questo la contrapposizione tra Hobbes e Locke, tra l'uomo cooperativo e l'homo homini lupus è solo una estremizzazione.

¹³) Lo conferma l'appartenenza della stessa procedura civile al diritto pubblico, e la giustizia come servizio che l'organizzazione pubblica della convivenza sociale rende a quella privata.

Cap. II RIVOLUZIONE INDUSTRIALE E NUOVE NECESSITA' DI ORGANIZZAZIONE PUBBLICA

La produzione tecnologica di serie come espansione dell'organizzazione "privata"

La prevalente riferibilità all'organizzazione privata della produzione tecnologica di serie

La società agricola-artigianale-mercantile descritta al paragrafo precedente e sostanzialmente statica fu gradualmente sconvolta dagli sviluppi tecnologici sulla precedente organizzazione del lavoro; la "rivoluzione industriale" è consistita nella produzione di serie, tecnologica, spersonalizzata e a costi molto più bassi che in passato. In questo modo è aumentata a dismisura la quantità di beni disponibili, sono diminuiti i costi ed è aumentato il benessere materiale. Grazie alle innovazioni tecnologiche l'economia di sussistenza del passato ha potuto gradualmente evolversi verso una maggiore specializzazione, ripartizione dei compiti e inevitabilmente complessità. Con riflessi anche negativi, di cui diremo più avanti, ma certamente con una maggiore efficienza del lavoro collettivo, applicato ai macchinari e organizzato, rispetto a quello individuale.

L'importanza del mercato e le illusioni di una sua autosufficienza

Questo sviluppo, benché visto con favore, ed aiutato, dai poteri politici, si è sviluppato soprattutto nell'ambito dell'iniziativa privata.

L'azienda come nuovo gruppo sociale, caratterizzato dall'organizzazione attorno alla tecnologia, e dalla parcellizzazione dei compiti

Le aziende hanno reso più complessa la convivenza sociale attraverso gli accordi privati (diritto di proprietà e sua compravendita, accordi commerciali, di sfruttamento di risorse e via dicendo), lo stato era chiamato a garantire il rispetto di tali accordi e da semplice "contenitore", come delineato nel capitolo precedente, assume un ruolo più attivo.

Sulla cornice dell'economia preindustriale hanno fatto irruzione bruscamente¹⁴ le aziende, intese come gruppi sociali in cui operano una pluralità di individui, e dove l'elemento qualificante è l'organizzazione di beni, ma soprattutto di persone.

L'azienda come nuovo sottogruppo sociale: le sue particolarità.

¹⁴ Per quanto si possa utilizzare questo avverbio su processi sociali che sono ispirati al gradualismo delle scienze sociali.

L'azienda è un gruppo sociale, un microcosmo di relazioni, un insieme di individui con interessi e bisogni diversi, nato per la capacità organizzativa di una persona, ma tenuto insieme dai bisogni di tutti, cioè dei consumatori e degli individui che ne fanno parte. Di recente è stato coniato un nuovo termine "stakeholders", riferito a tutti gli interessati, per i più vari motivi, alla conduzione dell'azienda, novello gruppo sociale della società sviluppata. Nella misura in cui diventa "gruppo sociale", l'azienda non coincide più con la persona che l'aveva fondata, né con quella che oggi la possiede. Anche se caratterizzata da una "proprietà familiare", l'azienda si distingue dai suoi titolari, e prende valore soprattutto come organizzazione di persone e di mezzi. Questo gruppo condiziona i comportamenti di chi ne fa parte, fosse pure il proprietario. Proprio perché fatta di uomini, dall'ultimo degli operai al titolare, l'azienda non è "un omone", come ironizzava Tullio Ascarelli, uno dei fondatori del diritto commerciale. Possedere un'azienda non significa possedere "una cosa", come un terreno, un'automobile, una barca, un diamante, una casa o un quadro di autore, ma coordinare un gruppo sociale fatto di persone, il cui vero valore è l'organizzazione. Cioè una qualità che non è data una volta per tutte, ma va ricreata giorno per giorno, migliorata e innovata nel tempo. Eppure vedremo che questa personificazione delle aziende è una sensazione istintiva, irrazionale, ma dura a morire, rafforzata anche dalla base familiare del capitalismo italiano.

*Le aziende
come elemento
di complessità
della
convivenza*

La società è divenuta più eterogenea a causa del nuovo gruppo sociale "azienda", difficile da coordinare con altri gruppi politici e religiosi. A causa delle aziende, le differenziazioni economiche crescevano, e la società diventava più instabile, meno comprensibile rispetto all'antico ordine basato sulla nascita e sui cicli della natura¹⁵. Nelle aziende, il lavoro era in genere meno faticoso, più efficiente, meglio remunerato, ma anche più alienante di quello agricolo e artigianale; era maggiore la provvisorietà, l'incertezza, la dipendenza da "un lavoro", anche se alienante, nei termini sopra indicati; diminuiva il grado di autosufficienza, cioè la capacità di fronteggiare i propri bisogni da soli, o con la propria famiglia. Quest'ultima perdeva importanza rispetto ai tempi della vecchia famiglia rurale, in cui tutti condividevano ruoli contigui, cooperando e assistendosi a seconda delle loro forze e capacità. Diventava fondamentale il reddito del capofamiglia o di chi lavora, conseguito spesso in un contesto del tutto diverso ed "alieno" rispetto alla famiglia. La fortuna, il rischio, lo sfruttamento delle occasioni, e tante situazioni stressanti acquisivano peso maggiore nella vita, generando tensioni sociali.

*La
fuorviante
visione
antropomorfi-
ca delle
aziende
(come di tutti
i gruppi
sociali).*

Le precedenti argomentazioni relative all'evoluzione dell'economia dal livello di sussistenza all'industrializzazione possono aver indotto molti a pensare che sia l'azienda l'origine del degrado del livello qualitativo dell'ambiente di lavoro e della insoddisfazione che caratterizza il lavoro nella catena di montaggio. In realtà l'azienda è priva di una personalità fisica, possiede solamente una personalità giuridica che però non è in grado di provare dei sentimenti e quindi non agire con intento di nuocere. L'azienda, come vedremo in seguito, è una comunità di persone organizzata, con il fine di produrre un output, un bene, un servizio e per tale funzione otterrà un profitto. Occorre superare lo schema semplicistico, e in parte affine alla naturale tendenza di chi ha

¹⁵ Per una riflessione sul tema è interessante Massimo Fini, *La ragione aveva torto*, stampato in varie edizioni dal 1985.

sostenuto studi umanistici, che vuole umanizzare, antropomorfizzare ogni elemento della natura. Questo approccio porta a considerare l'azienda come se fosse "cattiva", perché mira appunto al perseguimento del profitto. Un passaggio successivo di questo schema mentale spesso è quello di considerare al contrario l'azienda pubblica come fosse "buona" perché persegue fini di interesse pubblico e non mira al profitto.

*Il profitto
quale
parametro
dell'efficienza
sociale*

Il **profitto**, invece, non ha nulla a che fare con la bontà o con la cattiveria di una istituzione o di una organizzazione. Non è altro che la remunerazione del rischio d'impresa, del lavoro organizzativo, dell'inventiva, quindi in definitiva è un parametro di efficienza sociale. Nella nostra carenza filosofica della cultura economica, poiché l'economia è un momento della filosofia, tendiamo a credere, come retaggio di una cultura cristiana, che il profitto abbia una qualche connotazione immorale.

A differenza dell'autonomo o del piccolo imprenditore per i quali il profitto è remunerazione del proprio lavoro e fa la differenza tra esistenza e uscita dal mercato (se non guadagno che lo faccio a fare il fruttivendolo? Tanto vale chiuder bottega), per l'azienda che aumenta le proprie dimensioni, in cui alla figura del proprietario progressivamente si affianca quella del direttore generale, del consiglio di amministrazione e via dicendo, il profitto diventa un "**parametro**" che ha la sua importanza, ma che viene visto alla luce di altri parametri che hanno eguale importanza. Non contano più tanto i soli dividendi, acquistano importanza parametri quali l'aumento di valore delle azioni sul mercato, ossia aumento del valore dell'azienda; il grado di penetrazione nel mercato dell'azienda e via dicendo.

*Il cliente e
l'utente*

Per l'azienda, il mercato è il punto di riferimento. Per lo stato, il punto di riferimento è sempre l'opinione pubblica e il consenso. C'è molto più controllo sul mercato, le risposte di quest'ultimo sono più immediate e comprensibili di quelle espresse dall'opinione pubblica. La risposta dell'opinione pubblica non è univoca, ha tempi di reazione differenti e modi di espressione circoscritti (al limite possiede un unico strumento espressivo pieno: il voto).

Un esempio può giovare. Prendiamo in considerazione la sanità pubblica e la sanità privata. Il cliente della clinica privata controlla più agevolmente il livello qualitativo del servizio offerto, poiché paga direttamente un prezzo ed è nella condizione di valutare il rapporto prezzo/qualità – il paziente è in questo caso un **cliente** e non un **utente** - ; il paziente della sanità pubblica, al contrario, paga le tasse, in alcuni casi paga anche un *ticket* che non esprime il valore della prestazione usufruita, diviene così un utente della sanità e non esercita un controllo diretto sul livello qualitativo della prestazione. Egli ha, in definitiva, meno diritti del paziente privato. Il controllo del mercato è, quindi, molto più forte del circuito del bene pubblico.

*Il deficit
formativo*

Il sapere generale sulla convivenza sociale, diffuso nelle classi dirigenti, negli "opinion makers" e nei vari livelli della società, è diventato in breve insufficiente rispetto alla produzione organizzata attorno alle aziende; che richiedeva un coordinamento di aspetti di discipline economico giuridiche diverse, nel frattempo sorte o specializzate e settorializzate, nella più generale parcellizzazione del sapere umanistico-sociale, di cui diremo nel corso del testo.

*La pluralità
di elementi
da
combinare*

La mancanza di questo coordinamento ¹⁶ ci ha condotto oggi davanti a una divaricazione forte tra cultura economica, con visione di insieme, ma astratta, cultura giuridica, concreta ma di dettaglio, e cultura aziendale, finalizzata alla massimizzazione del profitto della singola azienda. Ne è derivata una schizofrenia sociale dilagante, che non dipende affatto dalla politica, che anzi la subisce e ne soffre.

*Lo sviluppo
produttivo
come traino
di quello
amministrativo*

Se si considerano le aziende come gruppi sociali, è facile capirne le diverse esigenze organizzative ed amministrative. Il gradino più basso è quello in cui l'azienda s'immedesima col titolare; in questi casi il diritto commerciale parlerà anche di "aziende", ma per l'opinione pubblica, e anche per noi, si tratta di "autonomi", dove manca il gruppo sociale, e c'è invece un titolare che accentra tutte le funzioni aziendali, da quella produttiva a quella commerciale e amministrativa; la rigidità è pari a zero, e l'unica informazione in possesso del fisco è che qualcuno esercita a tempo pieno una attività economica fisicamente "visibile" (rivendita di abbigliamento, riparazioni auto etc.).

Man mano che aumenta il numero dei collaboratori, l'azienda diventa sempre più un gruppo sociale autonomo rispetto al titolare; quest'ultimo dapprima cerca collaboratori per lavorare, cioè nel settore produttivo e commerciale, ma la funzione amministrativa, intesa come controllo delle risorse, è l'ultima ad essere abbandonata¹⁷. Ad esempio, in una piccola officina di riparazioni auto, si può anche trattare coi lavoranti un intervento tecnico, ma quando si tratta di pagare occorre rivolgersi "al principale".

*L'importanza
della fiducia
del titolare
nelle
organizzazioni
i complesse*

Se sulle prime il titolare ricorda tutto a memoria, quando i rapporti con clienti e fornitori diventano più numerosi, deve ricordarsi di incassare i crediti, evitare duplici pagamenti di debiti, controllare i dipendenti, e la consistenza di beni strumentali e merci. Prima viene la crescita produttiva e commerciale, perché prima si pensa a produrre e vendere, poi a tenere i conti. In campo produttivo e commerciale servono collaboratori brillanti, con spirito d'iniziativa e intuito. Insomma, degli "alter ego" di fiducia. Quando questa crescita produttiva e commerciale traina quella amministrativa, servono collaboratori amministrativi anche per mantenere il controllo di numerosi rapporti giuridici. L'imprenditore a questo punto deve agire per interposta persona per mantenere il controllo dell'azienda. A questo punto egli "si deve fidare", e vuole in primo luogo sentirsi tranquillo sui propri collaboratori in questo settore: qui la brillantezza, l'iniziativa, l'intuito, richiesti ai collaboratori tecnici, o di marketing, sono un *optional* o un motivo di sospetto¹⁸; i collaboratori amministrativi devono prima di tutto essere "di fiducia", meticolosi, attenti, scrupolosi e fedeli, come le "sciure" al fianco di tanti imprenditori lombardi ai tempi del boom economico.

*Contabilità e
gestione
aziendale*

Le aziende non sono "omoni", ma gruppi d'individui, che però camminano con le gambe degli uomini e ripropongono, in forma diversa, alcuni atteggiamenti umani, con tutte le particolarità di cui diremo, per non dilungarci troppo, a proposito di evasione fiscale. L'ideazione di un nuovo prodotto, la sua presentazione alla clientela, la trattativa commerciale, sono fasi creative e comunicative, che troviamo nella vita dell'uomo, come in quella delle aziende; il bilancio

¹⁶ Tra elementi di diritto dei poteri pubblici, di diritto dei privati, di economia aziendale e di economia generale, oltre che di politica.

¹⁷ nei piccoli negozi al dettaglio, dove occorre una cassiera, essa è guardata a vista dal titolare

¹⁸ Anzi, un collaboratore amministrativo "troppo brillante" genera sospetti nel titolare.

personale o familiare, la valutazione delle possibilità economiche per distribuire al meglio le risorse, sono anch'essi comportamenti umani che ritroviamo nelle aziende come gruppi sociali. Dove però la particolarità sta nel registrare flussi economici altrui, nel dovere di “rendere conto”¹⁹. Mentre per valutare le proprie possibilità economiche si può ragionare per ordine di grandezza, regolarsi a occhio e non pensarci più²⁰, quando si deve rendere conto c'è un problema di comunicazione con terzi. Dove non basta dire “sto tranquillo e non devo rendere conto a nessuno”. Non che i terzi siano interessati ai centesimi come tali, ci mancherebbe. Però sono interessati a una visione d'insieme di come l'incaricato di tenere i conti ha svolto i propri compiti. Il titolare ragiona per ordine di grandezza, e non si avventura nelle spese minute, però il contabile deve far vedere come si organizza anche sulle spese minute. Questo aspetto giuridico-sociale delle registrazioni contabili non è mai stato unito a quello “numerico”, mentre l'abbinamento tra i due è la chiave di volta per capire la diversità tra rapporto giuridico esterno, col cliente e col fornitore, e rapporto di mandato tra contabile e datore di lavoro. Una cosa è la documentazione del rapporto col cliente o col fornitore, ed una cosa è la sua registrazione contabile ai fini della comunicazione interna tra individui operanti nella stessa azienda. Aziende dirette alla produzione di serie, basate sull'idea di organizzazione, di specializzazione dei compiti, non potevano che esaltare una caratteristica che la contabilità aveva già in epoca preindustriale. Cioè la serialità, la parcellizzazione e la ripetizione delle funzioni.

*La ripetitività
della
funzione
amministrativa di
“accounting”*

Questa matrice ripetitiva, seriale, monotona, del lavoro contabile aziendale è rimasta negli adempimenti “di routine”, che sono spersonalizzati, burocratici, come qualsiasi valutazione elementare che occorre ripetere per innumerevoli situazioni diverse; e quindi occorre standardizzare, proceduralizzare, riducendo i tempi di valutazione e di pensiero. In questo settore dell'azienda, il grigiore della ripetitività dei compiti non è colorito, dalla soddisfazione di vedere i prodotti uscire dalle catene di montaggio, alla sperata conquista dei mercati. Il lavoro di registrazione contabile, di consuntivazione ordinaria dei risultati aziendali, di “ragioneria” insomma, è poco piacevole come nel passato, ma qualcosa è cambiato negli ultimi decenni.

*Lo stress
della
contabilità
come forma
di controllo e
la dialettica
con le altre
funzioni
aziendali*

La quadratura materiale dei conti, la scrittura materiale delle registrazioni, la correzione degli errori materiali, antico cruccio dei ragionieri²¹, oggi sono assicurati dai computers. Il cuore antico della contabilità si è affrancato dal vecchio stress da disattenzione, che non si accompagna più alla grigia e ripetitiva lavorazione dei documenti. Ci sono però nuove forme di stress, derivanti proprio dalle specializzazioni dei contesti aziendali di riferimento. In un contesto economico statico, agricolo-pastorale o monastico, tenere la contabilità del gruppo non comportava una grande responsabilizzazione in termini di controllo, perché gli eventi erano sotto gli occhi di tutti. Nelle aziende moderne, invece, c'è una grande ripartizione di compiti, molto diversi tra loro, e la contabilità deve comprendere i rapporti giuridici più disparati,

¹⁹) Si veda in proposito il dialogo con l'amministratore del “marchese del grillo” su youtube.

²⁰) Chi tiene al centesimo i propri conti della spesa non è un preciso, è un disadattato. O uno che non sa a cos'altro aggrapparsi per dare un senso alla propria vita.

²¹) Quando i conti non quadravano, magari per una inversione di cifre, magari per un 270, battuto come 720, con differenze sempre divisibili per tre. Come spiegavano i vecchi segreti dei contabili, superati anche qui dalla tecnologia.

attraverso documenti, rappresentativi di vicende cui non si è partecipato. Dove la contabilizzazione vuol dire anche “responsabilizzazione” su vari profili di regolarità (compresa quella tributaria) di vicende di cui non si ha conoscenza diretta.

*L'assunzione
di
responsabilità e la
mancanza di
tempo*

Dietro ogni fattura, dietro ogni bolla, dietro ogni bonifico, dietro ogni cambiale, ci sono segmenti di rapporti umani, con riflessi giuridico economici. Il contabile è costretto ad immaginarli attraverso i documenti, in un certo modo prendendosene la responsabilità. A questa assunzione di responsabilità, anche nella gestione del singolo documento, da parte dell'ultimo addetto all'ufficio clienti o fornitori, non corrisponde però tempo per approfondire, perché le pratiche da gestire sono innumerevoli, ed ogni pratica pone problemi teorici che non si ha né il tempo né la capacità di approfondire. Ne derivano frequentissimi equivoci tra “i commerciali”, che generano i documenti, e “gli amministrativi”, che li gestiscono e li inquadrano. In qualche misura, l'operazione “vista dal documento” appare diversa da come la si vedeva di persona, con richieste di chiarimenti ed equivoci, tipici di ogni burocrazia.

*L'esorcismo
della
regolarità
formale e il
desiderio di
esonero da
responsabilità*

Ignorando la sostanza, si è costretti ad attaccarsi alla forma, come se fosse un relitto cui si appende un naufrago; nasce così la pignoleria, che non è ottusità, ma è scaramanzia. Un rito esteriore che dà tranquillità. Vista come “regolarità”, concetto evocato anche linguisticamente in espressioni come “emetteva regolare fattura”, in cui l'aggettivo “regolare” è pleonastico, ma è piazzato lì come una specie di placebo, a ribadire il desiderio di “regolarità”, che vuol dire “tranquillità “ esonero da responsabilità. Dopotutto, infatti, il contabile è un cane da guardia della proprietà, che vuole “coperture”, per gestire una posizione scomoda. In cui si deve esercitare una funzione di controllo senza poteri, senza appesantire la snellezza della gestione aziendale, infastidendo inutilmente la proprietà o l'alta direzione. Insomma, un mestieraccio, disperso fra mille incombenze, che genera una tendenza a cercare appoggi, della quale si ritrovano tracce nella gestione dei rapporti fiscali.

*Una
burocrazia
privata*

Abbiamo infatti anche qui, in un certo senso, una burocrazia, ma senza poteri di autorità pubblica. Una burocrazia c'è sempre quando “chi registra i documenti” è diverso da chi pone in essere le operazioni sottostanti; una burocrazia non sussiste invece per l'autonomo, che effettua la prestazione d'opera, e poi personalmente emette la relativa fattura: non basta la contabilità a creare la burocrazia amministrativa, ma occorre la spersonalizzazione e la ripetitività (questa è una accezione di burocrazia diversa da quella riferita all'autorità pubblica, di cui parleremo nel capitolo dedicato alla burocrazia &&).

Pur inserita nel sapere umanistico, come la letteratura o la poesia, questa funzione è molto più grigia, quasi senza sentimenti e senza emozioni; il contabile è come una specie di Charlot in tempi moderni, trasferito dalla catena di montaggio al computer dell'ufficio.

*La
contabilità
per la
direzione*

A un certo punto però, doti d'intuizione, di decisione, assunzioni di responsabilità, diventano importanti, man mano che l'azienda cresce, anche per il suo settore amministrativo. Nelle grandi

aziende, infatti, solo la direzione amministrativa mantiene una visione d'insieme, che emerge dalle cifre delle varie forme di “reporting” per la direzione, dai budget, dal controllo di gestione, tutti settori in cui si comincia a ragionare per ordine di grandezza, diventa importante la capacità di selezione e comunicazione, al di là della materiale quadratura ragionieristica, e un po' ottusa, delle cifre. In questo modo, dai primi fiduciari tuttofare, utilizzati dal titolare in funzione di sorveglianza e che riferiscono a lui direttamente, si arriva alla pluralità di *accounting managers*, coordinati da un responsabile amministrativo (CFO²²).

*I
comportamen
to aziendali*

Anche nelle aziende abbiamo, come in tutti gli altri gruppi sociali, relazioni fatte di competizione, emulazione, gelosie e miserie, desiderio di coperture e ricerca di capri espiatori, come si addice a qualsiasi contesto umano. In questo contesto c'è una tendenza spontanea alla “copertura”; se infatti qualche quadro amministrativo sottovaluta un adempimento burocratico, per quanto sciocco, e non succedono guai, non gliene viene alcun particolare merito aziendale. Se però scoppia qualche grana, con la prospettiva di qualche sanzione, rischia invece di vedersene addebitata la responsabilità. Magari non in termini formali, ma come conseguenze aziendali spiacevoli nel gruppo sociale “azienda”, che possono consistere anche solo nella perdita di autorevolezza e prestigio.

*Fatti di
corresponsabiliz
zaizoni, strategie
e riunioni.*

E' un contesto in cui nessuno è davvero “padrone di tutto”, ma si tende a distinguere le responsabilità a cercare coperture, condivisioni di responsabilità, attribuzioni di responsabilità agli altri, capri espiatori; non per onestà, ma per collegialità, per non rimanere col cerino in mano se qualcosa va storto; nel qual caso infatti, come in ogni gruppo sociale che si rispetti, la ricerca delle responsabilità sembra essere la reazione preferita.

Questo spiega anche la tendenza alle riunioni, vero e proprio rito aziendale: una procedura estenuante, che riepiloga la storia precedente, discute le ipotesi future, assorbendo una quantità enorme di tempo²³; come tutti i riti sociali, compreso lo spulcia mento reciproco degli scimpanzé, ha però una sua finalità, cioè quella di condividere le decisioni e le responsabilità, in modo che i rischi si vaporizzino, vengano come “assorbiti dai muri”, e auspicabilmente non siano più di nessuno (o in subordine di qualcun altro).

*I riti
aziendali:
dalla
“corporate
governance”.*

Non ci possiamo dilungare troppo, qui, su come questi contesti aziendali modifichino il comportamento degli individui, anche perché dipende dall'intensità dell'intervento della proprietà aziendale, e dalle coperture che essa può offrire alla dirigenza. Dove una proprietà manca del tutto, nelle *public companies*, i riti della “corporate governance” richiedono una grande dose di buonsenso nella contestualizzazione delle regole. Darsi delle regole, per un'azienda, è importante, ma l'appiattimento su di esse, l'abbandono della riflessione, e della flessibilità, possono sclerotizzarla, togliendogli la sua linfa vitale, cioè il buonsenso, la responsabilizzazione, lo spirito di iniziativa.

*gruppi sociali
guidati dal
capitalismo
familiare.*

²² Chief Financial Officer, direttore amministrativo, mentre l'amministratore delegato è il CEO, Chief Executive Officer.

²³ E facendo spesso venire in mente la storiella di quel tale che, non sapendo cosa portarsi da leggere al bagno, se la fece addosso.

Anche l'azienda del capitalismo familiare è comunque un gruppo sociale, che non si identifica con la proprietà; quest'ultima invece interagisce con i collaboratori, ne subisce i condizionamenti, sa di non poter fare a meno della cooperazione degli altri: certo, può scegliere a chi delegare, ma deve delegare, né può cambiare i collaboratori ogni settimana, seguendo i propri impulsi. Anche nell'azienda di proprietà familiare troviamo quindi ripartizioni di compiti e posizioni gerarchiche. All'avvio dell'azienda il titolare è fondamentale, e anche ad azienda avviata, resta importante per mantenerne l'organizzazione e contenere le forze centrifughe di personalismi e i bisticci latenti in un gruppo numeroso, specie se caratterizzato dal nostro individualismo creativo. In questo modo, però, con l'aumentare delle dimensioni aziendali, il titolare perde peso specifico sull'organizzazione aziendale, rispetto alla quale deve semplicemente evitare gravi errori nella scelta dei dirigenti.

*Il difficile
trasferimento
dei rapporti
di mercato su
quelli
istituzionali*

Questi riti aziendali sono comunque progettati per muoversi sul mercato, nel campo degli accordi, delle negoziazioni, in quel mondo dello scambio negoziale che è tipico dell'azienda come gruppo. Sono strumenti molto efficienti si confrontano col mercato, con nuovi prodotti da lanciare, con campagne promozionali da sviluppare, nuove tecniche di vendita, *business plan* o budget da costruire.

Più in generale sono strategie basate sulla convenienza economica degli interlocutori, siano essi altri operatori economici, i consumatori finali, o controparti private intenzionate a una transazione, da valutare anch'essa secondo convenienza e buonsenso.

*Il
disorientame
nto aziendale
versa la
burocrazia*

Per molti versi, chi è abituato a competere sul mercato è ingenuo verso la burocrazia pubblica. Fa fatica a trasferire le proprie valutazioni per comprendere i comportamenti di istituzioni che non si muovono secondo convenienza economica, bensì di conformità alle regole, di risonanza e suggestione sociale o mediatica, di immagine istituzionale esterna, di possibili controlli successivi da parte di altre autorità. Alla logica, abbastanza lineare, della convenienza economica con correttivi sociali, ispiratrice dell'azienda privata, si sostituisce in parte il ginepraio della legalità, della ricerca di coperture giuridico-formali con inevitabili deresponsabilizzazioni, del quieto vivere. Vedremo al paragrafo && che il buonsenso non è del tutto bandito nelle valutazioni delle istituzioni pubbliche, ma si mischia con queste diverse logiche, che a loro volta risentono di come l'opinione pubblica vede un certo settore della convivenza sociale. La maggior parte delle aziende si barcamena in questa selva oscura, accollando spesso responsabilità a consulenti esterni, che sanno comprenderne i meccanismi decisionali.

Verso queste logiche, in buona parte diverse dalle loro, le aziende private sono molto meno preparate, restano come inebetite se hanno manager "ligi alle regole", ingiustificatamente creduloni e diffidenti, magari al tempo stesso, rispetto alle promesse di ciarlatani e faccendieri, scambiati per interlocutori affidabili, ovvero verso interlocutori affidabili, scambiati per ciarlatani e faccendieri. Solo qualche imprenditore più flessibile, spregiudicato e magari un po' mascazone, riesce a governare le istituzioni a proprio vantaggio.

I lati oscuri dell'organizzazione sociale "aziendalistica": mercificazioni, alienazioni e tensioni sociali

L'organizzazione sociale basata sulle aziende ha molto migliorato il tenore di vita, la disponibilità di beni e servizi grazie alle economie di scala. Tuttavia ogni medaglia ha il suo rovescio, ed anche l'organizzazione aziendale ha prodotto malesseri sociali rispetto ad una precedente economia di sussistenza, ovviamente più povera, ma per certi aspetti più serena.

L'economia di sussistenza, come indicato ai paragrafi precedenti, era dura, ma comprensibile, intuitiva: i suoi lavori individuali erano stressanti e logoranti, schiavistici, ma "umani", anche perché basati prevalentemente sul lavoro fisico, anziché su macchinari sofisticati e tecnologie sfuggenti. Il senso della propria opera era quindi comprensibile da chi la svolgeva, e la stessa composizione della società era meno frammentata e stratificata²⁴, le differenziazioni sociali erano legittimate dal tempo, dalla tradizione, da fedi religiose e riti collettivi condivisi.

Le applicazioni produttive delle scienze fisiche, la segmentazione dei processi produttivi, la produzione di serie, la segmentazione del lavoro, la catena di montaggio, le operazioni ripetitive facilissime da imparare, ma logoranti, come nel film di Chaplin *tempi moderni* erano molto meno comprensibili. Sono condizioni meno alla portata del bagaglio culturale medio degli individui, sia pure colti. Il prezzo della maggiore produttività e della disponibilità di beni è stato un lavoro più "alienante", perché la catena di montaggio, materiale o contabile che sia, è molto più parcellizzata, meno comprensibile rispetto alle produzioni agricole e artigianali²⁵. Nell'azienda, l'impiegato vale tanto quanto vale il suo lavoro e le sue capacità relazionali. La vita professionale finisce col diventare una infinita frenesia, molto lontana dal ritmo di vita dettato da tempistiche di lavoro prevedibili, povere, ma in cui ci si inseriva con serenità, in un ciclo vitale con tantissime asprezze, ma di cui armonicamente faceva parte anche il lavoro. Rispetto ai tempi dalla produzione agricola di sussistenza aumenta l'instabilità, la precarietà, la dipendenza da "un lavoro", da un padrone in carne e ossa, mentre prima c'erano più guai, ma dipendenti dalla siccità, dalle alluvioni, dalle malattie, non da un (preteso) artefice di tutto. .

Non dissimile dal lavoro industriale è il lavoro ripetitivo degli uffici contabilità, magazzino, paghe e contributi, acquisti, personale, etc., (anch'essi "catene di montaggio" di pratiche e documenti, con una spersonalizzazione del lavoro, che torna utile anche al fisco). Tanto che in alcuni ambiti prevale la sensazione di svolgere "lavori socialmente inutili", sensazione estranea al lavoratore dell'economia di sussistenza che nell'ambito artigianale, ad esempio, compiva un'opera creativa nella sua interezza, e ne percepiva esattamente l'utilità e la soddisfazione²⁶. Un processo di lavorazione di serie produce un tale apporto di valore aggiunto alla produzione totale tale che sia possibile avere dei lavoratori inoperosi senza che il processo produttivo ne venga in alcun modo penalizzato. Il singolo lavoratore "marginale", ossia l'operaio in più che viene assunto, può divenire al limite anche superfluo. Nell'economia a produzione seriale si possono creare delle sacche di inefficienza tollerabili che erano impossibili nell'economia di sussistenza dove la disponibilità di beni era data dalla capacità del singolo di produrli da sé. Anche le certificazioni di qualità iso9000 e simili non esprimono un reale contenuto di utilità sociale dell'aziende, di eccellenza

²⁴ Nella piazza del villaggio vi era il fabbro, il panettiere, il calzolaio, la chiesa e il prete sull'uscio che chiamava i fedeli, il nobile o il notabile del paese; tutto era evidente e comprensibile. Ciò non significa che fosse una società giusta, solo più semplice di quella attuale

²⁵ I limiti naturali che caratterizzavano la produzione agricola, commerciale, mercantile e artigianale nell'era preindustriale, sono stati superati nella fase industriale dove la produzione di merci è a mezzo di altre merci e caratterizza il fine dell'azienda.

²⁶ Un piccolo falegname che intaglia uno sgabello avrà un sollievo doppio una volta ultimato, quello di aver realizzato un'opera per intero e quello di potercisi sedere sopra e fare una pausa alla fine di un processo lavoro

nelle prestazioni offerte al mercato²⁷, ma solo la proceduralizzazione dell'organizzazione interna, la verifica dello svolgimento delle funzioni, e altri aspetti nel complesso formali. L'organizzazione aziendale deve navigare invece tra gli opposti rischi dello spontaneismo, dove ciascuno fa di testa propria, e della burocratizzazione, in cui nessuno prende iniziative, o le prende solo per "coprire" la propria posizione rispetto a possibili responsabilità.

Frammentazione e precarietà

Nella frammentazione delle fasi lavorative, l'operaio perde di vista il senso del proprio lavoro, anche se ben remunerato e accompagnato da mille cautele, come assistenza sanitaria, pensione, mensa aziendale, e simili. Il lavoratore perde quindi il senso complessivo della propria opera; c'è poi anche la precarietà, la sensazione di non essere radicato in un contesto stabile, dove apprende un'arte che riuscirà a rivendersi altrove, con la sensazione di essere merce, usata finché conviene, "sfruttata", come si diceva un tempo²⁸. Il mercato e l'azienda tendono ad essere luoghi nevrotici, che generano tensioni, lacerazioni, fastidi prima sconosciuti nell'esistenza agricola. .

Con relative tensioni interne ed esterne all'azienda

Questa alienazione tende a creare tensioni, invidie, gelosie, competizioni, senso di sfruttamento; una società mobile crea poi competitività e frustrazioni, con le sensazioni di fallimento personale, che si provano quando non si raggiungono gli obiettivi di carriera che ci si era posti all'inizio della vita lavorativa. .

Le ripercussioni sulla sfera personale

Diminuisce l'importanza della famiglia come comunità in cui tutti cooperano, e diventa fondamentale il reddito del capofamiglia o di chi lavora, conseguito spesso in un contesto del tutto diverso ed appunto, rispetto alla famiglia, "alieno"; molto più alieno, insomma, rispetto alla ripartizione dei compiti della famiglia rurale, in cui tutti condividevano ruoli contigui a seconda delle loro forze e capacità. Nell'era produttivistica-aziendalistica, la famiglia si è un po' spostata verso una concezione "privatistica", meno istituzionalistica, più contrattualistica, e si è dato valore alle comunità consensuali, alle coppie di fatto, e simili. Senza affrontare il tema della *mercificazione* dei rapporti affettivi, anche conseguente alla crisi dei valori morali e religiosi, crisi i cui collegamenti con l'economia possono solo essere indicati come linea di ricerca.

La necessità di una "responsabilità sociale" delle aziende..

L'idea che le imprese che massimizzano i profitti agiscano in maniera incoerente con l'interesse della collettività e che tale incoerenza sia particolarmente rilevante in certi settori chiave è stata un principio portante dell'ideologia socialista. Un corollario è che se lo stato nazionalizzasse queste imprese, esse agirebbero nell'interesse pubblico. Il principale risultato della moderna economia del benessere²⁹ è che purché ci sia sufficiente concorrenza, non c'è differenza tra interessi pubblici e privati. Mentre per alcuni settori (es. trasporti ferroviari) l'ipotesi di sufficiente concorrenza appare

²⁷) Come la qualità delle merci, la prontezza dei servizi.

²⁸ Consiglio il discorso di Marlon Brando nel film *Queimada* di Gillo Pontecorvo, quando esaltava la convenienza economica di un operaio salariato rispetto a uno schiavo (cercare su Youtube *Queimada [ita] - Marlon Brando (governo borghese)* per avere la versione in Italiano della scena sopra indicata.

²⁹ La branca della scienza economica che si occupa di stabilire cosa dovrebbe fare lo stato (o la società) e cosa sia necessario assumere per giungere a tali conclusioni (relativamente ad esempio ai giudizi di valore).

chiaramente ingiustificata, in altri settori (es. acciaio, carbone, finanza) la concorrenza non solo è possibile ma spesso accesa, specialmente quando i mercati nazionali sono aperti alla concorrenza estera.

Quando parliamo di imprese nazionalizzate, gli interessi privati sono un insieme di interessi diversi rispetto al caso di imprese che operano nel settore privato: nelle imprese nazionalizzate gli interessi privati includono quelli dei lavoratori dell'impresa e dei suoi amministratori. Le difficoltà che il governo incontra nel fornire incentivi adeguati ai suoi dipendenti non pregiudicano solamente l'efficienza di questi ultimi, ma anche la possibilità di indirizzarne il comportamento verso obiettivi coerenti con gli interessi pubblici, comunque essi siano definiti. L'ambiguità delle finalità inoltre concede ai dirigenti una discrezionalità ancora maggiore nel perseguire i propri obbiettivi personali. Nel settore privato c'è l'obiettivo del profitto, come remunerazione dell'organizzazione, anche in settori vitali come la sanità, l'istruzione, etc., ma tra privato e pubblico, tra profitto come prezzo dell'efficienza e utilità sociale, possono esservi varie combinazioni e sinergie. Questo rende difficile valutare la prestazione (performance) dei dirigenti pubblici, quantificando il raggiungimento di obiettivi "non economici".

Ci sono ragioni per cui mentre ci aspetteremmo inefficienze nelle grandi imprese, sia private sia pubbliche, l'inefficienza relativa delle imprese pubbliche può essere in effetti maggiore; mentre problemi di agenzia³⁰ sono diffusi in ambo i casi, i vincoli di natura equitativa e fiduciaria possono alimentare severamente sia la discrezione dei dirigenti che gli incentivi che li spingono ad agire con efficienza; questi problemi sono aggravati sia dall'esenzione dalla concorrenza, garantita a molte imprese pubbliche, che dalla molteplicità di obiettivi di queste organizzazioni, che concede ai loro dirigenti maggiore spazio per perseguire i propri obiettivi personali.

C'è chi sostiene che i mercati falliscono perché non c'è nessuno che li controlla. Le decisioni sull'allocazione delle risorse sono prese da migliaia di imprese diverse. Ciò causa duplicazioni e inefficienze. Con un processo decisionale così disperso come è possibile pianificare? E senza una pianificazione come è possibile allocare le risorse in modo efficiente? La critica alla "mentalità del controllo" è basata su due errori: la sovrastima dei poteri del controllo diretto e la sottostima di quelli del controllo indiretto.

Perché il controllo diretto sia efficace il pianificatore deve avere a disposizione una enorme quantità di informazioni, sufficienti da una parte per decidere cosa fare, dall'altra per controllare che ciò che è stato ordinato venga fatto. Difficile disporre di una simile mole di informazione e essere inoltre in grado di gestirla.

C'è una enorme quantità di pianificazione a livello micro, anche se i modelli standard sulle decisioni di investimento non descrivono bene come queste decisioni siano prese nelle economie di mercato. Nella realtà non ci sono mercati a termine che permettano ai prezzi di svolgere la funzione di coordinamento che assumono nei modelli statici. Fintanto che i cambiamenti non sono troppo rapidi e il valore dell'investimento non è troppo grande, allora i prezzi (e le previsioni sui prezzi futuri) possono essere una buona base per le decisioni di investimento, così possono essere limitate le conseguenze degli errori e l'eccessiva espansione di alcune industrie per mancanza di coordinamento. Inoltre, anche senza una pianificazione indicativa, c'è sempre una considerevole informazione sui piani delle altre imprese. La mentalità del controllo diretto ignora sistematicamente le limitazioni dell'informazione disponibile quando le decisioni vengono prese. Differenti strutture decisionali centralizzate o decentralizzate ottengono risultati diversi non solo nella quantità e qualità dell'informazione raccolta ed elaborata, ma anche nei modi in cui tale informazione viene aggregata per prendere una decisione.

Ci sono presumibilmente tanti fattori, accanto alla suddetta «flessibilità gestionale», che

³⁰ Costi per assicurare che i dirigenti agiscano nell'interesse della ditta

ostacolano la crescita dimensionale delle aziende. Vi può essere, ad esempio, l'eccessiva burocrazia legata alla quotazione dell'azienda in borsa. Tanto che la trasformazione di una società in una s.p.a., sebbene permetta di accedere a finanziamenti del mercato dei titoli, può non essere interessante per un'azienda che vuole conservare la propria snellezza nelle decisioni e non essere soggetta al controllo di organi esterni alla società. Queste decisioni sono l'effetto dell'inclinazione legalistica e degli eccessivi formalismi ed oneri impropri riversati sull'impresa in un contesto mediatico che la comprende poco (organi di stampa hanno riportato che la Ferrero, proprio per questioni attinenti all'eccessivo carico burocratico, rifiuta l'ingresso alle quotazioni di borsa). Il capitalismo familiare è indubbiamente meritevole e costituisce un *asset* del Paese, ma occorre che qualcuno cresca. Nell'interesse alla competizione globale, alla spersonalizzazione gestionale, ad investimenti e ricerche che solo le dimensioni possono consentire. La determinazione tributaristica della ricchezza può aiutare questo processo allentando le contestazioni sul regime giuridico di vicende palesi, e controllando i procedimenti amministrativi interni.

*L'azienda
come una
nuova forma
di pluralismo
basato sul
potere
economico*

La rilevanza sociale delle aziende rappresenta un concorrente per le classi dirigenti, sempre selezionate nei secoli per abilità politico relazionale; con i gruppi sociali-aziende nasce una nuova forma di pluralismo, dopo quelle nobiliari, cavalleresche, commercial-corporative, municipalistiche o religiose, eliminate dallo "stato nazione" e dal totalitarismo della legge. L'azienda, come gruppo sociale organizzato, che interagisce con la politica esprime una nuova forma di pluralismo, dopo che quelle dell'*ancien regime* erano state combattute dallo stato di polizia, prima, e da quello territoriale "di diritto" dopo. L'evoluzione politica da "stato di polizia" a "stato liberale" garantiva e promuoveva l'iniziativa privata in economia, ma raramente le aziende erano così grandi da fargli ombra.

Con la fine del colonialismo, la nascita di nuovi stati indipendenti, e lo sviluppo di grandi aziende multinazionali, questa concorrenza tra stato e aziende si è spesso verificata; le aziende sono insomma nuovi grandi protagonisti di una organizzazione sociale trainata dal mercato, ma non da esso totalmente influenzata.

*La diffidenza
reciproca
politica -
azienda*

La politica è però diffidente verso le aziende, se non altro perché le vede come rivali nell'organizzazione sociale. Rivali rispetto all'idea di centralità della sovranità, di onnipotenza della legislazione. L'autorità basata sul consenso politico non ama insomma dialogare con quella basata sul consenso negoziale, e viceversa. Con la nascita di nuovi stati, e lo sviluppo di grandi aziende multinazionali, questa concorrenza tra stato e aziende si è spesso verificata; le aziende sono insomma nuovi grandi protagonisti di una organizzazione sociale trainata dal mercato, ma non affidabile totalmente al mercato, proprio per i dinamismi, ma anche gli squilibri sociali, creati dalle aziende.

Le aziende sono in sostanza un "gruppo sociale" intermedio, che interagisce con la politica, ha sue regole comportamentali e sfugge al rigido e totalitario criterio "una terra, un popolo, una legge".

D'altro canto, le categorie logiche degli uomini di azienda, con la pietra di paragone del mercato e del consenso negoziale, non spiegano facilmente le categorie concettuali delle istituzioni, che guardano invece al consenso politico e alla coesione sociale. Nascono quindi equivoci e rapporti vischiosi, dove la politica vede le aziende come possibili strumenti di formazione e canalizzazione del consenso, oltre che – biecamente – di finanziamento della stessa politica. D'altro canto, quando

ne capita l'occasione, le aziende svolgono un'attività di "lobbying", che non deve essere sopravvalutata rispetto ai meccanismi di formazione del consenso generale.

Anche se caratterizzata dalla suddetta frequente "proprietà familiare", l'azienda interessa soprattutto come "gruppo sociale", che condiziona i comportamenti di chi ne fa parte, fosse pure il proprietario. L'azienda è quindi un gruppo sociale, un agglomerato di persone con interessi e bisogni diversi, che nasce per gradi dalla capacità organizzativa di una persona; nella misura in cui diventa gruppo sociale", però, non coincide più con la persona che lo aveva fondato.

[diffidenza verso aziende nota vocale.....] corporation....capitalismo renano.....

In realtà il capitalismo familiare è una caratteristica tutta nostrana, visto che nei paesi più organizzati, dove ci sono magari meno intuizioni individuali, il capitalismo ha connotazioni meno "personificate". Si pensi alla cosiddetta Corporation, che ha caratterizzato il capitalismo anglosassone fin dal XVI secolo, alle Multinazionali di questi ultimi due secoli che agiscono tutte nell'ambito privato o con una minima partecipazione pubblica e comunque del tutto spersonalizzate.

Il disagio verso le aziende, anche quando l'azienda diventa a proprietà diffusa senza un padrone identificato, quindi la public company, la corporation, le multinazionali ecc. non si riduce poiché anche se prive di una connotazione personificata tali aziende perseguono logiche di vantaggio puramente aziendale, anche a costo di uno svantaggio sociale.

Sotto certi profili da' maggiore tranquillità il nostro capitalismo familiare in cui l'azienda si identifica con una persona fisica (esiste infatti il signor Ferrero, il signor Marangoni³¹) alla quale è possibile rivolgersi direttamente, che presumibilmente può possedere una sensibilità nei confronti della difficile esistenza dei suoi stipendiati. Il proprietario di un'azienda può essere identificato così come si identificano l'idraulico, il tassista e il salumiere. Sono figure rassicuranti. È un referente diretto, che rappresenta l'azienda in tutto e per tutto. Può dire "l'azienda sono io!".

In una multinazionale, al contrario, è difficile trovare anche semplicemente un interlocutore. Sono entità nelle quali nessuno possiede effettivamente il controllo e sembra che vivano una vita a sé stante diversa e autonoma rispetto a quella del fondatore. Sopravvive al suo fondatore ma anche ai suoi azionisti e obbligazionisti. È quindi facile assimilarle ad entità che vivono e che proliferano in piena autonomia rispetto alla vita degli uomini, che seguono la pura logica del profitto.

Inoltre, l'idea che ci siano dei centri autoreferenziali rispetto alla politica turba [anche questo Joel Bakan] l'opinione pubblica dei paesi a economia mista con una maggiore componente di mercato. L'organizzazione sociale spesso cerca di entrare a far parte dell'organizzazione dell'impresa, tenta di entrare nel club degli azionisti della società. È possibile infatti che un fondo pensione diventi azionista della Enron

Il bisogno di un nuovo intervento pubblico adeguato alle nuove complessità dell'organizzazione sociale.

La quantità di beni disponibile, il progresso, derivano da un modo di produzione che, come vedremo per le aziende, è molto più segmentato e alienante, ancorché più efficiente. Il lavoro salariato e stipendiato segmentato e alienante, di fabbrica e di ufficio, ha spopolato le campagne e aumentato le tensioni sociali. La maggiore complessità della convivenza sociale è stata il prezzo del benessere, ed è diventato più arduo coordinare gli aspetti dell'organizzazione privata e di quella pubblica. L'evoluzione capitalistica del mercato fa crescere il settore privato, ma crea le tensioni indicate al par.&&, e richiede un proporzionale intervento dello stato nell'economia. Nel

³¹ Soggetto di un libricino scritto da un dirigente della ditta Marangoni, dal titolo "Il Cavaliere di Gomma", che sollevò il tappeto per scoprire, a detta dell'autore, evasioni e manipolazioni contabili del Signor Marangoni

senso che lo stato deve intervenire di più per mantenere il precedente rapporto di equilibrio tra organizzazione pubblica e organizzazione privata, diventata più produttiva e complessa, con la nascita di nuovi problemi sociali.

Lo stato è chiamato a intervenire in tutti i casi in cui si creano lacerazioni sociali, intermediando tra le parti, o quando si creano eccessive concentrazioni aziendali come nei casi di *trust* economici, affinché non si producano crisi tra privati. Interviene con assicurazioni sociali, previdenziali, autorità di controllo di mercati, contrasti all'aggiotaggio alle manipolazioni di informazioni, maggiori infrastrutture, attività regolamentatrice.

Man mano che il mercato e l'attività privata si espandevano, si moltiplicavano anche tutti gli aspetti connessi alla convivenza civile, all'agglomerazione di un gran numero di persone, alla vicinanza e al lavoro collettivo, gomito a gomito, nelle fabbriche. Si sono moltiplicate le esigenze di ricovero, di assistenza, ma anche di ordine pubblico, d'igiene e d'istruzione. Si è così irrobustita l'intuizione che il "contenitore stato", dalle semplici e primitive funzioni di difesa, di giustizia e di infrastrutture di base, potesse ampliarsi e diversificarsi, fino a inserirsi in assetti di mercato, ed essere potenzialmente fungibile con esso.

Lo stato ha assunto anche la funzione previdenziale e assistenziale³². Si è rafforzato il sentimento paternalistico e sentimentale, quale riflesso dell'individualismo creativo di cui parleremo in seguito (&&&&&&&&&&), che ha portato a pensare che lo stato potesse tutelare e difendere, proprio come un amorevole padre farebbe, ogni cittadino da tutti gli imprevisti della vita.

Il desiderio di uno stato paternalistico si scontra tuttavia nella realtà con l'inefficienza e in casi peggiori con la corruzione che l'organizzazione pubblica e l'esercizio del potere portano con sé. Da una parte vi è, quindi, il mercato organizzato eccessivamente disumano, ma dall'altra parte vi è lo stato che degenera in burocrazia e in inefficienze. Il pendolo dell'organizzazione sociale oscilla tra un "fallimento del mercato" e un "fallimento del paternalismo statale". L'unica risposta ragionevole a disorientamento che ne consegue è la ricerca di un equilibrio tra la disumanità della produzione *tout court* e le inefficienze pubbliche, o meglio tra le disfunzioni dei due criteri di organizzazione sociale.

*Una scelta
ancora
inespressa*

La scelta non è stata fatta una volta per tutte, si sono solamente sperimentate le varie forme di organizzazione sociale con il costo spesso di fame, miseria e di emarginazione dei più deboli, ma anche con la sperimentazione di nuove medicine, di nuove tecnologie sino a creare con i prodigiosi sviluppi dell'informatica, la cibernetica e la telematica, una sorta di onniscienza e onnipresenza dell'uomo contemporaneo. È certo che con il capitalismo non si è risolto il problema della fame del mondo, ma si è esteso il benessere più che nel passato.

*Le opinioni
sono
ostaggio
spesso della
situazione
economica
transitoria*

Le opinioni in tema di intervento pubblico o di libero mercato sovente oscillano in funzione del momento storico ed economico in cui si vive: in momenti di *boom* economico prendono il sopravvento entusiasmi liberistici o libertari, mentre in periodi di crisi o di stagnazione economica si invoca a gran voce interventi pubblici a favore delle imprese e dei redditi. In definitiva, da

³² In Italia, il sistema della previdenza sociale fu introdotto con l'istituzione della Cassa nazionale di Previdenza nel 1898, competente in materia di previdenza, invalidità e vecchiaia degli operai. Era originariamente un'assicurazione volontaria, finanziata dai contributi pagati dai salariati e integrata dall'intervento statale e da versamenti volontari dei datori di lavoro. Diviene ente di diritto pubblico nel 1933, durante il Ventennio fascista, ed ha ampliato progressivamente nel tempo le sue competenze, dall'assicurazione contro la disoccupazione, agli assegni familiari e alle integrazioni salariali.

I bisogni e le tensioni sociali crescono, chiamando in causa sempre più spesso l'organizzazione sociale collettiva a integrarsi in modo nuovo con la società civile, basata sulla cooperazione spontanea e gli accordi. Le funzioni classiche dell'intervento collettivo, cioè difesa esterna, sicurezza interna, giustizia e infrastrutture, non bastano più ed occorre far fronte all'educazione, la sanità, l'assistenza. La maggiore complessità della convivenza sociale impone un maggiore intervento assoluto dello stato, per mantenere l'equilibrio tra organizzazione privata e pubblica della convivenza. Altrimenti, se lo stato continuasse a svolgere solo le funzioni di cui si occupava prima, il baricentro della convivenza si sposterebbe a favore di un'organizzazione privata, prevalentemente aziendale, enormemente cresciuta.

*Il mercato
trascina il
ruolo
pubblico*

La produzione di serie, la maggiore efficienza, con la creazione di nuovi bisogni e di nuove tensioni di cui diremo, ha creato nuove esigenze di intervento pubblico; quest'ultimo segue quindi la complessità del mercato, cercando di colmare i nuovi bisogni creati da esso. Il modo di produzione aziendale, seriale, ripetitivo, organizzato, entra a far parte della convivenza sociale e scompone gli equilibri sociali, introduce nuovi modi di pensare e di programmare l'esistenza. A questo fenomeno risponde l'altro attore forte della convivenza sociale rappresentato dal potere pubblico, il quale interagisce, intermedia e produce egli stesso, seguendo però logiche diverse da quelle aziendali, che si rivolgono a non più clienti, ma a "utenti" come vedremo al paragrafo &&. Con la maggiore complessità del settore privato, anche quello pubblico deve specializzarsi, confermando che l'organizzazione pubblica e quella privata si alimentano a vicenda. Il rapporto reciproco tra i due settori varia ma, come vedremo al paragrafo && per il fallimento esperimento sovietico, dove tutto era statale, l'uno ha bisogno dell'altro.

*I nuovi
bisogni
indotti dal
mercato*

La maggiore complessità della vita sociale ha costretto l'organizzazione pubblica ad aumentare lo spettro del proprio intervento; ad organizzare nuovi settori ritenuti strategici, come la sanità, l'educazione, le infrastrutture, la ricerca e tutti quei settori in cui servivano investimenti, ma i privati non ritenevano conveniente farli, perché non remunerativi, né nell'immediato né in prospettiva.

La maggiore complessità della convivenza sociale impone un maggiore intervento dello stato, con la necessità di un circolo virtuoso tra "uno stato che va verso le aziende", cioè che si ispira alla flessibilità delle loro modalità organizzative, ed aziende che si caricano di responsabilità sociale (par. &&).

L'osmosi tra organizzazione privata e pubblica della convivenza sociale diventa più complessa, e l'aumento della complessità del mercato richiede un maggiore intervento pubblico. All'ampliarsi dell'attività privata, si creano nuovi compiti per quella pubblica, in una crescita armonica della convivenza sociale.

*E il senso del
suo preteso
fallimento*

In questo contesto parlare di **"fallimenti del mercato"**, ha senso solo come smentita della fiducia fideistica riservata al mercato, per un suo presunto miracolismo, connesso ai grandi successi della produzione tecnologica di serie; da questo ad aspettarsi dal mercato le soluzioni ai problemi generali dell'organizzazione sociale molto ci passa. Perché l'espansione del mercato genera nuovi bisogni di intervento pubblico. Con la maggiore abbondanza di beni, la società crea nuovi bisogni, che rispecchiano la complessità dell'animo umano, nuove schizofrenie, nuovi valori onirici, nuove frustrazioni per dare un senso alla vita, quando i bisogni essenziali sono soddisfatti, e tuttavia ci si ritrova comunque davanti alla vecchiaia, alla malattia, alla morte. Per questo, l'espansione travolgente dell'organizzazione privata impone, se si vuole conservare l'equilibrio, un corrispondente aumento, qualitativo e quantitativo, dell'intervento pubblico. Per il quale però, come vedremo, mancano modelli.

*Che poi
riguarda la*

Nessun “fallimento del mercato”, quindi, se non in obiettivi velleitari e totalizzanti. Casomai è lo stato ad essere fallito, nel tentativo di stare dietro allo sviluppo dell’iniziativa privata, rispondendo a bisogni organizzativi infrastrutturali, regolatori, ambientali, sanitari, di immigrazione ed energetici, cui il mercato non poteva rispondere senza interagire coi pubblici poteri. Almeno in Italia, abbiamo assistito allo smantellamento della vecchia organizzazione pubblica, di stampo gerarchico militare, senza un nuovo modello che la sostituisse. Il demanio, il patrimonio immobiliare pubblico, le assicurazioni pubbliche, il catasto, il genio civile, l’Anas, le poste, le ferrovie, le partecipazioni statali, la motorizzazione civile, le conservatorie, l’amministrazione finanziaria, gli uffici di igiene, si sono come svuotati e hanno perso il controllo del territorio. Il modello gerarchico-militare si è dissolto per la frammentazione di competenze verso gli enti locali, da un’altra per una facile sindacalizzazione del personale dove mancavano contropoteri padronali da contrastare ³³. L’organizzazione pubblica per molti versi è stata oggetto di una equivoca “aziendalizzazione”, in parte è stata inserita in vere e proprie società pubbliche, più snelle, ma dove la politica manovra meglio, ed infine l’esternalizzazione su concessionari e incaricati di vario tipo, dalle “officine autorizzate” per i veicoli alle cliniche convenzionate per la sanità, fino alle autocertificazioni (ISAE compresa), fino agli auto-accatastamenti (cd. Docfa), fino alla autodeterminazione dei tributi, in quello che vedremo essere un apparato pubblico “virtuale”. Alle istituzioni rigide, che si assumevano le responsabilità con un po’ di autoritarismo, è per ora subentrato un limbo di normette, che prescrivono bizzarrie di ogni tipo, senza alcun credibile controllo pubblico: dalla privacy, alla sicurezza sui luoghi di lavoro, allo smaltimento dei rifiuti, alle caratteristiche degli impianti elettrici, idrici, termici, idraulici, che devono essere “a norma”. Una norma spesso assolutamente incomprensibile, che sembra scritta dai marziani, facendo proliferare imperscrutabili “esperti” in una sceneggiata formalistica, che infastidisce i produttori³⁴. Insomma, l’intervento pubblico di un tempo non si vede più, ma la burocrazia spersonalizzata è fortemente cresciuta, da parte di un sistema che preleva imposte e restituisce seccature. è la gioia dei consulenti, ed è alla base di quella domanda di sburocratizzazione di cui parleremo al par.&&.

³³) Che, come vedremo, è priva di contropoteri in un contesto dove manca “il padrone” perché “il padrone” è pubblico.

³⁴) Consiglio Luigi Furini, Volevo solo vendere la pizza, Garzanti, 2007.

Cap. III SEGUE: L'INTERVENTO PUBBLICO IN UNA CONVIVENZA SOCIALE COMPLESSA (ECONOMIA MISTA E DOSAGGI DI STATO E MERCATO)

Le dimensioni economiche dell'organizzazione sociale: Il PIL

Il passaggio graduale dall'economia di sussistenza ad un'economia complessa, in cui agiscono operatori economici di varia dimensione e differenti funzioni sociali economiche e politiche di cui abbiamo discusso ampiamente nei capitoli precedenti, ha fatto sì che si formasse una prepotente esigenza di misurare l'attività economica mediante riferimenti quantitativi di facile lettura e capace di dare un ordine di grandezza alla ricchezza di un paese. È stato così ideato e introdotto il PIL come misuratore dell'organizzazione sociale, di cui tuttavia lo stesso ideatore, Simon Kuznetz³⁵, era per certi versi scettico, temendo fin da allora che il benessere dei cittadini potesse essere confuso con l'attività economica di un paese.

Un indicatore superficiale per misurare la socialità, la famiglia, il sottosviluppo e la sussistenza

Il Pil ha il pregio di essere un indicatore sintetico, ma allo stesso tempo è proprio per questa sua caratteristica resta un indicatore superficiale, poiché trascura molti degli aspetti della convivenza sociale che caratterizzano il benessere. Il Pil trascura tutti quegli aspetti che caratterizzano ad esempio la convivenza rurale, che in parte è simile all'antica economia di sussistenza, o attualmente a ciò che accade nei paesi emergenti a carattere agricolo pastorale. In queste comunità di contadini ci si scambia di frequente i prodotti della terra, con spirito di amicizia o di assistenza reciproca; vi è poi il lavoro minorile, i figli che aiutano i genitori nei campi o con gli animali della fattoria. Tutto questo non entra nel computo del Pil perché non dà luogo, come vedremo in seguito, ad alcun corrispettivo³⁶. Ciò non toglie che incide a volte anche notevolmente sul livello di benessere della comunità di riferimento.

Non entra nel computo del Pil il diverso grado di libertà di espressione della popolazione, il rispetto della vita umana. Il PIL è imperfetto poiché trascura non solo le transazioni a titolo gratuito e i beni pubblici, ma anche la produzione per l'autoconsumo, il lavoro delle casalinghe, il prodotto del tempo libero (*hobby* e creazioni artistiche) ecc. Non considera, inoltre, i danni al benessere individuale (es. un incidente autostradale) e a quello sociale o ambientale (es. inquinamento). Il PIL per definizione trascura gran parte dell'economia sommersa³⁷, ossia quella parte di attività economica non dichiarata, riguardante sia le attività legali per evadere il fisco (totalmente o parzialmente), sia illegali (traffico di stupefacenti, gioco d'azzardo ecc.) e che alimentano la malavita. Su queste riflessioni si sono inseriti noti paradossi secondo i quali se si cena fuori si aumenta il PIL, mentre se si cena a casa lo si aumenta di meno, oppure, secondo una battuta di Winston Churchill, «se sposo la mia cameriera [riduco il PIL e quindi] impoverisco la nazione».

I pregi di un indicatore sintetico

³⁵ che aveva messo a punto l'indicatore del Pil, in seguito alla crisi degli anni Trenta del XX secolo, quindi quando si era mostrata in tutta la sua evidenza la necessità di misurare l'andamento dell'economia di un paese per poterne prevedere entro margini ristretti la sua evoluzione nel tempo

³⁶ Che consiste in un'operazione di vendita con scambio di denaro e imposizione di imposta. Ordinare un caffè al bar prevede il pagamento del prezzo del caffè più iva e l'emissione di uno scontrino fiscale

³⁷ Poiché la considera solamente sulla base di ipotesi presuntive e valutative

Nonostante l'ampio dibattito economico e politico sulla insufficienza del PIL ad esprimere le reali condizioni di ricchezza di un paese, esso è ancora la misura cui il mondo mediatico e dell'opinione pubblica fanno riferimento, in assenza di indicatori sostitutivi praticabili e soddisfacenti. Esso possiede la qualità irrinunciabile della sintesi e della confrontabilità nel tempo e tra i diversi paesi.

*La ricerca di
sostituti e di
indicatori
integrativi*

Non che siano mancati i tentativi di sostituirlo o integrarlo, a partire da un insieme di indicatori che compongono una sorta di "barometro della crescita"³⁸; ci si è anche esposti a facili ironie parlando di "indici della felicità". Fermo restando che la felicità dipende da equilibri personali incommensurabili, un indice del benessere, che valorizzi anche il tempo libero, l'ambiente, lo sport, la cultura, la qualità dei rapporti interpersonali e via dicendo potrebbe essere affiancato a quello grigiamente ragionieristico della contabilità nazionale.

Le forzature necessarie a inserire il settore pubblico nel PIL, in assenza di uno scambio.

*Il PIL come
misuratore
del mercato*

Il PIL è un indicatore della vitalità economica essenzialmente basato, come detto, sui corrispettivi; è cioè un misuratore efficace della convivenza sociale di mercato, e quindi dell'organizzazione sociale attraverso il consenso negoziale. L'indice del PIL nasce per misurare il mercato, la vitalità della convivenza sociale mediante gli accordi, gli scambi, in base alla corrispettività, al consenso negoziale, senza l'intervento coattivo, anche tributario, dell'autorità.

*L'autorità
impone
scambi sul
piano politico*

Quest'ultima invece prima preleva tributi, poi eroga servizi e anche qui può intravedersi uno scambio. Quest'ultimo però è spostato dal piano consensuale, bilaterale, negoziale, a quello politico. O meglio, nella sfera dell'intervento pubblico, lo scambio è mediato dall'organizzazione autoritativa della convivenza sociale. Lo schema è quello in cui una autorità prende agli individui dei soldi (che essi non vorrebbero dare), per erogare servizi (che essi non avevano richiesto!). Le due aspettative possono anche incontrarsi, nel senso che i servizi sono utili e graditi, ed i tributi si pagano quindi volentieri. Ma è molto meno frequente di quando avviene attraverso l'individuazione di quello che l'individuo vuole, nella richiesta di un prezzo e nello scambio privo di mediazioni politiche. Il contesto di riferimento è, quindi, differente: non è più quello dello scambio, bensì quello dell'autorità, come conferma la dicotomia, utilizzata ad altri fini, tra "autorità e consenso".

*Lo stato
sostituisce
consumi
pubblici a
consumi
privati.*

Ai fini della misurazione diretta del PIL il prelievo del tributo risulta irrilevante, perché non è un corrispettivo³⁹. Il settore pubblico rileva piuttosto, ai fini del PIL, quando spende le entrate tributarie e non tributarie; non a caso l'ente pubblico è un acquirente consumatore finale. Gli effetti sul PIL delle risorse prelevate dallo stato, ma restituite al mercato, sono abbastanza chiari: lo stato preleva imposte, e quindi impedisce consumi o investimenti per l'ammontare corrispondente a carico di chi le paga, però effettua in proprio consumi o investimenti, in sostituzione. Ad esempio

³⁸ Giorgiò Fuà ci ha messo in guardia, con il suo volume *Crescita economica, le insidie delle cifre*, (il Mulino, 1993)

³⁹ I contributi ai fini previdenziali, il pagamento dei sussidi, le accise alla fonte, le imposte sul reddito non incidono sul PIL, in quanto esso è calcolato al netto delle imposte dirette e indirette, sia col metodo del reddito sia con quello delle risorse e degli impieghi.

costruisce o mantiene in esercizio opere pubbliche, oppure mezzi di trasporto, oppure materiale scolastico e sanitario. Quando lo stato si rivolge al mercato come cliente, dopotutto sostituisce consumi pubblici a consumi privati.

Tutti gli acquisti effettuati dal settore pubblico verso operatori economici fanno aumentare il PIL in veste di consumi pubblici, invece che consumi privati. Lo scambio qui però è tra fornitore dell'ente pubblico ed ente stesso, mentre i cittadini che pagano le imposte per finanziare l'ente pubblico, sono solo spettatori, o meglio hanno solo una possibilità di "scambio politico", in termini di consenso, non solo elettorale. I sussidi statali non aumentano il PIL, ma provocano consumi per chi riceve tali erogazioni, di cui occorre quindi stimare l'effetto sul PIL.

I timori e i sogni "fanno pil"

Anche i sogni e i timori entrano, in forma indiretta, nel computo del Pil. Nella misura in cui ad esempio il timore per un imminente attacco terroristico agli "obiettivi sensibili" di un paese può portare all'aumento di spese pubbliche e private per innalzare gli standard di sicurezza e di prevenzione del rischio, può indurre i governi a incrementare l'attività di spionaggio o a equipaggiarsi con sistemi di sicurezza più sofisticati e via dicendo. In questo senso tutti questi timori "fanno PIL", anche quando risultano essere infondati. Esiste una domanda e un consumo di difesa nella misura in cui tutti i consociati della convivenza sociale hanno timore di "lo nero periglio che vien da lo mare". Altrettanto anche tutte le credenze della gente aumentano il PIL. Perché erigere delle grandi cattedrali gotiche nel deserto? Per rendere le genti sicure di garantirsi un posto in paradiso? Anche questo fa PIL. In realtà l'economia è una scienza umana e mette insieme i bisogni avvertiti dalle persone che, in questo senso, non saranno mai superflui, poiché ai fini della ricchezza sono sempre reali e prive di giudizi di valore.

Per inserire la sfera pubblica nel calcolo del PIL è necessario "forzare l'indicatore".

Quando però la spesa è effettuata direttamente dall'ente pubblico, in proprio, per pagare insegnanti, poliziotti, medici e infermieri, militari etc. , manca uno scambio di mercato e la soluzione residuale è inserire i relativi stipendi nel PIL⁴⁰, senza che siano stati sottoposti a un giudizio del mercato. Questo significa che il valore che il PIL attribuisce, ad esempio, al servizio dell'ordine pubblico è pari solamente alla somma dei costi di mantenimento della polizia (benzina per le auto, centralino di emergenza, affitto dei locali ad uso delle persone e delle cose e gli stipendi). L'equiparazione tra costo del personale e utilità sociale può essere spesso molto forzata, e sotto questo profilo la stessa valutazione del PIL non è del tutto soddisfacente. Il risultato è, quindi, di una possibile sottostima, o sovrastima, del valore della "cosa pubblica". Eccoci così al paradosso secondo cui un aumento di stipendio degli insegnanti fa aumentare contabilmente il PIL, senza che necessariamente vi corrisponda un aumento di qualità del servizio. Per inserire la sfera pubblica nel calcolo del PIL è stato, quindi, in una certa misura "forzato l'indicatore". Al ridursi dell'azione privata nel mercato e all'aumentare della sfera pubblica, fino a esaurire ogni spazio economico, il concetto di PIL perde il contatto con l'idea dello "scambio", del consenso, del mercato, per esprimere la delega dei governati, la trasfigurazione dello scambio da contrattuale a politico⁴¹.

⁴⁰ nel senso che l'indicatore viene adattato alla necessità di misurare anche la formazione della ricchezza attinente alla sfera pubblica, mediante l'*escamotage* di misurare i beni pubblici al costo di produzione

⁴¹ È interessante ragionare sulla base di ipotesi molto lontane dalla realtà occidentale e realizzate in passato e in altri paesi a est del muro di Berlino. Sebbene tali ipotesi sono divenute archeologia politico-economica, conservano la loro utilità quando si tenta di indagare la realtà attuale. Osservare il capitalismo con le lenti nostalgiche di un teorico del socialismo permette di cogliere le sfumature altrimenti difficili da cogliere, così come un liberale occidentale ha la capacità critica di guardare al sogno del felice e glorioso popolo socialista con il disincanto e con la coscienza di un

Nel caso estremo, mai verificatosi neppure nei paesi comunisti, di organizzazione sociale esclusivamente pubblica, ognuno lavorerebbe per lo stato, e verrebbe retribuito non in denaro, ma attraverso prestazioni di alimentazione, alloggio, assistenza, e altri servizi non “scelti”, ma imposti: non ci sarebbe cioè né mercato né denaro, mentre quest'ultimo nei paesi comunisti comunque esisteva⁴², garantendo una possibilità di scelta, ma presso un unico fornitore statale. In entrambi questi contesti non ci sarebbe bisogno di imposte, poiché la remunerazione dei lavoratori avverrebbe già al netto dei tributi, che sarebbero un' inutile e dispendiosa partita di giro. Anche qui la ricchezza, essendo qualcosa che si crea e non qualcosa che preesiste e va solo “distribuita”⁴³, derivava dall'organizzazione pubblicistica del lavoro. Ma non aveva bisogno del mercato per essere misurata, e quindi la costruzione stessa di un PIL, in quel caso, sarebbe stata una forzatura. Sarebbero spunti da approfondire, ma che confermano quelli di partenza sulla difficoltà, e la convenzionalità, di inserire la spesa pubblica e la tassazione nel PIL di un'economia di mercato. In quest'ultima, dove il mercato funge da pietra di paragone, è però del tutto logica la remunerazione “al lordo delle imposte” degli impiegati pubblici e dei titoli pubblici, per un'elementare esigenza di comparabilità rispetto agli analoghi flussi di ricchezza del libero mercato e dell'impiegato privato. Anche l'intervento pubblico, in un'economia di mercato, utilizza criteri, strutture mentali, categorie concettuali, conformi a quelle del mercato, anche quando deve correggere i suoi fallimenti.

Non si può, tuttavia, prescindere da un criterio di determinazione analitica nella misurazione della ricchezza di un paese. Nel caso italiano l'Istat ha individuato i valori aggiunti dei 51 comparti produttivi (dell'agricoltura, dei servizi alla persona, del commercio al dettaglio e di quello all'ingrosso) la cui somma permette di quantificare un PIL di 306.216 milioni di euro. Differente sarebbe il caso in cui si prendessero in considerazione i dati fiscali che, al contrario della stima del valore aggiunto, sono molto più analitici, puntuali e capillari. Hanno però l'inconveniente di subire fortemente l'influsso dell'evasione, perché sono una somma di dati individuali. Se non ci fosse

uomo libero. Si potrebbe così arrivare a dare una risposta alla domanda fondamentale: è possibile affermare che ci può essere libertà economica in un contesto di non libertà politica?

Nel mondo attuale esistono innumerevoli situazioni a metà via tra mercato e stato, con una infinità di sfumature diverse. Resta vero comunque che il retroterra culturale di un paese, non ha soluzioni di continuità con gli eventi e le evoluzioni più recenti. La Cina di oggi conserva la gestione dell'economia con piani quinquennali di forte stampo comunista e apre il proprio territorio alle imprese capitaliste occidentali e il proprio mercato ai beni occidentali, intende penetrare a sua volta i mercati esteri con valanghe di prodotti a basso costo e basso valore aggiunto, e non perde i connotati di paese comunista e le politiche interne, rispecchiano costantemente lo *imprinting* subito e mai rinnegato dalle generazioni presenti e passate (interessante è l'articolo comparso sul Telegraph inglese <http://www.telegraph.co.uk/finance/china-business/7962569/Chinas-foreign-friends-must-pay-the-Communist-price.html>). La Cina, così come per certi versi la Russia di Putin, possono rappresentare casi di studi interessanti secondo la chiave anzidetta.

⁴² Eccetto la fallita parentesi staliniana, quando si tentò di abolire la moneta salvo poi sostituirla con le tabelle di conversione del grano. Cfr A. Forzoni *Rublo. Storia civile e monetaria della Russia da Ivan a Stalin*. Valerio Levi Editore (1991)

⁴³ Almeno in una economia industriale, mentre in una economia agricolo-statica, il fattore produttivo “terra”, la semplicità dell'organizzazione produttiva, e lo scarso apporto del lavoro direttivo ponevano problemi di “rendita” in senso ricardiano (http://it.wikipedia.org/wiki/David_Ricardo)

evasione, i dati fiscali sarebbero di gran lunga più attendibili di quelli sul valore aggiunto che per definizione sono una stima dell'istituto centrale di statistica. Se si prendessero ad esempio tutti i commercianti al dettaglio, che a loro volta hanno presumibilmente clienti non imprenditori, se si riuscisse a calcolare il loro output e se a tale output si aggiungessero le esportazioni nette (date dalla differenza tra esportazioni meno importazioni) si potrebbe calcolare il PIL, non stimato, ma puntuale.

La pressione fiscale rispetto al PIL e il suo “uso improprio” per valutare il rapporto tra stato e mercato

Anche se non sono ancora praticabili strumenti di misurazione alternativi rispetto al PIL (infra paragrafo &&), le discussioni suddette indicano l'eccessiva centralità attribuita al concetto di pressione fiscale⁴⁴, misurata appunto rispetto al PIL. La pressione fiscale è il grossolano rapporto tra entrate tributarie e prodotto interno lordo, misurato nei modi di cui al paragrafo && (paragrafo cui rinviamo anche per i tentativi di integrare questo indice con altri strumenti rilevatori dell'attività economica).

L'indicatore non dà infatti alcuna informazione sulla quantità e qualità dei servizi erogati a fronte dei tributi. Potrebbe esserci una pressione fiscale altissima, ma controbilanciata da servizi di ottima qualità, con generale soddisfazione dell'opinione pubblica, che non viene rilevata dall'indicatore; quest'ultimo non dà infatti alcuna informazione sull'efficienza con cui vengono spese le entrate pubbliche. Perché può esserci, al limite, anche una pressione fiscale svedese con servizi pubblici da terzo mondo.

L'indice della pressione fiscale non esprime, poi, l'equità nella distribuzione del prelievo: potrebbe esserci una pressione fiscale bassa ma distribuita su pochissimi contribuenti e quindi individualmente insopportabile e, paradossalmente, in questi casi, i tentativi di portare la tassazione anche su altri soggetti sarebbero contrastati da questi ultimi affermando la necessità di “non aumentare la pressione fiscale”.

Bastano questi esempi per capire il rischio di valutare l'intervento dello stato nell'economia mediante semplificazioni giornalistiche, del tutto prive di valore esplicativo, che si susseguono stancamente in un rituale mediatico bisognoso di essere profondamente rinnovato, quantomeno valutando l'efficienza e la soddisfazione sociale per i servizi pubblici erogati a fronte delle imposte.

La funzione pubblica della monetazione (i valori economici come particolare tipologia di valori umani).

I valori economici come espressione dei bisogni per cui, in base ad altri valori, è lecito un mercato

Accanto alle funzioni pubbliche tradizionali la produzione aziendale-tecnologica ha fatto percepire l'importanza di una funzione storicamente pubblica, ma secondaria, quando l'economia era meno complessa. Mi riferisco alla moneta, intesa come misura dei valori, su cui si giustifica qualche considerazione preliminare.

La complessità della produzione aziendale ha infatti imposto una riflessione sui valori economici e sul loro rapporto con il resto dei “valori”; ad esempio i valori morali, affettivi, la gratificazione personale. Anche i valori economici sono quindi una particolare categoria dei valori umani, riferiti

⁴⁴ Definita proprio dal rapporto tra entrate tributarie (fiscali e contributive) e PIL.

a ciò che gli uomini apprezzano o disprezzano⁴⁵; a loro volta i valori economici si riflettono sui “prezzi” in senso giuridico, come “consenso su un valore comparativo”, ai fini di uno scambio. Il valore non è una qualità intrinseca delle cose, ma nasce nella mente degli uomini, dai loro bisogni e dai loro desideri: le cose non hanno valore in sé, ma siamo noi a darglielo, a seconda dei nostri bisogni.

*Valore d'uso e
valore di scambio*

Il valore può dipendere dall'uso, cioè dal bisogno, ad esempio alimentare, abitativo, produttivo (si pensi agli utensili), di vestiario, di estetica etc., soddisfatto da un certo bene. Anche un bene cui nessun altro è interessato, come un vestito vecchio o un bastone da passeggio, può avere un elevato valore d'uso per chi lo possiede, ad esempio perché ricomprarlo sarebbe troppo costoso oppure ci si è ormai abituati al suo funzionamento. Oppure il valore può essere “di scambio”, cioè riferito a quello che un altro individuo potrebbe dare in cambio di quel determinato bene.

*Dimensione
individuale e
sociale dei valori*

Se gli uomini vivessero come animali isolati, come gli orsi, senza cooperazione (salvo il concepimento!), il valore sarebbe solo quello “d'uso”, ed opererebbe in una dimensione esclusivamente individuale; il valore esprimerebbe solo la diversa importanza attribuita dall'individuo ai vari strumenti per soddisfare i suoi bisogni.

Siccome l'uomo vive in gruppo, il valore opera invece in una dimensione sociale, in cui i beni vengono scambiati, da sempre, per massimizzare l'utilità dei singoli e la sensazione di benessere, o minor malessere, collettivo. Lo scambio, infatti, è una caratteristica dell'uomo, sempre esistita, anche nelle economie di sostentamento. Il valore di una merce sembra a prima vista lontanissimo dai “valori umani”, eppure la matrice umanistica dei valori, fatti di “sogni e bisogni” è in definitiva la stessa.

*I beni nel senso di
“prestazioni”*

Questa dimensione sociale dei valori ha riflessi sul concetto stesso di “bene”, come strumento per la soddisfazione di un bisogno, che in genere dipende dalla collaborazione di altri individui, di articolazioni del gruppo sociale. In economia, quindi, quando si parla di “beni pubblici” e “beni privati” non si sottintendono le “cose materiali”, come potrebbero essere terreni, immobili o macchinari, bensì prestazioni, attività, dirette al soddisfacimento di bisogni.

*I limiti valoriali
alla mercificazione
dei valori*

L'opinione pubblica intuisce sempre, in base al proprio sistema di valori, che esistono dei limiti relativi a quello che si può scambiare, e questo dipende pur sempre dai sistemi di valori. Il complesso dei valori, anche spirituali ed esistenziali, di una società, limita il campo di ciò che può essere scambiato con una tutela del gruppo sociale, cioè una tutela giuridica; qualche volta lo scambio può essere libero, ma senza tutela del gruppo sociale, come accade per le prestazioni sessuali o le promesse di amore, ovvero può essere addirittura represso, come la prostituzione minorile, o il mercato di organi. Anche qui diritto ed economia si intrecciano, perché i valori generali, in cui si inseriscono anche i valori economici, bloccano lo scambio che tocca certi valori, di volta in volta avvertiti dal gruppo sociale (anche qui si conferma che, se si vogliono comprendere i valori, occorre abbandonare l'idea di valore assoluto).

*Valore come utilità
e valore come
lavoro*

L'attribuzione di un valore a determinati beni dipende dall'utilità da essi attesa, cioè dai bisogni, sia pure frivoli, vacui e futili, che essi soddisfano. Il valore sembra quindi dipendere essenzialmente dall'utilità del bene, ed il valore come quantità di lavoro necessaria alla produzione del bene, cui faceva riferimento Marx, non sempre è l'indice più appropriato. L'impegno

⁴⁵) Ci vuole poco per rendersi conto, in questo modo, che l'economia è una scienza sociale, ad onta delle arzigogolate formule di cui si circonda.

necessario a realizzare una certa prestazione, anche in termini di ricerche e organizzazione, oltre che di lavoro specifico, è certamente un indice del suo valore. Non necessariamente, però, alla quantità di lavoro direttamente o indirettamente necessario a produrre un bene corrisponde una proporzionale utilità del medesimo; l'utilità dipende infatti anche dai bisogni dei potenziali interessati, come ulteriore riprova della dimensione sociale dei valori economici.

Lo scambio in natura basato sul confronto diretto delle merci (baratto)

L'idea di "valore" esprime, quindi, un metro di misura, una valutazione comparativa dell'importanza di un cibo, di una bevanda, di un utensile, di un ricovero, di una prestazione lavorativa, di una assistenza spirituale, dell'utilizzabilità di un bene per un certo periodo. Il valore economico esprime quel segmento dei valori umani per i quali è concepibile uno scambio, inizialmente realizzato nelle forme del baratto; quest'ultimo è sufficiente fino a che il circuito degli scambi è piccolo, e quindi è facile scambiare le prestazioni in natura: in un antico piccolo circuito economico rurale e di sussistenza, il contadino, il pastore, il pescatore, il fabbro, il falegname, si potevano scambiare gran parte delle rispettive prestazioni con un uso ridotto, o del tutto assente, del denaro. I valori dei prodotti agricoli, dei manufatti, degli immobili, potevano misurarsi reciprocamente, senza bisogno di un simbolo (denaro o moneta).

La necessità di una pietra di paragone

La vita sociale può però diventare troppo complessa per consentire questa misurazione reciproca di merci troppo diverse. Ciascun lettore capisce come sarebbe complicata la vita senza denaro: per mangiare, un dentista avrebbe bisogno di trovare un panettiere con una carie; un fabbro che vuole una casa dovrebbe trovare un muratore che ha bisogno di cancellate e recinzioni. Sorge quindi spontanea la necessità di un simbolo, di una specie di "buono spendibile" presso tutti coloro che hanno qualcosa da offrire.

la fase transitoria della "moneta merce"

Secondo il solito gradualismo dei comportamenti umani e sociali, questo simbolo è all'inizio esso stesso una merce, facilmente trasportabile e scambiabile, come il sale⁴⁶ le spezie o altri cibi conservati, le sementi, gli animali dove non c'erano problemi di spazio, come le capre o i cammelli del medio oriente.

La moneta simbolo: dall'oro alle banche

Ma questa fase della "moneta merce" è un breve passaggio, solo una cerniera, perché quello che la società voleva è un simbolo, una misura del valore, anche quando si trattava di capre o di cammelli. Il denaro diventa rapidamente "solo simbolo" e in quest'ottica non c'è alcuna differenza tra i pezzi d'oro⁴⁷, le conchiglie in polinesia, le banconote o i diritti di credito verso una banca. Questo simbolo, in sé non vale nulla, ma è solo una entità cui concordemente si dà importanza, per misurare altri valori⁴⁸. Per questo già gli indiani d'america intuivano che il denaro, in sé, non vale nulla⁴⁹, ma è solo espressione di un potere contrattuale verso il resto della società, che misura le

⁴⁶) Da cui l'espressione linguistica "salario".

⁴⁷) Incapace di soddisfare immediatamente qualche bisogno umano, come ricorda il mito di Mida, su cui Lorenzo il Magnifico scriveva, nella sua "canzone di Bacco e Arianna", *Mida vien dietro a costoro, ciò che tocca oro diventa, a che giova aver tesoro s'altri poi non si contenta, che dolcezza vuoi che senta chi ha sete tuttavia...chi vuol esser lieto etc. etc. etc.*

⁴⁸) L'intuizione di Samuelson, premio nobel per l'economia, è una di quelle riflessioni sulla convivenza sociale che potevano venire in mente a tutti, e cioè "la moneta è voluta non per il suo valore intrinseco, ma per le cose che consente di acquistare". Insomma, come diciamo più chiaramente nel testo, la moneta è una misura dei valori economici.

⁴⁹ Il denaro non è quindi un valore, e la ricerca di denaro è la trasformazione in valore di una misura del medesimo, come ricorda la profezia degli indiani cree per stigmatizzare l'avidità dell'uomo bianco: "Solo dopo che l'ultimo

prestazioni che una indeterminata collettività di soggetti potrebbero offrirci in cambio del denaro da noi posseduto. Questi simboli non hanno “valore d’uso”, sono semplici “misure del valore”, lubrificanti senza i quali i rapporti di scambio non riescono a scorrere. Si vede bene quindi che ormai la moneta esprime rapporti reciproci, diritti e obblighi potenziali tra i partecipanti a un certo gruppo sociale. La moneta è un simbolo. Nemmeno l’oro ha un valore intrinseco, se inteso come simbolo, e non come minerale suscettibile di usi industriali. La moneta è un simbolo di rapporti sociali, un simbolo di entità cui gli uomini danno importanza, cioè prestazioni di lavoro, merci, diritti proprietari sulla terra.

Perde quindi importanza il supporto cartaceo della moneta, e può crescere l’importanza della moneta bancaria come diritto di qualcuno verso qualcun altro: si potrebbe facilmente immaginare un’economia in cui senza affatto moneta cartacea, ma solo con badges, ricariche e nastri magnetici ricaricabili, microchip da strisciare in apposite macchinette quando si prende un cornetto e un cappuccino. La moneta cartacea è un titolo di credito con valore legale in un certo gruppo sociale, ma concettualmente non si distingue granché dalla “moneta scritturale”, credito verso banche, dove l’unica differenza è la remota ipotesi di fallimento della banca, garantito però da varie cautele pubblicistiche a favore del risparmio bancario (Lehman Brothers non era una banca per i risparmiatori ossia di deposito, ma una banca d’affari). La gran parte della liquidità nazionale dei paesi sviluppati esprime crediti verso banche, le quali hanno crediti verso imprese e famiglie, verso lo stato, il quale ha debiti verso gli individui; si tratta di una serie di rapporti giuridici che sono una zona di cerniera di economia e diritto. E dove è fondamentale il diritto dei poteri pubblici, come vedremo subito.

*Base economica
della moneta e su
mediazione
politica*

Siccome gli scambi sono espressi dal gruppo sociale, è questo che esprime la base economica per la circolazione monetaria: ma c’è un problema di ordine sociale nell’economia, e per questo la società, ai fini della monetazione, trova un momento di sintesi nell’organizzazione politica. Non a caso il controllo sulla monetazione è un altro aspetto dell’organizzazione pubblica della convivenza sociale, accanto alla difesa o alla giustizia (ordine pubblico economico, potremmo dire). Perché in un certo senso tutti possono “battere moneta” nel senso di indebitarsi, obbligandosi a rendere una prestazione a qualcun altro; un pasticcere che mette in circolazione buoni per una torta, in un certo senso batte moneta⁵⁰, e rende circolabili “titoli rappresentativi di una prestazione”, potendo teoricamente emetterne molti di più delle torte che è in grado prospetticamente di produrre, senza che la gente lo sappia. Ed è accaduto ad esempio per i gettoni telefonici, o i mini assegni, quando mancavano le monete spicce, per chi è abbastanza vecchio da ricordare. Erano però fenomeni minori, e tollerati, ma il denaro, avendo a che fare con la fede pubblica, è un “affare di stato”. Il potere politico (le “autorità monetarie”), per salvaguardare la fede pubblica deve controllare che non siano messi in circolazione “simboli monetari” eccessivi rispetto a quelli necessari come “lubrificante degli scambi”. Farsi pagare con “simboli” come le conchiglie o le banconote comporta una “fede” verso un sistema, che deve essere garantita dalle

albero sarà stato abbattuto, Solo dopo che l'ultimo fiume sarà stato avvelenato, Solo dopo che l'ultimo pesce sarà stato catturato, Soltanto allora scoprirai che il denaro non si mangia”

(<http://www.acssia.it/saggezza%20RIFLESSIONI.htm>).

⁵⁰) L’espressione “moneta” (money) deriva dall’ubicazione della zecca romana presso il tempio di Giunone sull’ara coeli. Ma perché “Moneta?”. Per i più curiosi dovrebbe derivare dal verbo Monere, perché Giunone avrebbe avvertito i difensori romani, tramite i versi delle oche del campidoglio, che i Galli stavano scalando la rocca (se invece delle oche ci fossero state le galline, avrebbero accolto i galli a braccia aperte, e qualcuno direbbe “la storia del mondo sarebbe stata diversa”). Abbiamo appena trasmesso un esempio di “asimmetria informativa” (che piace tanto agli economisti) giocata sulla parola “galli”. Perché le scienze sociali sono scienze deboli, rispetto alle scienze fisiche, però qualche battuta, ogni tanto, la consentono. Perché sono “umane”, mentre la fisica ha il dovere di essere “disumana”, in quanto studia la materia. Da questa nota, per certi versi sconclusionata, si capisce come sia sempre in agguato, nelle nostre materie, l’associazione di idee, dove parli delle banche e pian piano arrivi all’umorismo nel sapere umanistico sociale, passando per le oche e le galline.

autorità. Perché chi si fa pagare con simboli a sua volta paga con simboli, per remunerare altre prestazioni, come quelle dei lavoratori e dei fornitori. Se si immettono nel sistema troppi “simboli”, il valore dei simboli precedenti è destinato a scendere. Per questo “battere moneta” è prerogativa sovrana, anche se delegata a banche, ed i falsari venivano giustiziati senza pietà.

*La convertibilità
oro e la sua
eliminazione*

Per lungo periodo, infatti, la monetazione è stata una funzione pubblica, garantita però da metalli preziosi, come ricorda, la formula “pagabili a vista al portatore”, inserita sulle banconote fino al tempo dell’euro. Per questo un Marengo d’oro di Napoleone anche oggi vale, pur non avendo corso legale, mentre una banconota dello stesso periodo ha solo valore collezionistico.

L’oro era infatti anch’esso un simbolo, ma un simbolo universale, riconosciuto in tutti i gruppi sociali, non dipendente dalla base produttiva di un singolo gruppo politico sociale. La moneta in forma cartacea prese piede quando, tra fine settecento e inizi ottocento, le banche dei principali paesi, cominciarono ad emettere certificati per importi di metalli preziosi pari al valore di quelli depositati presso le loro casse. Erano certificati convertibili nell’oro o negli altri metalli fisicamente esistenti presso i forzieri della Banca, ma la loro circolazione era più agevole e molto più sicura dell’oro. Questa convertibilità in oro era un vincolo all’emanazione di moneta cartacea⁵¹, o anche di moneta scritturale, cioè di debiti e crediti statali, bancari o privati.

A un certo punto, però, la produzione aziendale capitalistica generò un numero maggiore di beni rispetto alla moneta esistente dimostrando che l’economia reale, cioè le relazioni produttive, potevano andare oltre i simboli disponibili per veicolare gli scambi.

Con l’economia aziendale capitalistica i rapporti reciproci sono diventati troppo complessi, e troppo finanziarizzati, perché potesse mantenersi realmente questa convertibilità in oro. che fu limitata o esclusa a corrente alternata, fino ad essere generalmente spazzata via dopo la seconda guerra mondiale, con gli accordi internazionali di Bretton Woods. Si è confermato quindi, che anche l’oro era una misura del valore, solo che era una misura del valore che aveva essa stessa contenuto intrinseco, come ultima erede delle vecchie “monete merci”, cioè sementi, cammelli o capre. Oggi i segni sui conti correnti bancari, o le banconote, finché ce ne saranno, e non saranno sostituite dalle già indicate carte di credito⁵² rappresentano le dimensioni dell’economia. E le dimensioni dell’economia sono il vincolo ad emettere nuova moneta.

*Il rischio di abuso
politico nel battere
moneta (il
signoraggio
statale)*

Occorre quindi oggi mantenere politicamente un equilibrio tra base economica reale, cioè produzione di beni o servizi, e massa monetaria in circolazione. Il potere politico può abusare di questo controllo per finanziarsi, come abbiamo visto al paragrafo &&, stampando moneta; in questo modo, a parità di base economica di riferimento, può diminuire il valore della moneta precedente, realizzando una sorta di tassazione su tutti i precedenti possessori di moneta⁵³. Questa patologia, parzialmente tollerabile se non si esagera, ci ricorda che ogni gruppo sociale deve mantenere un rapporto equilibrato tra la quantità di moneta e la propria base economica, se vuole

⁵¹ Vale la pena di riportare una frase di John Kenneth Galbraith “C’è pochissimo in economia che chiami in causa il sovrannaturale. Ma c’è un fenomeno che è stato per molti una tentazione in tal senso. Guardando un foglio rettangolare, spesso di mediocre qualità, che raffigura un eroe nazionale o un monumento o un’immagine classica vagamente ispirata a Pieter Paul Rubens o a Jacques-Louis David o a un mercato di verdura particolarmente ben fornito e stampato con inchiostro verde o marrone, essi si sono posti questa domanda: Perché una cosa che in sé è così priva di valore deve essere così evidentemente desiderabile?”.

⁵²) Già da oggi, se andate in giro in America con le banconote vi prendono subito per dei criminali, rapinatori o mafiosi.

⁵³) Non a caso, nel tardo impero romano, la diminuzione della quantità d’oro nelle monete costituiva una fonte di finanziamento di un apparato statale sempre più in difficoltà.

mantenerne il valore, cioè la disponibilità ad accettarla o cambiarla⁵⁴. Per questo la possibilità politica del gruppo di fissare il valore della moneta, o di “battere moneta” o di immettere nel circuito economico ulteriori “simboli monetari”, facendo debiti trova un evidente limite nelle prestazioni erogabili dal gruppo medesimo, cioè nelle sue dimensioni economiche. Il potere di “battere moneta” spetta all’autorità politica, che ha i suddetti limiti economici, ma viene qualche volta tentata di farlo per sostenere la spesa pubblica, come è accaduto spesso nella storia, con la diminuzione della quantità di oro nelle monete con valore intrinseco; l’effetto naturalmente è la successiva diminuzione del valore della moneta, ma questi espedienti sono stati un frequente palliativo in epoche di crisi. Sono palliativi che hanno l’effetto di una imposta⁵⁵, che grava indiscriminatamente su quanti vedono diminuire il valore dei propri crediti e delle propria moneta. Così come gli antichi sovrani “tosavano” le proprie monete metalliche per fronteggiare le spese o trarne profitti, oggi lo stato chiede alle banche centrali di emettere moneta per coprire i disavanzi pubblici, oppure semplicemente lo stato aumenta i propri debiti. Questo accorda un vantaggio denominato signoraggio all’ente emittente, cioè il potere espressivo del gruppo sociale, fosse esso una monarchia assoluta o una democrazia liberale. Oggi in Europa, l’emissione materiale di carta moneta è attribuita alla banca centrale europea (Bce), mentre negli stati uniti spetta alla Federal Reserve (Fed). Si tratta comunque, anche per gli altri stati nazionali, di enti centrali, con poteri autoritativi, le c.d. “autorità monetarie”; esse esprimono la fiducia senza la quale la carta moneta non sarebbe accettata. Quando una banca “dà credito” per certi versi “immette moneta” nel circuito, ma deve rispettare il vincolo di restituzione rispetto ai depositanti, presidiato anche dalle autorità monetarie; la moneta esprime trama di rapporti giuridici reciproci che sfugge all’opinione pubblica comune; quest’ultima vede invece la finanza come un mondo misterioso, dove le banche sarebbero una specie di deposito di soldi, che tanto varrebbe “dare ai poveri” ed “abbocca” persino a vere e proprie frottole sul c.d. “signoraggio” di cui potete trovare esempi cercando questa parola su youtube⁵⁶. L’attribuzione di un credito, anche minimo, a queste vere e proprie dicerie, spiega il bisogno di colmare, in materia di organizzazione sociale, quei veri e propri deficit formativi indicati al paragrafo &&.

I centri di spesa pubblica, tra stato-istituzione, stato apparato (ministeri), enti autonomi, enti territoriali

Spesso, nei discorsi comuni, il settore pubblico e il settore statale si usano come fossero sinonimi. In realtà i due concetti non coincidono esattamente, poiché il settore pubblico in senso ampio comprende vari centri di spesa, riconducibili alle partizioni espresse nel titolo. Secondo varie possibili tipologie, che esprimono il gradualismo e le sfumature dell’organizzazione sociale, in genere.

Il settore pubblico, nella sua estensione massima comprende gli organi della politica, intesi come centri di spesa, come appunto le camere⁵⁷, la presidenza della repubblica, il Cnel e simili.

⁵⁴ Ci possono essere persino “micro gruppi sociali” che “battono moneta”, cambiando quella generale, come le fiches del casino oppure le contromarche di un villaggio vacanze, o ai gettoni del telefono, che per qualche tempo furono considerati equivalenti alle monete (i più vecchi ricorderanno, e i giovani potranno informarsi presso i genitori, i “mini assegni” degli anni settanta, emessi dalle banche per fronteggiare la crisi degli spiccioli), fino alle caramelle di resto

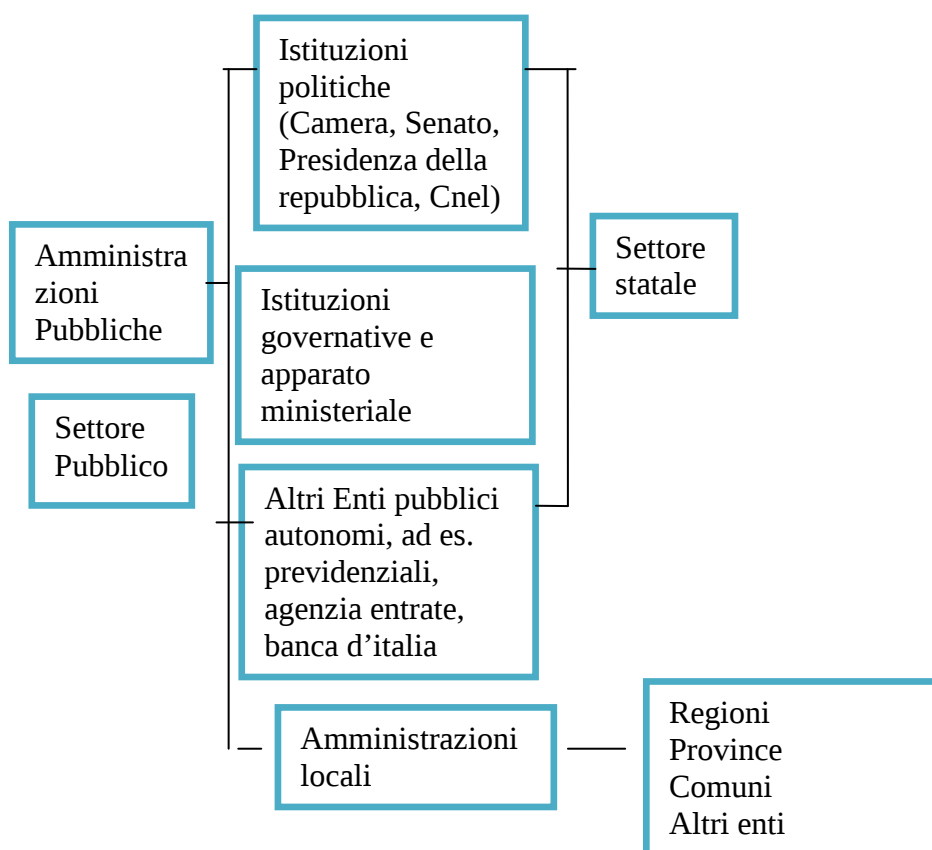
⁵⁵ David Ricardo Principi dell’economia politica e delle imposte, con altri saggi sull’agricoltura e la moneta Utet 1952 (pg. 281)

⁵⁶ Il grado di credulità della gente sul tema è purtroppo diretta conseguenza dell’analfabetismo economico della nostra formazione umanistica di massa, prevalentemente letteraria, anziché economico-sociale (anche per colpa delle stesse discipline economico giuridiche, le quali –disumanizzandosi, inaridendosi e tecnicizzandosi- si sono separate dall’interesse del gruppo sociale, diminuendone la consapevolezza, la capacità di valutare, e quindi l’esposizione a delusioni, e schizofrenie.

⁵⁷ Se qualcuno fosse interessato a dare un’occhiata alle cifre che compongono il bilancio del parlamento italiano indichiamo due link interessanti: il bilancio della camera dei deputati (http://bilancio2010.camera.it/bilancio_bilanciopluriennale/322/schedabase.asp) e bilancio del senato (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer?tipo=BGT&id=505660>)

C'è poi l'apparato governativo ministeriale, con la presidenza del consiglio, dov'è oggi incardinata la protezione civile, e i ministeri, cui riportare anche i corpi militari e di sicurezza, ad esempio Polizia nella spesa del ministero degli interni, l'esercito la marina e l'aeronautica nella spesa del ministero della difesa, la Gdf in quella del ministero dell'economia e delle finanze. La giustizia, pur autonoma nell'autogoverno e nell'esercizio delle funzioni⁵⁸, è incardinata, come spesa, nell'apparato ministeriale, facendo capo appunto al relativo ministero. Sono tutte Pubbliche Amministrazioni che, come indicato sopra, a proposito della difficoltà di inserirle nel PIL, non si collocano sul mercato, pur avendo una organizzazione spesso molto articolata e simile per alcuni aspetti a quella aziendale (non collocandosi sul mercato sono, come si ricorderà "aziende di erogazione").

Dal settore pubblico sono pressoché scomparse, nella forma, le aziende statali e locali che offrivano, in veste istituzionale, beni e servizi per il mercato, come le vecchie poste, le vecchie ferrovie, e simili, che sono state tutte inserite nella veste giuridica della società di capitali, pur a partecipazione pubblica (persino l'ANAS ha assunto questa forma giuridica). Lo stesso è accaduto a livello locale, con la trasformazione in società per azioni delle varie municipalizzate per i trasporti, le reti distribuzione elettrica e di energia, l'ambiente, e simili. Molte di queste operano sul mercato, tramite tariffe, mentre altre –pur in forma di società– vivono ancora di trasferimenti.



Appare agevole abbinare ai suddetti centri di spesa un bilancio autonomo, da cui si vede che l'aggregato più consistente ed omogeneo sul piano amministrativo è quello ministeriale⁵⁹.

⁵⁸) Con autonomia e autogoverno dei magistrati ordinari, amministrativi e della corte dei conti.

⁵⁹ Con riferimento al settore statale si può identificare il fabbisogno al quale concorrono:

La finanza pubblica d'esercizio è l'insieme delle variazioni tra entrate e uscite. Le **entrate** dello

Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (% PIL)

	1999	2001	2004
Entrate totali	46,7	45,7	45,2
Imposte dirette	15	15	13,6
Imposte indirette	15,1	14,5	14,4
contributi sociali	12,7	12,7	13
altre entrate	3,9	3,5	4,2
Spese totali	48,4	48	48,5
<i>Spese correnti</i>	<i>44,4</i>	<i>43,9</i>	<i>44,3</i>
lavoro dipendente	10,6	10,8	11
trasferimento correnti famiglie	17,1	16,7	17,3
interessi	6,8	6,3	5,1
<i>Spese in conto capitale</i>	<i>4</i>	<i>4,1</i>	<i>4,1</i>
Spese correnti al netto degli interessi	37,8	37,6	39,2
Indebitamento netto	1,8	2,2	3,2
Indebitamento - interessi	-5	-4,1	-1,8
Debito	114,5	110,9	106,6

Fonte Banca d'Italia, Relazione annuale, vari anni

sono quelle riferite al funzionamento ordinario dell'apparato pubblico, come le spese di personale, i sussidi ordinari a terzi, i materiali di consumo, gli interessi passivi ecc.. Insomma, le spese che garantiscono il mantenimento della struttura, affinché possa espletare il proprio ruolo sociale e politico. Tra spese correnti e *in conto capitale*, dette anche di investimento, ci sono le solite sfumature del sapere umanistico sociale, anziché confini netti. Appartengono alle spese in conto capitale ovviamente quelle destinate a risolversi in infrastrutture tangibili ad utilità pluriennale, come strade, scuole, ospedali, macchinari, e simili, ma anche spese di personale e di consulenze, destinate a conseguire un "bene pubblico", intangibile, ma "di capitale", ad esempio nella ricerca scientifica o nelle informazioni relative all'assetto del territorio. Il dato caratterizzante, per distinguere, sembra essere quindi quello della straordinarietà e della utilità pluriennale, a prescindere dalla "materialità" o "immaterialità" dell'oggetto cui si riferisce la spesa. Possono quindi essere spese per investimenti, sia diretti che indiretti (attuati questi ultimi mediante assegnazioni di fondi ad altri soggetti); come anche sono spese in conto capitale quelle sostenute per l'acquisizione di partecipazioni, azioni, per conferimenti e per concessioni di crediti per finalità produttive, ecc. Esse rappresentano, in definitiva, il contributo che lo Stato dà alla formazione del

stato, che sono specialmente tributarie, saranno esaminate al paragrafo &&. Le **spese** sono estremamente variegate e i loro più grandi raggruppamenti, per funzione, saranno indicati oltre in questo capitolo. Un profilo di distinzione relativo alla loro consistenza riguarda le spese correnti e spese in conto capitale (per maggiori dettagli v. glossario). Le spese *correnti*

- La gestione del bilancio dello stato, affidata alla Tesoreria;
- La gestione del bilancio degli altri enti che fanno parte del settore statale;
- Il saldo delle operazioni di Tesoreria.

Il Tesoro a sua volta :

- Effettua riscossioni e pagamenti collegati alla gestione del bilancio statale;
- Gestisce il servizio dei conti correnti fruttiferi e infruttiferi, alimentati in genere da trasferimenti a carico del bilancio statale;
- Emette titoli del debito pubblico;
- Svolge il servizio di cassa degli enti previdenziali.

La Tesoreria è un intermediario finanziario tra il bilancio dello Stato e i trasferimenti ad altri enti del settore pubblico. Larga parte dei trasferimenti iscritti in bilancio dello stato (v. glossario&&&) è costituita da questi trasferimenti.

capitale produttivo del paese. Sotto un altro profilo, le spese correnti hanno effetti di breve periodo, quelle in conto capitale hanno ricadute sull'economia di più anni, a volte anche di più decenni.

Un'altra distinzione, indipendente da quelle precedenti, è tra spese pubbliche *produttive* e *redistributive*. Le prime danno luogo a maggiore ricchezza per il paese, aumentano il reddito nazionale con la creazione di beni economici (esempio sono le costruzioni delle strade, ponti e infrastrutture in genere); le seconde, sebbene aumentino il reddito individuale del beneficiario (es. il sussidio al disoccupato), lasciano immutate il reddito nazionale, poiché decurtano il reddito o il patrimonio di altri individui.

In questo capitolo ci occuperemo delle spese pubbliche e rimandiamo la trattazione delle entrate pubbliche al prossimo capitolo&&&.

Le spese pubbliche

Tramite le spese pubbliche lo Stato e gli altri enti pubblici agiscono nell'economia, interagiscono con il mercato in una continua osmosi che si realizza mediante l'acquisizione dall'economia privata di fattori della produzione, beni e servizi, per fornire ai cittadini beni e servizi, gratuitamente o mediante il pagamento di un prezzo. Se lo scambio di mercato è in certa misura equiparabile, *mutatis mutandi* allo scambio che avviene nella prestazione di servizi pubblici o nella vendita di beni pubblici, vi è una funzione precipua dello stato che non ha equivalenti nel mercato. Si tratta del sostegno diretto dello stato mediante una quota sempre maggiore della spesa pubblica costituita dai *trasferimenti*⁶⁰ di denaro ad alcuni soggetti, senza l'acquisizione diretta di risorse.

*La difficile
analisi dei
trasferimenti*

I trasferimenti sono una componente della spesa pubblica di difficile analisi, poiché concentrare l'attenzione sul loro semplice flusso è piuttosto fuorviante in quanto è lo stesso destinatario del trasferimento che in un certo senso "scherma" l'impiego della spesa. Non c'è un'effettiva trasparenza sull'impiego dei fondi che si ricevono dagli enti centrali. I trasferimenti agli enti locali sono analizzabili solo da un punto di vista quantitativo (ossia quante risorse sono state trasferite agli enti locali) ma non in senso qualitativo (ossia non si conosce l'impiego che ne è stato fatto dagli enti locali). L'insieme dei trasferimenti è destinato ad una molteplicità di finanziamenti di tante spese più o meno grandi tali da non poter analizzare la ricaduta in termini di efficienza di tali trasferimenti. I trasferimenti dati al comune di Roma, ad esempio, possono essere stati utilizzati per rifare il manto stradale, per sgomberare i campi rom abusivi o per curare le aiuole in piazza e via dicendo..

*L'opacità
dell'utilizzo
dei
finanziamenti
da
trasferimenti*

A livello di spesa statale, al contrario, la trasparenza negli impieghi dei fondi è rispettata poiché il trasferimento dal tesoro al ministero della pubblica istruzione, ad esempio, garantisce che i fondi siano stati utilizzati per una funzione specifica, ad esempio per sostenere l'università, e facilmente individuabile e quindi potenzialmente valutabile da un punto di vista dell'efficienza. A livello centrale l'analisi dei flussi di spesa per trasferimenti ha quindi senso.

⁶⁰ ossia passaggi di risorse ad altre comunità più piccole; ci sono trasferimenti alle famiglie, e alle imprese, esempio per incentivi alla ricerca, all'occupazione o allo sviluppo. Grande rilevanza hanno poi i trasferimenti nell'ambito del settore pubblico stesso, tra i diversi livelli di governo.

Detto ciò si può osservare l'andamento della spesa per trasferimenti nel tempo. A livello complessivo, la spesa per trasferimenti era elevata (dal 40 al 50% della spesa totale) negli anni Ottanta e Novanta. È andata decrescendo negli anni Duemila (intorno al 30% della spesa totale). Le spese per trasferimenti negli ultimi due anni si sono dirette prevalentemente verso le altre amministrazioni pubbliche (47 e 48% del totale delle spese correnti), mentre una quota sicuramente minoritaria è stata destinata alle famiglie (0,9 e 0,8%).

Analisi funzionale della spesa pubblica

Più interessante e con risvolti più utili è invece l'analisi della ripartizione della spesa pubblica per funzioni che ci permette, a differenza dell'analisi dei trasferimenti, di fare delle considerazioni valutative.

FUNZIONI	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Servizi generali	90.904	135.051	116.443	130.122	130.637	138.141	142.094	134.414
Difesa	10.723	11.655	13.848	20.806	20.444	21.819	23.047	25.205
Ordine pubblico e sicurezza	14.261	19.338	23.906	28.326	29.089	28.806	30.128	31.072
Affari economici	44.147	46.125	36.688	60.880	78.440	69.643	67.788	75.736
Protezione dell'ambiente	3.089	3.246	4.854	8.059	8.401	8.626	9.545	9.565
Abitazioni e assetto del territorio	9.681	9.005	11.085	11.041	11.989	12.099	12.588	14.175
Sanità	43.822	50.520	71.081	98.908	104.334	104.736	111.744	113.777
Attività ricreative, culturali e di culto	5.328	7.062	9.366	11.865	11.751	12.762	13.087	13.805
Istruzione	38.335	44.314	54.225	65.934	67.536	70.455	70.067	71.773
Protezione sociale	113.213	173.397	208.190	257.927	268.297	280.846	294.667	309.395
Totale	373.503	499.713	549.686	693.868	730.918	747.933	774.755	798.917

Salta agli occhi che le funzioni irrinunciabili dello Stato, come difesa, ordine pubblico, giustizia e infrastrutture hanno una incidenza relativamente modesta, mentre gran parte della spesa deriva dai Servizi generali di cui la spesa per interessi sul debito pubblico, la sanità e la protezione sociale.

Poiché le spese per l'istruzione, l'ordine pubblico, l'edilizia, l'assetto del territorio, le attività creative e altri aspetti dello « stato sociale » (c.d. welfare state) sono teoricamente “divisibili”, cioè riferibili a specifici beneficiari, si discute, nel dibattito politico-economico, sull'opportunità di finanziare parte di queste spese con contributi di coloro che ne fruiscono, in modo da responsabilizzare l'utenza, renderla più attenta all'efficienza nella gestione dei servizi, e ridurre il carico tributario. Le forze politiche d'ispirazione “liberale” tendono quindi ad avere “meno spese” e “meno tasse”, mentre l'opposto vale per quelle d'ispirazione “socialdemocratica”, più sensibili all'intervento pubblico nei suddetti settori. Ormai, però, le differenze sono più di quantità che di qualità, e le maggiori perplessità sull'intervento pubblico non dipendono da egoismi economici quanto dagli sprechi e dalle inefficienze che quest'ultimo spesso purtroppo comporta rispetto alla gestione “di mercato”.

Per ogni funzione pubblica si potrebbe quindi discutere quanto opportuno sia che lo stato conservi un ruolo essenziale e totalizzante nel loro assolvimento o quanto si potrebbe auspicare un intervento privato. Ci sono funzioni indivisibili, come la giustizia o la sicurezza, sulle quali è

superfluo approfondire un dibattito. Altre invece hanno possibilità di essere in qualche modo divise e parcellizzate e in parte possono essere assolte da privati interessati.

L'indice di valutazione è la relazione con l'esercizio dell'autorità

In generale un indice di valutazione è quanto ogni singola funzione sia collegata all'esercizio dell'autorità o del potere politico. Ci sono funzioni fortemente collegati all'esercizio dell'autorità come ad esempio la difesa: la patria è una e indivisibile e come tale deve essere difesa da un unico esercito. La sicurezza pubblica in certi casi, invece, potrebbe essere parcellizzata specie in quelli in cui è il singolo privato ad usufruirne. Si potrebbe quindi ipotizzare l'eventualità di suddividere i costi della gestione della pubblica sicurezza, facendo partecipare i privati in una qualche misura in rapporto all'uso che ne fanno, così come si fa ad esempio con i ticket della sanità. Allo stesso modo la sanità e l'istruzione si potrebbero prestare a sfumature differenti, a partecipazioni private in attività prevalentemente pubbliche o infine acquisire una vocazione prevalentemente privata. Tutti questi servizi hanno un carattere solidaristico e anche se la loro produzione è appaltata a privati non devono perdere questa loro vocazione.

Se da un lato l'economia privata è fortemente interessata alla conquista di spazi che per ora sono di appannaggio esclusivamente pubblico, dall'altro lato il settore pubblico è intenzionato a garantirsi spazi sufficienti per continuare ad esercitare la sua autorità e conservare un certo grado di potere politico. Più è stretta questa relazione, minore sarà l'interesse ad accordare al privato la possibilità di produrre beni o servizi con un sicuro sbocco di mercato.

Il potere è sempre stato politico e la politica ha sempre ambito a controllare i mezzi di produzione⁶¹. L'avanzare del mercato, la conquista di nuovi spazi di produzione privata ha tolto spazio alla politica ed è aumentato il margine di discrezione individuale e privato rispetto alla guida e all'intervento pubblico. La convinzione che lo stato assolutizzante potesse pensare ad ogni bisogno individuale è ormai storicamente superata per molte ragioni e non da ultima per via della globalizzazione e del confronto tra le diverse organizzazioni nazionali. In realtà la politica, il potere politico, così come il potere religioso, il potere fondato sull'acquisizione del consenso, delle credenze, dei valori, il potere etnico, ideologico, nazionale si materializzano quando si formula una credenza cementificante⁶². Dietro al potere politico, dietro l'antipatia che il potere politico prova per tutto ciò che è iniziativa privata c'è un ragionamento di questo tipo: convinco la gente, sono il più bravo a infiammare i cuori, a dare alla gente una prospettiva per la loro squallida esistenza, li unisco per combattere qualcuno e acquisisco per tale via il potere.....

La rigidità della spesa pubblica

La composizione della spesa pubblica in voci incompressibili

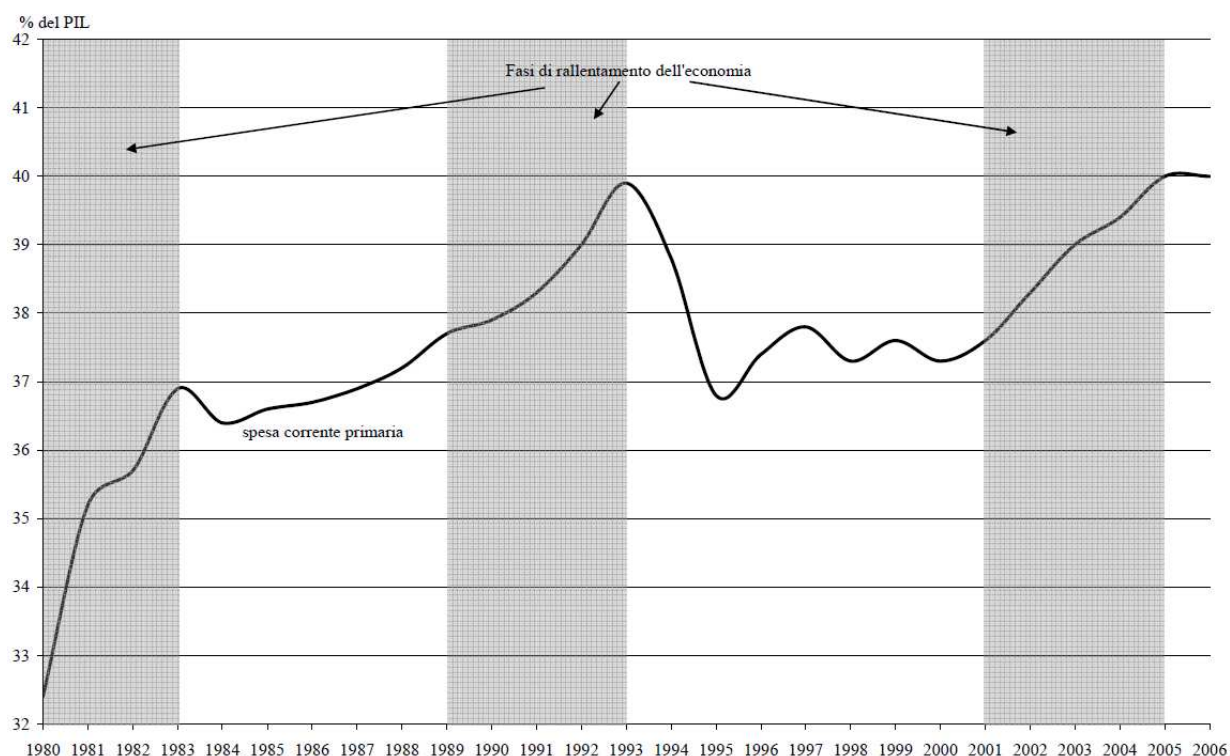
La spesa pubblica di un paese sviluppato non è facile da ridurre, perché si compone in prevalenza di interessi passivi sul debito pubblico, salari e pensioni (per la quota non coperta attraverso i contributi sociali). Questo impedisce di ridurre la spesa nel breve periodo, perché i "vincoli di spesa", in termini di salari, stipendi, pensioni e simili, sono fortemente rigidi, anche per le tutele aziendali che circondano gli "stakeholders" della pubblica amministrazione.

⁶¹ Nella retorica del Ventennio si diceva «è l'aratro che traccia il solco ma è la spada che lo difende»

⁶² politicotrono e altare che è stato scalzato dalla borghesia e dal mercato il passaggio è stato molto razionale, si è abbassato il grado di integralismo.....

Una componente inerziale della spesa pubblica gioca a sfavore di un suo contenimento. Si è osservato empiricamente infatti che quando la spesa pubblica aumenta in risposta ad avvenimenti straordinari, come eventi climatici o catastrofici, o puramente economici come in concomitanza con momenti sfavorevoli del ciclo economico, tale maggiore spesa tende a non rientrare entro i margini precedenti all'evento che l'ha scatenata rimanendo a livelli più sostenuti.... Come da grafico seguente.....

Incidenza percentuale della spesa pubblica sul PIL a seconda del ciclo economico



Fonte: Commissione Europea, Banca dati AMECO

Un altro grosso ostacolo alla razionalizzazione della spesa pubblica è stata l'asimmetria tra le decisioni di spesa, in buona parte decentrate presso gli enti locali, e la gestione statale delle entrate; trasferimenti di risorse dallo stato centrale alle amministrazioni locali avvenivano con criteri confusionari e opachi, sostanzialmente basati sulla "spesa storica", effettuata dall'ente destinatario nel periodo precedente con qualche correttivo; si finiva così per perpetuare inefficienze, carenze di fondi e spese inutili, come vedremo al prossimo paragrafo, e per questo è stato introdotto il correttivo dei "costi standard" di cui diremo al par. && per il c.d. "federalismo fiscale".

La difficoltà di individuare le "spese inutili"

Le c.d. "spese inutili" e gli sprechi si confondono negli stessi capitoli di bilancio relativi alle spese necessarie o comunque incompressibili; tagliare la spesa improduttiva e ridurre gli sprechi è altrettanto difficoltoso quanto determinare giuridicamente le capacità economiche individuali più sfuggenti, in cui si annida meglio l'evasione fiscale. Occorre valutare caso per caso, perché tra l'utilità allo spreco esiste il consueto gradualismo tipico di tutte le scienze umanistiche e sociali. I budget di spesa sono costruiti in funzione della natura della medesima, non della sua utilità, di tal contesto ad esempio "Il riscaldamento delle scuole" è una spesa utile o inutile, a seconda che venga fatto nel mese di gennaio o di giugno, ma questo dai bilanci preventivi non emerge. Gli sprechi dipendono da una analisi "di merito" della gestione concreta dell'organizzazione pubblica

della convivenza sociale. Dove magari, come vedremo a proposito della burocrazia, mancano del tutto i criteri per la valutazione della gestione, e per il confronto costi-benefici; fino all'assurdo che si spendono milioni per acquisire macchinari, lasciati poi inutilizzati perché mancano le autorizzazioni per spendere le migliaia di euro per la manutenzione.

Per poter avere un'opinione su come lo stato e le regioni amministrano le loro risorse finanziarie e quali settori incentivano di più e quali di meno è interessante scendere più nel particolare della semplice classificazione funzionale appena vista. Ne abbiamo selezionate alcune tratte dal libro verde della spesa pubblica del ministero dell'economia e delle finanze.

La spesa per gli organi politici istituzionali (parlamento, presidenza della repubblica)

PIL, debito pubblico e spesa per interessi sul debito

Il PIL italiano è pari a 1.500 miliardi di euro. La spesa per interessi è pari a 81 miliardi di euro.

Il debito pubblico italiano è pari a 1.890 miliardi di euro, vale a dire che grava su ciascuno, uomo donna, bambino e anziano per una cifra pari a 31 mila euro.

Il costo del Parlamento

La spesa complessiva nell'esercizio 2009 del Senato della Repubblica è stata nel suo complesso pari a circa 540 milioni di euro. Quella della Camera dei deputati è stata pari a circa 1.400 milioni di euro. Tra indennità dei deputati, rimborso spese, assegni vitalizi il costo è stato di circa 300 milioni di euro elargiti a deputati con mandato e con mandato cessato. Per quanto riguarda le remunerazioni ai senatori il costo complessivo è pari a circa 72 milioni di euro. Vale a dire che per ogni deputato con mandato il costo delle remunerazioni a vario titolo è stato di circa 260 mila euro mentre 230 mila euro annui sono stati elargiti a vario titolo ai senatori.

Vi sono poi i trasferimenti ai Gruppi parlamentari, le spese per le attività delle Commissioni, Trattamento del personale in servizio

Il finanziamento della Protezione civile presso la presidenza del consiglio

La Protezione civile è un dipartimento autonomo, di recente istituzione rispetto alla generalità dei ministeri, che ha avuto a disposizione grossomodo 1,6 miliardi di euro, bilancio "modesto", ma ben poco gravato da spese di personale, trattandosi di una struttura "leggera" (il costo del personale sembra pari a solo 33 milioni). Mentre per altri settori di spesa pubblica, il bilancio apparentemente più corposo è in gran parte assorbito da spese fisse e vincolate, qui i margini di manovra crescono, anche in relazione all'urgenza degli eventi da fronteggiare, ed ai relativi poteri "straordinari" per l'individuazione del contraente. Questo spiega alcune "deviazioni" e scandali di cui si è occupata la stampa in tempi recenti (sono reperibili su youtube le registrazioni telefoniche di due appaltatori che si rallegravano subito dopo il terremoto de L'Aquila, in previsione di succulenti appalti). Ulteriori approfondimenti sarebbero necessari per stabilire quanti margini di manovra esistano, in capo al dipartimento, per la cospicua parte del proprio bilancio destinata al pagamento di rate di mutui contratti dalle Regioni per finanziare interventi di ricostruzione e riparazione dei danni provocati dalle maggiori calamità naturali verificatesi negli anni (il terremoto in Irpinia e Basilicata del 1980-1982, il terremoto in Umbria e Marche del 1987, le alluvioni degli anni 2000 e 2002 nell'Italia settentrionale) e per l'organizzazione dei grandi eventi (i mondiali di ciclismo su strada di Varese del 2008, i giochi del Mediterraneo di Pescara del 2009 e i mondiali di nuoto di Roma del 2009).

Il bilancio serve anche agli appalti per la lotta agli incendi boschivi, prevenzione e previsione dei rischi e gestione delle emergenze, con 98 milioni di euro circa.

La spesa per la giustizia

Nello scorso decennio la spesa per la giustizia è risultata una delle voci in maggior crescita del bilancio dello Stato⁶³; tuttavia, all'aumento di risorse destinate al settore non è però corrisposto un adeguato miglioramento dei risultati, poiché il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, non è affatto diminuito. Al contrario, il tasso di crescita è risultato in continua ascesa⁶⁴. Anche la durata media dei procedimenti di cognizione civile, definita come somma dei periodi necessari allo svolgimento del primo e del secondo grado di giudizio, ha registrato a partire dagli anni '50 una crescita continua⁶⁵.

Sorvolando sui fattori che portano all'inefficienza della gestione della giustizia da parte della pubblica amministrazione ci si potrebbe chiedere se al sostenimento delle spese non debbano o non possano partecipare i singoli cittadini che ne usufruiscono. In effetti la funzione del giudice è in una certa misura puntualizzabile, ossia quantificabile in ogni fase, e il singolo cittadino che richiedere l'intervento del giudice potrebbe partecipare alle spese di gestione. Il principio della soccombenza potrebbe essere concettualmente esteso alla giustizia. In linea teorica sembra una linea di riforma possibile, anche se non si può prescindere dalla riflessione se una simile richiesta di contribuzione sia giusta in termini di scarso livello qualitativo del servizio fornito.

La Spesa sanitaria

È ben nota la relazione positiva tra reddito pro-capite e spesa sanitaria pro-capite, per cui i paesi più ricchi tendono a spendere più risorse per la salute. In Italia si destina alla sanità l'8,9% del Pil⁶⁶, cioè circa 140 miliardi, di cui il 77 per cento circa "pubblici" (grossomodo &&&& miliardi) e il restante 23 per cento relativi alla sanità privata, gestita con criteri di mercato e spesso coperta in forma assicurativa. Sono molti i fattori che incidono sul livello di efficienza e di efficacia della spesa sanitaria: le diverse scelte relative all'organizzazione, al finanziamento e alla regolazione dei sistemi sanitari; i differenziali di innovazione nelle tecnologie sanitarie; l'adozione di differenti combinazioni di quantità e prezzi di beni e servizi sanitari erogati; l'adozione di diverse combinazioni di fattori di produzione utilizzati nell'erogazione dei servizi. È pertanto piuttosto fuorviante associare ridotti livelli di spesa a elevati livelli di efficienza. Una corretta analisi di *performance* di un sistema sanitario dovrebbe invece basarsi sull'analisi del rapporto tra spesa sanitaria e *outcome* di salute e qualità della vita ottenuti⁶⁷.

Mentre la giustizia e l'istruzione sono potenzialmente divisibili e attribuibili in varia misura all'iniziativa privata, sia nella fornitura del servizio sia nella contribuzione alle spese, per quanto riguarda la sanità il discorso è differente. C'è infatti un interesse generale che la popolazione sia complessivamente in salute, che siano evitate le epidemie, che alcune malattie siano combattute in termini di beneficio per l'umanità.

⁶³ Negli anni '90 essa è infatti aumentata del 140%, e i magistrati in servizio sono aumentati di circa il 15%.

⁶⁴ Negli ultimi vent'anni lo stock di cause civili arretrate si è pressoché triplicato e nel 1999, tra primo e secondo grado, superava i 3 milioni e mezzo di procedimenti. Nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati.

⁶⁵ Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%. Per le cause di contenuto economico (obbligazioni e proprietà) l'allungamento dei tempi è stato anche più preoccupante, essendo pari addirittura al 97% (la durata media di questa categoria di controversie risulta nel 2004 di circa 2.700 giorni).

⁶⁶ Vi è una certa prevalenza della spesa ospedaliera (48% della spesa pubblica totale), e una ridotta spesa per la prevenzione.

⁶⁷ Si potrebbe confrontare, ad esempio, la spesa sanitaria con qualche indicatore come la speranza di vita, la mortalità infantile, la mortalità evitabile, ecc., ma i risultati di analisi di questo tipo vanno considerati con estrema cautela in quanto speranza di vita e mortalità dipendono da una molteplicità di fattori (stili di vita, condizioni ambientali, ecc.) diversi dalla sanità.

Spesa per l'istruzione

Le spese di funzionamento della scuola pubblica statale sono di circa 43 miliardi di euro, mentre una quota minoritaria di 500 milioni di euro è erogata alla scuola privata, i cui utenti –sostenendo direttamente i relativi costi- fanno risparmiare all'organizzazione pubblica circa 5 miliardi di euro

I recenti tagli alla spesa tendono ad una razionalizzazione dell'impiego delle risorse disponibili⁶⁸, soprattutto nell'università, dove vi sono quasi cento atenei, con 320 sedi distaccate, più di 5000 corsi di laurea e una quantità enorme di indirizzi senza che questa mole nell'offerta formativa abbia garantito all'Italia una posizione nella classificazione internazionale dei migliori 150 atenei.

Il grosso della spesa è riferita in prevalenza alla remunerazione del personale. Ciò non toglie che gli stipendi dei professori siano estremamente bassi (la differenza degli stipendi italiani rispetto a quelli tedeschi o francesi è dell'ordine di 20.000 euro annui). Si potrebbe concludere che il numero complessivo del personale sia sovradimensionato, con il risultato della semplice proletarizzazione degli insegnanti. Livellare verso l'alto gli stipendi ai livelli europei non sarà possibile se non si procede da un lato a limitare quantitativamente un personale sovradimensionato, con razionalizzazione della spesa e smantellamento delle rendite di posizione connesse, anche qui, alla rigidità della spesa pubblica.

Il mondo universitario italiano è caratterizzato dalla massiccia presenza di università pubbliche e da una scarsa partecipazione delle università private. Una caratteristica di inefficienza è stata l'uso del criterio della spesa storica per il finanziamento dell'università e il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) ha tutt'ora collegamenti modesti con l'attività di ricerca e didattica. Nel sistema universitario italiano vi è una sostanziale assenza di qualunque meccanismo di mercato che premi gli atenei più in grado di rispondere adeguatamente alla domanda proveniente dalle famiglie e dalle imprese.

Si potrebbe prendere a prestito l'esperienza di altre nazioni, come ad esempio gli Stati Uniti in cui esistono università del tutto private e università pubbliche, ma soprattutto in cui le aziende agiscono in forma integrata con lo stesso insegnamento. I corsi di studi spesso si concludono con esperienze lavorative durante l'anno accademico. L'ingresso dei privati nell'università, inoltre, non pregiudica la ricerca e l'innovazione, poiché la sinergia pubblico-privata può garantire la maggiore disponibilità di risorse da destinare all'innovazione, ma allo stesso tempo l'imperativo di raggiungere risultati utili e in tempi brevi, fortemente commercializzabili e utilizzabili nella convivenza sociale, così come avviene negli investimenti che le aziende realizzano secondo una logica di profitto.

Spesa per la difesa

La funzione della difesa è l'esempio più classico di "bene pubblico"⁶⁹, che non può essere gestito da nessun altro se non dallo stato, o comunque da lui organizzato. Il settore pubblico militare è un committente importante delle aziende private della difesa⁷⁰. Scorrendo velocemente il bilancio del

⁶⁸ Un esempio eloquente è stato quello del ministro per l'istruzione Mariastella Gelmini che intervenendo in una recente trasmissione televisiva ha detto che nella scuola italiana vi è un numero di bidelli (quasi 200 mila), superiore al numero di carabinieri, mentre si appalta a ditte esterne la pulizia delle scuole per una cifra dell'ordine di 600 milioni di euro, con risultati comunque del tutto insoddisfacenti.

⁶⁹) L'espressione "bene pubblico" e "bene privato" tipica degli economisti, utilizza la parola "bene" in senso ampio, come l'esercizio di una funzione (ad esempio anche la difesa, la sicurezza o l'istruzione sono "beni").

⁷⁰ I dati citati sono relativi alla spesa pubblica ed escludono tutto l'apparato parapubblico che invece agisce in sostanziale regime oligopolistico, poiché i principali attori sono cinque. Il gruppo più importante del settore è Finmeccanica (il gruppo, al cui capitale partecipa il ministero dell'economia per il 30% circa, ha un fatturato

ministero della difesa⁷¹ salta agli occhi che le principali voci di spesa sono relative ai dipendenti, civili e militari, tenendo conto dell'arma dei carabinieri, i cui costi ricadono sul ministero della difesa per circa 5 miliardi di euro, pari cioè al 27% circa del totale, con una funzione più di sicurezza che di difesa militare.

Ci sono poi capitoli specifici per “le tre armi”, cioè l'esercito (con 4 miliardi di euro, pari a quasi il 20% del totale), l'aeronautica (con 2 miliardi di euro pari cioè all' 11% circa del totale) e la marina militare (con 1 miliardo di euro ossia appena il 7,8% del totale). Anche le spese delle tre armi sono prevalentemente rappresentate da costi del personale militare. La spesa destinata alla manutenzione di equipaggiamenti e di armi è di un ordine di grandezza di circa 2 miliardi, sommando le varie cifre di cui la più consistente, per acquisizione di impianti e armamenti, è a pag 40 distribuita tra esercito, aeronautica e marina militare. Insomma, si spende molto per gli uomini, e poco per i cannoni (dev'essere un retaggio degli “otto milioni di baionette” di mussoliniana memoria).

consolidato per la difesa che ammonta a circa 7 miliardi di euro e che controlla tra le altre AgustaWestland, Selex Galileo, Alenia Aeronautica, Selex Com., Selex Sist. Int., MBDA Italia, Oto Melara, Thales AS – Telespazio, WASS, Alenia Aermacchi ed Elsag Datamat). Seguono a grande distanza Fincantieri, con un fatturato nella difesa di 455 milioni di euro; Avio con un fatturato di 429 milioni di euro; Iveco DV con un fatturato di 463 milioni ed Elettronica con un fatturato di 114 milioni di euro. L'industria della difesa italiana può essere rappresentata come una piramide al cui vertice si trovano i grandi players citati che agiscono come prime contractors nei segmenti più elevati del mercato (in termini di volume d'affari e di contenuti tecnologici espressi), fornendo sistemi d'arma complessi e integrazione di sistemi. In seconda fascia agiscono società di dimensioni più limitate, anche controllate dal gruppo Finmeccanica, specializzate spesso su singoli apparati o sottosistemi. Infine, una terza fascia di aziende è costituita da circa un centinaio di piccole e medie imprese che normalmente producono componenti e/o servizi per le industrie maggiori. L'intera industria della difesa gode di ottima salute poiché esporta oltre 2 miliardi di euro in armamenti, seguendo un trend crescente che in cinque anni ha portato a quintuplicare le esportazioni totali.

⁷¹

disponibile

on

line

all'indirizzo

http://www.corriereromano.it/public/img_8792_6_attribuzione_e_ripartizione_stanzamenti.pdf

Cap. IV POLITICA E OPINIONE PUBBLICA COME REFERENTI DELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE NELL'ECONOMIA (L'OPINIONE PUBBLICA E LA POLITICA COME SOSTITUTI DEL MERCATO: DAI CLIENTI AGLI UTENTI)

Sfumature dell'organizzazione pubblica: stato interventore diretto e stato regolatore

*Lo stato come
attore e regolatore*

I poteri pubblici possono intervenire in molti modi nell'organizzazione sociale, secondo varie sfumature. Possono agire direttamente, come avviene per la guerra, o per le calamità naturali. Possono regolamentare i rapporti tra privati come avviene per la giustizia. Già nella società preindustriale si percepisce l'osmosi tra organizzazione privata e pubblica, dove non c'è : quello attore e quello regolatore. Non esiste l'economia privata pura così come non esiste l'economia totalmente collettivistica. Esistono infinite sfumature tra queste due forme di società puramente teoriche. Lo stato usa i suoi poteri per imporre determinati comportamenti, concede monopoli, impone ai cittadini di partecipare al sistema previdenziale e ai datori di lavoro di fornire un certo tipo di assicurazione ai propri dipendenti. Si pone il problema dell'uso ottimale del potere dello stato.

Anche se lo stato ha dei poteri di tipo imperativo, nei paesi democratici i governi si basano in buona parte sull'accettazione volontaria delle norme. Il governo trova difficoltà a far rispettare la legge se anche solo una minoranza abbastanza rumorosamente e prepotentemente si oppone. I cittadini accettano di rispettare la legge anche se non la condividono, purché siano convinti che il processo che l'ha generata sia stato legittimo.

*I beni e servizi
prestati dallo stato
non sono solo beni
pubblici*

Il governo sovrintende ai beni pubblici (v. glossario&&&&&): la sicurezza, la difesa, le infrastrutture ecc.. I beni pubblici non rispondono a regole di mercato, ma a regole di soddisfazione politica del gruppo sociale. Il mercato è basato sullo scambio e sulla soddisfazione del cliente, l'organizzazione pubblica è basata sull'utente, il quale può essere o meno soddisfatto del bene/servizio ricevuto, ma che non può esprimere la propria soddisfazione acquistando o rifiutando l'acquisto o rivolgendosi ad un altro fornitore . Esistono beni pubblici puri (difesa) e beni privati forniti dallo stato, beni che potrebbero essere forniti da privati collettivamente (istruzione e sanità).

*Forme alternative
di intervento*

Una volta stabilita l'opportunità dell'intervento dello stato, bisogna chiedersi: se lo stato debba produrre direttamente o solamente fornire comprando dai privati i beni e servizi; se l'intervento debba comportare un controllo diretto (con produzione da parte dello stato), o solo indiretto (come nel caso della scelta tra regolamentazione e concorrenza da parte delle imprese statali). Nell'esempio dei monopoli naturali (v. glossario) lo stato può scegliere tra le diverse alternative: può fondare un'impresa statale; può regolamentare il settore dando incentivi fiscali in modo da rendere possibile la concorrenza; infine regolamentare il monopolio privato. Altro esempio sono le esternalità: lo stato può regolamentare ricorrendo all'inasprimento di tasse e alla concessione di sussidi (tassando chi inquina, incentivando le produzioni poco inquinanti); può anche creare legislazione in materia e lasciare che le parti lese agiscano in tribunale.

*Lo stato si
organizza in*

Lo stato quando interviene deve organizzarsi in corpi complessi che assumono una serie di caratteri aziendali. Abbiamo detto infatti che l'azienda è un microcosmo di relazioni umane variamente intrecciate tra loro in funzione di obiettivi personali, carrieristici o più semplicemente familiari. Lo stato nel seguire l'organizzazione privata, crea anch'esso gruppi sociali (carabinieri, polizia, infermieri e medici, maestri, ecc.) organizzati in istituzioni strutturate gerarchicamente (v. cap. sulla burocrazia&&&&), non molto dissimili dalla struttura delle aziende, con compiti, competenze e rappresentanze. Questi sottogruppi sociali, privati e pubblici, interagiscono. I primi, quelli privati, fanno parte della sfera degli accordi privati, i secondi fanno parte larvatamente del mondo della politica e sono in gran parte chiamati a svolgere una funzione di intermediazione.

Esistono due caratteristiche peculiari dello stato, che permettono di distinguerlo dalle altre organizzazioni economiche della nostra società: lo stato è l'unica organizzazione l'appartenenza alla quale è *universale*; lo stato ha potere *coercitivo*, non concesso a nessuna altra organizzazione economica.

Tutti gli scambi tra soggetti diversi dallo stato (a parte i furti e gli incidenti) sono volontari. Ogni scambio deve essere proficuo per entrambe le parti. Ciò non è vero per gli scambi tra gli individui e lo stato: qualunque cittadino può rimanere svantaggiato, proprio perché lo scambio non è necessariamente volontario.

Ci sono molti esempi di come il governo usi i suoi poteri di coercizione economica: il più importante è il potere di tassare. I cittadini non decidono autonomamente in che misura contribuire alle spese dello stato. Essi non pagano una somma commisurata alla propria valutazione dei servizi che ricevono dal governo.

La politica nell'organizzazione sociale e il suo confronto con l'opinione pubblica.

Per certi versi l'espressione "scienze politiche" sembra una contraddizione in termini, dove l'aggettivo politiche smentisce il sostantivo "scienze". In effetti, nella politica è più chiara, rispetto ai paludamenti che il diritto e l'economia tentano di darsi, la "debolezza" delle scienze sociali di cui parleremo nell'ultimo capitolo. Rispetto all'economia o al diritto, la politica è più direttamente coinvolta, come la morale, in giudizi di valore, preferenze, priorità tra esigenze esistenziali della convivenza sociale⁷². Ed anche desiderio di potere, che corrisponde alla funzione organizzativa del gruppo sociale, da sempre affidata alla delega politica; inevitabilmente intrisa di "armiamoci e partite", "io organizzo, voi fate"; da qui la diffidenza verso i politici, che coinvolge quelli mossi da genuino spirito di servizio, via via fino a quelli che vedono con fastidio l'importanza dell'organizzazione sociale privata. Perché riduce gli spazi della politica, per certi versi infastidita rispetto ai "poteri economici"⁷³. Si tratta di articolazioni diverse dello stesso sapere umanistico sociale, descritto nel suo insieme al paragrafo &&, dove l'economia si pone sul piano della soddisfazione dei bisogni con risorse scarse, il diritto sul piano dell'analisi del comportamento delle istituzioni nell'organizzazione sociale e nella prevenzione /soluzione delle controversie, e la politica sul piano della selezione della classe dirigente in base al consenso del gruppo.

⁷²) Non a caso in Pasquino, Nuovo corso di scienza politica, Il Mulino, 2009, pag. 11 e ss. si ritrovano molte considerazioni svolte nell'ultimo capitolo sul sapere umanistico sociale.

⁷³) Fino a una larvata spiegazione dei comportamenti, magari inconsapevoli, di alcuni settori della politica, che non vogliono far funzionare meglio il pubblico, ma espropriare il privato facendo leva sulle invidie ed i malesseri sociali. Demagoghi senza neppure saperlo, ma consapevoli che il potere vero non deriva dalla forza, ma dalla capacità di convincere gli altri, di farli credere in qualche cosa, di dare loro una ragione di vita, e di usarne la forza. E' istruttivo in proposito il discorso del Santone di Conan il barbaro (visibile su youtube cercando Conan the barbarian part 8, al terzo minuto circa, quando il Santone, che anni prima aveva sterminato la comunità di Conan per carpirgli il segreto dell'acciaio, afferma che il vero potere è la capacità di trovare seguaci e organizzarli.

Consenso che dipende fortemente dai valori, dalle illusioni, dalle paure, degli individui che del gruppo fanno parte. Per questo alla politica si riconosce comunemente un minor livello di scientificità, anche se il suo status è a rigore lo stesso di altre partizioni del sapere umanistico, apparentemente più oggettive, come l'economia o il diritto (che più facilmente possono imitare le scienze fisiche). A proposito della politica ci si accorge di tutta l'istintività degli atteggiamenti degli uomini dove il consenso viene prestato senza fare un bilancio delle convenienze, una valutazione dei costi e dei benefici, del senso della propria vita, di cosa si potrebbe fare se si vivesse una vita diversa, in un diverso ordine sociale, senza poter misurare col bilancino i pregi e i difetti del presente assetto sociale, confrontandoli con un diverso assetto ipotetico. La gente è insomma troppo occupata a vivere, alimentarsi, amare, riprodursi, curarsi e morire, per approfondire razionalmente i vantaggi e gli svantaggi, le utilità e i fastidi, i piaceri e i dolori, connessi ad un determinato assetto sociale, oppure alle "moralì razionali" sul tipo del c.d. "utilitarismo benthamiano" poi ripreso dai vari studiosi di una "morale razionale" fino all'ottimo paretiano", come vedremo a proposito dell'etica.

Il governo è sempre un'espressione della collettività, qualunque sia il metodo di selezione dei governanti. Il metodo democratico è una forma di selezione dei governanti che passa per l'acquisizione del consenso espresso dal voto prima riservato agli uomini, volendo solamente a quelli che godevano di una certa istruzione, ora a suffragio universale. Ciò non toglie che nella storia dell'umanità si sono scelti anche altri criteri, quali il ceto sociale di appartenenza, il diritto di nascita, la discendenza, la forza militare, la religione ecc. Il governo è sempre espressione del popolo, e ripropone le contraddizioni, le incertezze, le ansie, le suggestioni, le emozioni della società. Attendersi dal Legislatore, come fosse investito di poteri sovrumani, l'organizzazione della convivenza sociale genera il rischio della burocrazia e della burocratizzazione. Questo a maggior ragione in contesti creativi e individualistici come quelli che abbiamo in Italia.

La scelta della leadership

In tutti i gruppi c'è un problema di scelta della leadership. Nelle società democratiche un piccolo numero di cittadini viene eletto e nomina altri cittadini a posizioni esecutive. Ci sono due tipi di problemi in questo modo di selezionare i membri dell'esecutivo. Il primo è che l'elettorato sceglie i leader in base alle diverse caratteristiche e l'abilità di scegliere dei buoni dirigenti economici è solo una di queste. Inoltre, dato che l'elettorato esprime solo un voto per l'individuo o il partito, il voto in se stesso comunica un'informazione limitata dell'opinione di chi vota in merito alla qualità della conduzione della politica economica. I voti individuali avranno molto probabilmente poco effetto sul risultato delle elezioni, i singoli cittadini avranno pochi incentivi ad acquisire informazioni necessarie per prendere decisioni razionali sulla conduzione economica e sugli amministratori, perché il loro guadagno individuale è solo una frazione irrilevante del guadagno sociale totale.

Il problema della valutazione dell'operato del leader

Di fatto è spesso estremamente difficile determinare chi sia un buon manager, sia nel settore pubblico sia nel privato. I risultati possono essere soggetti a differenti interpretazioni (un basso livello di profitti potrebbe essere attribuito a una cattiva gestione, oppure si potrebbe pensare che una buona conduzione ha salvato l'impresa evitando ancora profitti minori per cause esterne alla gestione).

Nelle organizzazioni private troviamo lo stesso problema delle votazioni efficienti del settore pubblico: nelle imprese ad azionariato diffuso ogni individuo ritiene di avere poco potere nell'influenzare il risultato delle elezioni e nessuno ha particolari incentivi a raccogliere informazioni. Ma molte, forse la maggior parte, delle imprese trovano una soluzione: ci sono pochi azionisti che posseggono una quota sufficiente nell'impresa da avere un interesse privato tale da spingerli ad assicurarsi che questa sia ben amministrata. Tutti gli altri beneficiano delle loro

azioni⁷⁴. Se questo argomento è corretto, le imprese con una certa concentrazione della proprietà otterranno risultati migliori di quelle con proprietà diffusa, e si svilupperanno le organizzazioni economiche con proprietà concentrata e con diritti di voto.

*Gli effetti sulle
politiche comuni
delle valutazioni
individuali*

Il fatto che ogni individuo pensi che il suo voto non conta può avere effetti perversi sulle politiche pubbliche. Adam Smith aveva avuto un'intuizione: per raggiungere il bene comune è molto meglio affidarsi all'interesse personale che alle percezioni personali del bene comune. Se gli individui ritengono che il loro voto non conti, essi possono lasciare che l'ideologia prenda il sopravvento sulla ragione, apparentemente senza costi per loro o per la società.

*I vari livelli di
"opinione
pubblica"*

Il politico interpreta gli istinti, le sensazioni, le preoccupazioni degli appartenenti al gruppo, che per definizione hanno una visione superficiale della convivenza, fatta da immagini quasi subliminali, a vari livelli. Parlo di vari livelli perché nella società complessa l'opinione pubblica non è un blocco monolitico, ma la sintesi degli umori e dei valori del gruppo sociale di riferimento, che nelle grandi collettività si aggrega, in base a interessi, convinzioni e valori, come si riflette nelle riflessioni sulla pluralità degli ordinamenti giuridici. L'opinione pubblica è segmentata tra sottosettori, anche se comunicanti, e variamente coagulati in base a profili economici, ideologici, territoriali, etnici, religiosi, associativi, sindacali, culturali, e persino ricreativi e sportivi; sono profili che si sovrappongono e interagiscono gli uni con gli altri perché ogni individuo è al tempo stesso varie cose, un operaio o un imprenditore, un proprietario di immobili, un risparmiatore, un fedele, un padre, un tifoso di qualche squadra di calcio, un consumatore, un telespettatore, un automobilista, etc.. Tutti quelli che si interessano, a vari livelli, di qualche cosa, in un certo momento, e secondo l'intensità di partecipazione di ciascuno, incarnano per certi versi l'opinione pubblica. E tutti costoro influenzano variamente, e in direzioni diverse, la politica e le istituzioni, che ne rappresentano la sintesi; magari espressa da "opinion makers", esponenti del mondo sindacale e produttivo, uomini delle istituzioni, classi dirigenti, e simili. Parlare di opinione pubblica informata non vuol dire certamente pensare a masse popolari che la domenica, invece di andare allo stadio o in gita fuori porta, affollano le biblioteche "per documentarsi", non si sa su che cosa. Le masse popolari sono prese dai propri problemi personali, ma si formano un brulichio di idee istintive, un insieme di intuizioni cui danno forma circoli, associazioni, giornali, siti internet, televisioni, agenzie di stampa, influenzandosi a vicenda in un sistema che è di "informazione" e di "valutazione" al tempo stesso. Dove dilaga la schizofrenia sociale indicata al par.&& in materia di tassazione attraverso le aziende, per le sperequazioni tra dove esse "arrivano" o "non arrivano", ovvero possono essere manipolate dai proprietari, secondo un filo conduttore del testo. Sulla cui mancata comprensione si innestano le strumentalizzazioni politiche di vario segno che lacerano ulteriormente la società.

La dialettica e le interdipendenze tra opinione pubblica e politica.

*Il gruppo sociale
come punto di
riferimento delle
istituzioni*

Per governare bene ci vuole una classe dirigente lungimirante, un'opinione pubblica coesa, in una convivenza sociale serena e sdrammatizzata. Le istituzioni esprimono infatti i valori, le convenienze, i desideri, le paure, le incertezze, e tutti gli altri contraddittori sentimenti che si

⁷⁴ Certamente essi possono approfondire uno sforzo troppo esiguo nel controllare i dirigenti a causa del fatto che anche altri beneficiano di ciò ma non è chiaro quanto incida questa distorsione.

intrecciano nel gruppo sociale, cui si fa riferimento come “l’opinione pubblica”⁷⁵. L’opinione pubblica è fatta di sfumature, emozioni, contraddizioni tra sentimenti e valori diversi, con punti di equilibrio mutevoli; solo l’appiattimento del sapere umanistico sociale sulle scienze della materia porta a concepire le istituzioni, da essa emanate, come una entità esterna, portatrice di chissà quale razionalità, manifestata nei “materiali giuridici” o nei grafici econometrici dell’ “uomo razionale”, che gli studiosi economici e giuridici dovrebbero decifrare.

*Nell’organizzazione
e collettiva della
convivenza*

L’opinione pubblica è quindi il punto di riferimento delle istituzioni, e l’atteggiamento dell’opinione pubblica rispetto ai vari settori della convivenza sociale condiziona il comportamento delle istituzioni, comprese quelle tributarie. Così come l’organizzazione privata della convivenza sociale guarda al fatturato e agli utili, quella pubblica, attraverso la politica, prima di tutto guarda all’atteggiamento (ai *sentiment*) del gruppo sociale, cercando in qualche modo di interpretarli, di indirizzarli, se possibile di cavalcarli.

*Disorientamento
del gruppo sociale
e istituzioni*

E’ questo il percorso secondo cui i disorientamenti dell’opinione pubblica, in materia di tassazione, si riflettono sulla politica, e quindi su chi elabora la legislazione e, indirettamente, anche su chi elabora “i materiali”.

L’opinione pubblica è turbata dalle sperequazioni connesse all’attuale sistema dell’imposizione fiscale che per come è strutturato genera sperequazioni politicamente involontarie, ma l’opinione pubblica, in mancanza di meglio ed eccessivamente fiduciosa nell’onnipotenza legislativa, tende istintivamente ad attribuirle a un disegno politico perverso.

Le intuizioni e le riflessioni che pervadono un’opinione pubblica composta da milioni di individui possono essere variegata e mutevoli; magari oggi vengono deprecate vessazioni fiscali, in nome della tutela del contribuente, degli sprechi nella spesa pubblica e dell’eccessività del carico fiscale, inneggiando però alla “lotta all’evasione” come versione riveduta e corretta della “lotta di classe”⁷⁶.

Le reazioni politico ideologiche alle tensioni sociali della produzione organizzata

*Le nuove
disuguaglianze
della
produzione
aziendale
tecnologica*

La produzione industriale attraverso le aziende ha comunque moltiplicato la quantità di beni e di prestazioni disponibili per la società. Questo miglioramento e diffusione del benessere sociale ha innescato tensioni sociali aggiuntive rispetto a quelle connesse, come già indicato, alle “alienazioni” del modo di produzione aziendale (dove si lavora anche meno e meglio, ma si perde il senso di quello che si fa, come sopra rilevato: il cambiamento è nel complesso positivo, ma se non viene percepito è come se non ci fosse).

*Uguaglianza nell
povertà e*

⁷⁵ Il riflesso del gruppo sulle istituzioni è confermato, ove ce ne fosse bisogno, dalle collettività elementari, che sono esse stesse “istituzione”, tramite assemblee in cui ciascun individuo conta per il suo peso specifico e per la persuasività di quello che dice. Non possiamo dilungarci sui casi in cui le istituzioni sono imposte al gruppo sociale dall’esterno, come avvenne per il colonialismo, ma anche in questi casi c’è sempre un certo grado di cooperazione, ancorché coartata.

⁷⁶ Anche questo è un modo politicamente legittimo di “fare aggregazione sociale” attorno ad una idea “anticapitalista” della società, per una organizzazione “statalista” della convivenza.

L'organizzazione aziendale tecnologica ha creato nuovi squilibri rispetto alla società preindustriale, dove le differenze di *status* erano stabili, radicate nella tradizione, socialmente accettate, anche se non giustificate. Una società povera, con modeste differenziazioni sociali, può essere più ugualitaria, e quindi con meno tensioni sociali, di una società complessivamente più ricca, ma con maggiori differenze sociali. Il più povero di questa seconda società può avere in assoluto più benessere del più ricco della prima, ma le tensioni sociali della seconda possono essere maggiori. E' il concetto di "povertà relativa", dove aumentano le esigenze rispetto ai mezzi e rischia di crescere l'invidia sociale, che mina la coesione del gruppo; soprattutto quando le differenze sociali appaiono ingiustificate, insuperabili in una società statica, ma ancora non legittimate dal tempo, o della tradizione⁷⁷ cosa. Anche l'uguaglianza si dimostra quindi come "valore relativo", da contemperare con il benessere collettivo, perché una condizione relativamente migliore per quella parte della popolazione che organizza l'iniziativa economica può essere considerata come il prezzo da pagare per aver migliorato la condizione di tutti (⁷⁸); quanto più invece le disuguaglianze sono casuali e ingiustificate, serve qualche esame di coscienza. .

A una società relativamente più benestante possono corrispondere maggiori tensioni sociali. Nell'economia di sussistenza agricolo-pastorale-artigianale descritta nei primi paragrafi di questo capitolo i ruoli nella società di ognuno erano prestabiliti. Le uguaglianze nella povertà creano meno attriti e meno lacerazioni le differenze sociali sono accettate perché radicate nella tradizione; sono società più leggibili in cui nessuno si sente frustrato per essere nato povero. In una società in cui il posto che ciascuno occupa è dettato non solo dal livello sociale a cui si appartiene per nascita, ma anche dalle occasioni lavorative, professionali che si sono poste e da come egli sia stato in grado di coglierle e emetterle a frutto, in una società quindi dove il merito ha un ruolo importante anche se non definitivo, in questa società nascono le frustrazioni dal confronto con gli altri pari e dai livelli di più o meno successo che si è raggiunto. All'invidia del più ricco si affianca l'invidia per chi "è riuscito nella vita". Quando poi le società si stratificano, nel senso che al piccolo industriale si affianca il grande industriale, o il detentore di capitali puri che altri prendono a prestito per iniziare attività produttive allora la leggibilità della società rurale e artigianale si opacizza in seguito alle progressive stratificazioni sociali.

L'utopia collettivista è nata in un contesto industriale in risposta o meglio come reazione alle crescenti isterie sociali. Secondo quell'ideologia lo stato viene estremizzato, viene giustificata la supremazia della politica sull'economia in nome dell'uguaglianza assoluta, o meglio in nome del sovvertimento dell'ordine precostituito, in cui gli organizzati volevano diventare organizzatori e gli operai volevano avere un ruolo principale nell'organizzazione delle fabbriche. Ma quando la politica si insinua nell'economia fino ad occupare ogni spazio ed ogni decisione minima, anche puramente organizzativa e logistica, si trasforma in una macchina infernale poiché lo strumento che la politica possiede per agire nell'economia è la burocrazia che si espande fino ad immobilizzare ogni aspetto della società.

Il bolscevismo è stato una evoluzione del giacobinismo era uno stadio evoluto dell'idea che il potere in quanto tale fosse qualcosa di trascendente, quando il sovrano era l'anello di congiunzione tra l'umano e gli dei e non si basava quindi sul consenso. La legge in questa visione diviene la versione moderna, scientifica della trascendenza. Il dirigismo comunista era reazionario rispetto

⁷⁷) Questa eventualità si prospetta all'orizzonte nella nostra società post-industriale, come vedremo al par. && sulla "proletarizzazione dei ceti medi".

⁷⁸ In termini più generali, il concetto di uguaglianza dipende dalle scale di valori, da ordini di priorità esistenziali e sociali, come conferma la famosa battuta "io razzista? E' lui che è negro!".

agli eccessi del sistema di mercato e alle sue ripercussioni sociali. I lavoratori, intesi come coloro che nel mercato non organizzavano ma che venivano organizzati (proletariato) diviene la base di un nuovo consenso politico che crea una classe dirigente nuova per abilità politica. Una volta preso il potere questa classe dirigente, a sua volta, organizza la produzione in forma tecnologica, teorizzando la dittatura del proletariato, con una classe dirigente impersonata da questa “società politica dell’organizzazione industriale, a partire dall’industria pesante (non a caso stalin significa “acciaio”), dalle miniere, dai piani quinquennali. Invece di alienarsi nelle aziende del padrone gli operai fanno la stessa cosa in quelle della collettività; dietro a modelli di sovrapproduzione (stakanovismo dal nome di un leggendario minatore iperproduttivo). Questi nuovi organizzatori sono emanazioni della politica, e i tecnici sono sottoposti alla politica. L’autorità si riappropria del potere economico. Il potere economico privato viene annientato e il gruppo che da un consenso di fondo, seppur non espresso democraticamente (anzi potere acquisito violentemente). Il consenso viene mantenuto con un entusiasmo retorico da un lato (realismo socialista) e la repressione dall’altro (polizia segreta dalla ceka alla NKVD fino al KGB).

*Il
capitalismo
di stato*

Il sistema produttivo si trasforma in un capitalismo di stato. Non si produce quello che la gente vuole, ma quello che l’autorità politica ritiene necessario produrre. Si escludono totalmente tutti i beni di consumo, quelli che il potere centrale considera superflui, e che i turisti occidentali mercanteggiavano contro favori vari. I fattori produttivi erano diretti alle sole produzioni di interesse politico, come l’industria aerospaziale, pesante, e simili, con scarsa attenzione alla sicurezza, che presuppone anch’essa un controllo sociale, una opinione pubblica e un sistema di informazione potenzialmente libero (Chernobyl). È una forma diversa di organizzazione sociale in cui la produzione di serie viene subordinata alla scelta politica. È una società centralista e politica, anche nelle sue zone più periferiche, dove l’organizzazione sociale era dirigistica, totalitaria, senza mercato, senza scambio, in cui i funzionari della politica non potevano essere che burocrati.

*Le opposte
reazioni
all’esigenza
genuina di
organizzazione
della
convivenza
sociale*

Questa risposta dirigistica fronteggiava una esigenza reale di equilibrio tra organizzazione pubblica della convivenza sociale, che sopra avevamo indicato come “contenitore” dell’organizzazione privata. La maggiore importanza del mercato, delle aziende, dell’organizzazione privata, aveva dilatato il contenuto rispetto al contenitore pubblico, rendendo quest’ultimo insufficiente; i rapporti di mercato molto più complessi richiedevano un intervento pubblico equilibrato. Non poteva rispondere a questa esigenza una dilatazione delle competenze del “mercato”, una sorta di totalitarismo “mercatista” secondo cui le tensioni sociali connesse alla organizzazione aziendale si sarebbero magicamente “autoregolate”. La reazione collettivistica è stata eccessiva nell’exasperare il ruolo del contenitore pubblico (cui facevano capo le vecchie funzioni essenziali di difesa, giustizia, sicurezza, fino a fagocitare tutte le esigenze della convivenza sociale). Difendere il mercato contro lo statalismo non vuol dire che il mercato debba “fare tutto”, ma cercare – senza pregiudizi – un coordinamento tra stato e mercato, anche attraverso una “regolazione”, anziché un intervento diretto dei pubblici poteri.

L’idea che il mercato fosse autosufficiente e che assolvere alla funzione di colmare l’evoluzione del mercato e della moltiplicazione dei bisogni e delle esigenze⁷⁹ era un’idea utopistica che ha provocato come reazione un’altra idea utopistica dell’organizzazione collettivistica dei mezzi di produzione.

⁷⁹ Anthony Crosland, politico laburista britannico contemporaneo diceva “Le cose che una generazione considera un lusso, per la generazione successiva sono una necessità”.

Al di là degli schematismi estremistici tra stato e mercato occorre capire chi debba fare cosa in una economia che è necessariamente “mista”. Il problema, contingente e senza soluzioni preconcrete, è quello della combinazione tra “pubblico” e “privato”: la combinazione c’è sempre stata e sempre ci sarà finché esisteranno società umane, e lo stesso comunismo era una combinazione “molto spinta” verso il pubblico, ma dove la proprietà privata degli individui come “cittadini” era garantita, essendo vietata solo quella dei mezzi di produzione. Però c’erano le case private, le autovetture private, il mobilio le stoviglie e tutti gli effetti personali privati. Ricordiamo agli studenti, man mano che anche il comunismo sprofonda nel passato e diventa “storia” per specialisti che l’abolizione della proprietà privata riguardava solo quella dei mezzi di produzione, e che i paesi comunisti non erano una specie di grande camerata collettiva, di grande campo di lavoro in cui tutti dormivano in camerate comuni, mangiavano in mensa e si vestivano uguali (i vestiti uguali ci furono solo per pochi anni in Cina ai tempi della rivoluzione culturale di Mao Zedong).

Persino il comunismo conferma quindi l’osmosi tra organizzazione pubblica e privata, tipica di tutte le forme di convivenza; dove resta da capire solo quale combinazione di “organizzazione sociale pubblica” e “privata” sia di volta in volta preferibile. Questo dipende da una serie di caratteristiche variabili nel tempo, nello spazio e secondo i sistemi di valori diffusi nei vari contesti sociali, ferma restando la necessità di osmosi tra organizzazione pubblica e privata, di cui dicevamo al capitolo primo.

Organizzazione sociale e spontaneismo individuale come carattere nazionale

Che ci vuole fare? Siamo in Italia!. Simili espressioni di cultura popolare⁸⁰, confermano l’influenza sull’organizzazione sociale di caratteri etnici, culturali, linguistici, religiosi, e comportamentali, formati nei secoli e che lentamente si rinnovano. L’insieme di questi caratteri esprime il concetto di “nazione”, con tutto il gradualismo e le indeterminanze tipiche del sapere umanistico; è un profilo di analisi dei gruppi sociali differente da quello basato sul governo di una stessa autorità politica, in quanto circostanze storiche, ambientali ed economiche possono far sì che varie “nazioni” coesistano nell’ambito di un’unica autorità politica, oppure una nazione sia divisa tra varie autorità politiche. La storia conferma che quando la base nazionale è omogenea l’organizzazione sociale è più facile, come hanno dimostrato gli stati nazionali costituitisi già da epoche remote come Inghilterra, Francia e Spagna⁸¹. Lo stato nazionale, proprio per la sua gestibilità, si è poi diffuso negli ultimi secoli, fino a essere epidermicamente scambiato come forma necessaria della convivenza⁸². La storia ha visto anche grandi organizzazioni statali

⁸⁰) Vedremo al paragrafo && che le considerazioni della cultura popolare sono una delle più importanti materie prime che le “scienze sociali” devono organizzare.

⁸¹) Sarebbe troppo lungo chiedersi perché i particolarismi feudali, comunali e simili, siano stati superati, in Italia e in Germania, più lentamente di quanto sia avvenuto in Spagna, Inghilterra e Francia. Gli stati dell’Ovest erano meno esposti a migrazioni, invasioni e contaminazioni; l’invasione moresca della Spagna, provenendo da una cultura radicalmente diversa fu anzi il cemento per costruire uno stato nazionale. Per la Germania vedi infra nel testo e in nota.

⁸² Col romanticismo, l’idea di unificare stato e nazione veniva incontro alle aspirazioni delle “nazioni” italiane e tedesche, cui non corrispondeva, come vedremo, una organizzazione politica, cioè uno “stato”; questo innescò una reazione a catena di fanatismi nazionalistici, anche slavi e balcanici, il cui insieme ha molte responsabilità nelle tragedie della prima metà del ventesimo secolo. Un ulteriore banco di prova dell’idea di stato nazione è invece oggi rappresentato dalle società multietniche e dai flussi migratori. .

multinazionali, come gli stati ellenistici, lo stesso impero Romano, quello ottomano⁸³ e quello austriaco, in parte nato per opporsi al primo, e da ultimo quello sovietico, erede a sua volta di quello zarista⁸⁴. Ancora oggi organizzazioni statali di primaria importanza, come India e Cina sono parzialmente multinazionali, e tratti di multinazionalità hanno presentato persino gli USA; ed oggi il problema di una società multietnica in parte si ripropone con i flussi migratori, soprattutto quando alle differenze etnico linguistiche si accompagnano differenze economico – sociali.

*Influenza dei
caratteri
nazionali
sull'organizzazio-
ne sociale*

Ci interessa qui analizzare come i caratteri nazionali, lentamente in parte formati dall'organizzazione sociale del passato, influiscono sull'organizzazione sociale del presente. A parte aspetti etnici, su cui non ci possiamo dilungare, i caratteri nazionali hanno verosimilmente ragioni storiche, plasmate dalle modalità di sussistenza, dai rapporti con i pubblici poteri, dalle esperienze passate, che lentamente si modificano nel presente. Sarebbe riduttivo dire che l'organizzazione pubblica italiana, e il carattere degli italiani, furono segnati solo dalle divisioni politiche della storia.

*Stato e nazione:
il caso tedesco*

Possono esserci infatti anche secoli di divisioni politiche, nell'ambito di una nazione, ma senza ingerenze straniere né apprezzabili guerre interne⁸⁵; in quel modo si creano una serie di “stati nazionali” diversi, come è avvenuto per secoli nella nazione tedesca, dove l'organizzazione sociale può essere facilissima, diventando addirittura leggendaria. E questo a prescindere da una secolare divisione politica, superata addirittura dopo quella italiana. Questo perché la Germania però non aveva avuto ingerenze straniere, né mi risultano lotte intestine paragonabili a quelle che dilaniarono i comuni e le signorie italiane. Gli stati in cui la Germania era frammentata, quantunque forse più numerosi, dopo le guerre napoleoniche, di quelli in cui si divideva l'Italia, si erano sempre autogovernati; alcuni di essi, come la Prussia degli Hohenzollern⁸⁶, erano

⁸³) Cioè dei turchi ottomani, da Otman, capostipite della dinastia regnante, che aveva espugnato Costantinopoli nel 1452.

⁸⁴ Il crollo degli imperi multietnici si verificò, con l'indebolirsi del collante militare, religioso o ideologico che li teneva assieme, anche sotto la pressione delle forze centrifughe verso gli stati nazionali; sarebbe interessante esaminare il dosaggio di questi fattori per l'impero turco, quello austriaco, quello Sovietico, e persino per quello romano, che sostanzialmente “implose” dall'interno, con una grandissima crisi spirituale, da cui nacquero una serie di religioni e lo stesso cristianesimo. Romani a parte, il recente passaggio dagli stati multietnico-tolleranti a quelli nazionali è stato per certi versi drammatico: nei periodi di crisi, il timore, il disorientamento, l'insicurezza, il bisogno di coesione etnica, generavano aggressività, di cui ci sono molteplici tragici esempi. Come il genocidio armeno, l'Olocausto, di cui diremo dopo, i massacri della ex Jugoslavia, del Caucaso, del Ruanda e tutte le possibili “pulizie etniche”, comprese le nostre foibe Giuliano Dalmate del 1943-1945; tutte conferme della complessità di far coesistere, in un'unica organizzazione statale, nazionalità diverse in periodi di crisi. Lo conferma l'atteggiamento di imbarazzo verso gli ebrei, la reciproca drammatizzazione del rapporto con una minoranza parzialmente diversa, di cui l'olocausto fu l'espressione estrema, nella meticolosità organizzativa tedesca, ma che vedeva da tempo alternarsi di serenità ad esplosioni casuali di violenza, anche in Polonia e Russia: probabilmente è una caratteristica dei gruppi sociali misti, dove finché tutto va bene il “diverso” è apprezzato e valorizzato, come gli armeni nell'impero turco, o gli ebrei nell'Europa centrale, ma diventava un possibile capro espiatorio nei momenti di tensione, tanto è vero che nel 1941-1942 ci furono massacri di ebrei da parte delle popolazioni locali, indipendentemente dall'iniziativa tedesca (per un caso Gross, i carnefici della porta accanto: 1941 il massacro della comunità ebraica di Jedwabne in Polonia, Mondadori, 2002, ma anche cercando Jedwabne su Wikipedia la retorica della contrapposizione tra “bene e male” riceve un duro colpo, a favore di un consapevole gradualismo e relativismo nella destrutturazione e analisi del comportamento umano. Perché riflettere sulle ragioni dell'odio e della violenza è un ottimo strumento per esorcizzarla. Sicuramente un po' di mito, di retorica, sono necessario alla coesione sociale, come all'esistenza individuale, ma rischiano gradualmente di degenerare nel fanatismo, nell'integralismo e nella violenza.

⁸⁵) Che invece avevano lacerato l'Italia nel periodo dei comuni e delle signorie.

⁸⁶) L'impero feudale medievale, in Germania, ha probabilmente contribuito a rallentare l'organizzazione di uno stato nazionale, ma la frammentazione politica tedesca non attrasse verso la Germania quelle invasioni straniere che

importanti già dal 1700, esprimendo una politica di potenza, confermata dall'espansione all'est, ai danni di polacchi e slavi; l'efficiente organizzazione militare prussiana finì poi per essere il cemento della fusione di tutti gli stati tedeschi, in un'unica grande potenza, con velleità di dominio mondiale e capacità organizzative gigantesche; non tanto nelle capacità di aggressione, quanto nella resistenza ad una sicura sconfitta e nella ricostruzione del secondo dopoguerra, che ne ha fatto, benché territorialmente dimezzata⁸⁷, una delle "locomotive economiche d'Europa".

Per il nostro paese, le cose andarono diversamente. Alla divisione politica italiana si accompagnarono invece non solo guerre intestine⁸⁸, ma anche invasioni straniere, indotte anche dalla collocazione in Italia di un potere politico religioso multietnico come quello della chiesa, che aspirava legittimamente a una sua "base territoriale" che le garantisse la sicurezza⁸⁹. L'Italia era quindi non solo divisa, ma anche "calpesta e derisa", dalle ingerenze straniere. Ostrogoti, Bizantini, Longobardi, Franchi⁹⁰, le lotte tra papato e impero, con calate in Italia di tedeschi, seguiti dai francesi al seguito di Carlo d'Angiò, poi la rivolta siciliana appoggiata dagli aragonesi, con i cent'anni di guerra del Vespro, i settant'anni circa di guerre italiane tra Francia e Spagna, concluse con la divisione territoriale del 1559⁹¹, che si sarebbe grossomodo perpetuato sino all'unità d'Italia; con gli stati italiani occupati o vassalli, le invasioni di inizio 1700 con cui l'Austria soppiantò il dominio spagnolo, le scorrerie del Re Sole in Piemonte (ricordate Pietro Micca?), poi le invasioni napoleoniche, la restaurazione, e il ministro austriaco Metternich, che considerava l'Italia "una espressione geografica".

C'era poi la diversificazione di forme di governo all'interno della penisola, con repubbliche aristocratiche mercantili, come Venezia, Genova e Lucca, relativamente efficienti, stati territoriali a base dinastica di matrice feudale, come il Piemonte dei Savoia, Modena e Reggio degli Estensi, Parma e Piacenza palleggiati dalle potenze europee; meno soggette a ingerenze straniere le signorie locali, come quella toscana e dello stato pontificio, mentre la più grande aggregazione territoriale italiana, il regno del sud⁹², si dissanguò passando di mano da un potere all'altro, fino ai Borboni.

si volsero verso l'Italia, anche per la presenza del papato, come ostacolo alla formazione di un governo nazionale. Vera e propria potenza europea dal 1700. Erano però stati genuinamente tedeschi, e di importanti dimensioni, anche la Baviera, la Sassonia, l'Hannover, da cui era stata selezionata dal parlamento inglese la propria casa regnante alla caduta degli Stuart. Genuinamente tedesca era anche la dinastia regnante dell'impero multietnico confinante con la Germania, cioè gli Asburgo. Nulla a che vedere, quindi, con l'Italia, non solo divisa, ma anche "calpesta e derisa", tanto per citare il nostro inno nazionale.

⁸⁷) Considerando la Germania comunista.

⁸⁸ Basta scorrere un po' di storia medievale, e la divina commedia, per vedere guerre tra guelfi e ghibellini, faide cittadine, Siena o Arezzo contro Firenze (lo strazio e il grande scempio che fece l'Arbia colorata in rosso...), Perugia contro Assisi, Pisa contro Amalfi, Genova contro Venezia e questa contro i visconti di Milano. Ma su scala più piccola abbiamo avuto persino guerriccioline persino tra San Gimignano e Volterra, che chi scrive ricorda solo per le proprie origini familiari.

⁸⁹) La chiesa, importante gruppo sociale dopo la disgregazione morale dell'impero multietnico Romano, non ha espresso una politica di potenza temporale, ma badava ad essere autosufficiente sul piano territoriale, in modo da evitare condizionamenti da parte di poteri politici locali. Questa aggregazione politica, sostanzialmente multietnica, era però un ostacolo alla costruzione di uno stato nazionale italiano, o anche al mantenimento di stati nazionali troppo potenti, come il regno normanno svevo del sud; dopotutto dal papato vennero gli appelli all'intervento di Giustiniano contro il regno degli ostrogoti, alla discesa in Italia dei Franchi contro i Longobardi, e poi degli Angioini contro gli Svevi, il che mise il germe delle guerre italiane tra Francia e Spagna del quattro-cinquecento.

⁹⁰) Rende l'idea il famoso brano dell'Adelchi di Manzoni, Dagli atri muscoli, dai fori cadenti," che potete cercare su Google.

⁹¹) Pace di Cateau Cambresis.

⁹²) Detto anche delle due Sicilie a causa della divisione, causata dalla guerra del Vespro, del 1200-1300, tra la Sicilia aragonese e la parte continentale Francese, ognuna delle quali continuava a chiamarsi "regno di Sicilia".

L'omogeneità etnico religiosa degli invasori, e la struttura peninsulare del territorio, ci evitò la sorte dei Balcani, dove sotto l'ombrello militare dell'impero multi-etnico turco si svilupparono caleidoscopi di "nazioni" diverse, che coesistevano sugli stessi territori, massacrandosi occasionalmente a vicenda, come è avvenuto per serbi e croati. Ma le strutture organizzative statali, i caratteri locali, i campanilismi, restavano fortissimi, e sono stati fortemente attenuati solo coi mezzi di comunicazione di massa (⁹³).

La soggezione verso un potere imposto generava, soprattutto nelle zone sottoposte alla "mala signoria"⁹⁴, reazioni individuali uguali e contrarie. Reazioni che andavano dal ribellismo, al banditismo⁹⁵, al servilismo, alla piaggeria, alla cortigianeria. Fino al "Franza o Spagna basta che se magna", ostacolando la formazione di un senso civico, di una idea di "res publica"⁹⁶.

D'altra parte la consapevolezza di non poter contare sull'organizzazione pubblica, stimolava gli italiani ad ingegnarsi, a fare da soli, con immaginazione, fantasia, creatività. Ne nasceva, sfumata diversamente a seconda dei vari territori, una curiosa combinazione di entusiasmo, voglia di fare, improvvisazione, menefreghismo, furbizia, retorica, spavalderia e vaneria. La sintesi è l'arte di arrangiarsi, lo "spontaneismo creativo", estroso, ingegnoso, critico, desideroso di capire con spiegazioni personali, adattabile a situazioni più diverse, fino a vendere buste con "l'aria di Napoli". L'altra faccia di questo desiderio di capire e di farsi idee proprie, è una certa ritrosia per le regole come tali, per le pastoie procedurali, ed anche per le rigidità organizzative, specie quando non se ne capisce il senso⁹⁷.

Un quadro generoso, geniale, ma disorganizzato, ben rappresentato, nei suoi referenti storici, da film *cult* come l'"Armata Brancaleone", e in genere dalla commedia all'italiana. In questo crogiuolo si sono formati i caratteri nazionali, e anche le loro differenziazioni localistiche di cent'anni fa, oggi fortunatamente in buona parte amalgamate, ma con strascichi di cui diremo oltre sul rapporto tra individuo e organizzazione sociale.

Questo carattere italiano non è liquidabile in termini di riduttivo egoismo ed opportunismo, ed anzi, nel complesso si tratta più di virtù che di difetti⁹⁸; c'è iniziativa, laboriosità, creatività, anche altruismo, sacrificio individuale, sensibilità per l'interesse generale, interpretati però da ciascuno a modo proprio, anche nobile, ma con proprie filosofie di vita e concezioni del mondo (⁹⁹), compiacimenti, narcisismi, filosofie spicciole sempre molto personali. Anche il nostro

⁹³ forse Garibaldi ha fatto l'Italia, ma Mike Bongiorno ha fatto gli italiani.

⁹⁴ Espressione dantesca riferita al governo angioino nel meridione, prima dei vesperi siciliani (se mala signoria, che sempre accora / li popoli soggetti, non avesse / mosso Palermo a gridar: "Mora, mora!").

⁹⁵) Con le leggende romantiche dei tanti briganti gentiluomini, come il "Passator cortese".

⁹⁶) fa riflettere, antropologicamente, il colloquio tra l'emissario piemontese Chevalley e il protagonista de "Il gattopardo" che motiva il rifiuto ad accettare la carica di Senatore del Regno (youtube IL GATTOPARDO -Visconti 1963- La Sicilia non vuole cambiare).

⁹⁷ In parte è anche la capacità di vivere di sogni, e di identificare sogno e realtà, come se fosse possibile, anche durante il fascismo, sostituire con la propaganda degli otto milioni di baionette, aerei e carri armati, che i tedeschi, pur attentissimi a una martellante propaganda, si organizzavano per elaborare con cura.

⁹⁸ E' tutt'altro che egoismo gretto, ed è molto diverso da quel "familismo amorale delle misere società rurali", che magari sarebbe stato analogo anche in Messico, nel Galles o in Irlanda, ma una caratteristica di società anche molto complesse.

⁹⁹ *weltanschauung* secondo un termine tedesco diventato comune

altruismo è accompagnato da improvvisazione, creatività, entusiasmo, estrosità individuale e disorganizzazione collettiva¹⁰⁰; ne deriva un desiderio di prendere posizione, di dire la propria, e non a caso nel petto di ogni italiano batte il cuore dell'allenatore della Nazionale. C'è insomma la tendenza a fare di testa propria, anche per i fini più nobili, e diffidenza per l'organizzazione¹⁰¹, che si ritrova alla base di quel capitalismo familiare di cui abbiamo parlato al paragrafo &&. Questo comporta, in ultima analisi, anche un desiderio di potere, non per opprimere né per vessare, ma per far valere il proprio punto di vista; non a caso, secondo un vecchio detto italiano, "comandare è più dolce che fare l'amore". Proprio in quanto disorganizzati, siamo quindi un popolo critico e riflessivo, non un popolo gregge, secondo un'espressione di Steinbeck¹⁰², che cerca una sua morale e non ama certo obbedire alle regole per partito preso. E' un filo conduttore che spiega molto alcuni aspetti indicati nel volume, come la retorica, la volubilità dell'opinione pubblica, l'improvvisazione politica.

*Le degenerazioni
sui "piccoli
poteri diffusi"*

Di questa tendenza ad arrangiarsi fa parte anche la gestione utilitaristico-paternalistica di quelle frazioni di potere pubblico, anche secondarie, di cui qualcuno fosse stato investito, magari come sorvegliante, questurino, gabelliere e simili. Se infatti il potere politico era stato così spesso utilizzato per prepotenze e soprusi, appariva del tutto naturale, tradizionale, a chi esercitasse una qualche forma di potere, approfittare di qualche vantaggio collaterale della funzione. E' un atteggiamento che persiste lungamente anche quando la vessazione è finita, venendo riassorbito in archi di tempo lunghissimi. Il cattivo potere, la mala signoria, ha effetti che durano ben oltre i superficiali festeggiamenti popolari per la sua fine; secoli di "cattivo potere" trasmettono al DNA del gruppo l'idea che ci si debba "difendere dal potere" e profittare di ogni occasione per prendersi delle rivincite su di esso, o per fruire dei suoi occasionali favori, come profittare degli spazi per evadere le imposte, appropriarsi di beni pubblici o semplicemente trasformare gli stipendi pubblici in rendite, diminuendo quanto più possibile, a parità di reddito, la quantità di lavoro erogato, oppure traendo dalla funzione svolta tutti i possibili vantaggi personali,

¹⁰⁰ Tanto è vero che l'otto settembre, con i suoi eroismi individuali e la disgregazione organizzativa, le congiure di palazzo all'amatriciana, tutti che credono di imbrogliare tutti, tedeschi e angloamericani sconcertati, dovrebbe essere la nostra festa nazionale. Perché ci rappresenta davvero, come comunità, indipendentemente da chi andò al nord, chi al sud e chi cercò di tornare a casa; tipico di un carattere dove ciascuno si chiedeva cosa fosse meglio fare in una situazione complessa, e trovava le proprie risposte personali, mentre altri popoli continuarono a combattere senza sapere perché, fino alla totale distruzione, alla sconfitta e qualcuno anche dopo, come i giapponesi che restarono nella giungla delle isole del pacifico anche per vent'anni (mentre noi non a caso diciamo "svegliati che la guerra è finita").

¹⁰¹ Sono interessanti in proposito alcune citazioni sugli italiani e l'organizzazione, raccolte su Wikiquote. Secondo Goethe in Italia manca ordine e disciplina; ognuno pensa per sé, è vano, dell'altro diffida, e i capi dello stato, pure loro, pensano solo per sé. Secondo Leo Longanesi *Se c'è una cosa che in Italia funziona è il disordine perché sotto ogni italiano si nasconde un Cagliostro e un San Francesco. Governare gli italiani non è difficile, ma inutile*, disse Mussolini, di cui secondo Malaparte non si poteva fare il ritratto senza fare il ritratto del popolo italiano. *Le sue qualità e i suoi difetti non gli sono propri: sono le qualità e i difetti di tutti gli italiani. Il dir male di Mussolini è legittimo: ma è un dir male del popolo italiano.* Secondo John Elliot) *Paradiso è un poliziotto inglese, un cuoco francese, un tecnico tedesco, un amante italiano; il tutto organizzato dagli svizzeri. L'Inferno è un cuoco inglese, un tecnico francese, un poliziotto tedesco, un amante svizzero; e l'organizzazione affidata agli italiani.* Ognuno dei quali, secondo Magdi Allam, sembra volersi intendere di tutto, con la conseguenza che in Italia *la linea più breve tra due punti è l'arabesco* (Ennio Flaiano) Secondo i commediografi (Fruttero & Lucentini) *nessuno è mai stato bravo come gl'italiani nell'arte d'inventare nobili pretesti per eludere i propri doveri e fare i propri comodi*. E' una latente anarchia, da cui secondo Prezzolini, veniva tutto il male dell'Italia, ma anche tutto il bene. Questa disorganizzazione spontaneistica, alla lunga però stanca e quindi rende gli Italiani, secondo Flaiano, *irrimediabilmente fatti per la dittatura*.

¹⁰² Dal romanzo "La luna è tramontata", dove il "popolo gregge", tanto per cambiare, è riferito ai soliti tedeschi, di cui parliamo in questo stesso paragrafo, che dopotutto avevano solo provocato e perso due guerre, pur combattendo molto bene. Naturalmente si tratta di categorizzazioni elastiche, come tutte quelle sulla condizione umana e la convivenza sociale

quantomeno in termini di scambio di favori. Il dominio straniero, il governo “alieno”, così come spingeva a contare sulle proprie forze, ad arrangiarsi, a stimolare la creatività, ha provocato in Italia un certo compiacimento per il potere, e spesso anche per il suo abuso, anche; chi è sempre stato oppresso dal potere ha una tendenza a prendersi le sue rivincite quando gliene tocca in sorte una fetta, anche a livelli di infimo piccolo favore, in cambio di “chiudere un occhio”.

E’ una concezione oppressivo-feudale dello stato, che non a caso ha attecchito particolarmente dove “la mala signoria”, proveniente dall’esterno, era più forte. Mentre Milano è stata poco più di un secolo sotto gli spagnoli, e la Repubblica Veneta ha avuto solo cinquant’anni di dominio absburgico, peraltro efficientissimo e oggi spesso rimpianto, il regno del Sud è stato terra di conquista dal 1266 fin oltre il 1860, perché anche l’unità di Italia fu per molti versi una specie di esportazione al sud del modello statale centralistico piemontese, di matrice francese: non poteva essere quindi l’unificazione a far cessare di colpo l’idea di un potere pubblico “nemico”, ma soprattutto strumento di privilegi, o di scambio di favori, quando se ne deteneva una quota. Sul modello governativo piemontese si è gradualmente sparso, dopo l’unità d’Italia, un atteggiamento verso il potere ispirato alle logiche della “mala signoria”; anche se i Borboni di Napoli venivano da fuori, recepirono più che sanare, i caratteri di una società civile ormai segnata da secoli di dominazione straniera. Anche nella burocrazia piemontese, che scalzò i Borboni, si inserirono gradualmente, partendo dai livelli inferiori, una concezione dei pubblici poteri fatta di quieto vivere, di compiacimento per l’esercizio del potere, di piccoli favori ¹⁰³; l’impianto gerarchico-militare della vecchia, piccola, organizzazione pubblica, iniziava a diluirsi, nei modi che diremo al prossimo paragrafo, in un circolo vizioso tra cattiva amministrazione, sprechi e scarsa collaborazione degli individui coi pubblici poteri.

La confusione dell’organizzazione sociale, in Italia,

Caratteri nazionali ed esperienze del malgoverno.

La suddetta esperienza della “mala signoria”, ha accentuato in Italia le difficoltà connaturate all’organizzazione pubblica della convivenza sociale, soprattutto in quei settori dove un intervento pubblico era stato reso necessario dall’espansione della produzione industriale e aziendale. La necessità di espandere l’intervento pubblico, indotta dall’espansione del mercato, si scontrava con la diffidenza verso gli organismi pubblici, il loro lassismo, il clima di sospetto verso i favoritismi, la tendenza ad assumersi meno responsabilità possibili, i formalismi per “coprirsi”, che ancora oggi sono la chiave di lettura di molti aspetti delle nostre amministrazioni pubbliche.

Le difficoltà di organizzazione sociale

Queste caratteristiche nazionali ¹⁰⁴si calano infatti diversamente nei vari gruppi sociali in cui si aggrega la società, da quelli aziendali, a quelli politici, a quelli burocratici, a quelli associativi, culturali, ludici e sportivi. Le finalità del gruppo interagiscono con l’individualismo creativo degli individui, lo plasmano e provocano reazioni diverse, in relazione alla convenienza materiale, alla realizzazione sociale, la gratificazione esistenziale: l’interesse dell’individuo si realizza nel gruppo, anch’esso fatto da individui, in una dialettica continua, che tiene conto di questi caratteri nazionali italiani nei modi indicati per le aziende, la burocrazia e la politica nei

¹⁰³ Una specie di edizione riveduta e corretta del *Graecia capta ferum victorem coepit*. La burocrazia piemontese conquista il sud, ma funzionari venuti dal sud e una mentalità borbonica conquistano rapidamente i bassi livelli della vecchia burocrazia piemontese, ibridandola e trasformandola nel sonnacchioso pubblico impiego italiano, di cui diremo nel testo.

¹⁰⁴ Le quali, come tutte le riflessioni sulla condizione umana e la convivenza sociale, non hanno la pretesa di spiegare tutto, però “spiegano qualcosa”; aiutano cioè a capire alcuni punti di forza e di debolezza simultanei dell’organizzazione sociale italiana, attraverso lo stato ovvero attraverso il mercato.

rispettivi paragrafi di questo volume. Anche se è un filo conduttore di tutto il volume, ne abbiamo parlato qui perché influenza il modo in cui la nostra società, e quindi la nostra organizzazione sociale, reagisce alle tensioni sociali generate dai modi industriali di produzione, al bisogno di coordinamento tra “pubblico” e “privato”.

*La crisi
dell'organizzazi-
ne pubblica
gerarchico -
militare*

Le fragili strutture dello stato unitario dovettero quindi sopportare sia una maggiore esigenza di intervento pubblico, dovuta alle tensioni sociali connesse al modo di produzione industriale, sia la combinazione tra le varie sfumature culturali della penisola. Era inevitabile che sul troncone della burocrazia centralistico autoritaria Piemontese, si innestasse anche un atteggiamento verso i pubblici poteri che si era sviluppato in secoli di malgoverno. Con la tendenza dei funzionari verso il quieto vivere, la deresponsabilizzazione, la fruizione di vantaggi collaterali al potere. Il tutto sullo sfondo delle difficoltà oggettive dell'opinione pubblica, indicate al par.&&, di valutare la prestazione degli uffici pubblici, operanti come noto fuori dal mercato. L'inevitabile tendenza alla disorganizzazione fu rallentata per qualche decennio dall'inquadramento gerarchico-militare delle pubbliche amministrazioni sabaude (ma anche in campo militare Adua e Caporetto parlano chiaro sulle gelosie, le meschinità, i personalismi di generali che interpretavano ciascuno a modo suo l'interesse generale). Anche l'inquadramento autoritario fascista fu un palliativo, almeno di facciata, rispetto alla disorganizzazione, che anticipò importanti aspetti del moderno welfare, come la previdenza e l'assistenza malattie. Con gli anni sessanta e il centrosinistra (di allora), il riformismo, il dilagare di sottogoverno e clientelismo, un sindacato privo di quei contrappesi padronali che aveva sul mercato, l'efficienza dell'organizzazione pubblica della convivenza sociale italiana ricevette i colpi più duri, da cui non si è ancora ripresa.

*Il posto pubblico
come rendita*

Si sviluppa in questi anni l'idea “del posto”, come rendita, della sostanziale non licenziabilità, di un sindacato cooptato nella dirigenza, quasi diventato padrone del pubblico impiego, che assecondava nella sostanza la tendenza della base a lavorare il meno possibile. L'impiego pubblico diventa “un posto”, rispetto al quale l'impegno principale non è il lavoro, ma un gioco più sottile, cioè quello di quanto si può tirare la corda, con l'assenteismo, lo scarso rendimento, e altri vantaggi collaterali, senza rischiare il posto. Vista l'inaffidabilità sostanziale dei pubblici dipendenti, è una corda che si può tirare molto. Anche perché nel nostro ambiente sociale è diffuso il preconcetto, corrispondente a garanzie giuridiche fortissime, del “posto”; è diffusa l'idea che, una volta vinto il concorso, fatti i quiz, mossi gli amici giusti, il titolare di un “posto pubblico fisso” abbia diritto di “non lavorare”; diritto di far lavorare i precari, le ditte appaltatrici; è una tendenza che spiega la disorganizzazione dell'intervento pubblico in Italia, soprattutto rispetto alle risorse che assorbe.

*Percezione
sociale e
schizofrenie*

Quanto precede è percepito da tutta l'opinione pubblica, ed è un elemento della sua schizofrenia nei rapporti coi pubblici poteri; il pubblico impiego in senso ampio annovera milioni di addetti, e quindi costituisce esso stesso opinione pubblica; sono dipendenti spesso sottoutilizzati, consapevoli della propria scarsa produttività, che recriminano su una organizzazione del lavoro inefficiente, ma che non ci stanno ad essere i primi a lavorare quando i loro colleghi “furbi” continuano a timbrare passivamente il cartellino o magari “buttarsi malati”. D'altra parte i lavoratori “privati”, più esposti alla globalizzazione, alle ristrutturazioni, alla cassa integrazione, ai licenziamenti, guardano con fastidio alla sicurezza degli impiegati pubblici; tutti comprendono dopotutto gli “autonomi” potendo risparmiare quelle imposte che nessuna pubblica amministrazione chiede loro. Insomma, è un circuito di sprechi e inefficienze “disorganizzate”, inconsapevoli, con sensazioni contraddittorie e

incomprensibili, anche a causa di un deficit formativo, scolastico-universitario, di cui diremo al prossimo paragrafo.

Il disorientamento formativo e strutturale dell'opinione pubblica in tema di organizzazione sociale

*Lo spontaneismo
dell'opinione
pubblica davanti
alla
disorganizzazione
e sociale*

Davanti alla complessità dell'organizzazione sociale, del pubblico, del privato, del mercato, delle banche, della svalutazione, della pressione fiscale, dell'evasione contributiva e fiscale, la nostra opinione pubblica è inevitabilmente perplessa e disorientata. Ma qui riemerge il solito individualismo creativo, e un po' spavaldo di chi vuole fingere di capire tutto, dei milioni di individui che pensano di "saperla lunga"¹⁰⁵, ciascuno con una propria filosofia, tutti un po' primi ministri e allenatori della nazionale.

*il deficit
formativo
sull'organizzazione
sociale*

Peccato però che a questo atteggiamento si accompagni un plateale deficit di formazione di base su aspetti fondamentali della convivenza sociale, nell'economia, nella politica e nel diritto. Semplicemente materie di cui "non si parla", forse proprio per imbarazzi e timori di polemiche; fatto sta che nella formazione scolastica italiana i temi dell'organizzazione sociale, soprattutto economici, politici e giuridici non sono mai entrati. La formazione scolastica di matrice umanistica, escludendo quindi fisica, matematica, chimica e altri aspetti relativi alle scienze della materia, è ancora sostanzialmente tardo rinascimentale: vi appaiono decisamente sovradimensionate la letteratura, la poesia, le lingue (più morte che vive), la storia, la geografia, la filosofia, la musica e la storia dell'arte. Il versante sociale del sapere umanistico, cioè il diritto, l'economia, l'industria, il commercio, l'intervento pubblico, l'organizzazione sociale, è oggetto quando va bene di timide e rapide incursioni. I giovani che frequentano i licei, le "élites" del futuro, i rampolli della classe dirigente passata, son tirati su a *fero fers tuli latum ferre*, poetica Pascoliana, caverne platoniche e *monache di Monza*. Tutto bellissimo, ma la dimensione sociale della convivenza passa in secondo piano, e si ferma a *la strada è di tutti*. Restano in ombra il mercato, lo stato, la moneta, le banche, con le ingenuità indicate al par. &&, la tassazione, la previdenza, la giustizia, l'inquinamento, la vecchiaia e la morte, che sono gravide di riflessi sull'organizzazione sociale. Anche se è comprensibile che tutta questa parte venga amputata, per evitare imbarazzi che comprometterebbero la serenità degli istituti scolastici, la consapevolezza degli stessi studenti ne risente. Tanto è vero che, non appena cominciano a interessarsi di politica, sono tutti piccoli statisti in erba, così come quando si interessano di calcio sono tutti piccoli allenatori della nazionale. Chissà quanti si sono chiesti perché, davanti a tanti poveri e davanti a tante esigenze finanziarie del gruppo sociale, lo stato non si metta puramente e semplicemente a stampare banconote, e che cosa succederebbe se lo facesse, come abbiamo indicato al par. &&..

*Con un
deficit
culturale che
prosegue
nella vita*

Aspetti elementari del sapere economico sociale restano quindi oggetti misteriosi per la futura opinione pubblica, certamente per la maggioranza, che non seguirà studi universitari di tipo

¹⁰⁵) Dopotutto l'Italia è il paese dell'*acca' nisciuno è fesso*.

economico-giuridico-politico. E che continua a pensare, romanticamente, che il vero crimine non è rapinare una banca, ma fondarla. La maggior parte si integra nel sistema, perché fondamentalmente vuole vivere la propria vita, amare, pensare ai figli e simili, ma sempre con una larvata ostilità, in un angolo della mente, verso un imprecisato “sistema”, cioè quell’insieme di meccanismi che nessuno gli ha mai spiegato, e qui chiamiamo “organizzazione sociale”. E tutto questo agevola demagoghi, capipopolo e ciarlatani, perpetuando i difetti del malgoverno indicato al paragrafo che precede.

*Anche in
capo a chi si
dedica a
studi
economico
giuridici*

Comunque, anche per chi si dedica a studi economico-giuridico-politici non c’è però da stare allegri quanto a comprensione dell’organizzazione sociale; anche la formazione universitaria in queste materie sconta infatti pesantemente la parcellizzazione e il disorientamento del sapere umanistico sociale; quest’ultimo, come indicato nell’ultimo capitolo, si trova imbarazzato davanti ai successi delle scienze fisiche, e cerca di liberarsi del proprio crisma di “scienza debole”. Per questo imita le scienze fisiche nella specializzazione e nella complicazione esteriore; da questa compartimentalizzazione derivano tante piccole tribù, ciascuna ripiegata sulla propria materia; con questa compartimentalizzazione si intreccia quella basata sulle pregiudiziali ideologico-religiose, che propongono visioni totalizzanti¹⁰⁶ della convivenza, ulteriori ostacoli ad orientarsi nella convivenza sociale.

*Il deficit
delle facoltà
di
giurisprudenza*

La laurea in giurisprudenza prevede, oltre ad appiattirsi sulla legislazione e gli altri “materiali” (ultimo capitolo) solo un esame di economia generale, e nessuna benchè minima riflessione sul modo di produzione-organizzazione aziendale, nonché di intervento pubblico. Inoltre, le modalità schematico-matematiche con cui viene insegnata l’economia provocano la disaffezione di massa dei futuri giudici, avvocati e funzionari.

*E di
economia*

Nelle facoltà di economia, la riflessione sull’organizzazione sociale è modesta; essa sostanzialmente manca negli esami matematico-statistici; gli esami giuridici sono concentrati sulla legislazione, le sentenze e altri “materiali”, arrivando raramente alla sostanza dell’organizzazione sociale, o arrivandoci allo stremo delle forze. Gli esami economici forzano l’organizzazione sociale in schemi matematici estremamente riduttivi, rispetto alle variabili, molto più numerose, che –combinandosi tra loro- determinano i comportamenti umani; di fronte a questa pluralità di variabili, ed avendo modelli matematici limitati, gli economisti puramente e semplicemente eliminano le variabili (soprattutto qualitative, come le scale di valori) di cui il modello non riesce a tener conto. Gli aziendalisti si limitano a pochi esami, spesso limitati alla partita doppia, all’amministrazione contabile, o a divagazioni gestionali aziendali, che restano ai margini dell’organizzazione sociale complessiva, in cui anche le aziende devono inserirsi; insomma, questa visione di insieme di potere pubblico, istituzioni, consenso, aziende, politica e finanza sfugge persino negli studi di economia.

*E le sue
estremizzazioni*

¹⁰⁶) Dove “totalitario” significa che una credenza, una ideologia, una religione, una visione del mondo, viene usata per spiegare ogni aspetto della condizione umana e della convivenza sociale. Da questo al totalitarismo politico, con l’ingerenza in ogni aspetto della vita, il passo è breve. Però possono esserci totalitarismi che si fermano alla “moral suasion” come quello del consumismo, o quello dell’intelligenza di sinistra degli anni sessanta e settanta del secolo scorso.

L'opinione pubblica continua ad avere quindi schemi di comprensione istintivi e pre-moderni dell'organizzazione sociale, in cui aziende, economia, politica, diritto e finanza, non si coordinano tra di loro. Gli schemi condivisi di interpretazione della realtà sociale sembrano fermi a quando la terra era la principale forma di ricchezza, e la politica, cioè l'organizzazione sociale nel suo complesso, riusciva molto meglio a governarne la ripartizione. In modi magari discutibili, però più condivisi. I cicli agricoli avevano la loro uniformità, a differenza dei modi quasi misteriosi, ed apparentemente esoterici, con cui si produce la ricchezza nell'organizzazione aziendale. Sono apparenti stranezze dietro le quali riemerge l'atteggiamento di superiorità pre-moderna¹⁰⁷ verso "il mercante", il "vile meccanico" di manzoniana memoria¹⁰⁸, occupato a guadagnare soldi, attività poco elegante rispetto a quella, molto più piacevole, di spenderli; sono atteggiamenti che ritroviamo in molti "radical-chic"¹⁰⁹, fino agli "alternativi", ai contestatori degli anni Sessanta, che intuivano i malesseri della moderna organizzazione sociale, ma non riuscivano, come nessuno del resto, a passare "dalla protesta alla proposta"; proprio per la carenza di spiegazioni diffuse delle complessità dell'organizzazione sociale moderna.

Davanti a questo disorientamento scattava la reazione umanissima di attaccarsi ad una fede, ad una concezione del mondo, a qualche concetto che desse certezze, che contribuisse a dare un senso alla nostra vita; poteva essere la religione, la politica, la solidarietà, l'accumulo di denaro, la politica, il potere, con slanci egoistici e altruistici variamente mischiati tra di loro, perché in ultima analisi facce di una stessa medaglia umana. Ispirati da queste credenze sono numerosi, nella nostra opinione pubblica, *quelli che*¹¹⁰ hanno capito tutto. *Quelli che credere obbedire combattere*, *quelli che è solo una questione di volontà politica*, *quelli che un grande vecchio ordisce le trame*, *quelli che addavenì baffone*, *quelli che i sindacati hanno rovinato l'Italia*, *quelli che lo stato imperialista delle multinazionali*¹¹¹, *quelli che Roma ladrona*, *quelli che la legalità le regole la costituzione*, *quelli che l'importante è la pagnotta*. Il bisogno di credere in qualcosa, di schierarsi, di far valere il proprio punto di vista, si congiunge con quello di "far parte di una squadra"; Roma o Lazio?, Destra o sinistra?, Bartali o Coppi? Bruneri o Canella? Peppone o Don Camillo? Berlusconismo o Antiberlusconismo, e film del tipo "Scusi ma lei è favorevole o contrario?". Uno schematismo semplificatorio che trascura le sfumature della convivenza sociale e dell'esistenza umana¹¹², suscita il battibecco prima ancora di aver messo a fuoco aspetti elementari dell'organizzazione sociale, come chi non riesce a parlare del pensiero di qualcuno senza etichettarlo in qualche modo, anche positivamente, cattolico, comunista, fascista, amico di quello o amico di quell'altro; questa diffusa tendenza a etichettare le persone, anziché dedicarsi ai concetti, può essere valorizzata come l'effimera "componente relazionale" e

¹⁰⁷ Un atteggiamento forte fino a quando il sapere era prevalentemente umanistico, la tecnica e la scienza non si erano ancora saldate, e dedicarsi alla tecnica veniva considerato infamante, ma sul punto vedasi Paolo Rossi, *La nascita della scienza moderna in Europa*. 1995, variamente ristampato e oggi pubblicato da Laterza.

¹⁰⁸ Il riferimento è all'episodio di quel rampollo di ricca famiglia mercantile, ma non nobile, che sarebbe poi diventato Fra Cristoforo, quando viene apostrofato con scherno dall'aristocratico di turno che gli dice: "Nel mezzo, vile meccanico; o ch'io t'insegno una volta come si tratta co' gentiluomini. (al che....Voi mentite ch'io sia vile. - Tu menti ch'io abbia mentito ..il duello etc. etc.).

¹⁰⁹ Ambienti eleganti, raffinati, dei viveurs alla moda (che negli anni sessanta erano tutti rigorosamente "a sinistra del partito comunista cinese" come scriveva Paolo Villaggio). Le aziende, anche dopo la caduta del muro di Berlino, restano, "poco mondane", troppo materiali, poco "liberali", poco "chic".

¹¹⁰) Consiglio l'ascolto di "quelli che" di Enzo Jannacci.

¹¹¹) Era lo slogan delle Brigate Rosse, dietro le quali ritrovavamo la stessa confusione sull'organizzazione sociale.

¹¹² un po' come quella storiella dove tutti gli irlandesi dovevano essere classificati a un posto di blocco come cattolici o protestanti e un ebreo mise in difficoltà le guardie spingendole a chiedere "Ebreo va bene, ma ebreo cattolico o ebreo protestante?. Oppure come Pinocchio che protestava di non essere un pesce, ma un burattino, che si sentiva rispondere "va bene, un pesce burattino".

giornalistica, del nostro sapere umanistico sociale che il tempo sgretolerà per prima¹¹³, così come i titoli del giornale di ieri l'altro sono oggi già vecchi.

*Impossibilità di
apprendere
l'organizzazione
sociale attraverso
i media*

L'organizzazione sociale, con i problemi oggettivi della convivenza, depurati dalle contingenze "politico-giornalistiche" è un aspetto fondamentale dell'educazione civica. E non può essere appresa attraverso titoloni sparati sui giornali, oppure assistendo a dibattiti televisivi che si risolvono in un battibecco. Dove non conta far capire l'evasione fiscale, i flussi migratori, la crisi monetaria, il maggioritario o il proporzionale, la giustizia, ma "mettere sotto" l'interlocutore, far vedere che siamo più intelligenti di lui e riusciamo a muovere più consenso. Senza drammatizzazioni, senza violenze, ci si prende un po' in giro, si fa audience, ci si diverte, ma per far crescere la maturità dell'opinione pubblica, la sua consapevolezza, ci vuole altro. Serve un retroterra minimale e condiviso, come quello che cerchiamo di costruire in questo libro. Altrimenti i dibattiti, i talk show, si risolvono in altrettante perdite di tempo, in tante schematizzazioni di principio, fino a volumi ossimoro come quello di Alesina e Ichino dal titolo "Il liberismo è di sinistra".

I danni, le diffidenze e le lacerazioni per la mancata consapevolezza condivisa di una organizzazione sociale complessa

*Perdita della
centralità della
politica*

è stata messa in crisi dalla scienza della materia (paragrafo &&); quest'ultima ha fornito all'uomo tante nuove opportunità, ma ne ha messo in crisi la centralità. Così come la produzione tecnologica di serie, il sapere applicato alla produzione, come una moderna magia, ha anche complicato l'organizzazione sociale. Mettendo tra l'altro in crisi la centralità della politica. Una capacità organizzativa di uomini, di macchinari, di formule, si affianca alla capacità politica, che resta importante, ma non è più totalizzante, come quando difendeva e controllava la terra. Con il potere produttivo, il sapere organizzativo, indipendenti dalla terra, nuove forme di potere si affiancano a quello "politico" dei delegati dal gruppo. La politica diventa una parte di un mondo più complesso, che sfugge alla suddetta vecchia comprensione immediata, intuitiva, dell'economia di sussistenza.

*Il mancato
inserimento dell'
produzione
aziendale
tecnologica
nell'organizzazio-
ne sociale*

La produzione seriale, tecnologica, attraverso le aziende, ha scompaginato le carte della vecchia organizzazione sociale, con interdipendenze precedentemente inconcepibili. Tra tecnologie, mercati di approvvigionamento, mercati di sbocco, finanziamenti, aspettative e gusti dei consumatori. E' una complessità che porta ad immagini disorientanti, come quelle dei bulldozer che distruggono la produzione agricola in eccesso.

*La tendenza
dell'opinione
pubblica a fare
da sola*

Senza ausili sistematici, lasciata da sola, l'opinione pubblica affronta l'economia adattando alla meglio le categorie concettuali del negozietto dove fa la spesa e dell'artigiano dove ripara l'automobile. Nascono così "animal spirits", schemi esplicativi grossolani, riferiti poi alle industrie, alla finanza e alla politica. Del resto, una formazione umanistica sbilanciata su lettere e

¹¹³) E' una citazione adattata della bellissima "noi non ci saremo" di francesco guccini e i nomadi.

arti, quindi sull'individuo rispetto all'organizzazione sociale, induce a personificare persino le aziende, come se esistessero il signor Coca e il signor Cola, cosa che incidentalmente è agevolata dal nostro capitalismo familiare, dove il sig. Barilla o il sig. Benetton esistono davvero, ma non spiegano il comportamento delle organizzazioni di cui essi stessi sono soci. Proprio perché fatta di uomini, dall'ultimo degli operai al titolare, l'azienda non è "un omone", come ironizzava Tullio Ascarelli, uno dei fondatori del diritto commerciale.

*Il rapporto
difficile tra
aziende e
opinione
pubblica*

Con queste attrezzature mentali era difficile coordinare la produzione tecnologico aziendale con le categorie generali dell'organizzazione sociale in genere; era difficile amalgamare "pubblico" e "privato"; era inevitabile finire in preda di sensazioni contraddittorie, non coordinate né amalgamate in modo armonico.

Da una parte si percepiscono i vantaggi della produzione di serie, ma dall'altra anche la mutevolezza, la difficile governabilità dell'equilibrio tra organizzazione generale della convivenza, e organizzazioni aziendali, esposte a crisi di sovrapproduzione, e forse bisognose anch'esse di flessibilità. Quella flessibilità che avevano un tempo i produttori indipendenti, nello smettere di lavorare quando ritenevano di aver soddisfatto i bisogni propri e della famiglia. La difficoltà nel rapporto "politica-aziende" non sta nell'ostilità, ma nella difficoltà di comprendersi; perché la politica ha la pietra di paragone del consenso sociale generale, e le aziende hanno la pietra di paragone del loro specifico mercato, del fatturato. Inoltre, sono tutte e due troppo indaffarate, da una parte sul consenso sociale e dall'altra sul fatturato, per avere il tempo di capirsi. La politica cerca di capire le aziende coi propri strumenti concettuali della coesione sociale, e i gruppi sociali azienda cercano di capire la politica coi propri parametri della produzione e del fatturato. In buona parte finisce inevitabilmente per essere un dialogo tra sordi.

*Esaltazioni e
mortificazioni d
gruppo sociale
azienda*

Le reazioni sono state molteplici, fino al tentativo estremo della politica di assorbire anche le aziende nel capitalismo di stato, come abbiamo visto al paragrafo && per l'ideologia comunista. L'estremo opposto è quello di "aziendalizzare mentalmente" alcuni servizi pubblici dell'organizzazione sociale intesa come autorità, ad esempio le forze di polizia, la sanità, l'istruzione, e persino l'agenzia delle entrate. Le suggestioni opposte, secondo cui "operare per il profitto", "far soldi", è peccato, si estendono anche alla gestione economica del patrimonio pubblico, con l'incapacità di gestire in modo efficiente le spiagge, il demanio, le case popolari, i beni culturali, le concessioni pubbliche.

L'equilibrio è ovviamente l'economia mista, che è sempre stata dopotutto tale; il difficile, come sempre non è la scelta della formula, ma il dosaggio concreto degli ingredienti, cioè la valutazione pragmatica di cosa debba essere pubblico, ovvero privato, e di quali sinergie debbano esserci, nei vari settori, tra queste due modalità di organizzazione sociale.

*I disorientamen
della politica e
dell'opinione
pubblica davanti
a "poteri
economici"*

La mancanza di consapevolezza sull'organizzazione sociale ostacola la gestione dei suddetti malesseri derivanti dalla complessità dell'economia mista. Il disorientamento diffuso sull'organizzazione sociale alimenta le già indicate tensioni politico ideologiche generate dalla produzione aziendale-tecnologica. Questa mancanza di concetti condivisi rende difficile anche il rapporto tra le istituzioni governative, dopotutto selezionate nella storia per abilità retorico-politico-relazionale, e fantomatici "poteri economici", con cui la politica non ha un rapporto

sereno, sopravvalutandoli o sottovalutandoli. La politica sente che qualcosa le è sfuggito rispetto ai già indicati tempi in cui essa aveva il potere sull'economia attraverso il controllo militare della terra, delle vie d'acqua, dei pascoli e di tutti gli aspetti di una ricchezza statica, cioè collegata al territorio. La politica si sente disorientata rispetto alla produzione capitalistica, cioè a una ricchezza molto più mobile e sfuggente rispetto ai controlli e alle ingerenze statali. La politica si rende conto di poter influire molto, ma di non poter creare ricchezza per decreto legge. La politica si sente disorientata verso il nuovo pluralismo politico economico, confuso e disorientante, nato col capitalismo; è un pluralismo diverso da quelli nobiliari, cavallereschi, delle gilde dei mercanti, municipali o religiosi, eliminati dallo "stato nazione" e dal totalitarismo della legge. Senza gli schemi mentali per capire l'organizzazione sociale moderna, la politica si sente disorientata dall'importanza del denaro, un tempo "lo sterco del diavolo", oggetto di attrazione e repulsione. L'intreccio tra cose che si possono e non si possono comprare (¹¹⁴), disorienta la società, provoca invidie, recriminazioni, dove chi organizza la produzione da una parte è ammirato e dall'altra è visto come un capitalista in ghette e tuba, con le mani adunche e gli occhi porcini, come nelle incisioni di George Grosz. Insomma, nella nostra opinione pubblica si intreccia un confuso brulicare di emozioni e suggestioni tra cui si barcamena, in modo anche demagogico, chi cerca di gestire la coesione e il consenso sociale (cioè la politica).

*Aziende ed
intelligenza
politico
letteraria*

L'economia mista comporta quindi, spesso in capo alle stesse persone, pregiudizi politico ideologici di segno opposto, con curiose schizofrenie come l'*intelligenza a sinistra del partito comunista cinese* ¹¹⁵ in vacanza a Capri nelle ville degli industriali ¹¹⁶.

C'è insomma un rapporto poco sereno tra sapere umanistico in genere, formazione umanistico letteraria di cui è intrisa la pubblica opinione (compreso chi scrive) e suoi riflessi economico sociali, giuridici e politici. In tutto questo l'opinione pubblica avverte qualcosa di sfuggente, "disumano e misterioso", che crea diffidenza; l'opinione pubblica cerca di comprendere le aziende estendendo i propri modelli dell'artigiano o del commerciante, senza però ritrovarvi il lato umano che caratterizza queste persone; l'azienda, e la società basata sulle aziende, "il sistema", appare quindi come un luogo misterioso, con grandi incomprensioni interne alla classe dirigente, alla società e persino, come abbiamo detto al cervello dello stesso individuo. Non è frequente l'ostilità, ma un rapporto poco sereno verso logiche molto più complesse di quelle del bottegaio o dell'artigiano, rispetto alle quali è frequente l'estraneità, l'attrazione, la diffidenza, l'equivoco etc..

*Aziende e
sistemattazio
ne sociale:
ritrosie e
diffidenze*

Le aziende neppure sembrano avere consapevolezza del ruolo essenziale ad esse attribuito nella organizzazione sociale e di fatto svolto egregiamente. Ogni azienda è infatti persa dietro le proprie urgenze individuali, e giustamente prosaica: dopotutto produce detersivi, piastrelle o merendine, che non sono certo nulla di spettacolare in sé, anche se spesso aiutano la gente a vivere meglio. Neppure le stesse aziende riescono a colmare il deficit concettuale sulla organizzazione collettiva di cui sono protagoniste. E' una incapacità dovuta al fatto che le aziende sono organizzazioni empirico-

¹¹⁴ Queste riflessioni filosofiche echeggiano in pubblicità all'inizio profonde, come "ci sono cose che non si possono comprare" e finiscono con la pubblicità di una carta di credito (per il resto c'è mastercard, una divertente variazione sul tema la potete trovare su youtube vedendo una pubblicità castissima di una carta di credito americana, ma la scena è caricata su youtube col fuorviante titolo di "pompino sotto casa").

¹¹⁵) Citazione del primo libro di Fantozzi, quello di Paolo Villaggio.

¹¹⁶ Un caso tragico di queste lacerazioni personali, prima che sociali, fu la morte di Giangiacomo Feltrinelli (cercatelo su Google), come se dovesse scontare in qualche modo la colpa di essere ricco.

pratiche, dedicate alle particolarità delle rispettive produzioni, dello specifico mercato e degli specifici clienti. Paradossalmente nessuna azienda pensa a promuovere, nella società, la riflessione sull'importanza delle aziende nella convivenza e nella tassazione, di cui sono protagoniste. Ed è comprensibile che sia così, perché ciascuna azienda deve pensare prima di tutto ai propri affari, in quanto composta da innumerevoli individui che svolgono un qualche incarico, sono assorbite da esso, e una volta adempiuto tornano ai propri interessi personali.

C'è quindi uno sfasamento culturale tra uomini di legge, uomini di ufficio, uomini della comunicazione, uomini delle istituzioni e uomini di azienda; gli uomini di azienda usano i loro parametri per analizzare il comportamento di istituzioni burocratiche, che si confrontano invece con i mezzi di informazione e la politica.

La necessità di una consapevolezza dell'organizzazione sociale e i rischi della sua mancanza.

La vita sociale, oggi, è diventata complessa e le varie angolazioni per esaminarla si sono specializzate tra politica, diritto, economia, storia, costume, comunicazione e simili. Ciascuna di queste specializzazioni è in buona parte diventata autoreferenziale, e l'opinione pubblica ha perso punti fermi per leggere la convivenza sociale in modo sereno. Senza battibecchi, contrapposizioni, confusioni e ricerche di visibilità. Occorre cioè un quadro di insieme, che faccia da stanza di compensazione degli interessi settoriali, sia condiviso dalle classi dirigenti, dai mezzi di informazione, dalle istituzioni, dagli studiosi della convivenza sociale, dagli esponenti delle varie aggregazioni che si intrecciano nella società civile.

Le tensioni sociali, le difficoltà di governo sono infatti rimaste, anche dopo la caduta delle ideologie totalizzanti indicate al paragrafo &&, che volevano assorbire il mercato, gli accordi, dentro la politica, in nome di un programma politico astratto. Eliminare un ostacolo non vuol dire risolvere i problemi connessi alla proletarianizzazione dei ceti medi, all'affacciarsi di nuovi paesi industrializzati precedentemente fuori dalla produzione organizzata tecnologicamente. La società delle economie mature si stratifica, nel senso che la mobilità sociale verso l'alto si riduce, ed i figli devono combattere per mantenere le posizioni dei padri, o per non retrocedere troppo, in una società neofeudale. Dove i giovani imprenditori sono sempre più figli dei vecchi. Dove diminuiscono le possibilità di migliorare la propria condizione, e quindi il terreno è fertile per invidie e recriminazioni verso chi organizza la produzione, soprattutto se selezionato per nascita, anziché per capacità. In un contesto di capitalismo familiare, dove non si può certo fare un concorso pubblico per attribuire proprietà e gestione delle aziende, la soluzione più efficiente, o meno dannosa, è che i giovani imprenditori siano tendenzialmente figli dei vecchi. Altrimenti ci sarebbero derive burocratico-dirigiste di cui soffrirebbe tutto il paese. Sono considerazioni sensate, ma possono non bastare a frenare strumentalizzazioni demagogiche dell'invidia sociale, che pure rischierebbero di impoverire l'Italia. Si creano così nuove sfide organizzative, nuove tensioni sociali, sommate alle vecchie mercificazioni e spersonalizzazioni del lavoro; caduti i muri di Berlino, i problemi sociali restano, compresa la staticità sociale, la frustrazione, i malumori per differenze sociali non mitigate da prospettive di miglioramento. Sono tendenze serenamente fronteggiabili solo mettendo sotto controllo le varie interdipendenze dell'organizzazione sociale, e sottraendole all'emotività.

Risposte al disorientamento: il concetto di pressione fiscale e il suo “uso improprio” per valutare costi e benefici dell'organizzazione pubblica

Anche se non sono ancora praticabili strumenti di misurazione alternativi rispetto al PIL, le discussioni suddette indicano l'eccessiva centralità attribuita al concetto di pressione fiscale¹¹⁷,

¹¹⁷ Definita proprio dal rapporto tra entrate tributarie (fiscali e contributive) e PIL.

misurata appunto rispetto al PIL. La pressione fiscale è il grossolano rapporto tra entrate tributarie e prodotto interno lordo, misurato nei modi di cui al paragrafo && (paragrafo cui rinviando anche per i tentativi di integrare questo indice con altri strumenti rilevatori dell'attività economica).

L'indicatore non dà infatti alcuna informazione sulla quantità e qualità dei servizi erogati a fronte dei tributi. Potrebbe esserci una pressione fiscale altissima, ma controbilanciata da servizi di ottima qualità, con generale soddisfazione dell'opinione pubblica, che non viene rilevata dall'indicatore; quest'ultimo non dà infatti alcuna informazione sull'efficienza con cui vengono spese le entrate pubbliche. Perché può esserci, al limite, anche una pressione fiscale svedese con servizi pubblici da terzo mondo.

L'indice della pressione fiscale non esprime, poi, l'equità nella distribuzione del prelievo: potrebbe esserci una pressione fiscale bassa ma distribuita su pochissimi contribuenti e quindi individualmente insopportabile e, paradossalmente, in questi casi, i tentativi di portare la tassazione anche su altri soggetti sarebbero contrastati da questi ultimi affermando la necessità di "non aumentare la pressione fiscale".

Bastano questi esempi per capire il rischio di valutare l'intervento dello stato nell'economia mediante semplificazioni giornalistiche, del tutto prive di valore esplicativo, che si susseguono stancamente in un rituale mediatico bisognoso di essere profondamente rinnovato, quantomeno valutando l'efficienza e la soddisfazione sociale per i servizi pubblici erogati a fronte delle imposte.

I rischi della burocratizzazione sulla spesa pubblica: dai clienti agli utenti

Chi paga i servizi pubblici gratuiti?

Nel disorientamento diffuso sulla organizzazione sociale, servono persino economisti ed intellettuali "liberal"¹¹⁸ per ricordarci che le tasse servono a finanziare le scuole, gli ospedali, le strade etc. A prima vista infatti sembra che questi servizi non costino nulla. I nostri modelli di comprensione dell'organizzazione sociale sono talmente rudimentali da farci trascurare che "nessun pasto è gratis"¹¹⁹. L'errore grossolano è quello di pensare che i servizi pubblici non costino nulla, perché c'è sempre qualcuno che paga, come appunto ricordava Milton Friedman col suo "nessun pasto è gratis" (che poi conferma la possibilità, nel sapere umanistico sociale, di essere "scientifici" ponendo in modo intelligente una riflessione alla portata di tutti).

Organizzazione pubblica intermediata dalle imposte: da clienti a utenti

Le spese pubbliche a vantaggio degli utenti sono finanziate dai contribuenti. Qui non ci importa indagare in quale misura i contribuenti coincidano con gli utenti. Ci interessa invece esaminare il ruolo del cliente come controllore della qualità del servizio. Un punto fermo sull'organizzazione pubblica della convivenza sociale è che essa è intermediata: non c'è il cliente che paga il servizio, ma il contribuente che paga le imposte e l'utente che riceve il servizio gratis. L'organizzazione sociale privata, dove il cliente paga, e può protestare, e il padrone si preoccupa di tenerlo soddisfatto, è molto più diretta, cioè meno intermediata; non a caso, l'intervento pubblico, nella storia, era residuale rispetto a meccanismi basati sul consenso, e limitato a settori, come la difesa e le infrastrutture, in cui lo scambio tra privati, per definizione, era inadeguato.

La pressione degli utenti su scuole, ospedali, trasporti, assistenza, urbanistica, energia etc., non è diretta, come sarebbe in un contesto di mercato, ma è filtrata dalla mediazione politica e dei mass-media. L'interlocutore è la società nel suo complesso, non i malati e i loro parenti, non gli alunni e i loro genitori; rispetto all'insieme dell'opinione pubblica gli utenti restano una minoranza, oltretutto neppure compatta, e possono far sentire la loro voce molto meno dei "clienti che pagano". Questi ultimi avevano "diritti soggettivi", mentre agli utenti restano solo "interessi legittimi", filtrati da leggi e regolamenti di ogni tipo, spesso inutilmente ammantati da belle parole. L'intervento collettivo è quindi intralciato dagli stessi

¹¹⁸ In America *Liberal* vuol dire un po' di sinistra.

¹¹⁹ La frase di Friedman riconferma l'accessibilità dell'economia, come parte del sapere umanistico sociale.

formalismi legalistici, dalle stesse deresponsabilizzazioni, dalle stesse illusioni sul “governo della legge”, descritte per la tassazione attraverso le aziende. Le leggi feticcio, nate per dire qualcosa in conferenza stampa e che poi creano solo problemi¹²⁰, si ripropongono come altrettante disfunzioni della spesa pubblica.

*Il controllo
sociale
mediatico e i
suoi limiti*

Il cliente è trasformato in utente, cui resta la possibilità di farsi sentire come opinione pubblica, i cui atteggiamenti sono interpretati dai mezzi di informazione e dalla politica; il controllo sociale dell'organizzazione collettiva della convivenza è così più diluito e casuale di quello che il mercato, lo scambio, esplicano sull'organizzazione privata; anche perché l'opinione pubblica è frammentata in innumerevoli individui dispersi nelle loro occupazioni e preoccupazioni, senza tempo né interesse ad informarsi sull'efficienza dei servizi pubblici.

Il punto di equilibrio delle strutture pubbliche è quindi mantenere l'insoddisfazione di utenti senza possibilità di scegliere entro limiti di guardia, evitando proteste clamorose davanti ai media e alla politica; questi ultimi sono infatti i veri referenti dell'organizzazione sociale basato sull'intervento pubblico; che si materializza in una burocrazia tiranna, tendente a “tirare la corda senza farla spezzare”, fermandosi in un attimo prima che l'insoddisfazione degli utenti dia imbarazzi mediatico politico.

*Da clienti
paganti a
possibili
piantagrane:
dalla carta
moneta alla
carta bollata.*

Agli utenti, come tali, i servizi sociali non costano nulla, perché il costo ricade sui contribuenti, in un circuito “entrate-spese” intermediato dallo stato, e quindi, inevitabilmente, da una burocrazia.

I “potenti” si preoccupano poco di queste disfunzioni: le varie burocrazie dei vari settori intermediati dallo stato si trovano davanti ad altre burocrazie, in settori diversi, ma i loro esponenti hanno sempre modo di poter “chiedere favori”, essendo in condizione di contraccambiare. Dove gli utenti-potenti sono accolti con mazzi di fiori, e quelli qualunque con indifferenza, mentre almeno i clienti sono tutti uguali.

Per gli altri utenti resta, come magra consolazione, la possibilità di piantar grane, con reclami e ricorsi; gli arzigogoli della carta bollata prendono il posto della più lineare carta moneta, e si basano spesso, nell'attacco e nella difesa, su cavilli e formalismi legulei, che rendono un incubo il rapporto tra cittadini comuni e organizzazioni pubbliche; dove si innesca, saltati i meccanismi dello scambio, la deresponsabilizzazione, come tendenza a proteggersi dai piantagrane.

*Quando
l'eccessiva legalità
diventa rigidità*

Senza un referente di efficienza, ma con il solo referente formale del “rispetto della legge” si accumulano gli sprechi delle amministrazioni pubbliche, come ricordano le infrastrutture iniziate e abbandonate, i cavalcavia che pendono sul nulla, i macchinari diagnostici arrugginiti e obsoleti, gli alberi stradali piantati e seccati perché nessuno li inaffia, gli uffici cui nessuno sa bene cosa far fare, gli ospedali costosi come le cliniche di Beverly Hills, ma dove spesso curano i degenti come in un Lazzaretto di Calcutta, magari facendoli morire nell'indifferenza¹²¹. Per rendersi conto degli sprechi basta aprire gli occhi o guardare “striscia la notizia”. Più difficile è capire che si tratta di un riflesso di formalismi legalistici che mortificano il buonsenso, generano deresponsabilizzazioni nel solco delle illusioni sul “governo della legge”, degli automatismi burocratici. L'individualismo creativo italico e lo statalismo avvocatesco si mischiano in una miscela di inefficienza che utilizza la legalità alla ricerca di pretesti per la convenienza e la comodità. E' una miscela devastante per colpa della quale la nostra organizzazione pubblica brucia risorse molto

¹²⁰) Oppure risolvono problemi sostanzialmente amministrativi, in una organizzazione sociale che cerca “coperture normative” a tutti i livelli, e il parlamento italiano, come affermava Nanni Moretti, parafrasando una frase di Craxi, si logora a “*legiferare sul prezzo del miele industriale, sulle scuole di flauto traverso e di flauto dolce, sul colore delle strisce pedonali, sulla pericolosità delle cacche dei piccioni nei nostri centri storici*” (youtube nanni moretti il portaborse 2, quinto minuto)

¹²¹) tanto per ridere su vicende da me tristemente vissute cfr. You tube la scenetta dell'ospedale da L'araba fenice battendo *Lo scrondo 03* con l'infermiere romanaccio che urla “*aho' è morto er quindici, la Roma ha vinto!*”.

superiori rispetto ai servizi che restituisce¹²², con inefficienze degne del socialismo reale; rispetto alle quali scompare il moralismo con cui a parole ci si indirizza all'evasione fiscale, mentre l'opinione pubblica è molto più indignata per gli sprechi nella spesa.

Questi labirinti della spesa pubblica interagiscono con un piccolo capitalismo familiare diffuso, facile all'intrallazzo e alla corruzione, specie nelle aree di osmosi pubblico privato, come gli appalti, la sanità convenzionata, gli incentivi pubblici allo sviluppo e simili. Tutti settori dove chi riesce a muoversi nei labirinti burocratici riesce a farsi finanziare di tutto con risorse pubbliche, fino agli scandali e ai saccheggi *formalmente a posto*. Al contrario, se "nessuno spinge", il legalismo burocratico ferma subito le spese utili, per la mancanza di un timbro o di un parere¹²³; la legalità formale mortifica il buonsenso e crea rigidità.

*I paradossi della
mancanza di fondi
e della
abbondanza di
fondi*

Dietro ai paradossi mediatici sulla mancanza di soldi per compiti fondamentali di alcuni comparti pubblici non c'è la reale carenza di fondi, ma la rigidità della loro gestione¹²⁴; magari qualche comparto ha difficoltà di spesa e qualcun altro deve inventarsi lavori inutili per esaurire le proprie assegnazioni di bilancio¹²⁵. L'organizzazione legalistico-formale dell'intervento pubblico, in una certa misura necessaria per motivi di ordine, può degenerare, ostacolando spese necessarie e addirittura generando spese inutili. La catena decisionale infatti si frammenta, diventa autoreferenziale, vive di vita propria, di comandi che si intrecciano e nessuno controlla nel loro complesso. Perché la legge si scrive per dire qualcosa in conferenza stampa, ma poi vive di vita propria, e determinati uffici per coprirsi le spalle, devono eseguire determinate spese, magari parzialmente o totalmente inutili, perché una disposizione gerarchicamente superiore impone loro di "fare qualcosa". Nella burocrazia legalistica, spese del tutto inutili, o anche dannose, vengono fatte solo perché "qualcuno aveva previsto qualcosa", in funzione di determinati obiettivi o suggestioni diffuse nel gruppo sociale. Al contrario, molte spese utili richiederebbero pochi soldi, ma nessuno ha voglia di aprire una procedura burocratica per spenderli; purtroppo, dove la procedura c'è, oppure il piatto è sufficientemente ricco per assorbire i "costi transattivi" della pratica burocratica, si possono buttare via milioni e milioni.

*Sprechi, visibilità
politica e
copertura
burocratica*

La mancanza o l'opacità del mercato, per la spesa pubblica, rischia di produrre sprechi, a prescindere da qualsiasi corruzione; è logico che i funzionari delle organizzazioni pubbliche si occupino della loro copertura interna rispetto alla normativa, mentre chi redige la normativa si preoccupa della copertura mediatica, della visibilità politica. Del buonsenso, della logica, importa solo quando minaccia le suddette coperture interne o la visibilità politica. Accade spesso che iniziative pubbliche vengano intraprese, come perché un'autorità politica vuole "visibilità", in campagna elettorale, e una volta ottenutala, posata la prima pietra, se ne disinteressa; a questo punto, spesso, subentra l'abbandono, che può dipendere da pastoie burocratiche, mancanza sopravvenuta di fondi, disinteresse delle nuove autorità politiche per iniziative avviate dalle precedenti, che magari si intendono criticare. Può esserci anche un intreccio di queste cause alla base delle opere iniziate e mai compiute, degli uffici con decine di persone che non sanno cosa fare a parte prendere lo stipendio (abbiamo visto che è un rischio anche delle imprese private, figuriamoci nelle organizzazioni pubbliche). Magari la politica è volubile, come l'elettorato, e magari qualche volta la mancanza di fondi, o il degrado dell'opera iniziata dalla precedente giunta, sono un argomento per la nuova; al politico interessa il taglio del nastro, gli articoli sui giornali, le voci che girano tra la gente. E per questo, ad onta di ogni esigenza di pianificazione, non c'è interesse politico, una volta riscosso il dividendo

¹²² In molti settori si arriva all'estremo che l'organizzazione pubblica prende soldi e restituisce seccature.

¹²³) E' naturale che nel legalismo burocratico ci si esponga quando c'è un interesse personale, mentre ci si cautele quando l'interesse è solo quello collettivo (la responsabilità è una cosa che ci si prende a pagamento, come emerge dalla simpatica *scenetta del garage* che si può vedere battendo su youtube *Fantasma a Roma Marcello_Mastroianni 4/5*). Magari fosse solo corruzione: accanto ad essa, e molto più dannoso, è il desiderio politico di visibilità mediatica, facendo parlare di sé inaugurando un'opera pubblica che poi non sarà terminata. Ma intanto la visibilità politica c'è.

¹²⁴) Una cosa che si dice spesso è "mancano i soldi per la benzina delle volanti della polizia", ma il problema, per le ragioni indicate nel testo, è contabile burocratico, non finanziario.

¹²⁵ Anche perché "non spendere" i soldi pigramente assegnati in sede di assegnazione del bilancio può comportare accuse di inefficienza e riduzioni degli stanziamenti successivi.

politico per l'iniziativa, sforzarsi e portarlo avanti, consumandovi risorse che potrebbero essere indirizzate a nuovi "tagli di nastro", a nuove forme di visibilità; l'iniziativa pubblica più utile, cioè di finire quanto era stato iniziato, si scontra paradossalmente con queste logiche; dove anzi la rovina di un'opera pubblica maldestramente iniziata può essere ritorta contro il suo vecchio promotore. Le logiche di massimizzazione del consenso possono essere l'apoteosi dello spreco, almeno finché questo non diventa strumento di consenso. Insomma, della buona amministrazione "anonima", che non fa notizia, importa poco alla politica, mentre l'amministrazione vuole essenzialmente coprirsi. Saranno riflessioni che non spiegano tutto, ma contribuiscono a capire perché l'Italia è piena di cattedrali nel deserto, di strade che finiscono nei campi di granturco, di incompiute di Schubert, di uffici che girano a vuoto per nulla, di macchinari costosissimi fermi, perché nessuno affronta le procedure di acquisto di pezzi ormai secondari.

Il margine di cui le istituzioni amministrative dispongono per applicare secondo buonsenso le indicazioni legislative viene mortificato dalla concezione formalistica e legalistica del diritto come "esame dei materiali", di cui diremo al par. &&. La fisiologica esigenza di certezza, ordine e programmazione, immanente nella legge, si irrigidisce degenerando gradualmente in un formalismo che mortifica il buonsenso¹²⁶; un formalismo-legalistico che rappresenta la degenerazione della legge, cioè il travisamento del suo spirito e che fa vivere di vita propria la spesa pubblica. Che deve invece trovare un compromesso tra la legalità, portatrice di ordine e cautela contro gli abusi, e ricerca della soluzione migliore nel caso concreto; la programmazione normativa, come tutti gli enunciati del linguaggio umano, ha margini.

La valutazione della soluzione migliore comporta una assunzione di responsabilità, e costringe a "mettersi in gioco", mentre la predeterminazione legalistica consente "coperture"; sono quindi prevedibili sbilanciamenti a favore della rigidità, del desiderio di copertura, della deresponsabilizzazione; i cui estremi sono quelli in cui si preferisce seguire il protocollo medico, che ci lascia perplessi nel caso di specie, ma non ci espone a rischi, anziché assumersi la responsabilità di un intervento diverso, per il quale in caso di successo nessuno ci ringrazierebbe, ma ci esporrebbe a censure in caso di fallimento; anche la scelta delle spese utili o meno, la valutazione della ricchezza nascosta, comportano la necessità di esporsi, mentre il "governo della legge" rende rischioso farlo.

La società lo avverte, anche se inconsciamente, e ciò spiega la tendenza, subliminale, alle "liberalizzazioni", alla aziendalizzazione, che però resta a livello di aspirazione, in assenza di concetti e teorie per gestire la complessità dell'organizzazione sociale.

A proposito della spesa, quindi, gli uffici pubblici sono tra l'incudine della mancanza di fondi e il martello della loro sovrabbondanza: magari per anni si piange miseria per ottenere stanziamenti, poi quando i soldi arrivano, possono essere anche troppi e subentra l'ossessione di spenderli, se non altro per poterne avere ancora in futuro. All'omissione di spese utili "per mancanza di fondi", fanno riscontro gli sprechi per sovrabbondanza di fondi, magari in settori diversi dello stesso centro di spesa. Riflettere sul legalismo come importante concausa degli sprechi delle pubbliche amministrazioni meriterebbe studi appositi sull'analisi giuridica dell'economia.

Lo "stato di diritto", complicato dalla rigidità legalistica, rischia di diventare uno "stato di favori", proprio per via di una confusione nata dalla disumanizzazione della legge e dalla sua trasformazione in un feticcio; con gravi danni al buonsenso, e al patto sociale che lega gli italiani. Il denominatore comune è sempre l'illusione di poter sostituire "il governo degli uomini in base alla legge" col "governo della legge dietro cui gli uomini ripariano le loro decisioni", per non mettersi in gioco, per non spiegare, per non decidere. Ecco perché il "governo della legge" può essere un nuovo strumento utilizzato per coprire il "malgoverno degli uomini" col solito formalismo. In materia di spesa pubblica questo non combatte abusi e sprechi, ma addirittura li può alimentare, e certamente alimenta la deresponsabilizzazione, il lassismo, i piccoli compiacimenti, le convenienze private, fornendo anche un alibi per scaricare la responsabilità sull'"onnipotente legislatore". E naturalmente scoraggiando i pubblici funzionari che avessero intenzione di fare qualcosa solo "nel pubblico interesse", perché "serve davvero". Il formalismo legalistico sta quindi facendo del "chi te lo fa fare" uno dei principali fili conduttori per comprendere l'organizzazione pubblica italiana.

*La burocrazia
come
degenerazione*

¹²⁶ Abbiamo detto che, giuridicamente, il buonsenso è l'assetto dei valori che apparirebbe preferibile, a prescindere dalle predeterminazioni normative, ovviamente redatte "ex ante"; entro certi limiti queste predeterminazioni esprimono esse stesse il valore della certezza e prevedibilità dei rapporti, ma poi - quando stridono con il resto del sistema dei valori - devono essere disconosciute dalle istituzioni, anche a prescindere da una loro formale abrogazione. quella che appare

Il problema non deriva dalla qualità, o quantità, delle regole, né può essere risolto con “nuove regole”, ma solo con un diverso atteggiamento verso le regole, non più meccanicistico. Dove le regole servono a indirizzare, non ad eliminare, la valutatività del diritto; perché solo comprendendo “cosa bisogna valutare”, in relazione alla funzione svolta, si capisce cosa “davvero dice” la legge, senza fare l'accademia della crusca su espressioni esteriori. Solo tecnicizzando il buonsenso, senza smarrirlo, si possono infatti gestire normative molto di dettaglio, come quelle anglosassoni o comunitarie¹²⁷. Dove non ci si illude di scaricare sulla “regola” qualsiasi valutazione umana, né di risparmiarsi una riflessione e una responsabilità rifugiandosi nelle spire di un insindacabile tecnicismo. Che crea la pretesa di avere una regola ad hoc, di applicare anziché “decidere”, disumanizzando qualsiasi regola, decontestualizzandola. Ciò provoca intoppi e bizantinismi anche quando la legislazione è stringata e di principio. Figuriamoci quando la normativa è casistica come quella comunitaria o anglosassone. L'atteggiamento acritico, acefalo, compiaciuto di un tecnicismo meccanicistico e formalistico, rischia di trasformare qualsiasi regola in una burletta, mortificando le valutazioni, architrate di tutto il sapere umanistico sociale, compreso quello giuridico. Sono qui le radici di espressioni come “assumersi le proprie responsabilità”, che invece di essere normale è visto, negli ambienti pubblici e parapubblici, come una larvata minaccia o un atto di eroismo, rispetto al “chi te lo fa fare”. E' una disfunzione nazionale in agguato per ogni forma di intervento pubblico in questo paese. Dove occorre recuperare coesione sociale, sia con la “richiesta delle imposte” sia con la ragionevolezza della spesa.

Destra, sinistra
ed innumerevoli
dosaggi
dell'economia
mista

Questi lati oscuri dell'organizzazione pubblica della convivenza sociale non vogliono dire che sia sempre meglio quella privata. Anzi, si prefiggono di dimostrare che l'accettazione di una “economia mista” è un punto di partenza, come del resto è sempre stato nella storia. Il profitto di una azienda privata può essere il prezzo di una organizzazione più efficiente, mentre l'organizzazione pubblica, senza profitto, può essere meno efficiente, cioè più costosa e meno produttiva di servizi per i cittadini. Non ho detto “è così”, ma che “può essere così”, perché ci sono molte variabili che possono rendere erronea l'affermazione secondo cui i servizi sono più efficienti quando “c'è una azienda privata che mira al profitto”.

Il problema dell'organizzazione sociale si riduce quindi a come combinare intervento pubblico e iniziativa privata a seconda del settore sociale e delle esigenze generali del gruppo. Non si tratta di scegliere un modello rigido una volta per tutte, perché nemmeno Oscar Giannino privatizzerebbe la polizia, né Rifondazione comunista nazionalizzerebbe i ristoranti. Dovrebbe importare poco che un servizio sia pubblico o privato, rispetto a “quanto costa” e “come funziona”, sotto il profilo dell'interesse generale, dell'efficienza, della coesione sociale, etc, ma qui il discorso diventa molto più complesso dei battibecchi tra liberisti e statalisti. Che poi non è, come sempre nelle riflessioni sulla convivenza sociale, una contrapposizione netta, ma una questione di sfumature, che supera gli schematismi primitivi di “destra e sinistra”, ormai formule prive di significato economico, ma che vagamente indicano sfumature sulle concezioni del mondo. Rispetto alle quali a me piacerebbe combinare ideali di sinistra¹²⁸ con una organizzazione sociale “di destra”, cioè basata per quanto possibile sull'iniziativa, la flessibilità, l'adattamento ai casi particolari, la valutazione concreta dei bisogni, l'attenzione ai valori umani, ai bisogni dei clienti. Trovando ovviamente un modo per garantire alcuni servizi, ritenuti essenziali o importanti per la coesione sociale, a chi non se li può permettere. L'altro estremo, il peggio che possa capitare a un paese,

¹²⁷ In quei contesti ci sono montagne di regole, tutti gli eserciti hanno sempre avuto minuziosi regolamenti e tutte le aziende hanno voluminosi manuali di comportamento, sempre filtrati però dal buonsenso, dalla ragionevolezza e dall'economicità, concetti che ci vengono ricordati a livello europeo.

¹²⁸) Basati cioè sulla sobrietà, sulla solidarietà umana, sul rifiuto di sentirsi migliori degli altri, sulla condivisione, sul disinteresse per le vanità materiali, sull'impegno sociale, sul guardare le terre del mondo come se fossero mie e le mie come se appartenessero all'intera umanità, sulla convinzione di essere nati per gli altri ricambiando così la natura per averci generato; queste ultime riflessioni sono di Seneca, che anticipava, secondo l'accessibilità delle scienze sociali, un autentico atteggiamento “di sinistra”. Insomma, un esistenzialismo “di sinistra”, che ritroviamo nella fine di qualcuno era comunista di Gaber, dove *qualcuno credeva di essere comunista perché pensava di poter essere vivo e felice solo se lo erano anche gli altri*.

sono i disvalori, le meschinità, gli egoismi, le prevaricazioni, i compiacimenti del potere, i compiacimenti di “essere migliori di qualcun altro”, in un contesto statalista; un contesto statalista dove questi “vizi privati”, come sepolcri imbiancati, si esaltano con il rinvio a leggi pervase da un luminoso scopo, ed ipocritamente tradite tutti i giorni per pigrizia, deresponsabilizzazione, fatua vanità, prima ancora che per vera e propria malvagità. L’organizzazione pubblica della convivenza sociale, più che limiti astratti, dovrebbe fermarsi quando comincia a far emergere queste disfunzioni, e a diventare quindi “disumana”, con le kafkiane assurdità che ci sono state mostrate dal socialismo reale. Però, anche se il muro è fortunatamente caduto, il problema delle disuguaglianze sociali, della loro giustificazione ed accettabilità, è tutt’altro che finito. Ma non è questo il momento di parlarne¹²⁹.

Le preoccupazioni reali della politica: consenso, coesione sociale, e gettito.

*Un’immagine
distorta del
legislatore*

Nell’appiattimento del diritto sulla legislazione il legislatore è visto come una specie di “semi-dio”, al tempo stesso criticato e invocato; l’odio-amore verso il potere¹³⁰, la difficoltà dei giuristi a trovare un proprio ruolo, spesso li spinge a diventare “consulenti dei ministri”, non solo per visibilità, ma per autentica gratificazione personale; il diritto diventa “epifania del potere”, più che “riflessione sull’organizzazione sociale”, la legge un feticcio e il legislatore quello che “può tutto e sa tutto”; spinge ad affermare che ci vorrebbe “una scelta politica”; come se questa scelta fosse possibile in una società disorientata, lacerata da varie schizofrenie che anche le istituzioni politiche inevitabilmente rispecchiano. Quando la società è combattuta tra esigenze chiaramente contrapposte, una scelta politica può esserci, ma quando la società è confusa, la politica può solo barcamenarsi, vivere alla giornata, come chiunque farebbe al suo posto.

*Coesione e
consenso come
preoccupazioni
della politica*

Le aspirazioni e le funzioni della politica sono però ben diverse, rispetto alla ricerca della razionalità, e riguardano il consenso e la coesione sociale; il consenso rileva nell’immediato per il politico, e la coesione sociale nel lungo periodo per gli statisti, caratteristiche che albergano in dosaggi diversi in chiunque si dedichi alla politica¹³¹. I pochi politici che sanno qualcosa di tributi¹³² devono interagire con la stragrande maggioranza dei colleghi, che ha solo la cultura generale diffusa tra le classi dirigenti, ripresa e filtrata dai “media”. Comunque i politici non hanno il compito di essere esperti di settori specifici ma di questioni generali, essendo lo specchio della collettività; e infatti la confusione della politica verso la tassazione attraverso le aziende rispecchia quella di tutta la società.

*Riflessi legislativi
del
disorientamento
dell’opinione
pubblica*

Portare la razionalità nella convivenza sociale, nell’organizzazione collettiva dei servizi pubblici, aumentare la consapevolezza degli individui, è solo indirettamente una proprietà degli uomini di governo; essi non possono certo supplire alle carenze degli studiosi dei vari settori della convivenza sociale, ma al massimo recepirne attivamente le riflessioni più convincenti, cioè quelle che riescono a diffondersi nella

¹²⁹) Una ottima tesi di laurea in scienza delle finanze potrebbe riguardare appunto il prezzo da pagare, in termini di burocrazia, ad una maggiore giustizia sociale, e se sia possibile avere giustizia sociale senza burocrazia. Perché il problema è ciclico, si pose prima del comunismo e si porrà dopo la sua archiviazione.

¹³⁰) dove il motivo conduttore è “il pasticcio deriva da errori del legislatore, invochiamo un intervento legislativo che vi ponga rimedio” (ovvero *maledetto legislatore aiutaci tu*)

¹³¹) Un po’ sono politici e un po’ statisti, secondo varie combinazioni.

¹³²) E’ una minoranza infima tra cui possiamo ricordare Vanoni, Visentini, Usellini, Visco, Tremonti, Biasco, Leo, Molgora, V. E. Falsitta, ed altri che per estrazione accademica o professione erano competenti in materia di tributi, dal punto di vista giuridico od economico. Vedere come ciascuno di essi ha interagito con le classi dirigenti e l’opinione pubblica sarebbe un interessante argomento di tesi di laurea, una volta fissate le cornici della tassazione attraverso le aziende.

pubblica opinione. Nell'immediato, infatti, sono la coesione sociale e il consenso ad ispirare le azioni degli uomini politici, da Alcide De Gasperi a Cetto La Qualunque, nelle varie sfumature tra politicanti, preoccupati soprattutto delle prossime elezioni, e statisti, preoccupati delle generazioni future.

Una volta data una certa visione di un problema dell'organizzazione sociale, la politica finisce inevitabilmente per esserne schiava, perché essa sintetizza gli unori dell'opinione pubblica, come accade ad esempio per le schizofrenie sociali sul fisco, di cui abbiamo detto al par. &&. La politica è l'espressione della società, di un gruppo sociale, non è qualcosa che viene imposta dall'esterno¹³³. I difetti della politica spesso sono i difetti del gruppo sociale. Infatti, mai un netto cambiamento dell'ordinamento politico ha prodotto un cambiamento nel gruppo sociale, il carattere umanistico della politica.

*Il legislatore e
l'individualismo
creativo*

L'opinione pubblica italiana è incostante, assorbita nei propri problemi, desiderosa di delegare, ma volubile, mutevole, bisognosa di grande attenzione da parte dei politici; che quindi non possono né sostituirsi all'accademia nello spiegare la tassazione attraverso le aziende, né perdersi dietro alle mille forme di determinazione della ricchezza ai fini tributari o alle mille casistiche della gestione della spesa pubblica. L'accademia finisce però non solo per essere inutile, ma dannosa, in quanto la sua tendenza a complicare il nulla, o aspetti elementari della convivenza sociale, rappresenta un pessimo modello per i pochi pratici che vogliono approfondire, e tiene lontani dalla riflessione gli altri. Quindi l'atteggiamento più giusto che si può avere verso l'accademia è ignorarla, evitando di farsene condizionare, e soprattutto di prenderla sul serio.

In una situazione di confusione e disorientamento, che travalica le sue competenze¹³⁴, la politica può solo cercare di limitare i danni d'immagine connessi al suo compito di "fare le leggi", pensa a quello che occorre dire in conferenza stampa. L'espressione politica di un'opinione pubblica che nel disorientamento "si arrangia" e "improvvisa"¹³⁵, fa giustamente la stessa cosa, gestendo al meglio, in termini di coesione sociale e di consenso, i problemi così come vengono, alla luce degli spazi di comunicazione disponibili e di quanto gli ascoltatori possono capire.

*La gestione
politica delle
ambiguità
normative*

E' quindi del tutto normale, per la politica, perseguire la coesione sociale e il consenso in modo diverso verso i diversi gruppi sociali; ad onta della suprema razionalità legislativa, presupposta dal formalismo accademico, le leggi consapevolmente ambigue sono più "vendibili" politicamente alle varie tipologie di interlocutori. Di tali leggi si possono infatti mettere in risalto aspetti diversi, e letture diverse, a seconda che si parli a industriali, artigiani, commercianti, varie categorie di lavoratori, gli investitori esteri, ai risparmiatori e a tanti altri segmenti di società, aggregati secondo interessi, esigenze e valori del tutto diversi. Perché la politica è prima di tutto un simbolo che lancia messaggi, agisce sulle suggestioni, per tenere assieme la società, e la legge è il suo principale strumento di comunicazione. Di cui ci si preoccupa per cosa dire in conferenza stampa dopo il consiglio dei ministri, non in cassazione dieci anni dopo. La politica deve preoccuparsi della legislazione prima di tutto per come la vede l'opinione pubblica, cioè per come può essere veicolata, criticata o approvata, da mezzi di informazione che hanno, con la società, il un rapporto di interdipendenza. La politica, nel corso dei decenni, ha seguito istintivamente le potenzialità della tassazione "attraverso le aziende", senza capire i motivi dei suoi successi e fallimenti; i pregi e i difetti della tassazione attraverso le aziende furono ricondotti sbrigativamente ad onestà e disonestà di un corpo sociale unitario. Senza neppure capire il ruolo delle aziende, cui bisognava guardare per trovare i necessari compromessi tra tutti i punti di vista per determinare la ricchezza ai fini tributari. E' del tutto legittima l'attenzione della politica all'"immediato", alle urgenze, alle contingenze, alle improvvisazioni necessarie alla visibilità mediatica: perché la politica non è il tutore del gruppo sociale, quel "vecchio padre saggio o quell'amorosa madre di cui tutti sentiamo il bisogno, ma la politica è lo specchio della società. Come diceva Satta, sono gli schiavi che creano i faraoni. L'opinione pubblica è indaffarata nelle proprie faccende, la gente ha da fare, non può soppesare pregi e difetti di tutti gli aspetti dell'organizzazione sociale; quindi la

¹³³ salvi casi coloniali, ma lì vi è l'accettazione in una certa misura

¹³⁴) In quanto il legislatore non è l'essere perfettissimo creatore del cielo e della terra, onnisciente e onnipresente, di cui ci parlavano al catechismo.

¹³⁵) Secondo l'individualismo creativo italico, già più volte commentato, ma in buona parte sarebbe costi in molti altri paesi del mondo.

politica ha una delega, e quanto più è complicato avere questa delega, tanto meno c'è tempo per occuparsi della prosaica gestione dell'organizzazione collettiva. Per questo è assurdo chiedere alla politica di portare la razionalità, attraverso la legislazione, in un settore della convivenza intriso nella confusione, proprio per l'incapacità di chi avrebbe dovuto spiegarlo.

Il consenso arriva per ragioni ineffabili, con cui in parte interagisce l'immagine con cui la politica agisce e si occupa della cosa pubblica. Il politico viene valutato su basi prevalentemente emotive con una componente di razionalità, anche perché la società è formata da individui troppo calati nei propri problemi personali per non affidarsi alle sensazioni, nella manifestazione del consenso elettorale. Che ha bisogno di veder incarnato qualche sogno, o soddisfatto qualche bisogno, prima di tutto quello di "delegare" con criteri in buona parte istintivi, non certo facendo il bilancino degli interventi sulla viabilità, sulle scuole, gli ospedali, la tassazione e simili. La performance dei politici è stimata istintivamente, e confrontata con quanto avrebbe potuto fare l'opposizione, e coi suoi rischi potenziali, che da noi per decenni è stata "antisistema", bloccando quindi ogni ricambio. L'elettorato ragiona insomma per immagini, non certo spulciando la confusionaria rendicontazione delle gesta politiche e delle proposte, che fanno perdere o prendere consenso più per come sono comunicate che per come sono in realtà. Ma tra comunicazione e realtà c'è una certa relazione, perché l'immaginario collettivo è fatto di sostanza. Non misurata razionalmente, come pretenderebbero i teoremi degli economisti, che vorrebbero modellizzare anche il consenso elettorale (vedi teorema di Arrow); è una relazione tra istinto, percezione e ragione, tipica dell'indeterminatezza e delle sfumature intermedie della condizione umana. La modellizzazione è assurda, ma le ipotetiche preferenze elettorali e di simpatia sono valutabili, e ad esse guardano i politici. Che non sono indifferenti o sprezzanti verso le spiegazioni dei fenomeni sociali, ma vogliono vederne i riflessi in termini di coesione e consenso sociale. La politica può anche farsi influenzare da spiegazioni convincenti e di ampio respiro, ma non certo quando si tratta dei tecnicismi su cui i professionisti del dettaglio invocano un "intervento risolutivo del legislatore", dopo ovviamente averlo abbondantemente criticato. Appaiono quindi ingenerose le feroci critiche impersonalmente rivolte al legislatore, salvo magari invocarne l'intervento subito dopo, e strizzare l'occhio al potente di turno quando "abbiamo l'onore di averlo qui presente al convegno". Cresce così la comoda tendenza dei conoscitori della materia ad andare a rimorchio della legislazione, attenuando le iniziative analitico-propositive, scaricando le disfunzioni su responsabilità del legislatore. Senza una organica sistematizzazione teorica della materia, i politici saranno sempre preda di parole d'ordine emozionali, come in materia tributaria, la "lotta all'evasione", "tutela del contribuente", "rilancio dello sviluppo", competitività del sistema, etc,

*Schizofrenia
sociale e bilanci
aritmetici e politici*

Le involontarie e inspiegabili sperequazioni della tassazione attraverso le aziende sono una patata bollente per la politica; essa da una parte prende tempo, promettendo riforme, simbolo positivo di "cambiamento" e "miglioramento"; è difficile però riformare senza sapere bene cosa ci accade attorno, abbandonando meccanismi assestati per andare verso l'ignoto. Rischiano in termini di consenso, prima che di gettito; perché il bilancio politico delle riforme fiscali rischia di essere diverso da quello aritmetico; chi ne è stato avvantaggiato non ringrazia, e magari neppure se ne rende conto, assorbito com'è dai suoi problemi (tanto più che dando atto del miglioramento sarebbe in difficoltà a chiedere di più). Chi invece è stato penalizzato reagisce rabbiosamente, col risultato che dieci riforme favorevoli ciascuna al 90 per cento della popolazione, e penalizzanti per il restante dieci per cento, scontenterebbero tutti se quest'ultimo dieci per cento fosse sempre diverso. Il fatto è che la gratitudine, la riconoscenza, sono virtù molto rare da parte dell'opinione pubblica. Anche per questo, al di là delle dichiarazioni di facciata, i politici più accorti sono sempre molto cauti rispetto alle riforme fiscali, e le pongono in essere con attenzione al consenso politico, più che alla precisione concettuale.

I vincoli al legislatore, in termini di consenso, sono infatti molto forti: una tassazione "punitiva" ad esempio è socialmente accettabile solo se riferita a fenomeni socialmente disapprovati, come è accaduto per la c.d. "porno tax", per le disposizioni sulle "società di comodo" e per la "robin hood tax" (un aggravamento della tassazione sui petrolieri e le banche), ovvero per imposte su generi di lusso o inquinanti,

come i Suv. Al di là di questi casi estremi, tutte le categorie di contribuenti hanno qualcosa di sensato da dire di fronte a disposizioni che li riguardano, un punto di vista ragionevole sulla determinazione della loro ricchezza. La politica, nonostante la sua pretesa onnipotenza, è quindi come impotente davanti ai disorientamenti dell'opinione pubblica, e alle sue contraddizioni. .

L'organizzazione pubblica non guarda al mercato ma alla politica, quindi all'opinione pubblica e alle sue espressioni mediatiche (internet, manifestazioni in piazza, telecamere e *audience*) è un misto di tutte le forme di visibilità. Ha infatti bisogno di un retroterra per quanto riguarda la gestione di aspetti complicati della convivenza sociale, a questo servono i tecnici. I tecnici sono quelli che lavorano e mantengono la consapevolezza sociale sulle linee strutturali dell'organizzazione sociale indipendentemente dalla mutevolezza dei simboli politici. Quindi indipendentemente dall'avvicinarsi dalla mutevolezza delle immagini che per pochi punti percentuali si accaparrano la maggioranza.

La politica garantisce l'ordine sociale privato, il quale una volta che entra in conflitto con la presa di coscienza di alcuni gruppi sociali può essere sovvertito da una rivoluzione. Nelle società ingiuste, nell'*ancien régime*, nella rivoluzione di ottobre, la politica tutelava un assetto sociale che era considerato contrario ai valori dei più (la rivoluzione francese se la prende con la politica perché la politica dava troppo ai nobili e non a sufficienza ai borghesi), la rivoluzione americana è una rivoluzione nazionale, ma non una rivoluzione sociale, mentre la rivoluzione francese è anche una rivoluzione sociale, borghese e talvolta con strumentalizzazione delle classi popolari, la rivoluzione sovietica è una rivoluzione ideologico-politica e ovviamente sociale. Le rivoluzioni travalicano la difesa, la sanità, le ferrovie, l'istruzione....la politica non viene sovvertita perché non svolge bene il suo mestiere in ordine di efficienza...l'organizzazione politica è il contenitore dei rapporti di valore e di proprietà, quindi della ripartizione della ricchezza tra i privati. La politica è il garante dei rapporti tra privati.

Spesso le riforme si fanno senza bisogno di una rivoluzione. Le nostre riforme agrarie¹³⁶, che prevedevano, tramite l'esproprio coatto, la distribuzione delle terre ai braccianti agricoli, frammentando i grandi latifondi e rendendo i braccianti piccoli imprenditori, le abbiamo fatte senza ricorrere a sollevazioni popolari.

¹³⁶ La prima riforma agraria fu varata con la legge stralcio n. 841 del 21 ottobre 1950, era il secondo dopoguerra e in parte fu finanziata con i fondi del Piano Marshall

Fino ad ora abbiamo considerato le organizzazioni sociali, ossia le aziende private, che hanno come riferimento il mercato. È venuto il momento di considerare le organizzazioni sociali che hanno come punto di riferimento il gruppo sociale, quindi non più i clienti, ma gli utenti, e non più presi singolarmente, ma come gruppo o come “utenza” (il ministero dei trasporti si preoccupa dell’insieme dei cittadini) . Proprio perché non c’è una clientela, ma solo un’utenza, non c’è un controllo efficiente nell’organizzazione pubblicistica, poiché non esiste il meccanismo di controllo tipico del mercato.

La burocrazia come fenomeno delle organizzazioni sociali complesse

Tutto sommato la vita lavorativa dell’impiegato pubblico è meno esposta a queste dinamiche avvilenti, poiché si conserva, il più delle volte, una visione d’insieme del proprio lavoro, se ne vedono le finalità se non altro sociali. Questa differenza sostanziale sta nel fatto che la stessa azienda non è portata ad una visione d’insieme, mentre concentra la sua attenzione al suo mercato di riferimento, trascurando tutti gli altri aspetti della convivenza sociale. Le istituzioni pubbliche rispondono invece a finalità prima di tutto sociali, di intermediazione, di previdenza, di sostegno, che sono più affini alle considerazioni che si possono fare sulla convivenza sociale.

Per questo nella storia c’è sempre stato uno “Stato minimo”, mentre la burocrazia stessa non esisteva, essa rappresenta infatti un concetto recente elaborato in seguito all’espansione dell’intervento pubblico. Con il passaggio dall’economia di sussistenza, all’economia di scambio, lì è evoluto il concetto di stato e con esso quello di burocrazia.

La burocrazia è una parte dell’organizzazione sociale. È quel fenomeno dell’organizzazione amministrativa su larga scala che prevede una rigida gerarchia dell’autorità al suo interno, l’uso di comitati per coordinare e adottare le decisioni, l’impiego di regole e procedure operative standard per classificare i problemi e ricercare le soluzioni e il ricorso prevalente alla comunicazione delle informazioni con mezzi scritti.

L’organizzazione pubblica, quando non viene messa sotto stress dal suo bisogno (un esercito in tempo di pace) diviene sinonimo di inefficienza e di stupidità, di idiozia, di ottusità, di assurdità formalistiche¹³⁷. Questo è vero perché il pubblico servizio, inteso sia nel senso di produzione di beni e di prestazione di servizi sia in termini di regolamentazione e di amministrazione della giustizia, non è soggetto ad alcuna corresponsività, non segue le logiche di mercato, non subisce il gioco della concorrenza e non può essere valutato sulla base degli schemi tipici della soddisfazione della propria clientela. L’organizzazione pubblica non è misurabile quindi in termini di corresponsività di soddisfazione di singoli individui, del *do ut des*, perché riguarda tutto il gruppo, tutta la società nel suo complesso.

Non si deve però cadere nell’equivoco che la burocrazia caratterizzi la sola sfera pubblica. In realtà essa, con le sue caratteristiche di gerarchia, di trasmissione dei comandi e di conseguente perdita di controllo, è riprodotta anche nell’universo privato, essa caratterizza in senso generale i gruppi sociali complessi, indipendentemente dalla loro connotazione di pubblici o privati. Naturalmente

¹³⁷ Qualcuno ricorderà la scena del film *La Grande Guerra* di Mario Monicelli, in cui Gassman e Sordi andavano dall’ufficiale addetto alle pratiche burocratiche per ottenere “il bollo rotondo” senza il quale, in piena guerra mondiale, non avrebbero potuto ottenere una scopa per “ramazzare” la camerata, prima dell’imminente ispezione.

essa assume lineamenti diversi a seconda che interagisca con l'opinione pubblica, nel caso dell'amministrazione pubblica, o con il mercato nel caso di aziende. La burocrazia riproduce la divisione in compiti che si trova anche nell'organizzazione aziendale. L'idea degli economisti del *principal* e dell'*agent* è un'idea che ripropone il mandato del mandante e del mandatario, gli incarichi che sono anche giuridici, ma l'organizzazione sociale/azienda è tenuta insieme dalla necessità di vendere sul mercato e l'organizzazione sociale/organizzazione pubblica è tenuta insieme dal consenso politico al governo, a un certo assetto dell'organizzazione pubblica della società. Le organizzazioni pubbliche e private sono cresciute perché il meccanismo dell'organizzazione funziona finché c'è un capo che mette tutti in riga; quando si va oltre e un capo identificato non c'è più scattano le competizioni di potere, le cordate, i partiti a cui tutti aspirano segretamente alla presidenza. Nelle organizzazioni private dove vi è un padrone, la burocrazia ha un editore di riferimento, perché il padrone è fisicamente individuato. La burocrazia pubblica non ha un interlocutore fisico e individuale con certezza, poiché risponde del suo operato all'opinione pubblica nel suo complesso; è come se fosse una grande public company, dove il potere dei dirigenti è molto forte, perché le autorità politiche sono mutevoli, a differenza dei padroni delle organizzazioni private che sono "a vita", poiché seguono il ciclo delle preferenze degli elettori. Una frase celebre è "i ministri passano, i direttori generali restano!".

*La
somiglianza
con le
organizzazioni
aziendali*

Anche le istituzioni di controllo fiscale sono gruppi sociali, che interagiscono con altri gruppi sociali, aziendali e collettivi, privati e pubblici. Le somiglianze con le aziende, sono molte, e le troviamo nelle ripartizioni di compiti, nelle gerarchie funzionali, nella proceduralizzazione, serialità, adempimenti ripetitivi, parcellizzazione del lavoro, esigenze di immagine istituzionale, comodità operativa, condivisione delle decisioni impegnative, e tante altre situazioni tipiche di ambienti in varia misura "spersonalizzati".

*E le
differenze*

A differenza delle aziende, però, gli uffici tributari non hanno "clienti", e nemmeno "utenti", come le scuole o gli ospedali. Mentre nella sanità, o nell'istruzione, gli "utenti" vogliono un contatto con l'istituzione pubblica, per essere curati o educati, gli "utenti" degli uffici tributari sono tali loro malgrado. Il loro interesse, per usare il gergo del diritto amministrativo, non è pretensivo (desiderio di un servizio), ma oppositivo, di fronte ad una autorità pubblica che richiede una prestazione.

*Le rigidità
interne degli
uffici
pubblici,
indotte dal
legalismo*

Mentre nelle aziende private spesso c'è un titolare, e comunque una proprietà, le istituzioni amministrative sono per definizione spersonalizzate, e in ultima analisi rendono conto al gruppo sociale; in un certo senso quindi, alla fine, sono di tutti e di nessuno, e al loro interno il rapporto gerarchico è molto più complesso di quanto possa essere per i manuali organizzativi interni delle aziende private; dove c'è un titolare, o un consiglio di amministrazione, che rapidamente possono recepire motivazioni di opportunità gestionale che contrastano con le procedure interne. L'azienda privata è insomma un gruppo sociale flessibile, mentre la rigidità della legge finisce spesso per ingessare le istituzioni pubbliche, paralizzandone di fatto un'azione socialmente utile; "in nome della legge", dell'equivoco concetto di "governo della legge", le organizzazioni pubbliche possono lacerarsi in piccole guerriglie interne, dove la gerarchia e il grado contano relativamente poco, e la legalità può essere utilizzata per "scavalcare" i propri immediati dirigenti, cercare coperture nel resto dell'organizzazione, mettere in difficoltà un ufficio diverso, resistere a tentativi di avocazione delle pratiche più delicate, difendere le proprie stupidaggini, spesso in modo pretestuoso. I rapporti

interni degli uffici pubblici sono insomma molto più delicati di quelli esistenti nel settore privato, i cui operatori spesso guardano ingenuamente alle istituzioni pubbliche come se fossero aziende in tutto uguali alle loro. La legge-feticcio non riduce la conflittualità, ma la esalta, in assenza di una riflessione comune sull'organizzazione sociale. Non è la legge a uccidere il buonsenso, ci mancherebbe altro, ma l'atteggiamento totalizzante verso la legge, che ne assolutizza la portata, o peggio la strumentalizza per lotte di potere o schermaglie avvocatescche; in questo modo le dispute diventano torbide, opache, dietro il paravento di disposizioni normative strumentalizzate per i fini più diversi. Se gestite con buonsenso, buona fede e riflessione, tutte le disposizioni legislative, anche quelle più contorte, come quelle anglosassoni o dell'unione europea, sono facilmente applicabili. Se mummificato in uno sterile formalismo, persino il codice civile italiano, generalmente scritto in modo fluido e gradevole, può dar luogo ad elucubrazioni da incubo.

*L'importanza
del giudizio
dell'opinione
pubblica*

Le aziende private sono orientate al mercato, cui offrono prestazioni misurabili dietro corrispettivo, mentre le pubbliche istituzioni sono da un certo punto di vista più incardinate nel gruppo, ma proprio per questo la loro prestazione è meno facilmente misurabile, perché non hanno utili, né fatturato, né altri parametri precisi e omogenei. La misurazione della *performance* qualitativa e quantitativa delle istituzioni pubbliche è una delle maggiori sfide dell'organizzazione sociale, ma ai nostri fini essa si condensa nella percezione della collettività. L'interlocutore delle pubbliche istituzioni è quindi la società, quella stessa che esprime la politica, attraverso la mediazione dei mezzi di informazione e dei corpi sociali organizzati rappresentativi di settori della società¹³⁸.

Rispetto ai servizi pubblici di erogazione, come sanità, istruzione e infrastrutture, le attività pubbliche di prelievo non possono essere valutate con riferimento alla soddisfazione dei clienti per il beneficio ricevuto, ma per come un sacrificio viene distribuito in modo uniforme. Altrimenti, il contribuente insoddisfatto è per definizione sospettato di essere "potenziale evasore". Per questo la valutazione reale sul funzionamento della macchina fiscale dipende relativamente poco dalla cronaca giornalistica di episodi di buon funzionamento o malfunzionamento degli uffici.

*L'opinione
pubblica e la
politica, non
il mercato,
come
referenti
delle
istituzioni
fiscali*

Mancando una consapevolezza sociale generale, ci si logora in polemiche riduttive e ci si disperde su aspetti mediatici e di consenso, generale e settoriale. Anche se l'agenzia non è certo "un esattore", un privato concessionario dell'esercizio di una funzione pubblica, remunerato in base ai risultati, i risultati, e la loro percezione mediatica, sono tuttavia importanti; sono importanti per la misurazione sociale della "performance" della specifica istituzione, secondo una regola generale delle organizzazioni pubbliche, il cui interlocutore è prima di tutto l'opinione pubblica, i cui sentimenti sono canalizzati dai mezzi di informazione. In questo contesto, per le istituzioni diventa fondamentale assecondare le immagini del problema percepite dall'opinione pubblica, e poter dire in relazione ad essa di aver fatto qualcosa. Per questo le spiegazioni moralistiche sui grandi evasori, le aziende come capri espiatori nell'inferno della ricchezza palese, oltre ad essere comode per gli uffici che vogliono "fare risultato" sono anche stimolate dai mezzi di informazione; perché le aziende più sono grandi più "fanno notizia", e non votano, mentre un autonomo "fa pena", non fa notizia e appartiene a categorie che votano numerose; chi formula un rilievo giuridico interpretativo verso tali soggetti asseconda questa tendenza mediatica, e centra gli

¹³⁸) Confederazioni sindacali di lavoratori, imprenditori, professionisti, autonomi etc..

obiettivi di statistiche cui è del tutto estranea la distinzione tra “evasione interpretativa” e ricchezza nascosta. Dimostrarsi perplessi verso le rettifiche interpretative alla grande azienda, contrasta queste tendenze, e rischia di essere stigmatizzato con articoli scandalistici, magari intitolati “Evasione milionaria, l’Agenzia archivia”. Si creano così tutte le condizioni per pescare nel torbido, dove i corrotti insinuano sospetti su chi ha archiviato rilievi solo perché li riteneva giuridicamente infondati. In una situazione di schizofrenia sociale anche l’esercizio del potere si drammatizza, perché si indebolisce l’unico strumento per contrastarlo, cioè la consapevolezza sociale.

La struttura piramidale della burocrazia e la perdita di controllo

Lo sviluppo e la natura della burocrazia hanno interessato prevalentemente i sociologi e gli psicologi; gli economisti si sono interessati si sono prevalentemente concentrati sullo studio delle **diseconomie di scala** che essa comporta. Al crescere delle dimensioni delle attività, infatti, la sovrastruttura amministrativa si espande, provocando difficoltà effettive per la preservazione dell’efficienza operativa.

La **struttura piramidale** della burocrazia costituisce un grave limite nell’operato della stessa. Da un lato in una struttura piramidale, come quella della burocrazia, “ciascun impiegato crea lavoro per gli altri”, mentre “un funzionario vorrà sempre moltiplicare i propri subordinati, non i rivali”. Questo complica non poco i rapporti con l’esterno e, in particolare, il rapporto di collaborazione tra il burocrate e il politico. Innanzitutto è difficile elaborare uno schema di analisi dei risultati adeguato alla misurazione dell’efficienza dei beni pubblici¹³⁹.

Inoltre, il comportamento discrezionale del burocrate può ampliare o ridurre la perdita di controllo del superiore gerarchico che è insita in tutte le strutture piramidali. Una delle leggi di Parkinson si è occupata appunto della dilazione, definendola la forma più letale di diniego.

In realtà la perdita di controllo sull’operato del manager, sia esso pubblico sia esso privato è comune tanto nella burocrazia quanto nelle società ad azionariato diffuso¹⁴⁰. È spesso estremamente difficile determinare chi sia un buon manager, sia nel settore pubblico sia nel privato. I risultati possono essere soggetti a differenti interpretazioni (un basso livello di profitti potrebbe essere attribuito a una cattiva gestione, oppure si potrebbe pensare che una buona conduzione ha salvato l’impresa evitando ancora profitti minori per cause esterne alla gestione). D’altro canto, poiché i voti individuali avranno molto probabilmente poco effetto sul risultato delle elezioni, i singoli cittadini avranno pochi incentivi ad acquisire informazioni necessarie per prendere decisioni razionali sulla conduzione economica e sugli amministratori, perché il loro guadagno individuale è solo una frazione irrilevante del guadagno sociale totale. Allo stesso tempo i cittadini non possono vendere “quote di capitale” o “quote di servizio” perché insoddisfatti del livello dell’efficienza dell’apparato pubblico, né hanno modo di valutare l’efficienza o dare un valore ai servizi ricevuti dal momento che la struttura dei prezzi dei servizi pubblici non comunica le corrette informazioni. I segnali di informazione relativi all’apparato burocratico sono differenti da quelli relativi alle aziende private. Più in particolare, i manager pubblici a differenza dei manager privati delle società per azioni, non sono soggetti al vaglio di proprietari di quote di capitale, che possono esercitare il loro controllo grazie al diritto di proprietà.

La perdita di controllo all’interno della burocrazia è aggravata dalle norme che regolamentano l’automatismo della carriera del burocrate. Esistono poi i burocrati di nomina politica, che seguono

¹³⁹ Il ricorso all’analisi costi-benefici e dei loro prezzi ombra lascia ampissimi margini discrezionali dell’esaminatore, ma anche il ricorso a analisi più semplificate di prezzi efficienza o prezzi efficacia non sono scevri dei medesimi limiti discrezionali.

¹⁴⁰ Joseph E. Stiglitz Il ruolo economico dello stato, Il Mulino (1992)

i desiderata della corrente politica a cui appartengono e quelli di carriera. Che appartengono alla cosiddetta “alta burocrazia”, estremamente differente dalla “bassa burocrazia”. È quest’ultima la controparte che anima lo scontro quotidiano dell’utente, semplice cittadino o imprenditore, con la pubblica amministrazione.

Burocrazia e appartenenza all’istituzione

In un ordinamento democratico il governo esprime necessariamente la società a cui appartiene, perché, come accennato, passa per l’acquisizione del consenso. Tuttavia il Legislatore, anche fosse investito di poteri sovrumani, non può ideare l’organizzazione della convivenza sociale, salvo generare burocrazia e burocratizzazione.

*La burocrazia
come
degenerazione
dell’atteggiamento
verso le regole*

Non è un problema di quantità di regole, o di loro formulazione, ma di atteggiamento verso di loro; il buonsenso, infatti, riesce a gestire anche normative molto di dettaglio, come quelle anglosassoni o comunitarie¹⁴¹. Da noi il problema è il rifiuto del ragionamento e della valutazione di fronte a regole disumanizzate, non inserite nel quadro di una organizzazione comunque gestita dagli uomini. Questa decontestualizzazione delle regole provoca intoppi e disquisizioni anche quando la legislazione è stringata e di principio, figuriamoci quando è casistica come quella comunitaria o anglosassone. L’applicazione acritica, acefala della regola rischia di trasformare qualsiasi regola in una burletta, mortificando le valutazioni, architrave di tutto il sapere umanistico sociale, compreso quello giuridico. Sono qui le radici di espressioni come “assumersi le proprie responsabilità”, che invece di essere normale è visto, negli ambienti pubblici e parapubblici, come una larvata minaccia o un atto di eroismo. E’ una disfunzione nazionale riguardante ogni forma di intervento pubblico in questo paese. Un buon titolo per occuparsene sarebbe “*La fossa del diritto...*”. All’interno dell’organizzazione pubblicistica, all’aumentare della complessità delle procedure, aumenta il vantaggio a violare alcune regole, a forzare qualche procedura, per oliare alcuni meccanismi troppo farraginosi. Sono una sorta di “incertezza del diritto di ritorno”. In un simile contesto, esulando da considerazioni di carattere morale, il meccanismo della tangente potrebbe essere uno strumento per far funzionare in un modo più efficiente il meccanismo burocratico.

Per molti versi il privato è una risposta individualista alla disfunzione della iper-burocrazia sociale

Un’altra caratteristica della burocrazia è il suo spirito di corpo. I burocrati, singolarmente possono anche criticare l’apparato a cui appartengono, proponendo alternative o miglioramenti, coerentemente con l’individualismo italico di cui abbiamo parlato, tuttavia quando viene messa in discussione l’importanza della loro agenzia o comunque la validità delle azioni dell’istituzione a cui appartengono, tutti si coagulano e fanno massa. La loro autostima dipende in gran parte dal fatto di essere funzionario o comunque dirigente di quell’istituzione o agenzia: il magistrato ha valore sociale fin tanto che siede sulla sua poltrona. Privato del suo ruolo smette di avere una importanza sociale a differenza del professionista o dell’imprenditore che hanno una valenza autonoma dalla quale deriva la propria stima o rispetto¹⁴². I latini dicevano *Faber est suae quisque fortunae*. Il burocrate privato del proprio ruolo nell’istituzione di appartenenza sente di non esser

¹⁴¹ In quei contesti ci sono montagne di regole, tutti gli eserciti hanno sempre avuto minuziosi regolamenti e tutte le aziende hanno voluminosi manuali di comportamento, sempre filtrati però dal buonsenso, dalla ragionevolezza e dall’economicità, concetti che ci vengono ricordati a livello europeo.

¹⁴² salvo il caso in cui produce un determinato tipo di prestazione che viene disprezzata per qualche ragione dalla società (si pensi ad esempio ai movimenti ambientalisti o animalisti che combattono la produzione di pellicce).

più nessuno. Da qui la delegittimazione dell'agenzia lede l'immagine non solo dell'agenzia stessa ma anche di tutto il corpo di burocrati che la compone. Ne discende anche un secondario aspetto. Quello della perdita di identità del burocrate che va in pensione, il quale privato di un ruolo sociale spesso perde anche un proprio equilibrio psicologico, e non è usuale vedere che i periodi di pensionamento si concludano precocemente nell'arco di pochi anni.

Lo sfruttamento privato della funzione pubblica e la corruzione

La corruzione è un fenomeno tipico delle funzioni, cioè delle attività che comportino la gestione degli interessi altrui. Non esiste, infatti, la corruzione nella gestione dei propri interessi: chi acquista per conto proprio, chiede uno sconto, e solo chi lo fa per conto altrui ha interesse a chiedere una tangente; si spiega perché questo fenomeno possa ricorrere anche negli uffici acquisti di talune aziende private (corruzione privata).

Parlare serenamente di corruzione fa parte dello studio umanistico dell'organizzazione sociale, ed è una premessa per poterla contrastare. Anche la corruzione, come tutti gli altri aspetti della vita umana, è ostacolata dalla consapevolezza, e dalla discussione, mentre è agevolata dalla sua considerazione come un "argomento tabù". *Fare gli struzzi*, cioè nascondere la testa sotto la sabbia, sulla corruzione giova ai corrotti, e ai corruttori; ed il fatto che, in materia tributaria, il discorso su questi temi sia meno diffuso di quelli su argomenti del tutto settoriali della tassazione, come le perdite su crediti o le spese di manutenzione, la dice lunga su quanto essa sia una specie di "convitato di pietra", la cui presenza sullo sfondo ispira il comportamento di chi corrotto non è. E che, pur di non dare adito a sospetti, rifiuta persino di essere ragionevole. Come se una intransigenza spesso sciocca servisse ad esorcizzare la corruzione, come conferma la verosimile ipotesi che i più corrotti siano anche i funzionari più intransigenti verso chi non li corrompe. Prima di tutto perché devono costruirsi una immagine di incorruttibilità, e poi perché ai loro occhi la ragionevolezza non si regala, ma casomai "si vende".

Nell'esercizio delle ordinarie funzioni amministrative la corruzione trova un argine nella presenza dei controinteressati, che hanno interessi specifici a che un provvedimento non venga dato o che hanno interesse ad avere provvedimenti analoghi, e che pertanto che possono avanzare delle richieste o delle proteste.

In materia fiscale questo aspetto è del tutto secondario, nel senso che l'evasione fiscale incide in maniera solamente marginale, se non impercettibile su di una maggiore imposizione fiscale del singolo.

In un certo senso, la corruzione e la concussione sono compagne inseparabili dell'applicazione dei tributi, che si pagano "quando qualcuno li chiede", ma talvolta si riescono ad evitare "pagando quelli che li chiedono": in una fiscalità concettualmente confusionaria come la nostra, però, anche questo problema viene inevitabilmente drammatizzato, anziché affrontato con serenità. La criminalizzazione che avvelena i rapporti, ci pare insomma essere "il bandolo della matassa", mentre la corruzione rappresenta un frutto del clima avvelenato che si è creato e ne è una diretta conseguenza.

L'ossessione della corruzione, come spesso abbiamo scritto su queste pagine, è un surrogato moralistico delle spiegazioni basate sulla diversa determinabilità della ricchezza. Il clima di diffidenza e sospetto che caratterizza i rapporti tributari, rende più difficili quei ragionamenti per ordine di grandezza che sono indispensabili per recuperare la ricchezza nascosta al Fisco. Ma va anche chiarito che eliminare la criminalizzazione non significa giustificare l'evasione, ma eliminare la chiave di lettura che deforma la corretta visione del fenomeno. Solo conoscendo a fondo il fenomeno è possibile agire con efficacia.

Per poter interrompere il ciclo perverso criminalizzazione-corruzione, che si riverbera in fondo anche sul livello delle aliquote fiscali, occorre unicamente agire su tutti i fronti, allo stesso tempo e con egual intensità.

Se la corruzione è un problema generale, non si affronta allo stesso modo in tutto il mondo. L'International Revenue Service (l'Ufficio Internazionale delle Imposte, facente parte del Ministero del Tesoro degli Stati Uniti) sul tema della corruzione pone un'indicazione netta: il funzionario deve stare al gioco, accettare sempre quanto gli viene proposto e immediatamente informare il controllo interno e l'FBI. Così, al momento di pagare la "bustarella", il contribuente avrà sempre il dubbio che, al posto del funzionario apparentemente corrotto, possa arrivare la polizia. Nemmeno l'*escamotage* di farsi sostituire da un emissario alla consegna del denaro può essere risolutiva per il corruttore in quanto, da un lato, può essere sempre soggetto a eventuali ricatti ed estorsioni da parte dello stesso emissario, dall'altra, il mandatario può essere arrestato e confessare l'identità del mandante. Come sempre accade nelle scienze sociali, il meccanismo ovviamente non è scevro di imperfezioni e non mette al riparo da imprevisti di vario genere. È però senz'altro meglio che la rassegnazione all'andazzo del nostro Paese, ove in assenza di una procedura chiara e univoca il momento corruttivo è considerato e vissuto come un fastidio, come una grana: il pensiero nella mente del funzionario potrebbe essere simile a "Ma chi te lo fa fare? Il corruttore dirà che sei stato tu, Funzionario, a chiedergli i soldi...".

È essenziale, invece, disporre di linee guida per quanti, avendo individuato un fenomeno di questo tipo, lo vogliano denunciare senza essere considerati dei piantagrane all'interno della stessa struttura per cui lavorano. Per ora a quanto si può constatare, questi episodi – quando si verificano – creano solo scompiglio e tanto imbarazzo, confusione e gente che si volta dall'altra parte, nessuno vuole dare adito a dubbi, ma tutti sospettano di tutti, ed è una situazione paradossale di cui perlomeno sarebbe il caso di parlare.

In questa sede è essenziale un'ultima considerazione. La stessa incapacità di ragionare per ordine di grandezza che caratterizza la determinazione del reddito degli autonomi, riemerge nella gestione delle forme di corruzione. Anche nel caso della valutazione del momento corruttivo è vivo il desiderio formalistico di certezza, di "essere a posto", di copertura legislativa, di applicazione pedissequa delle regole, di ritrosia verso ogni assunzione di responsabilità, di avere sempre un manuale che ci dica cosa fare, senza mettersi in gioco per la scelta della soluzione più sensata (*summum ius...*). Tuttavia, le procedure dovrebbero essere e sono una guida per la valutazione, mentre il più delle volte sono intese come una forma di deresponsabilizzazione, di mantello magico per coprirsi le spalle. In ultima analisi, che ci siano o meno le procedure non fa tanta differenza, le aziende e gli stati anglosassoni sono pieni di procedure, vivificate però dal buon senso. In quei paesi, più che procedure esse consistono in linee guida e quello che fa realmente la differenza è lo spirito con cui ci si pone davanti alla procedura, al manuale. Ma se le procedure diventano feticci, si trasformano in un boomerang.

Cap. V IL FINANZIAMENTO DELL'ECONOMIA PUBBLICA, LA TASSAZIONE ATTRAVERSO LE AZIENDE , GLI SQUILIBRI E LE SCHIZOFRENIE

Il finanziamento dell'organizzazione pubblica, residualità dei tributi , “beneficio” e “sacrificio”.

*Varietà di modi
per finanziare la
spesa pubblica*

L'organizzazione pubblica della convivenza sociale può finanziarsi in vari modi, e quelli basati sui corrispettivi, per i servizi pubblici “divisibili”, come i trasporti, le comunicazioni, la sanità o l'istruzione, secondo quanto indicato al paragrafo precedente, sono i più somiglianti a criteri di mercato. Anche tra i servizi divisibili e indivisibili ci sono le consuete sfumature intermedie, tipiche della condizione umana e sociale, soprattutto in un contesto di produzione aziendale di serie, dove qualsiasi prestazione richiede una forte dose di investimenti organizzativi, preliminari, di ricerca, di impianti fissi. Anche se la scuola, gli acquedotti, i trasporti, gli ospedali sono “divisibili” in relazione alla fruizione, nel senso che un individuo si cura, viaggia, beve, impara quando ne ha bisogno, l'esistenza del sistema di base che rende il servizio è utile a tutta la collettività nel suo complesso, ed esiste un interesse pubblico alla sua organizzazione.

*Il profitto nella
gestione di un
servizio pubblico*

Qualcuno, nell'opinione pubblica, manifesta perplessità di fronte alla realizzazione di profitti nelle suddette attività di interesse pubblico, come se il profitto fosse qualcosa di cui vergognarsi: come se realizzare un profitto fosse sinonimo di “approfittarsi” dei bisogni pubblici. Come se fosse lecito “profittare” dei gusti alimentari e di abbigliamento, ma non fosse lecito moralmente “profittarsi” dei bisogni sociali come istruzione, cura, infrastrutture, trasporti, etc.. Ora, più che una attenzione al profitto, come se fosse un simbolo del male, un sinonimo del denaro “sterco del demonio”, bisogna soffermarsi sull'efficienza, la sicurezza, i vantaggi ed i costi sociali del modo in cui il servizio è fornito. Certo che, “i profitti sulla pelle della gente” non piacciono a nessuno, ma la può essere molto peggiore, sul piano dell'organizzazione sociale, la mancanza di profitto, con privilegi, gare truccate, assunzione di parenti e amici, clientelismo, appalti d'oro, menefreghismo generale. Invece del profitto di un organizzatore del servizio, come prezzo dell'efficienza, si può assistere al profitto generalizzato come causa di inefficienza e confusione, con ognuno che si porta disordinatamente a casa la propria fetta di torta, dai dipendenti, ai sindacati, ai fornitori, agli appaltatori, ai politici che, come signori feudali, intrecciano scontri di potere sulla pelle degli utenti. Le forme giuridiche, pubbliche, private o variamente combinate in relazione alla natura del servizio, sono concettualmente neutre rispetto alla sua efficienza. In questo quadro il profitto può misurare il grado di efficienza dell'organizzazione aziendale anche in caso di produzione di servizi pubblici; in modo trasparente, e senza la contropartita più o meno velata di maggior potere o di corruzione, con danni e costi per la collettività di gran lunga maggiori del margine di profitto concesso al privato, e direttamente costituente il suo tornaconto.

*Tariffe, monopoli
e imposte*

Una volta assicurata trasparenza, con una serie di autorità per i diritti degli utenti, negli ultimi anni molti servizi sono stati “privatizzati” , ad esempio nelle comunicazioni e nell'energia, originariamente in regime di monopolio pubblico, poi sono divenuti un monopolio privato e, infine, il settore è stato aperto alla concorrenza di più gestori.

Non ci sono criteri alternativi di finanziare la spesa pubblica, casomai si possono ipotizzare diverse combinazioni di entrate patrimoniali, tariffe, ticket e tributi, seguendo il gradualismo e gli intrecci dei sistemi di organizzazione sociale. Rispetto ad altre epoche storiche, oggi una quota significativa del finanziamento della spesa pubblica proviene dai tributi, secondo il principio del “sacrificio patrimoniale” a carico di chi è relativamente più ricco¹⁴³, anziché del “beneficio”o della controprestazione a carico di chi riceve il servizio; in quest’ultimo caso, chiaramente, il finanziamento assomiglia un po’ di più al prezzo, e l’ente pubblico assomiglia ad un operatore di mercato. Nel principio del beneficio paga chi utilizza servizi pubblici, con un effetto meno redistributivo del pagamento di servizi pubblici da parte di chi è relativamente più ricco degli altri (sempre tenendo conto che la ricchezza complessiva e globale delle persone è un parametro ingestibile ai fini della tassazione). Oggi gran parte della spesa pubblica è sostenuta dai tributi, ma “nulla è per sempre”, e già si osservano –con la crisi del “welfare”- ritorni di fiamma verso una combinazione di finanziamenti più basati su criteri di corrispettività.

Finanziamento delle spese pubbliche e “redistribuzione”.

Tutte le volte che si parla di tributi si rischia di intrecciare il piano di indagine relativo a “come lo stato deve trovare i mezzi per finanziare i propri compiti” rispetto a “quali compiti deve svolgere lo stato. Come se questi rischi di confusione non bastassero, si affianca, in seguito alle tensioni sociali connesse alla produzione aziendale-tecnologica (paragrafo &&), anche il diverso profilo della “redistribuzione della ricchezza”. Si affaccia cioè l’idea che la tassazione non serva quindi a distribuire il costo dell’intervento pubblico, ma a ridurre le differenze sociali.

In prima battuta viene da rispondere che, se mancano spese pubbliche da suddividere, la tassazione non ha senso. La ricchezza può essere distribuita in modo sperequato rispetto all’assetto dei valori del gruppo, che garantisce pur sempre le proprietà e le forme di appartenenza; in questo caso, anche se mancano spese pubbliche da suddividere, ha senso l’espropriazione di una parte delle eccedenze. Solo a fini di redistribuzione, per un assetto più equo della proprietà, a prescindere da spese pubbliche da finanziare, un po’ come si fece secoli fa per le c.d. “riforme agrarie”; la redistribuzione insomma non è un tabù, ma è un problema diverso dalla “tassazione” e dalla gestione pubblica e privata di certi settori dell’organizzazione sociale.

L’organizzazione pubblica della convivenza sociale può avvenire in certi casi anche senza alcuna redistribuzione, ma essere tuttavia utile in quanto si dà carico, con un intervento pubblico “autofinanziato” di compiti cui i privati non assolverebbero con certezza. Si pensi ad esempio all’uso indifferenziato, per difesa, giustizia o infrastrutture, di risorse pubbliche minerarie o derivanti dallo sfruttamento di terre, diritti di pesca e altri cespiti “pubblici”; si pensi pure all’organizzazione forzata, da parte del potere pubblico, di assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni oppure per vecchiaia, invalidità e simili; in questo caso i poteri pubblici obbligano la

¹⁴³Più ricco non tanto in assoluto, quanto rispetto alle manifestazioni di ricchezza intercettabili dal fisco.

stessa collettività dei lavoratori ad assicurarsi per eventi negativi che potrebbero loro capitare, in una logica parzialmente di matrice assicurativa, senza alcun effetto “redistributivo”; effetto redistributivo che manca anche nell’organizzazione di infrastrutture “a pagamento”, come autostrade, porti e linee aeree o ferroviarie, che nessun privato avrebbe per proprio conto finanziato. In linea generale, come vedremo, il finanziamento delle spese pubbliche col principio del beneficio, in cui paga chi utilizza servizi pubblici, è meno redistributivo del pagamento di servizi pubblici gratuiti da parte di chi è relativamente più ricco degli altri (sempre tenendo conto che la ricchezza complessiva e globale delle persone è un parametro ingestibile ai fini della tassazione).

*L'intreccio tra
redistribuzione e
tassazione*

L’organizzazione pubblica della convivenza sociale può quindi avere anche un tasso molto modesto di “redistribuzione”, che però s’intreccia spesso con la tassazione secondo quei collegamenti tra profili diversi tipici delle riflessioni sui comportamenti umani e sulla convivenza sociale (¹⁴⁴). Prima di tutto può accadere che una diversa distribuzione della ricchezza crei esigenze di spesa pubblica, perché la coesione sociale richiede di assistere, curare, istruire, coloro che non hanno le risorse per provvedervi da soli. Ciò secondo un principio di solidarietà che non obbedisce solo a criteri di altruismo, ma allontana anche ribellioni e ritorsioni, e che come tale veniva probabilmente esercitato utilitaristicamente anche ai tempi dell’assistenzialismo religioso e caritatevole, a prescindere dall’intervento statale. Questo intervento a favore dei più deboli ha quindi una portata debolmente redistributiva, anche se fosse finanziato interamente con risorse proprie del gruppo, come i proventi dell’estrazione del petrolio. Maggiormente redistributivo è anche il pagamento di questi servizi pubblici con risorse prelevate da chi possiede di più. Inoltre, le condizioni sociali dei ricchi determinano alcuni bisogni dei poveri, cui ha senso che lo stato faccia in una qualche misura fronte, finanziando questo intervento a carico dei ricchi.

*Il paradosso di
robin hood alla
rovescia.*

La redistribuzione non è però un fine in sé, ma un effetto, indotto da processi sociali di altro tipo. Compreso quello stesso di alleviare la sorte dei meno abbienti, cui è assurdo dare con una mano e poi riprendere con l’altra, attraverso i tributi. Tuttavia può accadere che per la difficoltà di individuare la ricchezza, tipica della tassazione attraverso le aziende, categorie relativamente più povere, tassate facilmente attraverso le aziende, paghino per servizi pubblici fruiti gratuitamente anche da categorie relativamente più ricche, ma che sfuggono alla tassazione attraverso le aziende. E’ il paradosso di Robin Hood alla rovescia, che prende al povero per dare al ricco.

*Disfunzioni
dell’incapacità di
individuare in
modo perequato la
ricchezza.*

Non è certo un fenomeno generalizzato, né certamente voluto politicamente, anzi è una vera e propria assurdità; essa però si verifica per una serie di meccanismi sociali spontanei, cioè non governati, soprattutto quando mancano le condizioni economico, politico amministrative per una individuazione perequata delle diverse forme di ricchezza, ai fini tributari. Per questo è bene non confondere redistribuzione e perequazione tributaria, o se proprio lo si deve fare, occorre verificare la capacità statale di individuare con precisione le ricchezze sottostanti. Perché quello della redistribuzione è un passaggio più complicato rispetto alla perequazione nel finanziamento delle spese pubbliche.

¹⁴⁴ Sono intrecci e collegamenti tra questioni accessibili, che fanno la complessità di queste discipline, dove occorre prima di tutto “destrutturare” e “ristrutturare”, secondo quanto diremo all’ultimo capitolo.

Tassazione e fiscalità: le entrate non tributarie dell'antica "finanza patrimoniale"

La molteplicità di possibili entrate pubbliche, anche non tributarie

L'organizzazione pubblica è oggi finanziata soprattutto attraverso i tributi, e un osservatore superficiale, che si limiti al "qui ed ora" tenderebbe a considerarli una caratteristica indefettibile di qualsiasi organizzazione sociale¹⁴⁵; invece, per lunghi periodi storici, la spesa pubblica, vero dato indefettibile dell'organizzazione sociale, è stata sostenuta in buona parte da entrate non tributarie, ed i tributi possono anche essere del tutto assenti in società dove la spesa pubblica sia finanziata solo sfruttando risorse comuni, come quelle terriere o minerarie.

Lo sfruttamento di beni pubblici come prima fonte di finanziamento

Le concessioni di terre o di miniere, come oggi in molti stati produttori di petrolio, sono state la prima modalità di formazione di un patrimonio pubblico, che poteva alimentarsi anche con l'esercizio in proprio di attività economiche in regime di monopolio, alimentato dai più volte indicati corrispettivi e tariffe¹⁴⁶. Qualche volta la spada sosteneva i commerci, o i commerci richiedevano il sostegno della spada, ed i monopoli nel commercio finanziava i pubblici poteri, che fornivano questa copertura militare, in un gioco di squadra "pubblico-privato" sempre praticato dalle nazioni più organizzate¹⁴⁷.

Contributi di lavoro personale e spontaneo

L'organizzazione sociale poteva basarsi però anche su prestazioni in natura, come le *corvées* per la manutenzione dei boschi o delle strade, o il lavoro personale prestato, con vari gradi di coattività¹⁴⁸, dalle piramidi alle cattedrali gotiche, fino alla coscrizione militare obbligatoria nei moderni "stati-nazionali"¹⁴⁹. C'erano poi erogazioni spontanee in cambio di popolarità politica come nell'antica Roma l'organizzazione di spettacoli pubblici, o la costruzione di opere utili alla collettività¹⁵⁰.

Potevano poi esserci entrate pubbliche a titolo di prestito, eventualmente forzoso nelle contingenze politiche più delicate o in caso di guerre. Abbiamo già indicato al paragrafo && gli interventi sul

¹⁴⁵ Seguendo la battuta ad effetto di B. Franklin, secondo cui solo *due cose sono certe nella vita, la morte e le tasse*.

¹⁴⁶ Un esempio potrebbe essere oggi il tributo per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, di cui diremo al paragrafo &&. Una analoga leggendaria entrata per pubblici servizi fu quella istituita sulle latrine da Vespasiano, rimproverato per questo dal figlio Tito, cui rispose "non olet", indicando una moneta, simbolo del gettito. Anche questa è una conferma dell'interdipendenza tra organizzazione pubblica e privata nella convivenza sociale.

¹⁴⁷ Si ricordino le varie compagnie di commercio, come quelle delle Indie, cui gli stati riservavano le relazioni mercantili con le colonie, con molteplici commistioni "pubblico-privato" ed un primo riflesso delle aziende come istituzione sociale "parapubblica", nei termini indicati al capitolo secondo.

¹⁴⁸) La categoria più estrema di prestazione personale coercitiva è quella schiavistica, connessa agli schiavi come *bottini umani di guerra*, frequenti nell'antichità.

¹⁴⁹ Mentre la polvere del tempo copre i ricordi delle guerre mondiali del ventesimo secolo, capire perché milioni di giovani si siano fatti uccidere per dovere, adempiendo una prestazione imposta (servizio militare) è una sfida interessante per i cultori del sapere umanistico sociale. E' però una conferma dell'importanza, nella spiegazione dei comportamenti umani, di quello in cui si crede, o in cui si viene indotti a credere, in una dialettica tra individuo e contesto sociale, pervaso da retoriche di forza e di potenza. Sono del resto atteggiamenti che ritroviamo nella varie forme di kamikaze di ieri e di oggi, a riprova, che l'"uomo razionale", di cui gli economisti indagano i comportamenti con grafici e formule è, come vedremo, pura illusione.

¹⁵⁰) Si pensi ai ludi gladiatori organizzati da Giulio Cesare, o al finanziamento delle infrastrutture dove il mecenate faceva scrivere "fecit de pecunia sua" (in proposito Zerbinì, Pecunia sua. Munificenza privata ed utilità pubblica nelle città romane, Rubbettino, 2008).

valore della moneta, perché entro certi limiti il gruppo sociale può influenzare i “valori economici”¹⁵¹, come indicato al par.&&.

*Confische
requisizioni e
sanzioni*

Potevano esserci entrate coattive non tributarie come espropriazioni, requisizioni e confische¹⁵², magari collegate a persecuzioni¹⁵³, bottini di guerra¹⁵⁴, taglie e riscatti¹⁵⁵; il gettito delle sanzioni al codice della strada ancora oggi alimenta del resto i bilanci comunali.

*La fiscalità come
gestione
finanziaria
dell'attività
pubblica,
concepibile anche
senza tributi*

Tutte queste entrate, non tributarie, confluivano alla formazione di un patrimonio pubblico, denominato fisco¹⁵⁶, erario o “tesoro”, strutturale in qualsiasi gruppo sociale¹⁵⁷, anche a prescindere dai tributi. Ogni collettività organizzata ha infatti una fiscalità, intesa come amministrazione del patrimonio pubblico¹⁵⁸, o strumento per far fronte alle spese pubbliche.

mentre i tributi potrebbero anche non esserci, o costituire una fonte di entrata relativamente secondaria e sporadica.

*La residualità dei
tributi*

Una volta esaurite, o insufficienti, queste forme di entrata, eventuali ulteriori necessità di finanziare l'intervento pubblico costringono l'autorità politica all'introduzione di tributi, sempre impopolari, a parità degli altri fattori, sul piano del consenso, in quanto costringono gli individui a un pagamento a fronte di servizi ancora da vedere, sui quali hanno molta meno voce in capitolo di quella che hanno decidendo personalmente di cosa hanno bisogno e di cosa possono fare a meno. La tassazione si scontra insomma con la radicata tendenza degli individui a pensare di essere in grado di amministrare i propri soldi meglio di come i poteri pubblici pensano di poter fare per loro conto. Per questo tutti i governi tendevano, nella storia, ad usare i tributi come soluzione estrema davanti all'insufficienza di altre forme di entrata, a fronte di occasionali emergenze finanziarie, soprattutto militari.

¹⁵¹ Il titolare del potere politico aveva margini per “battere moneta”, imponendone la circolazione, e finendo così per provocarne la perdita di valore; la svalutazione monetaria, insomma, è una specie di imposta occulta, utilizzata tra l'altro nel tardo impero romano, con un graduale abbassamento della quantità di oro presente nelle monete.

¹⁵² Le confische gravavano su appartenenti al gruppo che, in qualche modo, dovevano essere « puniti ». Si ricordino, nell'antica Roma, le liste di proscrizione del secondo triumvirato, e tanti altri episodi in cui illustri cittadini vennero perseguitati e giustiziati proprio perché i potenti di turno potessero appropriarsi delle loro ricchezze.

¹⁵³ Espulsioni di massa, come quelle degli ebrei o dei *moriscos* dalla Spagna, liste di proscrizione nell'antica Roma, grandi processi per eresia, come quello dei templari, e persino scismi religiosi, come quello anglicano sotto Enrico ottavo, servirono in buona parte al potere politico per incamerare i beni dei perseguitati.

¹⁵⁴ Il saccheggio, la razzia e il bottino di guerra avevano il vantaggio di gravare su gruppi sociali « alieni » rispetto a quelli che li effettuavano.

¹⁵⁵ A parte le riduzioni in schiavitù, di cui abbiamo già detto, le somme chieste per la liberazione di nemici catturati era una importante fonte di entrata nel medio evo, come ricorda la storia di Riccardo Cuor di Leone di ritorno dalle crociate, trattenuto dal duca d'Austria fino al pagamento di un riscatto (si dice anche a fronte dei danni arrecati dall'esercito crociato nei domini del duca, attraversati sulla via della Terrasanta).

¹⁵⁶ Sembra dal nome del cesto con cui si raccoglievano le somme, che era simile a quello usato nell'antica Roma per la raccolta dei fichi.

¹⁵⁷ L'erario e il *fiscus* dell'antica Roma altro non erano che il patrimonio pubblico, il primo nell'epoca repubblicana e il secondo in quella imperiale. Il Tesoro è un'espressione di cui oggi il ricordo resta nel nome di molti ministeri finanziari dei paesi sviluppati.

¹⁵⁸ Una conferma di questa maggiore ampiezza della fiscalità rispetto alla tassazione, o ai tributi, si ha nel c.d. “federalismo fiscale”, ma che si riferisce prima di tutto alla allocazione delle entrate pubbliche tra i vari livelli di governo deputati a spenderle, e quindi rappresenta un fenomeno appunto, *più fiscale che tributario*.

I tributi come collegamento dell'individuo a una determinata collettività.

Il pagamento del tributo come indice di appartenenza a una comunità.

Quando le entrate della “finanza patrimoniale”, basate sullo scambio o sulla coercizione, non bastavano, ecco emergere l'imposta, che fa leva sull'appartenenza dell'individuo a una determinata comunità, ai cui costi di gestione è logico contribuire in proporzione alle condizioni personali ed economiche di ciascuno. Per alcuni aspetti è un ragionamento simile a quello di un enorme condominio, dove i servizi indivisibili sono pagati in proporzione al valore degli appartamenti; la complessità maggiore è data dall'assenza di un parametro simile a quello utilizzato nel condominio, cioè gli appartamenti, visto che soprattutto nelle società moderne la conoscenza reciproca è modestissima, e nessuno è in grado di valutare ai fini tributari la situazione economica complessiva delle persone.

E' quindi necessario far riferimento a situazioni economiche isolate, in relazione alle quali i poteri pubblici hanno sempre chiesto i tributi, come il trasporto al mercato di prodotti, il loro passaggio su ponti o attraverso porte di città, le caratteristiche delle coltivazioni, gli atti giuridici solenni a contenuto patrimoniale, come la liberazione degli schiavi. Nella richiesta dei tributi da parte delle autorità pubbliche c'era ovviamente un po' di coercizione, ma rispetto per produttori di reddito o legittimi titolari di patrimoni (naturalmente questo rispetto diminuiva quando il tributo veniva applicato verso gli appartenenti a categorie sociali subalterne, ed aumentava, fino alle esenzioni, verso i membri delle classi per varie ragioni dominanti). Uno degli elementi caratteristici del tributo è comunque la consapevolezza della appartenenza ad una “comunità”, ad un gruppo sociale, a una “tribù”; è il segno di un « patto di convivenza », dell'appartenenza a uno stesso gruppo, dove si hanno degli interessi in comune¹⁵⁹. Tra chi paga i tributi e chi li riceve c'è quindi, nella storia, un patto di coesistenza, espresso o tacito¹⁶⁰; magari è un patto imposto con la forza, ma comunque accettato, preferibile a mali peggiori. In nessuna comunità però gli individui pagano volentieri, proprio perché non percepiscono i benefici immediati del pagamento¹⁶¹.

Possibilità economiche o fisiche come primo parametro di commisurazione delle imposte

Il tributo è quindi una manifestazione di potere amministrativo, e sullo sfondo prevede sempre una richiesta da parte delle gerarchie del gruppo¹⁶²; nel senso che in genere “i tributi si pagano quando qualcuno li richiede”, o più precisamente quando si intravede la probabilità che, se non li pagassimo, una autorità pubblica potrebbe verosimilmente presentarsi ad esigerli, commisurandoli a qualcosa di “economicamente valutabile”, cioè a varie forme di ricchezza.

La diversa determinabilità della ricchezza

¹⁵⁹ questo aspetto riguarda anche la tassazione degli stranieri, che si giustifica per via degli interessi economici o della residenza fisica nell'ambito di una determinata comunità.

¹⁶⁰ Questo patto di coesistenza non esiste invece per le entrate derivanti da prestazioni rese a terzi, magari assolutamente estranei all'istituzione pubblica che effettua la prestazione (come sono ad esempio gli importatori esteri di beni nazionali di produzione pubblica).

¹⁶¹ Solo in alcuni casi particolari, quando il tributo simboleggia la desiderata appartenenza al gruppo, il suo pagamento avviene volentieri. Una volta acquisito questo *status*, come in genere accade da noi per altri motivi, è difficile che i tributi si paghino spontaneamente, di propria iniziativa, solo perché si sente il bisogno di far fronte alle pubbliche spese.

¹⁶² Il riferimento è alle varie tipologie di gruppi sociali, variamente interdipendenti, che si articolano all'interno della collettività, e di cui diremo più avanti, anche a proposito della pluralità degli ordinamenti giuridici.

Anche nell'ambito di una stessa comunità ci sono delle sfumature e delle gerarchie sociali, come ricordano le antiche esenzioni tributarie su ricchezze riconducibili a classi dominanti per stirpe, etnia, ceto, affiliazione politica o fede religiosa; si pensi alle esenzioni fiscali previste per l'Italia nell'ambito dell'impero romano, o — dopo le conquiste barbariche — per gli appartenenti alle stirpi conquistatrici, e successivamente per i nobili e per il clero; analoghe considerazioni potevano farsi per la Gizah, sovrimposta sui redditi degli infedeli, introdotta nel medioevo nei paesi conquistati dall'Islam. Questa rilevanza della gerarchia sociale si intreccia con la determinazione della ricchezza, perché non si pagava certo *in quanto* plebei, cristiani od ebrei, ma in quanto questa condizione sociale si accompagnava a fenomeni economicamente valutabili in capo a tali soggetti, che invece erano irrilevanti se riferiti ad appartenenti alle classi più elevate. Non è che si pagasse in quanto di condizioni sociali inferiori o di religione diversa, ma la ricchezza di queste categorie, magari virtuale in quanto espressa dalla capacità lavorativa, era tassata maggiormente rispetto alla stessa ricchezza di altre categorie sociali gerarchicamente superiori.

Svolgendosi la tassazione su impulso dell'autorità politica¹⁶³, era naturale un occhio di riguardo per le classi privilegiate, sempre nel quadro del patto di convivenza, con le sue fluide gerarchie, presente in ogni gruppo sociale¹⁶⁴. Erano discriminazioni consapevoli, che non provocavano lacerazioni sociali fino a che gli equilibri complessivi di potere nella società “tenevano”, ma diventavano scatenanti in periodi di conflitto.

A parte questi profili, la necessità di determinare la ricchezza, di quantificarla in modo non troppo sperequato tra i membri del gruppo sociale, ha sempre caratterizzato la tassazione; dove la diversa determinabilità della ricchezza, la tendenza a tassare manifestazioni facilmente individuabili e quantificabili, anziché sfuggenti, è sempre stata temperata dall'intervento dei pubblici poteri, intrecciandosi con la tendenza a porre i tributi a carico di classi gerarchicamente subalterne, le cui proprietà, i cui contratti e le cui esistenze erano comunque garantite dal gruppo.

Con la tassazione attraverso le aziende, usate come moderni esattori verso dipendenti, collaboratori, consumatori e risparmiatori, questa capacità di governo della tassazione parzialmente si indebolisce e si irrigidisce. Soprattutto se i poteri pubblici non riescono ad arrivare dove le aziende non ci sono, ad esempio nel settore degli “autonomi”, o dove i loro titolari possono comunque mentire — per se stessi e i loro più stretti collaboratori — pur tassando fino all'ultimo dipendenti, consumatori etc.. Senza queste correzioni dei poteri amministrativi, la tassazione attraverso le aziende provoca squilibri spontanei. Finendo per porre un carico fiscale relativamente maggiore a carico della parte più numerosa dell'elettorato, titolare di redditi di lavoro dipendente, tassati facilmente attraverso le aziende; i titolari di queste ultime hanno invece margini maggiori per ridurre i propri carichi fiscali (se si tassa “attraverso le aziende” è naturale che il titolare delle aziende abbia margini maggiori, per evitare il pagamento, rispetto a quelli dei propri dipendenti). Questa obiettiva maggiore facilità degli organizzatori della produzione per nascondere ricchezza al fisco, è stata utilizzata, peraltro legittimamente, dai sindacati dei lavoratori dipendenti, come per fare della lotta all'evasione una specie di surrogato della lotta di classe. Alimentando ancora di più quella confusione in cui, sull'argomento, è involupata come vedremo tutta la nostra opinione pubblica, comprese le classi dirigenti.

Vediamo quindi, al di là della descrizione del sistema tributario vigente qui ed ora, i concetti strutturali che occorre comprendere per orientarsi in materia fiscale.

¹⁶³) Anche oggi l'amministrazione pubblica fa capo alla politica, ma nel passato l'immedesimazione degli scarni apparati pubblici con la politica era ancora maggiore (tanto è vero che neppure era stato teorizzato il concetto di “diritto amministrativo”, esistente solo nella vita concreta, ma non metabolizzato né oggetto di riflessione.

¹⁶⁴ Anche i patti di coesistenza e di convivenza dopotutto hanno le loro gerarchie tra chi vi partecipa.

Le tasse si pagano quando qualcuno le richiede

La necessità di una richiesta perché si paghin le imposte

Il pagamento dei tributi, da che mondo è mondo, avviene a fronte di una richiesta dei poteri pubblici, reale o abbastanza probabile da indurre all'adempimento; la tassazione è una materia economica perché le condizioni economiche, e le loro manifestazioni singole (redditi, consumi etc.) sono i parametri per ripartire il costo dell'organizzazione pubblica della convivenza sociale. Questa determinazione della ricchezza rileva però, giuridicamente, dal punto di vista del diritto dei poteri pubblici: la richiesta dei tributi, infatti, non fondandosi sullo scambio, si fonda necessariamente sul potere, anche se mediato dal consenso politico. Insomma, *le tasse si pagano quando qualcuno ce le chiede, o si avverte la credibile possibilità che lo faccia*: non è necessario ricevere sempre una richiesta, ma bisogna vedere che le richieste vengono formulate, avendo la sensazione di un controllo del territorio da parte del fisco, verso il vicino, l'amico, il parente, il concorrente, la stampa e le statistiche, e i più diversi mezzi di circolazione delle informazioni.

Valutazione di eventi economici come dovere giuridico delle autorità pubbliche

Questa richiesta delle imposte si presenta variamente nelle varie forme di convivenza sociale, e di circolazione della ricchezza, dalla grossolana tassazione del passato alla sofisticata moderna tassazione "attraverso le aziende". Perché dietro le aziende c'è il fisco, che chiede loro di chiedere le imposte a consumatori, clienti, collaboratori, dipendenti, risparmiatori etc. Altro che "autotassazione"! Oggi come ieri, le imposte si pagano quando qualcuno le richiede, solo che nel nostro contesto italiano odierno per la richiesta delle imposte vengono utilizzate le aziende, con gli squilibri di cui diremo dove esse non arrivano o i loro titolari mentono, le schizofrenie e lacerazioni sociali. La determinazione della ricchezza ai fini tributari è quindi una valutazione economica, che diventa giuridica in quanto oggetto di una funzione pubblica da parte dell'autorità amministrativa (è la "giuridicità amministrativistica del diritto tributario", mai compresa dal vacuo processualismo accademico di cui diremo al par.&&).

I millenni della tassazione diretta attraverso i poteri pubblici

Per secoli questo non ha creato problemi, e la tassazione si è svolta in base alla richiesta dei poteri pubblici, su manifestazioni elementari di ricchezza, come l'utilizzo o i trasferimenti di immobili, la coltivazione agricola, le merci importate o trasportate, gli atti giuridici solenni, le successioni per causa di morte, al limite l'esercizio di arti o mestieri. Erano manifestazioni di ricchezza facilmente percepibili, perché non serve una cultura giuridico economica specialistica per contare le merci trasportate al mercato, stimare la resa di una coltivazione, interpretare atti giuridici solenni, e simili. In queste tassazioni del passato troviamo comunque alcuni embrioni dell'odierna tassazione attraverso le aziende; per molti versi si guardava anche allora ai luoghi dove la ricchezza era prodotta, anche se si trattava di quella agricola, pastorizia, artigianale, e le merci venivano tassate fisicamente nella fase del trasporto, non certo a seguito della rilevazione contabile delle vendite al dettaglio, come oggi avviene con l'IVA¹⁶⁵.

E l'utilizzazione dei gruppi sociali intermedi: il sistema del

¹⁶⁵ La tassazione dei consumi non si riferiva ad evanescenti corrispettivi, di cui era impossibile trovare traccia, ma alle merci, nelle fasi della loro produzione, della loro importazione o del loro trasporto con immissione nei mercati.

Le appena indicate richieste dirette di tributi, da parte dell'autorità pubblica o di suoi incaricati, erano affiancate da una sorta di grossolano predecessore dell'attuale tassazione attraverso le aziende, intese come gruppo sociale intermedio. I gruppi sociali intermedi di una volta erano le comunità territoriali, ovvero le articolazioni “di quartiere” di una cittadina, cui poteri pubblici di grado superiore richiedevano somme a titolo di tributo, che gli organi della comunità pensavano a ripartire all'interno della medesima, in base alla conoscenza diretta delle condizioni patrimoniali globali degli individui e dei nuclei familiari. Era il sistema “a ripartizione”, usato per le forme più antiche di tassazione diretta¹⁶⁶, cioè non dipendente da merci o da atti giuridici, diversa da quella legata all'agricoltura; il focatico e il testatico erano imposte antichissime, prelevate in relazione al “focolare domestico” (riferito alla famiglia) oppure alla esistenza stessa delle persone come singoli. Naturalmente il sistema poteva funzionare anche senza un'autorità politica di grado superiore che chiedesse le imposte, in relazione a esigenze interne del gruppo sociale, che rendevano necessaria una spesa. Anche qui gli organi del gruppo potevano utilizzare la conoscenza reciproca degli appartenenti al medesimo per determinare, secondo un criterio “paracondominiale”, le condizioni economiche comparative dei vari individui o gruppi familiari facenti parte del gruppo. Erano necessarie a tal fine stime e valutazioni, che potevano comportare favoritismi, recriminazioni e malcontento sociale, a fronte dei quali si introdussero schedari della ricchezza familiare, da usare come parametro, che presero il nome di catasti¹⁶⁷, diversi dal nostro attuale catasto degli immobili, e che elencavano invece tutte le notizie rilevanti per stabilire la condizione economica delle famiglie. Una specie di rilevazione di “capacità contributiva globale”, oggi inservibile, ma all'epoca praticabile, ancorchè faticosamente, in società statiche e caratterizzate da una elevata conoscenza reciproca.

La tassazione avveniva quindi d'iniziativa della pubblica autorità, attraverso cognizioni economico-giuridiche diffuse presso le classi colte, i funzionari, i possidenti o i loro ausiliari. Fino a questo punto i tributi erano però solo uno dei tanti settori cui erano dedite autorità pubbliche, come la guerra, la sicurezza, la sanità, il culto, le infrastrutture, l'urbanistica, cui poi si sono aggiunti ai giorni nostri la sanità, l'istruzione, i beni culturali, l'ambiente, etc.. Vediamo cos'è cambiato con la tassazione attraverso le aziende.

Il brusco avvento della tassazione attraverso le aziende e i suoi squilibri non spiegati

¹⁶⁶ La tassazione specifica dei redditi derivanti da attività industriali e commerciali fu invece introdotta in Inghilterra nel periodo delle guerre napoleoniche. Il focatico e il testatico erano certamente una imposta “diretta”, riferita però alle condizioni economiche generali delle persone (l'income tax inglese delle guerre napoleoniche anticipò invece le moderne imposte sui redditi, intese come frutto di una attività produttiva “non agricola”).

¹⁶⁷) Il più famoso e studiato di questi catasti fu quello fiorentino del 1427, a seguire il catasto onciario settecentesco del regno delle due Sicilie, introdotto sotto il regno “illuminista” di Carlo terzo di Borbone. qui non interessava la determinazione della ricchezza in assoluto, ma quella comparativa, come nella tabella millesimale di un condominio, dove ad ogni famiglia, intesa come unità di riferimento della imposizione, e proporzionalmente al suo peso economico nel gruppo, desunto dai suddetti catasti, si chiedeva una quota delle spese comuni, o chieste da una autorità politica superiore. anche qui in base a confronti di floridezza economica di queste aree rispetto ad altre, variamente tenendo conto di benemeritenze politiche, in quelle combinazioni tipiche della convivenza sociale.

*attraverso le
aziende*

Per gli elementari tributi del passato non serviva una teoria specifica, e potevano essere applicati col sapere comune giuridico economico, diffuso presso gli individui esperti di relazioni economico, giuridico amministrative. Su questa millenaria e semplice cornice ha fatto irruzione in tempi abbastanza rapidi (circa 50 anni perché il processo fosse completo), la tassazione attraverso le aziende, intese nel senso di gruppi sociali¹⁶⁸; il ruolo che nella nostra tassazione potevano assumere quei particolari gruppi sociali chiamati “aziende” è stato intuito, anche se non razionalizzato, a metà del secolo scorso; si è cioè intuito che la maggior parte dei consumi e dei redditi, di lavoro e di risparmio, possono essere tassabili senza bisogno di un intervento diretto del fisco, ma *attraverso le aziende*, sfruttandone le rigidità amministrative, e riservando al fisco un mero potere di deterrenza e controllo, svincolato però dalla ordinaria “richiesta delle imposte”.

*Il possibile
parallelismo, nella
tassazione
analitico
aziendale, tra
concetti
macroeconomici e
capacità
economica
individuale*

Con la tassazione attraverso le aziende, il calcolo delle basi imponibili individuali presenta molte analogie con quello del reddito nazionale e del consumo. Da sempre le imposte, quali che siano, ed anche se non sono sui redditi, si pagano materialmente coi redditi, presenti, risparmiati in passato, o futuri¹⁶⁹, ma nella tassazione attraverso le aziende le imposte sono “sul reddito”, ed è possibile un parallelismo con concetti economici generali, come reddito, consumo, investimento e patrimonio. L’analisi dei singoli rapporti giuridici in chiave economica, sulla base dei corrispettivi contrattuali, spesso accompagnati da una documentazione contabile, consente correlazioni tendenziali tra i dati tributari aggregati e le grandezze economiche generali, nonostante alcuni sfasamenti dovuti a coerenze interne dei rispettivi contesti¹⁷⁰.

*La sua
mancata
combinazione
con la
tassazione
amministrativa*

Questo sistema efficientissimo ed efficacissimo, grazie alle quali la pressione fiscale è stata facilmente raddoppiata nell’arco di un ventennio è stato però adottato in Italia con scarsissima consapevolezza. Le classi dirigenti non hanno trovato sponde soddisfacenti tra gli studiosi di economia e di diritto che si occupavano di tributi; l’accademia del diritto tributario, che pure aveva avuto amplissime aperture di credito nel sistema universitario, superando come numero di cattedre persino scienza delle finanze, si disperse su dettagli processualistici, di cui diremo al par. 2.9 e senza cogliere, spiegandoli all’opinione pubblica, i punti di forza e di debolezza di quella tassazione attraverso le aziende che costituiva il vero elemento di novità rispetto al passato. Nessuno è riuscito a individuare quali aspetti della vecchia tradizione valutativa della tassazione andavano fusi con la metodologia contabile-documentale tipica della tassazione attraverso le aziende.

¹⁶⁸) Le aziende, come gruppi di individui interdipendenti, sono “sempre” affidabili, ma quando sono troppo piccole, la loro flessibilità gestionale può indurre i proprietari a nascondere ricchezza al fisco.

¹⁶⁹ Che serviranno a rimborsare i debiti assunti per pagare tributi, cosa frequente per i tributi straordinari o per quelli commisurati a capacità economica “non liquida”, ad esempio perché immobilizzata in beni reali.

¹⁷⁰ Ad esempio, la tassazione si applica anche a redditi non realizzati, o a vicende che non dimostrano in sé alcun arricchimento, ma si collegano ad altre vicende, che rendono opportuno prelevare in quel determinato momento l’imposta, a pena di non poterlo fare mai più. Altre forme di coerenza evitano di cumulare la tassazione su soggetti diversi o in momenti diversi (in entrambi i casi si tratta delle correlazioni intersoggettive e intertemporali della tassazione analitico aziendale, esposte al par. 2.9 e che torneranno di frequente, nel volume).

L'accademia non è riuscita a spiegare all'opinione pubblica, non avendolo capito neppure lei stessa, che il fisco doveva continuare a valutare per ordine di grandezza, secondo le proprie tradizioni, la ricchezza non intercettata dalle aziende; con una valutazione che non avrebbe dovuto avvenire in chiave deterrente-dissuasiva, come se si trattasse di reprimere dei devianti, ma secondo l'istituzionale e storica funzione di richiedere le imposte. L'accademia processual-tributaria, sbilanciata sul processo e sull'interpretazione dei "materiali", ha trascurato che il primo problema della tassazione è "determinare la ricchezza"; l'accademia del "commento dei materiali" si aspettava dai politici le soluzioni sulla determinazione della ricchezza ai fini tributari, dove sono invece i politici i primi ad avere bisogno di aiuto, anzi addirittura a richiederlo; peccato che la tecnica, al seguito dell'accademia in un programma "positivistico", si sia prefissa, nel suo appiattimento del diritto sulla legislazione, di spiegare cosa dicono i "materiali", auspicando da loro una soluzione di tutti i problemi. La deriva processualistica dell'accademia, con le sue varie imprecise vincolatezze, una concezione "non valutativa" e meccanicistica del diritto, le fantomatiche "indisponibilità tributo", ha assecondato le deresponsabilizzazioni latenti in tutte le burocrazie, e gli immobilismi di un fisco che in pochi decenni ha perso il controllo del territorio dovunque le aziende non arrivano, o sono inaffidabili. L'accademia è insomma stata la causa inconsapevole degli squilibri e delle lacerazioni sociali di cui diremo. Questo non tanto per idee sbagliate, ma per la confusione di idee nel combinare la matrice amministrativistica della tassazione, che veniva intuita, con la concezione del processo come luogo ideale del diritto. Per il pregiudizio della settorializzazione del diritto e del suo appiattimento sulla legislazione e gli altri materiali, di cui diremo all'ultimo capitolo, dove parleremo anche del disorientamento sulla scientificità stessa delle riflessioni sull'organizzazione sociale. L'idea del diritto come commento dei materiali (infra, paragrafo && sulla scienza giuridica nel quadro del sapere umanistico sociale) nonché lo sbilanciamento sul processo, anziché sullo studio dell'azione amministrativa, avrebbero comunque impedito questa fusione tra fiscalità del passato e del futuro, a prescindere dalle caratteristiche personali, magari egregie e generosissime, di quanti ne hanno fatto e ne fanno parte.

*Improvvisazione
schizofrenie di
un'opinione
pubblica senza
guida*

Rimasta senza guida, l'opinione pubblica ha assolutizzato quello che vedeva. La tassazione attraverso le aziende è stata inconsapevolmente elevata a modello totalizzante dell'applicazione dei tributi, anche dove le aziende non ci sono, o sono in varia misura inaffidabili. La vecchia omogeneità della tassazione attraverso gli uffici è stata incrinata dalla difficoltà di coordinarne l'ineliminabile valutatività con la precisione contabile ragionieristica della tassazione attraverso le aziende. E' sorta una serie di equivoci che ha fatto perdere al fisco il controllo del territorio dove le aziende non arrivano, o sono inaffidabili, a causa dei margini di cui i loro titolari dispongono per sottrarre ricchezza alla tassazione.

Opinione pubblica, istituzioni, classi dirigenti, hanno dovuto spiegare per proprio conto sperequazioni fiscali casuali, politicamente non volute, e ingovernabili a differenza di quelle un tempo elargite ai nobili, al clero, ai fondatori di nuove città o ad altri soggetti ritenuti meritevoli. Da queste sperequazioni involontarie, e proprio per questo più laceranti, anche perché molto elevate, deriva la schizofrenia fiscale dilagante nella società civile. Lasciata sola davanti a queste sperequazioni, la società civile è andata per proprio conto, volgarizzando un concetto grossolano di autotassazione¹⁷¹, secondo cui "i privati adempiono" e "il fisco controlla". Una concezione grossolana e schizofrenica, che non capisce il ruolo delle aziende in veste di esattori, e tende invece a definire "onesto" chi paga (ancorché coattivamente tramite le aziende) e "disonesto", chi non lo fa, sulle somme che nessuno gli richiede. Rispetto alla vecchia tassazione attraverso gli uffici, politicamente molto più omogenea e governabile, dove tutti erano ugualmente soggetti alle richieste del fisco, e le discriminazioni fiscali erano volute, per

¹⁷¹ Vedremo che lo stesso concetto di "autotassazione" esprime l'illusione di generalizzare un meccanismo che richiede invece l'intermediazione di qualcuno, nella persona delle aziende. Anche qui, al di là delle apparenze, la tassazione non è mai "auto", ma è sempre "etero": le tasse si pagano quando qualcuno le richiede.

precisi obiettivi politici, oggi si hanno discriminazioni fortuite, dove si avvantaggiano casualmente le ricchezze più lontane dalle suddette rigidità aziendali.

Le schizofrenie sociali

La discesa in campo, loro malgrado, delle aziende impedisce di spiegare la tassazione con la vecchia formula secondo cui “Il fisco chiede, tu paghi oppure protesti nelle forme che la società ti consente”; la cultura generale delle classi dirigenti giuridico-politico amministrative¹⁷², non basta più, come è avvenuto per secoli, a capire e gestire i tributi. Questa semplicità è svanita, e gli elevati livelli di tassazione sui redditi hanno accentuato le lacerazioni sociali connesse a queste sperequazioni involontarie e casuali il sistema crea sperequazioni di cui la cultura generale, economica e giuridica, si rende conto, ma non riesce a spiegarsi. E’ difficile infatti capire perché, in una stessa azienda, possano esserci procedure amministrative su cui il fisco può fare affidamento e zone grigie, in cui è facile nascondergli la ricchezza¹⁷³.

Davanti a queste affannose spiegazioni, fatte di laceranti esercizi di onestà, disonestà e simili, dentro una parte politica si tende a vedere la lotta all’evasione come il moderno sostituto della “lotta di classe”; anzi, per qualcuno la lotta all’evasione è proprio uno strumento di coesione sociale dei loro frammenti di opinione pubblica di riferimento, come accade per i sindacalisti rispetto a lavoratori dipendenti e pensionati. Dall’altra parte, vista la mole di ricchezza nascosta al fisco, le aliquote su quella palese inevitabilmente salgono, dando ad altre parti politiche l’opportunità di ricercare a loro volta coesione sociale compattando i loro simpatizzanti contro “una tassazione esosa”; chiaramente ciascuna parte compatta i suoi simpatizzanti, ma la coesione sociale ne risente, i discorsi si drammatizzano senza che l’attività di controllo, sottoposta a spinte e contropunte quasi isteriche, diventi davvero efficiente sulla ricchezza nascosta.

Inevitabile stallo delle istituzioni amministrative

In questa situazione di *impasse* si trovano anche le nostre autorità amministrative, senza dubbio le più consapevoli della tassazione attraverso le aziende; esse tuttavia restano succubi dei deleteri pregiudizi connessi alle già indicate grossolane spiegazioni in termini di onestà e disonestà, e di tutte le altre ricette che, secondo le limitate informazioni dei politici, meglio salvaguardano nell’immediato il consenso e la coesione sociale. Gli uffici periferici, inevitabilmente, sono invece assorbiti dalla routine e dalle urgenze. Soprattutto quelle, come vedremo, di fare risultato e di coprirsi rispetto a possibili censure, guardando inevitabilmente più al legalismo che al buonsenso.

Ma ognuno ha il suo contentino da questa confusione generale, dove i più fortunati dei tributaristi, operanti con grandi clienti, fanno la loro fortuna, pur condividendo i malesseri lavorativi di tutti; perché anche per loro le elevate parcelle si accompagnano a un lavoro difficile, imprevedibile per una serie di incomunicabilità; massimizzare la soddisfazione dell’avvocato, cioè essere pagati, oltre certi livelli non ripaga dalla cattiva qualità del lavoro.

Riformismo e conservatorismo sociale in materia di tributi

L’insoddisfazione ed i malesseri sociali verso l’attuale tassazione attraverso le aziende spinge a richieste di riforma fiscale, ma se non si capiscono i meccanismi della tassazione si ritorna sempre dalla padella nella brace. Il malessere esprime, e rende “politicamente vendibili”, progetti di riforma, che si intrecciano con un sensato e strutturale conservatorismo, in cui una tassa vecchia e collaudata, come una scarpa comoda, trova in questo vantaggi rispetto a un nuovo tributo da sperimentare. Spesso i cambiamenti opportuni si bloccano per il timore di ricadute mediatriche negative, mentre si fanno cambiamenti inopportuni solo perché “politicamente vendibili”. In materia di tributi, la gestione del consenso non obbedisce ai canoni dell’“uomo razionale”, su cui gli economisti costruiscono grafici e modelli: è molto più probabile la protesta per un inasprimento

¹⁷²) Sostanzialmente quelle “classi dirigenti” della convivenza sociale, cui si dirige questo libro, o almeno molte sue parti.

¹⁷³ Quest’incomprensione è anche aggravata dal deficit di cultura aziendale nell’opinione pubblica e nelle classi dirigenti, come abbiamo rilevato al paragrafo &&.

fiscale che il ringraziamento per una diminuzione, perché manifestare gratitudine sarebbe come una ammissione di aver avuto abbastanza, e quindi impedirebbe ulteriori richieste. Persino una manovra perequativa, all'insegna dello slogan, pagare meno pagare tutti, in apparenza così suadente, può rivelarsi passiva quanto a consenso, perché chi ne è avvantaggiato è indifferente, mentre chi ne è penalizzato si oppone rumorosamente. Come si vede, è difficile introdurre elementi di razionalità nella tassazione partendo dalla gestione del consenso, ed è sensata la presa di posizione, secondo cui bisogna "fare solo le innovazioni dove pagano in pochissimi e possibilmente che non votino".

*L'importanza
della richiesta e le
varie tentazioni
ove essa appare
improbabile*

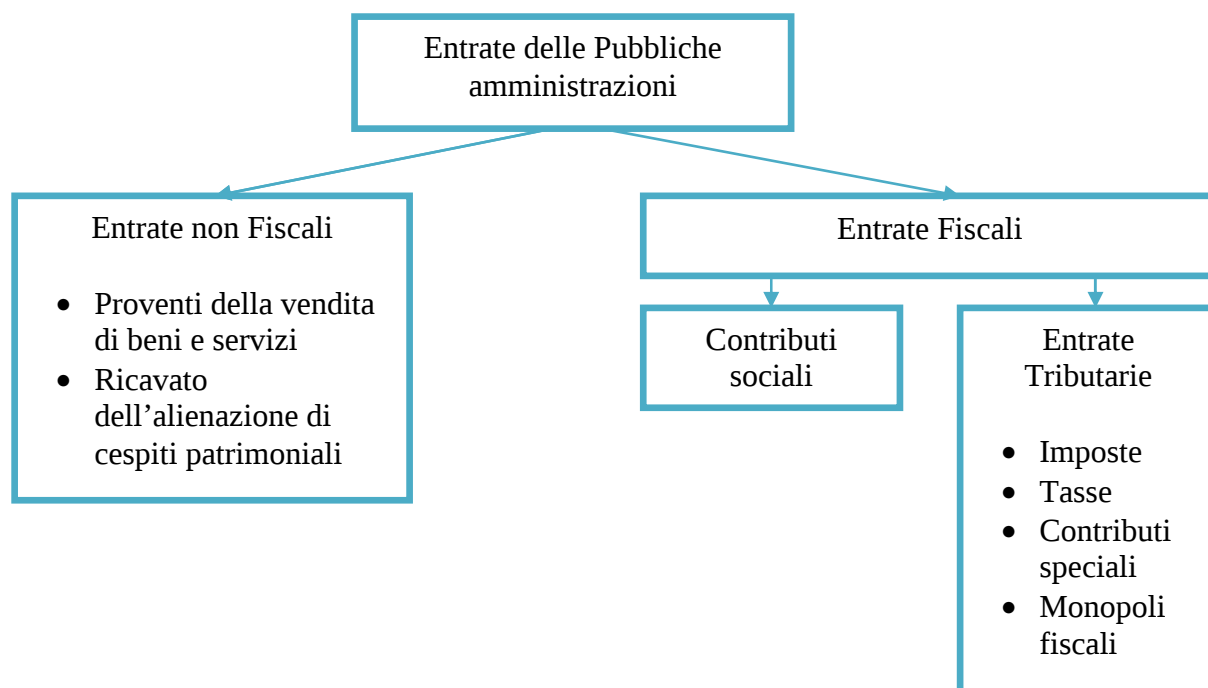
La richiesta delle imposte, dove le aziende non arrivano, è quindi indispensabile per rasserenare i suddetti squilibri della tassazione attraverso le aziende. Ed è una richiesta personale e valutativa, non sostituibile con comandi astratti, proclami o decreti, né accanimento punitivo per supplire alla scarsità di richieste da parte del fisco. Quando si tratta di legittimi detentori di ricchezza, o di operatori economici che producono reddito e danno lavoro, il "colpirne uno per educarne cento" non funziona. Se il titolare di una ricchezza pensa che il fisco non sia in grado di individuarla, gli viene subito il sospetto che sarebbe stupido pagare le imposte, e questo sospetto travalica l'astratto compiacimento di essere onesto, soprattutto davanti ad immagini di sperpero del pubblico denaro. Se si vuole davvero la coesione sociale, bisogna sostituire una "lotta all'evasione", solo verbale e di facciata, con una serena richiesta delle imposte, con qualcuno che si presenta fisicamente dove le aziende non arrivano; questo qualcuno deve compiere una valutazione, per la quale occorrono vari compromessi tra precisione, semplicità, certezza, cautela fiscale, parità di trattamento, oltre che gettito. Servono quindi valutazioni di economicità-opportunità, tipiche dell'utilizzazione del pubblico potere e che non possono essere irrigidite dalla legge. E' un segmento particolare dell'attività dei poteri amministrativi, dove il contribuente non è né un delinquente, né "un utente" né "un cliente", ma un rispettabile proprietario, e operatore economico, che non va di propria iniziativa a pagare le imposte, come andrebbe a chiedere, in qualità di utente, un servizio pubblico, educativo o sanitario; è invece il fisco che deve andare a richiedere le imposte, dove il gruppo sociale intermedio "azienda" non arriva o è inutilizzabile. Se non si capisce questo, neppure si comprende cosa accade in questi ultimi casi, e da dove nasce il malessere fiscale che serpeggia nel nostro paese. Solo così si potrà recuperare la serenità tributaria, rompendo il circolo vizioso delle recriminazioni reciproche, tra "dipendenti" e "indipendenti", calando nella nostra modernità aziendale le tradizioni secolari della tassazione. E' l'unico modo per superare discriminazioni sociali casuali, non previste e per questo laceranti, dovute a deficit di comprensione soprattutto da parte degli studiosi.

Per richiedere le imposte dove le aziende non arrivano bisogna valutare la ricchezza, utilizzando varie segnalazioni amministrative, contrasti di interessi, tracciabilità bancarie, spese personali, e altri elementi a prima vista "documentali" e contabili, ma che in realtà sono basi di partenza per una stima demandata agli uffici tributari, non per quel calcolo analitico contabile, preciso al centesimo, che viene svolto dalle aziende, anche ai fini della tassazione. La richiesta delle imposte, anche quando si basa su "indizi contabili" partecipa di una sua strutturale caratteristica "estimativo-valutativa".

Le entrate pubbliche

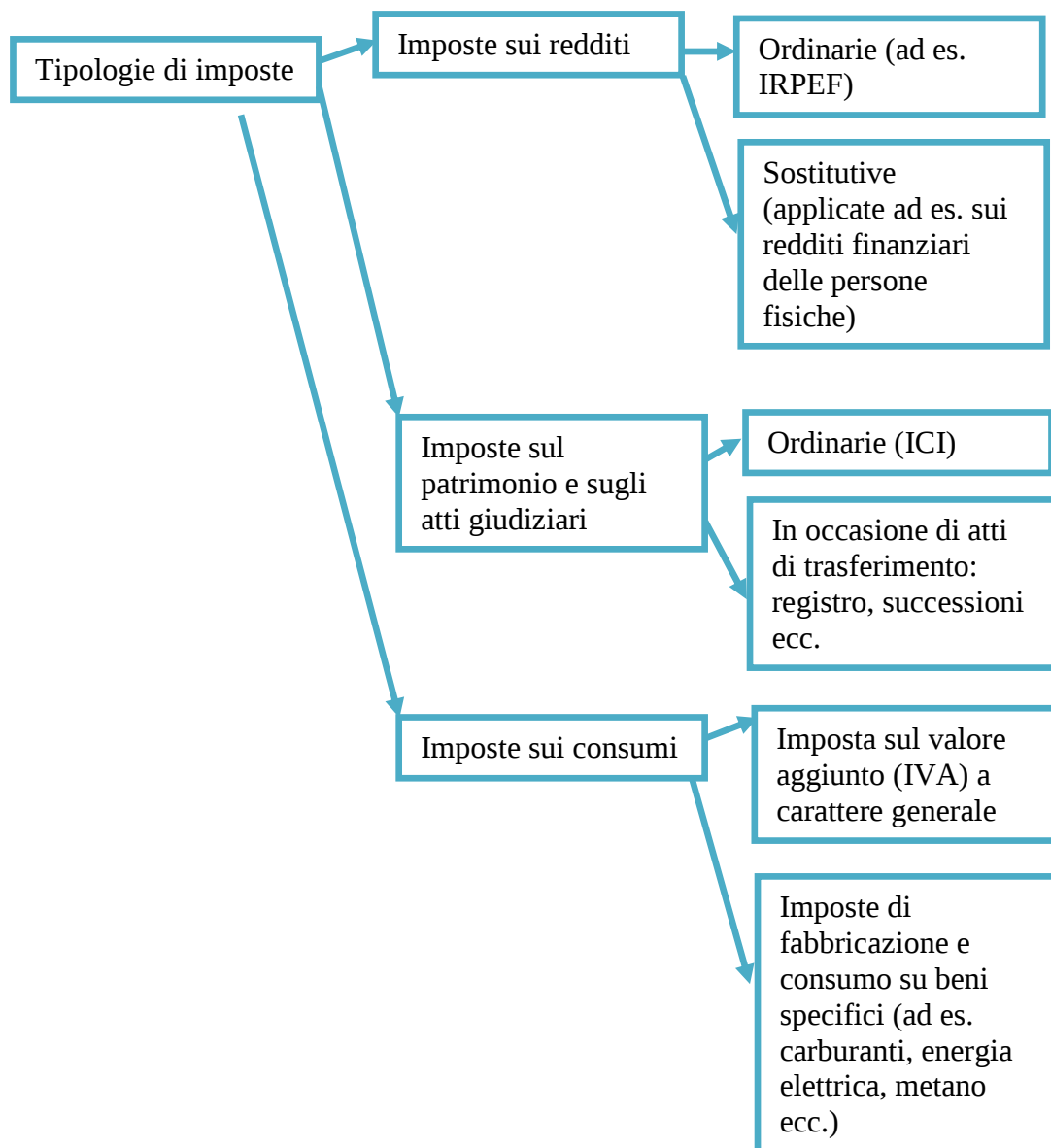
I volumi di scienza delle finanze di solito si dilungano in interminabili classificazioni come quelle che seguono. In realtà tali classificazioni, se intese in modo rigido, trascurando le sfumature tra i concetti delle scienze sociali, sono scolastiche, più dannose che utili; le riportiamo nel glossario solo per dovere di cronaca.

Secondo il solito gradualismo dei fenomeni politico-sociali, le tariffe sono le entrate pubbliche più simili ai corrispettivi di mercato, poi troviamo le entrate connesse all'esercizio di funzioni istituzionali pubbliche (tasse in senso stretto, collegate ad esempio a certificazioni, autorizzazioni, etc.) poi le imposte connesse ai consumi e agli atti giuridici, infine le imposte sui redditi. In questo gradualismo l'Irpef, è più lontana dal prezzo di un servizio di quanto non lo sia la tassa di concessione governativa sul passaporto, o la tariffa per la raccolta dei rifiuti. Non è questione di compartimenti stagni, sui cui confini inutilmente polemizzare, ma di una continua serie di ipotesi che scivolano l'una nell'altra. Comunque, con tutte le attenzioni ad evitare i compartimenti stagni e solo per chiarezza espositiva, le entrate possono essere schematizzate come segue:



Omogeneità di tipologia delle imposte, come riflesso dell'omogeneità tipologica della ricchezza

Veniamo quindi ai tributi più importanti, cioè le imposte. Nelle grandi linee, la tipologia dei principali tributi vigenti nei paesi sviluppati non è molto dissimile. Grossomodo, infatti, tutti i sistemi fiscali si basano su una combinazione di tributi conforme allo schema che segue:



Naturalmente queste imposte si presentano sotto forme e strutture diverse, ma è difficile che una delle suddette tipologie astratte di prelievo non faccia capolino, magari per ipotesi limitate, nei grandi sistemi fiscali¹⁷⁴.

È raro, infatti, che i paesi sviluppati e di vaste dimensioni basino la struttura delle proprie entrate fiscali solo su una tipologia di tributi, ad esempio quelli sui redditi o sui consumi, anche se l'importanza delle singole famiglie di tributi sopra indicata può essere diversa da paese a paese e mutevole nel tempo.

Nel complesso le entrate tributarie ammontano a circa 412 miliardi di euro (v. la seguente tabella del bilancio dello stato).

¹⁷⁴ Nel sistema fiscale dei grandi paesi sviluppati è difficile che ricorrano tributi estranei alle tipologie sopra indicate; tanto è vero che l'imposta IRAP (di cui diremo nella sezione L) è stata fortemente criticata proprio per la sua atipicità rispetto ai modelli fiscali abituali.

Tabella 1.1 - Bilancio dello Stato – LEGGE DI BILANCIO 2011-2013 (competenza) - Saldi differenziali

COMPETENZA	Esercizio 2011	Esercizio 2012	Esercizio 2013
ENTRATE			
Tributarie	412.186	435.023	453.439
Extra tributarie	36.940	34.685	35.969
Alienazione ed ammortamenti di beni patrimoniali e riscossione di crediti	1.077	1.081	1.087
Entrate finali al netto delle regolazioni contabili	450.203	470.789	490.495
SPESE			
Correnti al netto degli interessi	364.509	362.535	366.367
Interessi	84.243	89.897	93.586
In conto capitale	42.091	40.427	44.503
Spese finali	490.843	492.859	504.456
Rimborso prestiti	209.985	248.495	222.347
Spese complessive al netto delle regolazioni contabili	700.828	741.354	726.802
RISULTATI DIFFERENZIALI			
Risparmio pubblico (Saldo corrente)	374	17.276	29.456
Saldo netto da finanziare	-40.640	-22.070	-13.961
Avanzo primario	43.603	67.827	79.625
Indebitamento netto	40.635	22.103	14.003
Ricorso al mercato	261.931	273.897	239.457

Tabella 1.2 – Bilancio dello Stato – LEGGE DI BILANCIO 2011-2013 (cassa) - Saldi differenziali

CASSA	Esercizio 2011	Esercizio 2012	Esercizio 2013
ENTRATE			
Tributarie	383.878	404.379	420.163
Extra tributarie	26.323	23.367	23.882
Alienazione ed ammortamenti di beni patrimoniali e riscossione di crediti	1.078	1.081	1.087
Entrate finali al netto delle regolazioni contabili	411.279	428.827	445.132
SPESE			
Correnti al netto degli interessi	374.669	372.535	376.383
Interessi	84.243	89.897	93.586
In conto capitale	41.603	40.407	43.265
Spese finali	500.516	502.838	513.235
Rimborso prestiti	209.985	248.495	222.347
Spese complessive al netto delle regolazioni contabili	710.501	751.333	735.582
RISULTATI DIFFERENZIALI			
Risparmio pubblico (Saldo corrente)	-48.711	-34.685	-25.924
Saldo netto da finanziare	-89.237	-74.011	-68.103
Avanzo primario	-4.994	15.886	25.483
Indebitamento netto	89.142	74.044	68.145
Ricorso al mercato	310.528	325.838	293.600

Tabella 2.1 - Bilancio dello Stato per il triennio 2011-2013 (dati in milioni di euro)

	Disegno di Legge di Bilancio 2011-2013 Esercizio 2011		Note di variazioni		Legge di Bilancio 2011-2013 Esercizio 2011	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
1 - ENTRATE TRIBUTARIE	412.115	383.849	+ 71	+ 29	412.186	383.878
1.1 - Entrate correnti	411.004	382.733	- 102	- 144	410.902	382.589
1.1.1 - Imposte dirette	237.475	218.772	- 628	- 652	236.847	218.120
1.1.1.1 - IRE	182.351	170.112	- 692	- 709	181.659	169.403
1.1.1.2 - IRES	40.087	33.591	+ 16	+ 9	40.103	33.600
1.1.1.3 - Imposte sostitutive	11.326	11.326	-	-	11.326	11.326
1.1.1.4 - Ritenute a titolo di imposta e d'acconto	1.025	1.025	-	-	1.025	1.025
1.1.1.5 - Altri introiti diretti	2.686	2.718	+ 48	+ 48	2.734	2.766
1.1.2 - Imposte indirette (*)	173.529	163.961	+ 526	+ 508	174.055	164.469
1.1.2.1 - IVA	98.015	88.959	+ 190	+ 172	98.205	89.131
1.1.2.2 - Altre imposte sugli affari	23.612	23.100	+ 156	+ 156	23.768	23.256
1.1.2.3 - Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.673	28.673	-	-	28.673	28.673
1.1.2.4 - Monopoli	10.884	10.884	-	-	10.884	10.884
1.1.2.5 - Lotto, lotterie ed altre attività di gioco	12.345	12.345	+ 180	+ 180	12.525	12.525
1.2 - Entrate in conto capitale	1.111	1.116	+ 173	+ 173	1.284	1.289
1.2.1 - Imposte dirette	651	646	-	-	651	646
1.2.1.1 - Condoni, sanatorie ed introiti straordinari	651	646	-	-	651	646
1.2.2 - Imposte indirette	460	470	+ 173	+ 173	633	643
1.2.2.1 - Imposte sulle successioni e donazioni	456	456	-	-	456	456
1.2.2.2 - Condoni, sanatorie ed introiti straordinari	4	14	+ 173	+ 173	177	187
2 - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	33.757	23.468	+ 3.183	+ 2.855	36.940	26.323
2.1 - Entrate correnti	32.719	22.430	+ 776	+ 448	31.295	20.678
2.1.1 - Proventi speciali	714	714	-	-	714	714
2.1.2 - Contributi sociali	308	308	-	-	308	308
2.1.3 - Vendita beni e servizi	2.656	2.562	-	-	2.656	2.562
2.1.4 - Redditi da capitale	4.751	2.906	-	-	4.751	2.906
di cui - Dividendi	2.093	2.093	-	-	2.093	2.093
- Interessi relativi a multe, ammende e sanzioni in materia tributaria	1.988	139	-	-	1.988	139
- Somme dovute da enti ed istituti di credito	10	10	-	-	10	10
2.1.5 - Poste correttive e compensative	8.011	7.983	-	-	5.811	5.783
di cui: Risorse IVA U.E.	2.200	2.200	-	-	2.200	2.200
2.1.6 - Trasferimenti	16.279	7.957	+ 776	+ 448	17.055	8.405
2.1.6.1 - Da enti mutuo-previdenziali	3.092	3.092	-	-	3.092	3.092
2.1.6.2 - Da Regioni	2	2	+ 150	+ 150	152	152
2.1.6.3 - Da Comuni e Province	3	3	-	-	3	3
2.1.6.4 - Da Cassa DEPOSITI e PRESTITI	211	211	-	-	211	211
2.1.6.5 - Da Enti S.P.A.	-	-	-	-	-	-
2.1.6.6 - Da Famiglie	5.510	887	+ 330	+ 193	5.840	1.080
di cui - Multe, ammende e sanzioni in materia tributaria	3.465	192	+ 212	+ 75	3.677	267
2.1.6.7 - Da imprese	6.761	3.062	+ 296	+ 105	7.057	3.167
di cui - Multe, ammende e sanzioni in materia tributaria	3.723	420	+ 296	+ 105	4.019	525
- R.C. auto	1.800	1.800	-	-	1.800	1.800
2.1.6.8 - Da estero	700	700	-	-	700	700
2.1.6.9 - Da Stato	-	-	-	-	-	-
2.2 - Entrate in conto capitale	1.038	1.038	+ 2.407	+ 2.407	3.445	3.445
2.2.1 - Condoni, sanatorie ed introiti straordinari	60	60	-	-	60	60
2.2.2 - Altre entrate in conto capitale	977	977	+ 2.407	+ 2.407	3.384	3.384
2.2.3 - Trasferimenti da Stato	1	1	-	-	1	1
RISCOSSIONE DI CREDITI	1.077	1.078	-	-	1.077	1.078
3.1 - Entrate correnti	155	155	-	-	155	155
3.1.1 - Rimborso di anticipazioni e riscossione di crediti	155	155	-	-	155	155
3.2 - Entrate in conto capitale	922	923	-	-	922	923
3.2.1 - Ammortamento di beni	910	910	-	-	910	910
3.2.2 - Altre entrate in conto capitale	12	13	-	-	12	13
TOTALE ENTRATE FINALI	446.949	408.395	+ 3.254	+ 2.884	450.203	411.279
Regolazioni contabili:	30.445	30.445	-	-	30.445	30.445
- Rimborsi IVA	30.445	30.445	-	-	30.445	30.445
- Fondo ammortamento titoli di Stato	-	-	-	-	-	-
TOTALE ENTRATE FINALI LORDE	477.394	438.840	+ 3.254	+ 2.884	480.648	441.724

(*) Le previsioni risultano al netto della quota IVA da destinare alla U.E. (mln. di euro 2.200); tali somme sono considerate tra le "poste correttive e compensative".

I « contributi sociali », sono senz'altro « prestazioni patrimoniali imposte » ma tradizionalmente non considerati “tributi” in quanto caratterizzati da una contropartita, consistente in future prestazioni pensionistiche¹⁷⁵.

Peraltro la logica *solidaristica* del c.d. « stato sociale » ha fortemente influenzato i criteri di determinazione dei contributi pensionistici e delle stesse pensioni, facendo in parte smarrire la correlazione tra contributi pagati e trattamento pensionistico ricevuto¹⁷⁶. Il sistema pensionistico pubblico, gestito per decenni con il criterio c.d. « a ripartizione », dove i contributi non erano investiti per pagare in futuro la pensione a chi li versava, ma utilizzati per pagare chi era già in pensione¹⁷⁷, è infatti entrato in crisi con l'invecchiamento della popolazione e la diminuzione della forza lavoro attiva che (tramite i contributi) fornisce le somme necessarie a pagare le pensioni.

Principali aggregati del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche – anni 1980-2009			
Valori assoluti in milioni di euro			
	Entrate correnti	Entrate c/capitale	Totale entrate
1980	69.464	474	69.938
1981	83.067	827	83.880
1982	104.830	2.398	107.228
1983	127.840	4.025	131.866
1984	143.840	1.913	145.753
1985	161.562	1.224	162.786
1986	183.190	1.408	184.598
1987	199.437	1.216	200.653
1988	227.880	1.527	229.407
1989	254.658	2.184	256.842
1990	251.659	1.596	293.255
1991	326.443	2.598	329.041
1992	347.467	17.047	364.534
1993	379.392	7.220	386.612
1994	388.871	3.502	392.373
1995	421.557	7.922	429.479
1996	454.078	4.283	458.361
1997	489.815	10.105	499.920
1998	496.829	7.497	504.326
1999	517.334	5.622	522.956
2000	536.377	5.044	540.421
2001	558.872	3.469	562.341
2002	571.231	5.667	576.898
2003	579.569	22.290	601.859
2004	607.047	12.180	619.227
2005	625.682	6.285	632.967
2006	656.614	4.383	680.997
2007	719.882	4.534	724.416
2008	728.355	3.706	732.061
2009	701.955	15.099	718.054
Fonte: elaboraz. da Istat (conti naz.li) 28/6/10			

Evasione fiscale in senso materiale, ed evasione interpretativa.

Quando le aziende mancano o possono essere scavalcate dal titolare, la tassazione attraverso di esse entra in crisi e si profila l'evasione. La forma più elementare consiste nell'omessa registrazione degli incassi, come nel caso dei lavoratori indipendenti operanti con consumatori finali, a titolo ad esempio di falegnami, elettricisti, piccoli commercianti, carrozzieri, etc.. In questi casi resta la possibilità di un controllo esteriore di credibilità di quanto dichiarato rispetto alle caratteristiche esteriori dell'attività, confermando che “le tasse si pagano su quello che si vede”, e quindi un artigiano che gira di casa in casa a riparare televisori, secondo il giro delle proprie conoscenze, potrà anche operare del tutto in nero, mentre un parrucchiere o un elettrauto, la cui attività è visibile sulla pubblica via, dovranno dichiarare qualche cosa.

Questi controlli di credibilità esteriore sugli “autonomi” diventano sempre meno credibili man mano che le dimensioni aziendali crescono, e l'azienda dichiara cifre sufficienti per una decorosa esistenza del titolare; neppure quest'ultimo, come tutti, ama pagare le imposte, ma si trova condizionato sia da possibili conflitti di interessi (coi dipendenti) sia dalla visibilità del denaro manovrato (conti bancari), sia dalla necessità di ricordare i propri crediti e debiti, garantendosi verso negligenze o frodi di dipendenti o terzi. Scavalcare queste procedure (“evasione sopra l'azienda”) per occultare ricchezza al fisco è certe volte possibile, ma crea disorientamento, ricattabilità da parte dei dipendenti, perdita di controllo, fino ad essere abbandonato col tempo; l'“evasione sopra l'azienda” resta possibile, ma col crescere delle dimensioni alle vendite in nero si affiancano le omesse registrazioni di documenti

¹⁷⁵ I prelievi per contributi previdenziali, cioè pensionistici, ammontano a circa 154 miliardi di euro l'anno (dato 2010).

¹⁷⁶ Tanto è vero che sono state correttamente rilevate notevoli affinità tra il prelievo previdenziale e quello tributario (PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, Giuffrè, 2005).

¹⁷⁷ Il sistema « a capitalizzazione », tipico delle assicurazioni private, comporta invece l'accantonamento dei contributi e il loro investimento in attività finanziarie (o immobiliari), dal cui rendimento dipende la pensione che in futuro sarà erogata al lavoratore.

emessi, ma soprattutto i costi fittizi. Si tratta comunque di occultamenti individuabili solo con una analisi dei rapporti di produzione, e non direttamente con la comune esperienza, come invece avviene per gli “autonomi”. Man mano che l’azienda cresce, e rileva tutte le circostanze relative ai rapporti con i terzi, si pone spesso il problema della pluralità di regimi tributari applicabili a vicende che vengono comunque rilevate e palesate: sorgono problemi di “natura giuridica” di vicende palesi, ad esempio il regime IVA di certi introiti, o la deducibilità di certi costi, tutti comunque rilevati nella contabilità e nel bilancio. Ci si avvia in questo modo alla c.d. “evasione interpretativa” relativa al regime giuridico di ricchezza comunque palese, fino a sconfinare nell’elusione fiscale, tutti argomenti per cui rinvio al programma di diritto tributario.

*Accorpamento
aziendale e
riduzione
dell’evasione*

A parità di reddito nazionale complessivo, passare da tante piccole attività a poche aziende organizzate, riduce quindi le possibilità di nascondere ricchezza al fisco; se venti salumieri chiudono e vengono rimpiazzati da un supermercato, l’evasione del suo titolare sarà minore della somma di quelle delle imprese precedenti, e lo stesso vale per i falegnami rispetto ai mobilifici, per i sarti rispetto all’industria tessile e per i pasticceri rispetto a quella dolciaria. Se gli artigiani si trasformano in operai, i salumieri in cassieri, etc., la rigidità aziendale fa emergere i loro stipendi nonché i consumi dei clienti. Anche se le maggiori dimensioni aziendali creano rapporti internazionali meno controllabili dal fisco, in cui possono celarsi nuove possibilità di evasione, la quantità di ricchezza nascosta tende verosimilmente a diminuire. Anche perché diminuiscono i soggetti in grado di nascondere, in quanto sostanzialmente titolari dell’azienda: invece di tanti “padroncini”, con notevoli esigenze familiari, avremo pochi grandi operatori, per cui l’utilità marginale del denaro, risparmiabile attraverso l’evasione, sarà inferiore rispetto ai rischi che essa comporta in termini di immagine per soggetti nella loro posizione¹⁷⁸.

*Saturazione
dei bisogni
personali*

A parte la riduzione delle possibilità di evasione, per la complessità dell’azienda, a un certo punto i bisogni personali, da soddisfare con l’evasione, si saturano, non tanto in assoluto, ma per il desiderio di non perdere il controllo e di non avere scheletri nell’armadio; in un quadro di utilità marginale decrescente del denaro personale, salve imponderabili passioni costose, l’ingordigia di chi è un minimo dedito all’azienda si satura; una volta soddisfatti abbondantemente i propri bisogni primari, il naturale egocentrismo di chi si occupa dell’azienda finisce per concentrarsi su di essa, dove si sfoga l’eventuale rispettabile megalomania dell’imprenditore. Che in essa si sente realizzato, un po’ perché è quanto di meglio ha imparato a fare, e un po’ perché sarà il pezzo di se stesso che lascerà ai posteri. A questo punto occultare ricchezza al fisco diventa persino stressante, rispetto a una certa libidine dell’onestà, dell’immagine pubblica rispettabile, di una qualche visibilità politica come importante esponente del gruppo sociale, dove scattano persino – come se fossero un lusso – il senso civico e il desiderio di tranquillità e rispettabilità¹⁷⁹. Sono lussi, per chi può permetterseli, mentre per gli autonomi, i piccoli operatori economici, la visibilità pubblica è meno importante, mentre il bisogno personale, quantunque agiato, si fa sentire, e tutto comporta spinte all’evasione relativamente maggiori.

*frammentazione
della
proprietà*

¹⁷⁸ Gli economisti direbbero che il bisogno soggettivo di evadere deriva dall’utilità immediata del denaro risparmiato, comparata con la gestione dei rischi, economici e di immagine, qualora l’evasione venga scoperta.

¹⁷⁹) Che magari spinge a “fare le cose perbene”, cercando di “pagare il giusto”, alla luce del sole, ed esponendosi alle rettifiche interpretative di cui diremo al paragrafo 3.8, vera e propria doccia fredda per chi “esce dalla clandestinità” e non si prende rivincite nell’ombra.

Inoltre, la crescita dell'azienda e la divisione della proprietà, innesca un controllo reciproco tra i soci, e i dirigenti che ne sono espressione. Ciò può verificarsi sia rapporti tra più familiari, sia con l'ingresso di investitori istituzionali, partners industriali o finanziari nella compagine sociale. Questo ostacola la possibilità di mentire al fisco, perché, anche se lo si facesse di comune accordo, potrebbe diventare un'arma di ricatto, da parte di alcuni, ove sopravvenissero liti societarie; col fantasma, inoltre, di reati diversi da quelli tributari, dall'appropriazione indebita al falso in bilancio etc..

Del resto, è naturale che la tassazione aziendale, funzioni meglio quanto più le aziende sono strutturate e rigide. Eppure pare che l'ambiente mediatico, nella sua chiave di lettura moralistica, basata su "onesti e disonesti" non lo abbia affatto capito, pensando evidentemente che le aziende, in quanto "mirano al profitto" non possano essere oneste, neppure verso il fisco.

L'equivoco dell'"autotassazione"

La tassazione attraverso le aziende è stata spesso denominata *'autodeterminazione delle imposte* da parte degli stessi contribuenti, enfatizzandone una caratteristica parziale, e dimenticando uno dei postulati universali della tassazione, filo conduttore dei paragrafi precedenti, secondo cui *le tasse si pagano quando qualcuno ce le chiede*. In quest'ottica era facilmente comprensibile la tassazione attraverso le aziende, sostanzialmente incaricate di richiedere le imposte a dipendenti, consumatori, risparmiatori e altre tipologie di collaboratori. Il fisco aveva cioè colto le opportunità di una tassazione « più precisa » e più agevole proprio riutilizzando ai propri fini le rigidità amministrative aziendali. Il tentativo ha avuto un discreto successo, perché buona parte dei redditi sono erogati, e buona parte dei consumi sono percepiti, da grandi istituzioni provviste di uffici amministrativi organizzati, come grandi imprese, banche, grande distribuzione commerciale, istituzioni pubbliche, etc.. In tutti i paesi l'autorità fiscale si è avvalsa verosimilmente della cooperazione (coattiva) di queste strutture, ma la tassazione "analitico-ragionieristica", ispirata alla contabilità aziendale, è stata generalmente coordinata, all'estero, col mantenimento del controllo fiscale sulle aree di economia dove le aziende non arrivavano. La tassazione attraverso le aziende è stata cioè inserita, a quanto mi risulta, nella matrice amministrativistica della tassazione.

I limiti non fiscali
all'occultamento
della ricchezza al
fisco

Da noi invece, conformemente alla generale crisi del modello amministrativo "gerarchico-militare", al desiderio di "quieto vivere", di "non valutare", riflesso di una generale disorganizzazione dell'apparato pubblico, la tassazione è stata economicamente appaltata a terzi, cioè alle aziende, senza alcun corrispettivo. O meglio, pagando un corrispettivo politico, inconsapevole, spontaneo, nato dalla forza delle cose. Cioè quello di poter occultare al fisco tutta la quota di ricchezza compatibile con la rispettiva struttura organizzativa aziendale; fino ad arrivare ad un contesto in cui i limiti all'evasione fiscale non sono fiscali, ma di organizzazione aziendale. Nel senso che cresce l'importanza, come deterrente rispetto all'occultamento di ricchezza al fisco, di fattori indipendenti dal controllo, come le complicazioni interne sull'assetto amministrativo dell'azienda; chi riesce a gestire queste complicazioni interne ha spazi di evasione dove la resistenza, da parte del fisco, è debolissima.

Nella versione italiana della tassazione attraverso le aziende il fisco è sparito, la matrice amministrativistica della tassazione si è diluita, porta solo grane sul regime giuridico di ricchezza palese, ma non è in grado di individuare quella nascosta. E' una conferma che l'evasione fiscale dipende dai modi di circolazione della ricchezza e dalla percezione del controllo del territorio da parte del fisco (¹⁸⁰).

¹⁸⁰ Quando sento criminalizzare intere categorie di piccoli commercianti e artigiani per redditi (effettivamente) risibili, mi viene da pensare che chiunque, al posto loro, si comporterebbe nello stesso modo, a cominciare da tanto polemica contro l'evasione di queste categorie. E mi viene da pensare che, nella storia, le imposte si pagavano quando qualcuno le chiedeva, ed oggi si pagano solo quando è forte la prospettiva che qualcuno lo faccia, come accade per chi, attraverso i grandi sostituti di imposta, è segnalato al fisco. C'è poco da

*La necessità di
valutare la
ricchezza non
intercettata dalle
aziende*

Conformemente a una generale disorganizzazione dell'intervento pubblico nella convivenza sociale, in Italia manca un fisco che individui e valuti la ricchezza che sfugge al circuito della tassazione attraverso le aziende. Questa carenza non è contrastata, nel settore della tassazione, da quelle "pressioni dal basso", dalla società civile, che possono esserci per altri settori dell'organizzazione pubblica della convivenza sociale, come la sanità, l'istruzione, i trasporti. Anzi, quei settori economici dove è facile nascondere la ricchezza, sono indirettamente interessati ad un cattivo funzionamento della richiesta delle imposte da parte degli apparati pubblici. Insomma, se dilagano scippi e rapine, se si accumulano i malati nelle corsie, se il treno tarda per ore ed ore, fioccano le vibranti proteste sui mezzi di informazione. Se invece la richiesta delle imposte non funziona, beh...le tasse si pagano quando qualcuno ce le chiede, e quindi chi non riceve la richiesta è ben contento di non pagare. Chi la riceve attraverso le aziende, e quindi viene tassato dal loro intervento, viene indirettamente danneggiato, e non ha la percezione di esserlo. Quindi la reazione politico-mediatrice davanti al cattivo funzionamento della richiesta delle imposte è molto debole, non per manovre oscure ed egoismi settoriali, quanto per la debole consapevolezza diffusa sul funzionamento complessivo dell'organizzazione sociale. Molte forze politico-sindacali poi, utilizzano, legittimamente per carità, questo larvato malcontento dei "dipendenti" come strumento di lotta politica, dove una imprecisata "lotta all'evasione" diventa un sostituto della vecchia "lotta di classe", ostacolando la richiesta delle imposte; si inseriscono in questo quadro anche le grossolane spiegazioni in termini di onestà e disonestà, con le retoriche rappresentazioni del "dipendenti buoni" e "padroni cattivi", col solito acefalo teatrino napoletano di invidia sociale. Nessuno capisce che la tassazione attraverso le aziende deve necessariamente essere coadiuvata da una tassazione su richiesta del Fisco, nel cui ambito esso ritorna al proprio ruolo primitivo di "controllore" e "valutatore". Nessuno capisce che "i padroni", gli organizzatori della produzione, non vanno criticati e dileggiati, ma semplicemente tassati come tutti gli altri. E per farlo non possiamo incaricare paradossalmente proprio loro, senza che nessuno a loro volta li controlli su quello che nascondono: ciò conferma quanto sia fuorviante questa degenerazione del concetto di autotassazione, e quanto sia necessario il fisco, come apparato amministrativo, sia "dietro le aziende" sia per arrivare dove esse non arrivano o sono, diciamo così, "svogliate" perché si tratta di tassare i loro padroni (a conferma che "le tasse si pagano quando qualcuno ce le chiede").

*Il comodo
palliativo della
lotta all'evasione
interpretativa*

Un Fisco valutatore non rappresenta, infatti, altro che il recupero di una funzione che è stata la sua caratteristica strutturale, svanita negli anni della tassazione attraverso le aziende. Rispetto a questo, le contestazioni fiscali sul regime giuridico della ricchezza rilevata dalle aziende sono un grande diversivo e un grande palliativo. Inutile e dannoso. Il grande problema dell'evasione si riferisce a ciò che è nascosto non al regime giuridico di ciò che è visibile. Però la verifica fiscale sulla ricchezza palese è comoda, si esaurisce in un lavoro interpretativo di questioni giuridiche, in cui è sufficiente interpretare le regole legislative e accertarsi che il regime giuridico utilizzato sia corretto, indagare sul sommerso in mancanza di una teoria della tassazione può risultare molto più "imbarazzante".

rimproverare a chi "non è segnalato al fisco"; non è colpa loro se non sono stati elaborati modelli impositivi ragionevoli, non vessatori, adeguati alle caratteristiche della loro capacità economica, e che ne valorizzino gli indizi esteriori, che pure esistono. Quando gli studiosi elaboreranno simili modelli, la politica, e quindi il legislatore li seguirà. In assenza di questi modelli assisteremo solo alla canizza di polemiche moralistico-sociologiche, effimere, ricorrenti e inconcludenti.

L'individuazione e determinazione della ricchezza non rilevata pone, infatti, di fronte a una questione per così dire "empirica", che esige un'azione da condurre sulla base di riflessioni personali, comunque opinabili, verso le quali il funzionario del fisco si deve "mettere in gioco". Deve cercare la ricchezza nascosta, e valutarla, fronteggiando le mille blandizie dei contribuenti e i mille sospetti indotti, senza potersi nascondere dietro la foglia di fico della legge e della sua interpretazione; la determinazione della ricchezza è infatti intimamente discrezionale, non certo perché si debbano contemperare interessi pubblici e privati di tipo diverso, ma perché occorre gestire una controversia potenziale, valorizzare le informazioni disponibili in un modo che induca il contribuente a convergere su una determinazione condivisa della ricchezza, rinunciando a strumenti contenziosi che farebbero perdere tempo, e distoglierebbero energie amministrative dalla richiesta delle imposte; gli uffici tributari devono quindi trovare un equilibrio tra precisione, tempi, prospettive del contenzioso ed acquisizione del consenso del contribuente; in quanto in ultima analisi la tassazione è stata sempre, nei secoli "concordata", nel senso che il potere del fisco diventava per il contribuente un elemento "virtuale", da considerare ai fini di una eventuale adesione; tutte circostanze che il processualismo legalistico dell'accademia ha fatto finta di non vedere svuotando ogni riflessione sulla tassazione attraverso le aziende, e svuotando la stessa capacità analitico progettuale e propositiva dell'accademia.

La individuazione e la valutazione della ricchezza partono infatti da un'iniziativa e da un'intuizione propria del verificatore, secondo il consueto empirismo probabilistico delle questioni di fatto; su questo quadro si deve svolgere una valutazione, una stima, un giudizio di verosimiglianza in modo sereno, senza drammatizzazioni connesse ai sospetti di corruzione. Sulla quale la "politica dello struzzo" alimenta ipocritamente un sistema rovinoso e foriero di distorsioni, e che avvantaggia quella percentuale di funzionari, sempre più sparuta, che usa l'impiego come un bancomat intascando o proponendo bustarelle, se e quando se ne presenti l'occasione, e al tempo stesso essendo intransigentissima verso chi non le paga.

Le schizofrenie sociali davanti alle sperequazioni della tassazione attraverso le aziende

Con la tassazione attraverso le aziende, le entrate pubbliche complessive rispetto al PIL hanno avuto una accelerazione formidabile; il prezzo pagato per questa tassazione di collaboratori, consumatori, risparmiatori, e titolari delle aziende, per il tramite delle procedure amministrativo-contabili è stata la più volte commentata sperequazione involontaria della tassazione, dove le aziende non ci sono, o non sono amministrativamente rigide, o sono parzialmente rigide, e quindi tassano fino all'ultimo contesimo i dipendenti e i consumatori, mentre tassano un po' meno loro stessi, come già rilevato. Usare le aziende come strumento di tassazione ha fatto paradossalmente odiare le aziende dall'opinione pubblica, come "moderno esattore", quasi che fossero loro a intascare i soldi delle imposte, anche perché le aziende incarnavano la figura del "padrone" dello "sfruttatore", diventato rapidamente "evasore", capro espiatorio per le categorie che recriminavano di essere "tassate attraverso le aziende" fino all'ultimo centesimo. Sembra esserci, nell'opinione pubblica, la sensazione che, per i padroni delle aziende, la possibilità di nascondere ricchezza al fisco per sé stessi, debba essere una specie di corrispettivo della funzione, loro gratuitamente imposta, di fare da esattori del fisco su collaboratori, consumatori, risparmiatori etc..

*Il loro legittimo
sfruttamento
politico*

Ne è nata una grande confusione, che è stata legittimamente utilizzata, in senso politico, dai sottogruppi sociali che coesistono nella nostra società. I sindacati dei lavoratori dipendenti hanno cercato di presentare i loro associati, tassati attraverso le aziende, come “gli onesti”, forti anche della carenza di altre spiegazioni della tassazione moderna. Gli imprenditori e i professionisti hanno lamentato l’esorbitanza del carico fiscale, degli adempimenti e di molte tipologie di controlli, vessatori rispetto ai “diritti dei contribuenti”; la società si è lacerata nel pregiudizio che tutti gli “autonomi”, ossia i professionisti esclusi dal meccanismo del sostituto d’imposta, fossero “evasori”, accompagnato dalla consapevolezza che, al loro posto, chiunque si sarebbe comportato grossomodo analogamente. Si è dimenticato poi che tutti, anche “gli evasori” pagano una importante quota di imposte vestite di consumatori finali, risparmiatori, utenti di energia o altre forniture, acquirenti di benzina, altri idrocarburi o sigarette. Anche azzerando le imposte sui redditi, gli “autonomi” restavano comunque incisi da altri tributi, rendendo parzialmente infondati i vecchi slogan del tipo “io pago le tasse, e tu?”.

*L’uso
propagandistico
di una carenza
dell’organizzazione
e pubblica*

Magari alcuni settori della politica hanno chiamato “partito degli evasori” l’insieme di quelli che evitano di criminalizzare le categorie sociali in cui si raggruppa la “minoranza attiva” di chi organizza la produzione e il mercato; sono gli “operatori economici” che, avendo nella tassazione attraverso le aziende, margini maggiori di nascondere la ricchezza al fisco, li utilizzano come farebbe chiunque altro al loro posto. Restano minoranze determinanti per l’organizzazione produttiva del “mercato”, e per la nostra convivenza; non ha senso accusare di devianza e di essere “come ladri”, chi ci vende da mangiare, ci rimette a posto la macchina, ci taglia i capelli, ci ottura le carie, accorre quando ci si è allagata casa, o comunque –passando al capitalismo familiare- crea ricchezza e dà lavoro. Parlare di “lotta” all’evasione non ha alcun senso, è più corretto dire che le imposte devono essere richieste. Si può dire lotta al contrabbando, perché si vuole eliminare il contrabbando, o alla prostituzione perché si vuole eliminare la prostituzione. Ha senso parlare di lotta all’immigrazione clandestina perché si vuole eliminare il flusso clandestino immigratorio. Essendo l’evasione strettamente connessa con la produzione di beni e servizi utili alla collettività voler “lottare” contro l’evasione è come dire voler eliminare ogni occasione di produzione e di creazione di ricchezza del paese. In questo senso esiste un’unica via efficace per ridurre l’evasione, aumentando la richiesta diretta delle imposte. Solo dopo averle richieste è possibile procedere direttamente nei confronti di chi non le paga, caso per caso.

*La schizofrenia
indotta da
sensazioni
apparentemente
diverse .*

Mettere una fantomatica lotta all’evasione nella posizione della “lotta alla droga” o di quella “alla mafia” coerentemente dovrebbe provocare gioia davanti a un capannone chiuso o una fabbrica dismessa; questi ultimi sono simboli di un luogo dove prima c’era l’evasione, e adesso non c’è più, ma neppure gli ispirati profeti della “lotta all’evasione” arrivano a tanto, e preferiscono invece, se hanno un briciolo di sale in zucca, una fabbrica attiva con centinaia di dipendenti, dove magari si evade un po’, ad una fabbrica chiusa i cui ex dipendenti nascondono del tutto quanto deriva dai lavoretti occasionali con cui sbarcano il lunario.

L’opinione pubblica da una parte percepisce il tetro grigiore di tanti moralizzatori del fisco, con la faccia truce e la lamentosa aria di rimprovero, di castigamatti, di biasimo di imprecise categorie di disonesti (cui i dipendenti si aggregano volentieri non appena ne hanno la possibilità). Dall’altra parte l’opinione pubblica capisce che gli organizzatori della produzione fanno quel che farebbero tutti al loro posto, ma capisce anche di pagare proporzionalmente più di loro, o meglio che loro hanno scappatoie precluse ai più. Sorge quindi spontanea una domanda sul perché di tutto questo, e senza risposte più convincenti, che la comunità scientifica dei tributaristi è incapace di dare, ci si arrangia con laceranti esercizi di onestà, disonestà e simili, dove la lotta all’evasione è una soluzione di ripiego rispetto al

superamento del vecchio concetto di “lotta di classe”; anzi, per qualcuno la lotta all’evasione è proprio uno strumento di coesione sociale dei loro frammenti di opinione pubblica di riferimento, come accade per i sindacalisti rispetto a lavoratori dipendenti e pensionati.

In questa confusione nascono tanti profili moralistici che giovano solo a chi nasconde ricchezza al fisco, drammatizzano l’analisi, ed ostacolano, anziché agevolare, la comprensione e la soluzione del fenomeno, oltre che la serenità dei controlli. Tutti potrebbero diventare evasori, in tutto o in parte, se svolgessero personalmente prestazioni al consumo finale, ovvero cessare di esserlo una volta assunti in un impiego pubblico. I discorsi moralistici possono subentrare all’interno di una categoria, magari tra il negoziante che dichiara il 70 per cento del proprio giro d’affari, e moralmente appare relativamente onesto, rispetto a quello che ne dichiara il quaranta per cento, e senza dubbio è più spregiudicato. È però del tutto fuori luogo confrontare la capacità economica che ruota attorno ai grandi sostituti d’imposta, come sopra li ho definiti, e quella che invece giunge direttamente e personalmente al consumo finale.

L’illusione di portare la tassazione aziendale dove le aziende mancano

La mancata comprensione della richiesta delle imposte attraverso le aziende, renderà sempre difficile comprendere quella attraverso gli uffici. Questi ultimi non riescono certo a gestire milioni di determinazioni mensili personalizzate, calcolate al centesimo. Non si possono portare gli uffici ragioneria dove le aziende non ci sono, e il “contrasto di interessi”, la deduzione di spese personali in chiave “segnaletica”, oltre a provocare complicazioni amministrative, ancorché gestibili, non può estendersi su larga scala. Anche le forfetizzazioni sono politicamente accettabili solo se non ci rimette nessuno, o ci rimettono in pochissimi, perché, appena ci rimette un numero consistente di contribuenti, quelli che ci guadagnano, invece di ringraziare, protestano anch’essi, perché le modifiche, richieste da chi ci rimette, li farebbero guadagnare ancora di più (¹⁸¹). Ci sono certamente i margini per estendere le segnalazioni delle aziende strutturate verso gli “autonomi”, d’impresa o professionali che siano, ma poi occorrono delle istituzionali tassazioni con stime indicative e personalizzate; ne potrebbero derivare franchigie fiscali connaturate alle stime potrebbero essere ridotte, rendendo più accurate le valutazioni, ma non certo eliminate. Quindi occorrerebbe far capire a chi è tassato con molta più precisione, attraverso le aziende, che si tratta di una differenza di trattamento derivante dalla forza delle cose, che la politica può solo gestire e ridurre, ma non eliminare.

Esagerazioni sugli scambi “voti” possibilità di evadere

Sarebbe anche l’occasione per fare piazza pulita della spiegazione dell’evasione come uno scambio in termini elettorali: possibilità di evadere contro voto. E’ una dietrologia sciocca, una ricaduta della mitologia dell’onnipotenza legislativa, secondo cui “tutto sarebbe politica” e solo “questione di volontà politica”; affermazione che forse è anche vera, ma nella misura in cui dietro alla volontà politica ci sono consapevolezza, convinzione e coesione sociale. I tira e molla della politica sul fisco sono solo un corretto tentativo di tamponare il problema di un disorientamento diffuso nella società e di cui anche la politica è espressione. Oppure le espressioni del genere appartengono allo strumentario propagandistico di parti politiche intenzionate a sfruttare il malessere fiscale per allargare la propria area di consenso a danno di altri settori della politica. Accusati appunto di “connivenza con gli evasori”, forse perché non adottano gli stessi toni da crociata utilizzati da altri. Comunque la ricchezza nascosta al fisco riflette la crisi dell’organizzazione pubblica di richiedere le imposte dove le aziende non arrivano (Altro che “evasori ladri”), e quindi la tendenza a non pagare ciò che difficilmente qualcuno potrebbe chiedere. Non è una questione di scelta politica, ma di un riflesso di quell’idea distorta di “legalità”, che finisce per mortificare le iniziative e il buonsenso, spingendo gli apparati pubblici a “non avere grane” ed “essere formalmente a posto”. Insomma, a non “mettersi in gioco” per svolgere una attività di richiesta delle imposte dove le aziende non arrivano.

¹⁸¹ È il paradosso delle forfetizzazioni, in un contesto di tassazione documentale e ragionieristica, indicato anche per gli studi di settore di artigiani e piccoli commercianti. Per questo tutte le tassazioni “forfetarie”, dal catasto agli studi di settore “si tengono basse”, in modo da ridurre proteste e recriminazioni “interne” ai settori della società su cui sono applicate simili tassazioni (sostanzialmente il popolo degli autonomi); la tassazione forfetaria dovrebbe poi valorizzare gli elementi di redditività generali, coordinandosi con la tassazione attraverso le aziende quando essa può scattare grazie alle segnalazioni dei clienti (si pensi agli autonomi con pochi grandi clienti organizzati, che pagano importi notevoli e quindi segnalati al fisco, per non dire della tracciabilità bancaria).

Sulla premessa di una tassazione delegata alle aziende, la possibilità di nascondere ricchezza al fisco non è una elargizione politica in cambio di voti, ma una opportunità oggettiva facile da cogliere per chi sfugge alle segnalazioni delle aziende o può manipolarle. Costoro semplicemente intravedono la possibilità di nascondere una quota di ricchezza e “se la prendono”, senza aver bisogno di riceverla in termini di voto di scambio. A meno che sia tacciato di “voto di scambio” chiunque non insulti e minacci tutti gli operatori economici di questo paese, investiti loro malgrado dell’applicazione delle imposte, senza alcun compenso, e quindi tentati di prendersi qualche rivincita a titolo personale. Certo, una soluzione per eliminare l’evasione ci sarebbe: chiudere le aziende, statalizzare tutti i mezzi di produzione, e percorrere la radiosa via tributaria al defunto socialismo reale. Che casomai avrebbe invece ben altre giustificazioni, di cui qui sarebbe troppo lungo parlare. Limitiamoci a concludere che sarebbe assurdo un “voto di scambio” con industriali e autonomi contro la parte maggioritaria dell’elettorato, fatta inevitabilmente di lavoratori dipendenti. Una chiave di lettura è che industriali e autonomi, investiti dell’onere di autodeterminare le imposte, si accorgono che dove loro non arrivano lo stato non è in grado di riscuotere quasi nulla. E quindi si prendono da soli una specie di indennizzo, “autoriducendosi” le imposte dove intravedono meno rischi. Quando si chiede a chi organizza la produzione di prelevare le imposte sostituendosi gratis al fisco, è normale che costui abbia un occhio di riguardo per se stesso. Perché la sua personale ricchezza è spesso anche quella più sfuggente, molto più di quella che passa attraverso di lui, provenendo dai consumatori o dirigendosi a collaboratori e risparmiatori: le tasse si pagano su quello che si vede, e la ricchezza di terzi è in genere più visibile rispetto a quella personale dell’imprenditore o del suo entourage, ma non è certo colpa sua, anche se la tentazione di profittarne è forte. Anche perché un fisco che non sa chiedere le imposte, e va a rimorchio di terzi, dopotutto forse non le merita. Tante variabili si confondono in un contesto sociale non illuminato, e anzi disorientato, dai discorsi processualistico-avvocateschi dell’accademia.

Simmetrie della tassazione attraverso le aziende e condizionamenti internazionali sulla politica tributaria

La ricchezza rilevata nella tassazione attraverso le aziende è spesso ordinata secondo gli stessi criteri di simmetria concettuale che caratterizzano il calcolo di numerose grandezze macroeconomiche, ad esempio il PIL, il consumo, il valore aggiunto. Le duplicazioni devono essere eliminate, ma il conteggio deve essere tendenzialmente completo, salve le ricchezze disperse, insignificanti e quindi trascurabili. A livello individuale il regime giuridico tributario dei fenomeni economici emerge quindi come risultante di una serie di tassazioni e deduzioni tra loro collegate, effettuate in tempi diversi e da soggetti diversi. Ad ogni ricavo aziendale corrisponde un costo di un’altra azienda, o un consumo individuale. Attraverso queste correlazioni è possibile seguire la formazione dei flussi reddituali, e ricostruire il carico fiscale complessivo tra le controparti negoziali, tra società e soci, non solo per le imposte sui redditi, ma anche e soprattutto per l’IVA e per l’IRAP⁽¹⁸²⁾.

Queste simmetrie sono la chiave di lettura, ovviamente tendenziale, della moderna tassazione attraverso le aziende. L’oggetto economico del diritto tributario emerge dalla sintesi tra “ciò che è imponibile” in capo a qualcuno (di solito il fornitore) e “ciò che è deducibile” come costo, o imponibile come consumo finale (attraverso l’IVA) in capo alla controparte. Mentre la fiscalità di un tempo considerava ogni contribuente in modo isolato, la fiscalità di oggi valorizza una serie di relazioni economiche tra soggetti diversi, in una trama in cui, sempre più spesso, le vicende di un contribuente sono regolate in un determinato modo perché l’ordinamento presuppone che un altro contribuente adotterà un comportamento correlato. La fiscalità della ricchezza palese è fatta di queste tendenziali correlazioni, mentre quella nascosta è fatta di stime e presunzioni; in questi ultimi casi, di piccolo commercio, artigianato e servizi a consumatori finali, il

¹⁸² Per una serie di esempi vedasi LUPI, *Società Diritto e tributi*, in *Ilsole24 ore*, 2005, 235 ss., dove ho teorizzato, naturalmente senza assolutizzarli, quei principi di “simmetria” che costituiscono il modello esplicativo fondamentale dell’attuale fiscalità analitica.

problema non è quello della “simmetria nella capacità economica emersa”, ma quello dell'individuazione di una ricchezza che tende a restare sommersa.

*simmetrie e
rischio di
arbitraggi fiscali*

Restando nell'ambito della fiscalità dell'emerso, e del suddetto intreccio di flussi reddituali con segno diverso, è comprensibile che i contribuenti cerchino di canalizzare il reddito sul regime tributario meno oneroso. Spesso, infatti, una volta deciso di far emergere il reddito, ci si trova davanti ad una pluralità di regimi giuridici in cui inquadrarlo. In questo testo troveremo numerosi regimi fiscali, con diversa onerosità, dalle plusvalenze delle persone fisiche, tendenzialmente non tassate, salvo che si tratti di beni determinati, alle rendite finanziarie, alle imprese agricole tassate forfettariamente, alle società con perdite da riportare in avanti, alle società ammesse a regimi agevolati. In un contesto in cui il reddito di qualcuno diventa un costo per qualcun altro ⁽¹⁸³⁾, si cercherà di “pilotare” ricavi e costi in modo che i redditi siano tassati in capo a chi fruisce di un regime fiscale meno oneroso. Alla fine il reddito è soltanto uno, ma può essere canalizzato in molti modi attraverso le suddette simmetrie: ad esempio il titolare di una società di capitali può farsi remunerare come amministratore, come percettore di dividendi, come finanziatore percettore di interessi, ovvero come cedente di beni (ad esempio una partecipazione, in operazioni c.d. di “leverage”). La scelta tra questa pluralità di regimi tributari, alla ricerca del più vantaggioso, solleva le tematiche dell'abuso del diritto, dell'elusione fiscale e dell'arbitraggio, descritte nel volume di diritto tributario.

*simmetrie fiscali
rapporti
internazionali*

Queste simmetrie devono operare anche quando il dante causa realizza un reddito in altri paesi, coperti da convenzione contro le doppie imposizioni o facenti parte dell'unione europea, visto l'inserimento dell'Italia, come della maggior parte dei paesi sviluppati, in organismi internazionali ed in mercati che non conoscono frontiere.

I condizionamenti internazionali sono, per ragioni facilmente intuibili, relativamente deboli sulle attività maggiormente radicate al territorio statale: si pensi al settore immobiliare, al commercio al dettaglio o all'artigianato, la cui clientela spesso non supera le dimensioni cittadine o regionali. Non solo è difficile che queste attività si collochino all'estero, ma è anche complesso attribuire loro elementi di costo, a fronte di ricavi assoggettati a tassazione in paesi con fiscalità più vantaggiosa. La tassazione dei redditi finanziari di impresa è invece facilmente trasferibile, sia per impiegarla in investimenti borsistici, sia per utilizzarla in finanziamenti a società operative dei gruppi multinazionali, collocate nei più vari paesi del mondo.

*la concorrenza
fiscale
internazionale ed
paradisi fiscali*

Nel quadro sopra descritto si colloca la tendenza dei diversi stati ad attirare, con regimi tributari di favore, investimenti finanziari o produttivi esteri; ciò anche destreggiandosi tra le raccomandazioni dell'Unione Europea e degli organismi internazionali, che cercano di limitare le distorsioni provocate dalla diversità di regimi fiscali sulla collocazione degli investimenti e delle imprese.

Infatti l'Unione Europea sta cercando di limitare, considerandole fattori distorsivi della concorrenza, numerose agevolazioni concesse dagli stati membri ad iniziative produttive insediate sul loro territorio (per questo motivo sono state tra l'altro soppresse le agevolazioni sui redditi prodotti nel mezzogiorno).

*paradisi fiscali e
legislazione sulle
società controllate
estere*

Il caso limite di questa tendenza è rappresentata dai cosiddetti « paradisi fiscali » (ad esempio le Bahamas, Montecarlo, Liechtenstein etc.), che consentono la costituzione di società esenti da imposte, le quali successivamente effettuano, anche grazie alle moderne tecnologie, investimenti finanziari sulle piazze più diverse, oppure percepiscono compensi per l'uso di brevetti, marchi o diritti di licenza. Ma anche paesi di maggiori dimensioni, come Svizzera, Olanda, Lussemburgo, possono offrire agli stranieri — accanto ai regimi fiscali ordinari — trattamenti fiscali privilegiati (spesso difficili da percepire in quanto gestiti in via amministrativa anziché legislativa) che hanno poco da invidiare a quelli presenti nei tradizionali « paradisi » sopra indicati.

¹⁸³ Purché non derivi, come ripetiamo, da una prestazione resa al consumo finale (o meglio verso aziende di erogazione, siano esse famiglie o enti pubblici).

Nella competizione fiscale internazionale, e nell'ordinamento comunitario, possono coesistere paesi ad elevata tassazione, con elevata spesa pubblica, e paesi a bassa tassazione con modesta spesa pubblica. Nel primo caso esiste una forte presenza dell'organizzazione sociale pubblica, nel secondo ci si affida maggiormente al consenso e al "mercato"; l'ordinamento comunitario, e quello internazionale, pur fissando standards di tutela minima dei diritti e della dignità delle persone, non impone combinazioni predeterminate tra "stato" e "mercato": se lo stato preleva molte risorse, ma i suoi servizi sono efficienti, il paese sarà competitivo, come pure potrebbe esserlo con poco stato e molto mercato. Se invece abbiamo una pressione fiscale Danese con servizi congolesi, le cose si complicano, e sarebbe meglio avere una pressione fiscale congolese con servizi Danesi.

Vincoli comunitari sussistono invece solo per le imposte che potrebbero ostacolare la libera circolazione delle merci, dei capitali, delle persone o dei servizi, come le imposte doganali intracomunitarie; sono anche vietate discriminazioni fiscali a danno di soggetti esteri; questa saggia enunciazione di principio deve armonizzarsi con la necessità di mantenere, di fronte alle simmetrie della tassazione attraverso le aziende, una coerenza del sistema fiscale. Certe volte infatti determinate esenzioni o tassazioni dipendono dal regime previsto per le controparti delle relative operazioni e non è facile mantenerli sempre (senza creare rischi di arbitraggi) quando la controparte è estera. Misura inversa alle discriminazioni è invece l'aiuto di stato, che può verificarsi anche con agevolazioni tributarie in grado di alterare la concorrenza tra le imprese.

Gli sfasamenti tra erogazione della spesa e acquisizione dei tributi (federalismo fiscale)

Le difficoltà degli enti locali nella tassazione attraverso le aziende

Anche il rapporto tra tributi statali e tributi locali è un aspetto di organizzazione sociale dove l'intervento politico-legislativo è determinante, per coordinare l'acquisizione delle entrate (fenomeno "tributario") e l'erogazione delle spese, in un sistema "fiscale" in senso ampio. Il c.d. "federalismo fiscale" è quindi solo in parte un problema tributario, come ricorda la già indicata distinzione tra fiscalità e tassazione. Ai tempi della tassazione su iniziativa della pubblica autorità, gli enti locali erano anche ottimi acquisitori di imposte (¹⁸⁴); quando le relazioni di vicinato erano solide e coese, le comunità locali avevano, nella tassazione, un vantaggio competitivo, oggi svanito in aree urbane sempre più spersonalizzate, con la tassazione demandata alle aziende, con cui gli uffici tributari degli enti locali, poco attrezzati in quanto operanti su piccola scala, interagiscono difficilmente rispetto ad autorità tributarie centrali. Le aziende stesse, a dimensione anche multinazionale, preferiscono un interlocutore statale unico (¹⁸⁵). Ne derivò il tramonto del ruolo tributario degli enti locali, a loro volta ben lieti di presentarsi ai loro elettori solo col volto benefico degli erogatori di spesa, finanziata mediante trasferimenti statali. La vicinanza al territorio degli enti locali si è quindi trasfusa in una maggiore attitudine all'erogazione delle spese, rispetto all'acquisizione di entrate; funzione che comporta poi grane e impopolarità, mentre spendere il gettito di tributi acquisiti da altri, per gestire spesa pubblica, invece porta consenso.

¹⁸⁴ Dato che "si tassa quello che si vede" i comuni avevano occhi migliori del potere centrale, perché nella comunità il controllo reciproco funziona, tutti si conoscono, e conoscono anche le botteghe di successo e il tenore di vita delle persone. C'era addirittura, ai tempi della tassazione per contingente (paragrafo 6.6), dei catasti anteriori all'unità d'Italia, un flusso di gettito "dalla periferia al centro"; nel senso che le comunità locali acquisivano risorse da trasferire al potere centrale, mentre inevitabilmente, con la tassazione attraverso le aziende, accade l'opposto.

¹⁸⁵ Ad esempio, le banche o le società di grande distribuzione commerciale, con punti vendita sparsi un po' dappertutto. Non è solo una questione di complessità nel controllare le aziende, ma anche di complicazioni a carico dei contribuenti; interagendo con tanti enti locali, imprese sparse sul territorio dovrebbero ripartire il gettito tra i vari enti locali interessati. Basti ricordare le complicazioni della ripartizione del gettito IRAP tra varie regioni oppure l'ICI, dove per ogni comune bisogna utilizzare un autonomo bollettino di versamento.

Relativi
inconvenienti
anche in termini
di determinazione
della ricchezza
sfuggente alle
aziende

Questo complesso di circostanze ha trasformato gli enti locali, anche per loro colpa, in gestori di spese, mortificando quello di acquirenti di entrate. Sono quindi diminuiti i margini di scelta delle collettività locali nella ricerca del migliore equilibrio tra spesa pubblica e prelievo fiscale sui loro amministratori⁽¹⁸⁶⁾. Il gettito tributario degli enti locali si è ridotto, ed è stato in buona parte affidato ad “addizionali” ai tributi statali, soprattutto l’irpef⁽¹⁸⁷⁾, ovvero a tributi che di “locale” hanno abbastanza poco, come l’Irap (paragrafo &&).

Si perse quindi l’occasione di utilizzare gli enti locali, più ramificati sul territorio, nella l’individuazione e determinazione della ricchezza dove le aziende non arrivano, soprattutto nel piccolo commercio, artigianato, locazioni immobiliari, e tutte le piccole attività che richiedono un controllo capillare del territorio.

Gli squilibri
regionali e le
polemiche

Inoltre, attraverso il centralismo fiscale passava anche la redistribuzione territoriale, come cinghia di trasmissione attraverso cui il gettito dalle regioni “ricche”, dove erano ubicate le aziende, arrivava a quelle ancora basate sull’agricoltura, sui servizi, sul turismo, sui sussidi, sull’emigrazione, e un pochino anche sulla spesa pubblica. Alla lunga, distribuzione a pioggia dei trasferimenti statali, oltre a deresponsabilizzare tutti i governi locali, ha anche infastidito le regioni provviste di maggiore “capacità fiscale”, di maggiori attività economiche, il cui gettito tributario finiva però per essere indirizzato altrove, con la sensazione che fosse anche speso male; la sensazione diffusa era che questo gettito non andasse “ai poveri delle regioni povere”, bensì ad alimentare l’affarismo clientelare delle loro classi politiche, se non delle loro criminalità organizzate. Col massimo rispetto per la solidarietà interregionale su spese importanti come la sanità, l’educazione, la sicurezza, etc., era meno accettabile l’idea che *un milanese dovesse pagare per lo stadio di Bari*, secondo una azzecata espressione di Giulio Tremonti. Qui però il discorso sconfina troppo nella politica e nell’ambiguità⁽¹⁸⁸⁾, con lo squilibrio territoriale suddetto che alimentava forze politiche antistataliste e antiburocratiche, almeno nei propositi. Ne sono nate, a partire dal 1993, discussioni politico sociali genericamente indicate con l’espressione “federalismo fiscale”, inteso come esigenza di avvicinare le entrate locali alle spese locali, garantendo i servizi essenziali alle regioni più deboli, ma stimolandone l’efficienza amministrativa.

Il federalismo
come problema di
sfasamento tra
acquisizione delle
entrate e decisioni
sulle spese

In questo contesto, la legge del 2009 sul federalismo fiscale, si presenta giustamente più *fiscale*, cioè dedicata all’allocazione complessiva dei trasferimenti, che tributaria. L’obiettivo è assicurare una serie di

¹⁸⁶ Che possono meglio scegliere gli equilibri tra « più spese e più tasse », o « meno spese e meno tasse. La consapevolezza che le maggiori spese dovranno essere finanziate, almeno in parte, con un inasprimento dei tributi, anziché con risorse provenienti dallo stato centrale, comporta una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nella decisione dei livelli di spesa pubblica.

¹⁸⁷ Con le addizionali, l’ente locale si accoda alla tassazione statale, e acquisisce una quota della ricchezza determinata attraverso le aziende, ma non coopera nel diverso obiettivo di individuare la ricchezza che sfugge al circuito della tassazione aziendale.

¹⁸⁸ Anche la stessa espressione « federalismo fiscale » è ambigua: essa è infatti nata in un contesto statunitense dove per fiscalità federale si intende quella del governo centrale, in contrapposizione a quella dei singoli stati dell’unione e degli altri poteri locali. Quindi “federalismo” e tassazione federale significa, riportando i concetti al nostro contesto, tassazione statale. Bisognerebbe comprendere il rapporto tra tributi statunitensi “federali”, cioè statali (gestiti dall’IRS, una specie di agenzia delle entrate) e quelli dei singoli stati, dall’Alabama al Vermont (in ordine alfabetico). Tuttavia la sensazione è di un forte peso relativo delle imposte erariali, tanto più che la spesa pubblica americana è molto sbilanciata, rispetto alla nostra, su difesa, sicurezza e infrastrutture, rispetto a Sanità, educazione e “welfare”.

servizi pubblici essenziali non più col criterio della copertura centralizzata da parte dello stato della c.d. “spesa storica” in precedenza effettuata dagli enti locali; per capire il problema bisogna ricordare, come già rilevato, l’attuale sproporzione tra una spese pubbliche, in buona parte a cura degli enti locali, e entrate, in buona parte raccolte, attraverso le aziende, dallo stato centrale (Agenzia delle Entrate).

*L’opacità dei
criteri di
finanziamento
degli enti locali*

Come già rilevato, finora il finanziamento degli enti locali avveniva in modo pasticciato, mortificando criteri di efficienza ed economicità. Allo scopo di stimolare una buona amministrazione da parte degli enti locali, la proposta attuale, contenuta dalla legge delega sul federalismo fiscale, è di parametrare i trasferimenti ad una stima dei costi standard dei servizi pubblici, tenuto conto del fabbisogno per abitante; tale stima, a quanto è dato sapere, dovrebbe avvenire a cura della “Sose”, la società per gli studi di settore, emanazione del ministero dell’economia e della Banca D’Italia, con una *governance* in buona parte espressione dell’Agenzia delle Entrate. L’erogazione dei trasferimenti agli enti locali in base a questi costi standard consentirebbe di stimolare l’efficienza, premiando le regioni virtuose, capaci di ottimizzare la spesa. Una serie di servizi – base, socialmente più importanti, sarebbero finanziati in questo modo, con criteri solidaristici, a valere su tutto il gettito tributario, indipendentemente da quello proveniente dalle singole regioni. I gettiti tributari regionali, ovvero le “capacità fiscali” delle varie regioni, dovrebbero essere un parametro per il finanziamento di servizi meno importanti.

*La rivitalizzazione
dei tributi locali
sulla ricchezza
non tassata
attraverso le
aziende*

Lo squilibrio tra acquisizione centrale delle entrate ed erogazione locale delle spese dovrebbe poi attenuarsi, sul piano tributario, utilizzando gli enti locali per “portare i tributi” dove la tassazione attraverso le aziende non arriva; il progetto della legge delega sul federalismo è infatti l’attribuzione di tributi autonomi sulla ricchezza fortemente legata al territorio, come gli immobili o beni mobili registrati, con smantellamento dei residui tributi immobiliari, allargandosi a ricchezza altrimenti destinata a sfuggire alla tassazione attraverso le aziende. Si tratterebbe cioè di valorizzare le possibilità di controllo degli enti locali su attività o beni troppo frammentati e sfuggenti per essere intercettati dagli uffici periferici dell’amministrazione centrale, come piccolo commercio e artigianato, sui quali le strutture locali interferiscono fortemente, locazioni immobiliari tra privati (cedolare fissa attorno al 20 per cento), valorizzazione del territorio (in parole povere piccola speculazione edilizia, migliorie immobiliari); gli enti locali sarebbero insomma importanti per realizzare le indicazioni contenute nella chiave di lettura della tassazione, secondo cui le tasse si pagano quando qualcuno le richiede, e su una ricchezza che, in un modo o nell’altro (materiale, contabile o giuridico) deve essere direttamente o indirettamente “visibile” da parte di pubbliche autorità. molto utili nell’intercettare la capacità economica che sfugge al circuito della tassazione attraverso le aziende, ma per questo serve una teoria della valutazione della ricchezza ai fini tributari.

*la difficoltà di
gestire grandi
tributi a livello
locale*

Andrebbe quindi recuperata, e valorizzata, anche ai fini della tassazione, la maggiore vicinanza agli individui degli enti locali; non a caso le comunità locali sono state, per secoli, con la loro capillarità, un importante esattore delle imposte, anche a beneficio dello stato centrale; insomma, le comunità locali erano una collettività intermedia, che svolgeva un ruolo simile a quello oggi ricoperto dalle aziende¹⁸⁹. Anche oggi enti locali, pur impacciati nell’interagire con le grandi organizzazioni aziendali, hanno un’ottima posizione per interagire con gli individui, gestendo per motivi extratributari una serie di contatti per piccole attività commerciali, locazioni abitative, residenze anagrafiche, licenze di costruzione e ristrutturazione, passi carrabili, occupazioni di aree pubbliche, la gestione dei rifiuti, fino ad arrivare alle cure mediche. Il federalismo fiscale è una opportunità per la determinazione della ricchezza non individuata attraverso le aziende, partendo dal presupposto che le tasse si pagano quando qualcuno le richiede. Lo stato gestirebbe infatti la tassazione attraverso le aziende, dove basta chiedere attraverso la gazzetta ufficiale, e poi

¹⁸⁹) Si ricordi il sistema di tassazione c.d. “a ripartizione”, indicato al paragrafo &&.

controllare. Gli enti locali invece potrebbero gestire meglio la tassazione diffusa, dove le richieste di pagamento devono arrivare agli individui senza il tramite delle aziende. In questo quadro dovrebbe inserirsi il decentramento a livello comunale del catasto, attualmente gestito dall'agenzia del territorio: se la fiscalità immobiliare dev'essere la prima fonte di finanziamento dei comuni, è logico attribuire loro anche il monitoraggio dei cespiti imponibili.

*compartecipazione
al gettito di
imposte statali*

Il coordinamento tendenziale a questo punto è chiaro: la ricchezza non visibile attraverso le consuete rigidità aziendali, dovrebbe essere attribuita agli enti locali. Il che non impedisce di dirottare, all'occorrenza, il gettito di parte della tassazione aziendale statale sugli enti locali, dando loro una leva di autogoverno tramite addizionali e sovrainposte a ricchezza già determinata a fini statali⁽¹⁹⁰⁾.

Ci sono poi varie forme intermedie tra "tasse" e "tariffe" (raccolta rifiuti, occupazione suolo, servizi idrici e depurazione acque, di alcuni dei quali si dirà più avanti). Molti di questi tributi non sono però facilmente gestibili, in quanto altamente frammentati sul territorio, riferiti a un gran numero di contribuenti, ciascuno debitore di importi modesti, e quindi con notevoli difficoltà gestionali di riscossione; per questo la logica della "tariffa", della tassa in senso stretto, cioè del principio del "beneficio", anziché di quello dell'imposta, sarebbe di un certo aiuto, invogliando i cittadini a richiedere i servizi, effettuandone un parziale finanziamento.

*Difficoltà dei
comuni nella
gestione di
ricchezze ad
elevata
frammentazione*

Quando si tratta di imposte, come ad esempio l'ICI, i comuni sono soli di fronte a una massa enorme di contribuenti, ciascuno dei quali deve corrispondere, di solito, importi trascurabili. Per questo i costi di riscossione, anche attribuendo l'attività di recupero ad appositi concessionari, rischiano di essere molto alti rispetto alle somme incassate. Anche il semplice incrocio dei dati catastali con le dichiarazioni e i bollettini di pagamento può essere defatigante visto il numero dei contribuenti coinvolti. Certo, se l'azione amministrativa fosse meno rigida, meno incardinata in procedure uniformi, omogenee su tutto il territorio, non sarebbe difficile far bussare i vigili urbani periodicamente, per raccogliere informazioni sul pagamento dell'ICI. Il modello formalistico di rigida legalità, affermatosi in materia di tassazione, ostacola anche qui la richiesta delle imposte e la flessibilità organizzativa degli enti locali. La procedura sarebbe molto efficace, e senza dubbio una altissima percentuale di individui farebbe vedere le ricevute, ma le devianze, magari percentualmente modeste, sarebbero imprevedibili e spesso difficilmente gestibili, specie dove la legalità ha oscurato il buonsenso. La vincolatezza dell'azione amministrativa, la legalità, l'indisponibilità del credito tributario, possono anche conciliarsi con le grandi strutture amministrative esterne agli uffici tributari, che "fanno un lavoro pulito": quando però occorre fronteggiare una moltitudine di individui eterogenei, occorre riconoscere all'amministrazione qualche margine di scelta, se si vuole che svolga un'attività investigativa su larga scala. Altrimenti la difficoltà di comportarsi in modo omogeneo, di agire nello stesso modo per tutti, di inseguire minuziosamente ogni euro di imposta, sono ottimi pretesti per bloccare l'attività di richiesta delle imposte; ecco perché alla fine la verifica diventa meramente cartolare, basata su lettere raccomandate, spedite a destinatari magari trasferiti da anni, perdendo il controllo fisico del territorio, proprio come è già avvenuto per la fiscalità statale di piccoli commercianti e artigiani, dove i problemi sono grossomodo gli stessi; per questo pullulano interi quartieri senza riscontro nelle dichiarazioni ICI, a conferma della necessità di una organizzazione capillare per la richiesta delle imposte in modo personalizzato, ove mancano le più volte citate strutture amministrative-aziendali. Invece proprio a queste ultime, anche nella fiscalità locale, diventano oggetto primario di controllo, sui loro stabilimenti, sui loro ipermercati, sui loro uffici; a questi immobili particolarmente visibili si rivolgono di preferenza le scarse capacità di controllo dei comuni per l'ICI o la tassa raccolta rifiuti; a conferma che dirigersi verso pochi immobili a grande visibilità non crea imbarazzi di omogeneità di trattamento rispetto alle centinaia o migliaia di immobili posseduti da privati cittadini-elettori; in questi casi una "campagna di recupero" su larga scala, che coinvolge innumerevoli immobili, è invece molto più difficile da gestire, per le molteplicità di valutazioni, cioè di

¹⁹⁰ Attribuire invece agli enti locali il gettito di tributi erariali, in base a parametri predeterminati come gli abitanti o i consumi di una certa regione, non realizza un'effettiva autonomia impositiva, perché non consente all'ente locale di incidere sul prelievo, aumentando o diminuendo le aliquote, introducendo esenzioni, etc. In altri termini il trasferimento di una quota-parte di tributi erariali mortifica l'autonomia tributaria degli enti locali, bloccando la possibilità di scegliere tra « più servizi più tasse » e « meno servizi meno tasse ».

“grane”, nella gestione di formalismi, puntigli e altri casi umani che comporta; dove le astratte prescrizioni legislative, sacrosante espressione di una astratta parità di trattamento, ostacolano una azione amministrativa pragmatica nell’ottimizzare le scarse risorse di uomini e mezzi a disposizione. Anche qui si conferma che la legislazione, nata per indirizzare le valutazioni e agevolare l’organizzazione sociale, può addirittura ostacolarla, diventando uno strumento di frammentazione delle scelte e delle responsabilità; dove il legislatore “fa le leggi, ma non le applica” e l’amministratore “applica solo le leggi”, con uno scaricabarile che costituisce un filo conduttore della nostra analisi, diventando particolarmente pericoloso quando i livelli di decisione si moltiplicano, come tra stato ed enti locali.

Altri luoghi comuni: aliquote fiscali, sviluppo ed evasione.

*Il mito della
riduzione delle
aliquote come
fonte di sviluppo*

Tra i luoghi comuni che circondano la tassazione c’è il rapporto tra aliquote fiscali e sviluppo. Sostenere che ridurre le imposte libera risorse per lo sviluppo è sensato, ma riduttivo, e come al solito spiega qualcosa della convivenza, ma non spiega tutto, e forse nel caso particolare spiega abbastanza poco. Appare infatti forzata la tesi estrema secondo cui la perdita di gettito connessa alle diminuzioni di aliquota fiscale sarebbe autofinanziata grazie al maggiore sviluppo economico provocato appunto da tale riduzione, nonché dal recupero dell’evasione; è verosimile, infatti, la perdita di gettito sulla ricchezza già rilevata eccederebbe il maggior gettito derivante dalle attività economiche aggiuntive, e dal recupero dell’evasione.

*Prevalenza di
variabili non
tributarie sugli
investimenti*

Semplicemente perché a lanciare una nuova impresa, o ad innovarne una vecchia, non basta la riduzione delle imposte. Servono invece le idee, il mercato di sbocco e i finanziamenti, e se mancano queste caratteristiche una riduzione delle imposte serve a poco. Questo perché anche gli investimenti, lo sviluppo, come tutti i fenomeni della convivenza umana, dipendono da una combinazione di più variabili, magari difficili da esprimere in una formula matematica. Se l’impresa risponde ad un bisogno di organizzazione sociale, né la riduzione delle aliquote fiscali, né il denaro a basso costo, né lo snellimento delle procedure burocratiche possono far nascere artificialmente un bisogno organizzativo che la società non avverte. Prima di porsi il problema delle aliquote fiscali, o anche dei vincoli burocratici in genere, chi si propone di avviare un’attività si chiede prima di tutto «a cosa dedicarsi», e quali siano i margini di mercato per avere un minimo di successo, di rispondenza a un bisogno, vero o artificioso, dei consumatori. Chi avvia una azienda deve pensare a come risolvere questo bisogno, in un modo migliore rispetto a soluzioni alternative o sostitutive. Prima di tutto si pensa cioè a «cosa produrre» e a «come venderlo». Solo dopo ci si pone il problema del denaro a buon mercato, o delle aliquote d’imposta, onerose o modeste, o persino del costo del lavoro, nonché di tutte le altre variabili che incidono, simultaneamente, sulla decisione di «fare impresa», come la certezza del diritto, la snellezza burocratica e i mille adempimenti burocratici connessi, spesso con risvolti bizzarri (privacy, sicurezza, antinfortunistica, ecc.), la velocità della giustizia, ecc. Più in generale, l’integrazione e la comprensione tra l’organizzazione sociale aziendale e l’organizzazione sociale statale burocratica è determinante sull’allocazione degli investimenti ⁽¹⁹¹⁾. Se poi la riduzione delle aliquote è modesta, come il passaggio dal 30 al 27% può al massimo essere letta come un incoraggiamento politico, senza essere determinante sulla decisione di fare o non fare impresa; nessun imprenditore con una buona idea si ferma davanti a una aliquota del 30, né si determina ad investire, se è disorientato, quando l’aliquota scende al 27.

¹⁹¹ Sotto questo profilo l’Italia «il paese dalle mille leggi temperate da una pressoché generale inosservanza» (Zanardelli) è meno ospitale del Burkina Faso, perché l’ottusità burocratica è il primo killer dell’organizzazione aziendale.

*Aliquote fiscali
come parametro
per la collocazione
di investimenti giusti
decisi*

Per questo è verosimile che la variabile tributaria non sia decisiva per le allocazioni di azienda, almeno finché non si arriva ad aliquote da esproprio, o non si tratta di imprese multinazionali già esistenti, che tengono conto anche della pressione fiscale per collocare in un territorio o in un altro investimenti che avrebbero fatto in ogni caso. In questo caso l'aliquota modesta non contribuisce però a «far nascere» una impresa, ma ad attrarne una che già esiste. E' quindi verosimile che di solito la riduzione delle aliquote sia una momentanea boccata d'ossigeno, che induce ad anticipare investimenti che si sarebbero fatti comunque.

*Aliquote fiscali,
famiglie e imprese*

Sulla discussione relativa alla riduzione delle aliquote per incentivare lo sviluppo si inserisce sempre qualcuno che propone di ridurre invece le aliquote per incentivare le famiglie ed i consumi. Nasce così la dialettica artificiosa tra «famiglie e imprese» dove sembra che i sindacalisti tirino la coperta corta da un lato, e gli industriali dall'altro. Ma confrontare produzione e consumo non ha molto senso, perché le aziende sono i luoghi in cui si produce la ricchezza delle famiglie. Casomai sarebbe il caso di paragonare le famiglie degli imprenditori e quelle dei lavoratori.

*Eccessività delle
aliquote come
strumento di
propaganda*

Davanti agli involontari squilibri della tassazione attraverso le aziende, l'eccessività delle aliquote diventa uno strumento politico-mediatico per recuperare coesione sociale, utilizzato anche da chi nasconde la ricchezza, sostenendo che se pagasse per intero le imposte rischierebbe la chiusura dell'attività economica, il licenziamento dei dipendenti, ecc. Il discorso sull'eccessivo livello delle aliquote è però un diversivo per le istituzioni e i media, di fronte alle schizofrenie sociali indicate al paragrafo &&.

Spiegare l'evasione con il livello delle aliquote è però pur sempre un palliativo rispetto all'individuazione delle sue cause reali, già indicate nella diversa visibilità della ricchezza e nella previsione di esposizione ai controlli. La rilevanza della percezione della possibilità di controllo è confermata dal diverso comportamento della stessa persona con riferimento a ricchezze diversamente «visibili» dal fisco; magari si dichiarano i redditi pagati da un sostituto di imposta e si evadono quelli pagati da privati; si paga l'ICI, ma si percepisce l'affitto in nero, si dichiara il compenso pagato con assegni, e si evade quello percepito in contanti. Il commerciante sa che il negozio «si vede» e apre la partita IVA, il fisioterapista che lavora nelle abitazioni dei clienti sa di non essere altrettanto visibile e magari non la apre.

*La confusione tra
difficoltà di
determinare la
ricchezza e le
aliquote*

In questo quadro (3) va inserito il livello delle aliquote, che può considerarsi secondario non nel senso di «poco importante», ma nel senso che «viene dopo» la percezione del livello dei controlli, ed è influenzato dalla misura della sanzione. Secondo uno degli aforismi riportati sul sito della Fondazione Studi Tributarie, «le imposte si pagano quando qualcuno le richiede». Questa formula sintetica si riferisce ad ogni forma di richiesta da parte del Fisco, sia effettiva, sia potenziale; il contribuente infatti paga «spontaneamente» quanto più sa che il Fisco è in grado di richiedere il pagamento (6). L'abbassamento delle aliquote induce ad adempiere solo i pochi che si sentono già in qualche modo «nel mirino» del Fisco. L'effetto è però ben poco sulla massa dei contribuenti, che vede i controlli come un evento lontano e del tutto ipotetico. La bella pensata secondo cui sarebbe possibile ridurre il gettito abbassando le aliquote appare illusoria, come molte diete miracolose secondo cui si potrebbe dimagrire mangiando più di prima. Sono ragionamenti molto efficaci in termini di immagine mediatica, specie se collegati all'accattivante tematica della diminuzione dell'intervento dello Stato nell'organizzazione sociale, ma mischiano aspetti diversi.

Il finanziamento dell'organizzazione pubblica attraverso il debito

Debito pubblico (Anni 1984-2009)

	Debito pubblico in milioni di euro	Debito pubblico in rapporto al PIL
1984	284.825	74,4
1985	346.005	80,5
1986	401.499	84,5
1987	460.418	88,6
1988	522.732	90,5
1989	589.995	93,1
1990	663.831	94,7
1991	750.798	98,0
1992	847.956	105,2
1993	959.111	115,6
1994	1.069.415	121,8
1995	1.151.489	121,5
1996	1.213.508	120,9
1997	1.238.270	118,1
1998	1.254.386	114,9
1999	1.282.062	113,7
2000	1.300.341	109,2
2001	1.358.333	108,8
2002	1.368.512	105,7
2003	1.393.495	104,4
2004	1.444.563	103,8
2005	1.512.753	105,8
2006	1.582.067	106,5
2007	1.599.790	103,5
2008	1.664.204	106,1
2009	1.761.229	115,8

Fonte: Banca d'Italia

Il debito pubblico italiano (v. glossario&&&& per una definizione) ha avuto un andamento crescente nel tempo (v. tabella). Se uno Stato ricorre in modo persistente all'indebitamento per finanziare la spesa in eccesso, può sorgere un problema di sostenibilità del debito pubblico.

In altre parole, mano a mano che il debito si accumula, cresce allo stesso tempo la spesa per interessi sul debito. Se tali spese non sono coperte da altre entrate pubbliche, lo Stato dovrà emettere in misura crescente nuovo debito non solo per finanziare il disavanzo, ma anche per pagare gli interessi sul debito accumulato. Per questa via, il debito dello stato tende quindi ad autoalimentarsi.

Si pone ad un certo punto il problema della sostenibilità del debito, vale a dire che esiste un limite oltre il quale uno stato può non essere più in grado di ripagare il debito regresso o di rifinanziarlo attraverso altro debito. Tale limite però è puramente teorico e non esiste un calcolo esatto per stabilire quale sia la soglia, oltre la quale uno stato

sarà costretto a dichiarare fallimento (c.d. *default*) .

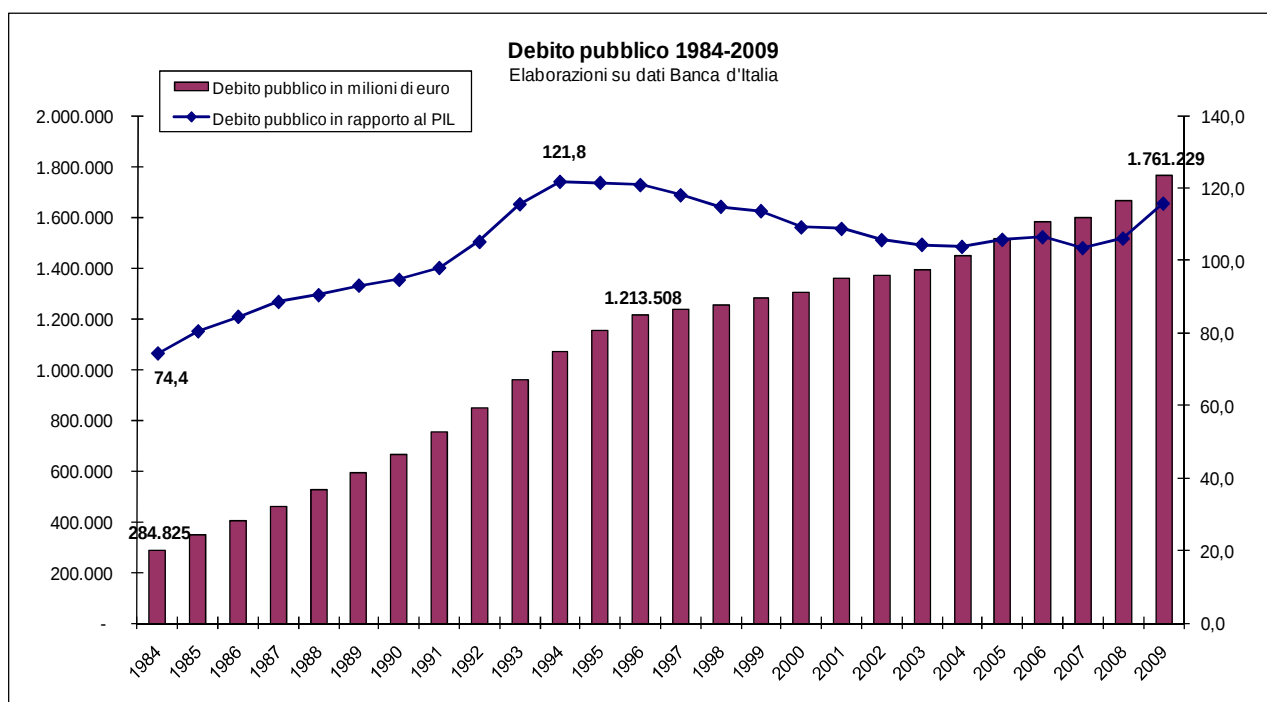
La capacità di indebitamento di uno stato viene genericamente misurata in relazione alla solidità della sua economia e alla fiducia che riscuote nei mercati. Esistono delle società dette di *rating* che hanno il compito di valutare appunto la solvibilità degli stati e attribuiscono ai vari debiti pubblici un punteggio riconosciuto internazionalmente. Punteggi bassi o decrescenti comportano che sempre meno titoli di quel paese saranno domandati, e i tassi di interesse che esso dovrà pagare per indurre gli investitori a sottoscrivere i propri titoli aumenteranno, incidendo

ulteriormente sul costo del debito. Oltre tale soglia teorica lo Stato sarà obbligato ad abbandonare la strategia di finanziamento mediante indebitamento e dovrà attuare una rigida politica fiscale restrittiva per generare avanzi primari e riuscire a ridurre l'esistente stock di debito. Nel peggiore dei casi lo stato può arrivare al consolidamento e alla ristrutturazione del suo debito, ossia alla decisione da parte dello Stato di non restituire più il denaro che gli è stato prestato (default) oppure di restituire solo i debiti a scadenza più lunga, ovvero di ridefinire completamente tempi ed oneri per la restituzione del debito contratto.

Per valutare la capacità di indebitamento e la sostenibilità del debito pubblico dei vari stati dell'Unione europea è stato preso in considerazione un parametro iscritto nel Trattato di Maastricht (v. Glossario&&&&) sottoscritto nel febbraio del 1992 dai dodici paesi membri dell'allora Comunità Europea oggi Unione. Tale parametro è costituito dal rapporto debito/ PIL. La stabilità nel tempo del rapporto debito/PIL indica che il debito cresce nella stessa proporzione del PIL e che il paese ha la capacità di creare le risorse per ripagare il debito contratto.

Il secondo parametro preso in considerazione dal Trattato è il rapporto tra il deficit ed il pil. Se il disavanzo primario aumenta, allora possono esistere problemi di crescita e insostenibilità del debito contratto dallo Stato. In tal caso, la contemporanea presenza di un disavanzo primario e di un tasso d'interesse reale maggiore del tasso di crescita del PIL comporta che l'economia del paese non è in grado di creare le risorse necessarie per ripagare neppure i soli interessi sul debito. Pertanto, anche se solo in linea teorica, il debito pubblico non sarà più sostenibile.

Tuttavia, la contemporanea presenza di un avanzo primario e di un tasso d'interesse reale superiore al tasso di crescita dell'economia hanno caratterizzato l'economia italiana negli ultimi due decenni e nonostante ciò le ultime valutazioni di *rating* continuano ad essere piuttosto positive.



Cap VI CONCLUSIONI: QUALE STUDIO “SCIENTIFICO” DELLA CONVIVENZA SOCIALE

La necessità di studi specifici a seguito della maggiore complessità dell’organizzazione sociale

*Soggettività delle
riflessioni
sull’uomo come
singolo ed assenza
di bisogni di
scientificità*

Siamo arrivati alla fine di questa breve riflessione sui concetti fondamentali dell’organizzazione sociale. Dietro i quali c’erano le scale di valori umani, che danno ai singoli il senso della propria vita, aspetto che non può essere dimostrato col rigore sperimentale delle scienze della materia. A livello individuale ognuno è libero di costruire, nella sua mente, le proprie personalissime scale di valori. Ciascun individuo si trova qualcosa in cui credere mentre sta al mondo, e se non lo trova subentra la depressione. Però è una scelta individuale, e ciascuno può capire la propria, anche senza bisogno di convincere gli altri, e di comprendere le loro scelte, altrettanto personali. Finché non si tratta di interagire con gli altri, ognuno può trovare la propria strada, che potrà essere l’amore, l’amicizia, il denaro, il potere, la solidarietà, la natura, la violenza, la moda, la riflessione, il misticismo, l’ironia, la tenerezza, la compassione, la solidarietà, e la combinazione che preferisce tra queste e altre ragioni di vita. Con scelte soggettive per ciascuno, nel tempo che gli è dato, in attesa di andare tutti dove non sappiamo. Non c’è bisogno di mostrarci scientifici, né di convincere gli altri in queste riflessioni individuali sull’esistenza, sulle emozioni, sui sentimenti, e per questo le scienze umane riferite ai singoli, come la poesia, la letteratura, l’espressione artistica, parlano al cuore e non sentono bisogno di oggettività, di scientificità, di dimostrazione. In questi settori, come dicevamo da ragazzi, non è bello ciò che è bello, ma ciò che piace, senza bisogno dell’approvazione del gruppo sociale; per il percorso interiore, diretto alla ricerca della felicità per quanto possibile, dobbiamo rendere conto soltanto a noi stessi. Qui non serve una organizzazione delle idee nella comunità, anche se naturalmente i sistemi di valori individuali, nel loro insieme, hanno un riflesso sul comportamento esterno, e quindi indirettamente sull’organizzazione sociale. Per questo sono sempre esistiti una serie di controlli del gruppo sulla manifestazione delle opinioni e sul proselitismo delle ideologie, e delle religioni.

*Bisogno di
oggettività per le
riflessioni sulla
convivenza sociale*

Già questo spiega perché nelle riflessioni sull’organizzazione del gruppo si è invece un po’ più condizionati, un po’ meno liberi, con necessità di interazione, vincoli derivanti dalla necessità di agire assieme. Nella convivenza sociale, infatti, ognuno interagisce con gli altri, da e riceve, fa qualcosa per gli altri e riceve qualcosa dagli altri (come ricordava la famosa frase di Kennedy “*non pensare a quello che il tuo paese può fare per te, pensa a cosa tu puoi fare per il tuo paese*”¹⁹²).

L’interazione con gli altri può avvenire attraverso fatica o abilità proprie o di chi è venuto prima di noi, o di chi verrà dopo, quando si sopravvive “facendo debiti”. Quale che sia la combinazione tra organizzazione pubblica e privata, i suoi problemi richiedono una notevole dose di riflessione condivisa, cioè di spiegazione, per una maggior dose di benessere collettivo (non a caso l’espressione “economia del benessere” sottintende la massimizzazione dell’utilità collettiva, intesa come somma di quelle individuali, nella solita logica dell’“ottimo paretiano” e dell’utilitarismo Benthamiano). Su questi terreni è importante quello che pensano gli altri, la nostra possibilità di convincerli o di esserne convinti, e la condivisione di punti fermi comuni, ancorché variabili nel tempo. Per quanto riguarda l’economia, il diritto, la politica, e forse la morale, emerge un bisogno

¹⁹² ask not what your country can do for you — ask what you can do for your country.

di condivisione, di punti comuni, perché sono temi su cui gli individui interagiscono e , riprendendo il titolo di questo libro, devono organizzarsi , anche senza saperlo.

Il problema della scientificità

Per l'organizzazione sociale si pone quindi il problema della scientificità, della ricerca, reso scottante dalla rottura dell'antica unitarietà del sapere, e dal prestigio delle scienze della materia, come la fisica, la chimica, la biologia, e le loro ricadute tecnologiche, a loro volta cristallizzate in altre "scienze". Davanti all'oggettività di queste discipline, i cultori dell'organizzazione sociale non potevano che sentirsi spiazzati dalla relatività storica delle loro stesse discipline, che un tempo annoveravano pratiche, come la schiavitù, che adesso consideriamo ripugnanti. Tuttavia senza un'organizzazione sociale che funzioni e quindi senza un'analisi della sua complessità, non procedono nemmeno le scienze fisiche, e la conoscenza, nella sua completezza regredisce¹⁹³.

L'autosufficienza della fisica

Le scienze sociali ancora devono metabolizzare i complessi verso quelle fisiche, riprendendosi dal trauma della separazione e dal desiderio di imitazione, come vedremo distruttivo. Al limite, le scienze della materia, come l'astronomia, la fisica, la chimica, la biologia e via dicendo possono procedere senza neanche chiedersi cosa sia la scienza: non c'è neppure bisogno che si chiedano in che consista la scientificità, in quanto sono considerate scientifiche per antonomasia; visto che le loro scoperte si autolegittimano¹⁹⁴, e si impongono al gruppo come tali. Le riflessioni sulla convivenza sociale, invece, hanno bisogno di legittimarsi attraverso una condivisione nel gruppo, di avere un consenso. I valori personali hanno qui una valenza sociale e il sapere umanistico diviene quindi sociale, dove è importante quanti approvano o disapprovano quello che fanno gli altri. .

Il fascino delle scienze fisiche e la loro imitazione

Davanti al bisogno di "convincere" tipico delle riflessioni sull'organizzazione sociale, gli individui hanno preso come punto di riferimento le scienze della materia, con i loro successi. Del resto l'immagine comune delle scienze fisiche tranquillizza, presentandosi ordinatamente classificatoria, in modo che piace alla gente, il che spiega il successo di Aristotele, delle sue classificazioni, categorizzazioni, tranquillizzanti sistematizzazioni, mentre piace meno la fluidità e lo spiritualismo di Platone e dei neoplatonici, il panteismo, Dio che pensa se stesso pensante, ma non divaghiamo. Il risultato dell'imitazione delle scienze fisiche, il passaggio dalle "leggi della natura" alle leggi dell'uomo, non è stato esaltante, anzi mi sembra addirittura deprimente. Fallimentare e e per certi versi disumano, sotto i profili che vedremo più avanti distintamente, soprattutto per l'economia e il diritto.

Il problema di dimostrare i valori

Prima dobbiamo però affrontare una riflessione comune e diffusa, tanto da essere attribuita al filosofo settecentesco inglese Hume, intuibile comunque in via autonoma da chiunque rifletta sul tema, confrontando le riflessioni sull'uomo e la società con lo studio della materia. Un altro modo di chiamare questa riflessione è "l'impossibilità di derivare i valori dalla natura", o di "ricavare il dover essere dall'essere", oppure il "valore", cioè "la scala di valori", da esperimenti e da dimostrazioni. Questa tematica è stata denominata anche "fallacia naturalistica", come derivazione di prescrizioni da descrizioni. Si coglie in questo modo che il fondamento dei valori è sempre stato "indimostrabile", poggiandosi non su una evidenza empirica, bensì su una approvazione o una disapprovazione ; alcuni teorici del sapere umano hanno considerato le convinzioni morali, religiose, politiche, e quindi anche economico-giuridiche come "non scientifiche"; Queste

¹⁹³ Tanto è vero che c'è stato un tempo in cui molti hanno creduto che era possibile abolire la divisione del lavoro, come se un meccanico potesse improvvisarsi chirurgo il giorno successivo ...

¹⁹⁴ Un osservatore esterno si rende conto facilmente che la maggior parte delle scoperte scientifiche non hanno avuto bisogno di una filosofia della scienza (sèistemologia). Che in ultima analisi riguarda pur sempre la condizione umana.

riflessioni si tradussero, in importanti circoli culturali del primo dopoguerra, sulla scorta del trionfo delle scienze della materia, in posizioni filosofiche secondo cui la morale, la politica, ovviamente la religione, e tutte le discipline non basate sull'esperienza, sulla verificabilità o sulla falsificabilità, non potevano essere considerate "scienze", ma "credenze". Non furono attacchi violenti, o particolarmente critici, verso queste forme di sapere, ma si inserirono su complessi di inferiorità latenti del sapere umanistico davanti al trionfo della fisica e delle sue applicazioni tecnologiche. Persino Marx sentì il bisogno di definire "socialismo scientifico" le proprie teorie economico filosofiche sulla convivenza. Non c'era alcun astio, né rancore, verso il sapere umanistico da parte dei filosofi del positivismo logico, come Wittgenstein, Carnap, etc., che anzi (pur essendo in buona parte dediti anche alle scienze fisiche) si comportavano qui anch'essi come umanisti, prendendo atto giustamente delle debolezze di questo sapere, di queste "scienze deboli", rispetto alla fisica in senso ampio, intesa come scienza della materia. Quello che consideriamo importante o meno importante, in relazione al nostro senso della vita, cui ci attacchiamo per dare un senso alla nostra vita, veniva definito "credenza"; cioè un qualcosa che esiste perché qualcuno ci crede, un po' come si diceva degli antichi Dei¹⁹⁵. Venivano in questo modo allo scoperto riflessioni che anche in passato apparivano e scomparivano, e si prendeva atto sempre più della già menzionata *rottura della tradizionale unità del sapere, all'inizio antropomorfo, basato sulla condizione umana, che poi aveva cercato di estendersi alla natura, alla materia, ma sempre partendo dalle sensazioni umane*; la scuola di Vienna era un'ulteriore presa d'atto che la materia è una cosa, rispetto all'uomo, anch'esso *aggregato di materia*, con in più qualche altra cosa che non sappiamo cosa sia.

*Le possibili
reazioni costruttive
e pragmatiche*

Erano constatazioni inconfutabili, che però davano luogo a reazioni diverse: davanti ad esse ci si sarebbe dovuti rassegnare all'impossibilità di comprendere i misteri dell'uomo riflettendo sull'uomo, speculando sulle nostre sensazioni, sulle nostre riflessioni, come si faceva nella tradizione umanistica; quest'ultima andava però andava salvaguardata¹⁹⁶ per organizzare la nostra esistenza individuale e collettiva, nei tempi lunghissimi che ci sarebbero voluti per indagare attraverso le scienze fisiche gli interrogativi ultimi della nostra condizione umana. In questo modo, una società più organizzata e consapevole avrebbe potuto, tra l'altro, accelerare ricerche fisiche molto specializzate e costose, possibili solo in contesti sociali molto sofisticati.

Considerazioni sulla convivenza sociale senza fine numerosissime, spunti e collegamenti. Invece di essere accompagnate da numeri della società reale sono accompagnate da grafici relative ad un fantomatico uomo razionale...La fortuna dell'economia è che tutti questi modelli sono del tutto incomprensibili, e quindi gli economisti, quando si rivolgono ..io possiedo qualcosa di incomprensibile, sulla base della quale vengono avvalorate riflessioni comprensibili e per certi versi ragionevoli...I giuristi invece possono proporre direttamente le loro riflessioni, espresse nel linguaggio comune, ma la cui tecnicizzazione (imitativa delle scienze della materia) fa perdere loro mordente, rispetto a quelle degli economisti,

*L'indifferenza
dell'umanesimo
individuale*

Le reazioni furono invece essenzialmente imitative del sapere fisico, che appariva più prestigioso, affascinante, esoterico. Invece di costruire un umanesimo più consapevole, che potesse fare da pragmatico contenitore delle nuove scienze, i cultori delle scienze umane si sono in buona parte inutilmente contaminati con una imitazione esteriore delle scienze fisiche.

*Le reazioni
imitative di diritto
ed economia*

¹⁹⁵ Di queste convinzioni si sarebbe potuto verificare solo che alcune persone, appunto, ci credevano, senza però dare una base scientifica, sperimentale, a queste loro "credenze".

¹⁹⁶) All'insegna del socratico "conosci te stesso".

Per le discipline dell'organizzazione sociale, invece, la “non scientificità” era un problema di prestigio, perché interferiva con la possibilità di spiegare, di dare consigli, di suggerire ricette, di fare consulenze, di elaborare piani economici. Di accreditarsi, insomma, agli occhi di un mondo che aveva bisogno di queste forme di sapere, che quindi pensavano di dover fare qualcosa, nella massima buona fede, per la propria scientificità. Questo problema restava invece del tutto indifferente alle articolazioni *individuali* del sapere umanistico, come la letteratura, la poesia, le arti figurative, il cinema, e tutte le discipline che si rivolgevano ai sentimenti umani, immutabili o appena scalfiti dalla produzione industriale di massa e dalle complessità organizzative della società moderna; che anzi, come abbiamo rilevato al paragrafo &&, aveva aggravato i problemi esistenziali che l'uomo si era da sempre posto. Senza quindi alcun bisogno che le discipline artistico letterarie dedite a questi temi dovessero sforzarsi di acquisire uno *status* di scientificità.

La scientificità “umanistica”: economia, diritto, politica,

Economia e diritto hanno un rapporto problematico con le scienze della materia

Entrambi le discipline, l'economia e il diritto, come abbiamo visto hanno un rapporto problematico con le scienze della materia, ed avvertono molto il problema della scientificità delle riflessioni sulla condizione umana nella convivenza sociale. La riflessione sulla condizione umana, finché essa riguarda l'esistenza dell'uomo come singolo, non sente il problema della scientificità: pensare al senso della vita, all'amore, agli affetti, all'ironia, all'amicizia, alla morte, all'eternità, alla bellezza, all'arte, riguarda ognuno in una dimensione individuale, nel proprio sistema di valori, nel proprio senso estetico-letterario, senza porre il problema di un rapporto con le scienze della materia, le tecnologie, le riprove sperimentali. Però l'uomo, ancorché interdetto davanti a questi interrogativi, deve pur organizzarsi, per soddisfare meglio i propri bisogni, in quanto “animale sociale”; quando le riflessioni umanistiche diventano “sociali”, cioè riguardano l'organizzazione della convivenza, sentono maggiormente il problema della “scientificità”. Esiste la facoltà di “scienze politiche”, ma le materie che sentono maggiormente il problema del rapporto con la trionfante metodologia fisico-matematica sono quelle economico – giuridiche, e proprio queste ci interessano particolarmente¹⁹⁷. Il diritto e l'economia; fatto sta che entrambe hanno fortemente sentito la competizione con le scienze della materia, e aspirato, con strumenti diversi, a porsi su di un piano analogo, con risultati che vedremo. Hanno cominciato a ipotizzare, accanto alle leggi della natura, la presenza di “leggi dell'uomo”, dell'economia e del diritto, come se anche in questi settori ci fosse qualcosa di ontologicamente dato, esistente a prescindere dal pensiero umano, come la materia che, aggregandosi, dà vita all'uomo stesso.

Gli avvocati fanno più soldi, senza visione di insieme, gli economisti hanno una visione di insieme troppo generale, ma guardano agli uomini, non ai materiali, gli avvocati fanno più soldi gli economisti riescono ad andare in TV e fanno soldi, ma nessuno ha una capacità dispiegare quello che accade....nessuno si chiede qual è il compito del ricercatore sociale...

Il diritto concentrato nello “studio della legislazione”

¹⁹⁷ Il problema si pone comunque anche per la storia, l'archeologia, la morale, l'etica, il giornalismo, il linguaggio, la moda e il costume, e tante altre articolazioni del sapere umanistico.

Questi tentativi di darsi un oggetto sono sfociati per il diritto, come accennato, nello “studio della legislazione” e degli altri materiali (sentenze, atti di varie istituzioni governative, la stessa dottrina che analizza sé stessa); anche se il diritto individua e utilizza il linguaggio normale, ancorché talvolta tecnicizzato, pone come proprio oggetto di studio le creazioni dell’uomo (le leggi, i regolamenti, le consuetudini, le tradizioni le opere della dottrina) trattandole con l’asetticità dello studio della natura; i comportamenti arrivano in seconda battuta, attraverso lo specchio deformante dei “materiali”, della sovrapposizione e della contraddizione tra “materiali diversi”. La vera teoria pura del diritto è quella che si occupa dell’organizzazione sociale senza partire da un valore, e prendendo come un dato esogeno i valori esistenti nei vari gruppi...senza imporre ciò che è bene e ciò che è male, iniziando a costruire da lì un’architettura destinata a essere comunque un castello di carte, perché poggiata su fondamenta basate su sentimenti, emozioni, preferenze. Che vanno considerati oggettivamente e relativamente, in quanto sono il dato cui lo scienziato sociale deve applicare schemi stabili, anche se ovviamente flessibili, in quanto siamo scienze deboli. Il tecnicismo paradossalmente arriva prima del senso stesso del diritto che, in ultima analisi, dovrebbe riguardare le relazioni tra gli uomini.

La segmentazione e la parcellizzazione hanno danneggiato tutte le scienze sociali. Altre materie possono ancora fingere che la legislazione, e i materiali in genere, non siano strumenti di previsione delle decisioni delle istituzioni, da vagliare con buonsenso. E non feticci. I materiali servono a comprendere le decisioni delle istituzioni. La fossa del diritto è la legislazione, soprattutto dove la legislazione è talmente variabile da non consentire illusioni...e quindi non ci si può illudere, con quella qualità di materiali, che la loro esegesi sia il diritto.

Nelle riflessioni sulla convivenza sociale non è possibile riservare il discorso solo a accademici col patentino. Se c’è bisogno di parlare di tributario se ne parla, e lo fa chiunque abbia un palcoscenico, sia esso il sole²⁴ ore, una rivista, una associazione di categoria.

La reazione imitativa del diritto: l’appiattimento sulla legislazione e gli altri “materiali

L’oggetto del diritto rispetto all’organizzazione sociale

Il diritto analizza i comportamenti con cui i gruppi sociali, e le loro istituzioni, contribuiscono all’organizzazione sociale, prevenendo o resolvendo le controversie; anche l’economia studia comportamenti umani, ad esempio dei produttori, dei consumatori, dei lavoratori, dei risparmiatori etc., ma il diritto studia i comportamenti delle istituzioni che esprimono “potere”, nel senso di “autorità” proveniente dal gruppo¹⁹⁸. Il suo riferimento alle istituzioni comporta quel certo formalismo del diritto rispetto ad altri profili di studio dei comportamenti umani: non è tanto questione di “sanzione”, cioè coercitività, spesso intesa come caratteristica del diritto, ma che potrebbe anche mancare. Piuttosto, l’autoritatività del diritto deriva dalla valutazione formale dei comportamenti, cui può seguire spesso, ma non necessariamente, una attuazione coattiva di tale valutazione.

Istituzioni giurisdizionali e controllo tra istituzioni

L’intervento più elementare del gruppo o delle sue istituzioni riguarda le controversie tra privati, che caratterizzano la convivenza indipendentemente dal regime politico, dai sistemi di valori, perché comunque la gente deve alimentarsi, vestirsi, coprirsi, lavorare, amarsi, far dei figli, curarsi e morire. Le decisioni pubbliche sono invece in prima battuta una questione politica del gruppo sociale, ma in una società complessa può essere concepibile anche un “diritto dei poteri pubblici”,

¹⁹⁸) Oppure, nei casi di gruppi elementari, del gruppo sociale stesso come istituzione.

dove istituzioni diverse intervengono su conflitti tra diverse articolazioni dei poteri pubblici, o tra privati e pubblici poteri. La gestione politica dell'organizzazione sociale, pur svolgendosi secondo un sistema di valori, un indirizzo politico, può infatti presentare delle deviazioni, delle strumentalizzazioni, delle quali la più semplice è il classico "abuso di potere" (cioè abuso di potere pubblico per fini privati, che in diritto amministrativo potrebbe chiamarsi "vizio della funzione"). E' concepibile quindi che la politica affidi a un organo della collettività il compito di indagare su eventuali patologie dell'esercizio del potere pubblico, anch'esso però già "giuridico" in virtù dei doveri comportamenti dell'autorità amministrativa, e dove il giudice comporta casomai un ulteriore livello di controllo. La versione più elementare, ma anche più sperimentata, del diritto, è quella dove una istituzione risolve una controversia tra due privati, mentre quella più sofisticata, permeata di politica, è quella in cui istituzioni controllano il corretto esercizio di poteri di altre istituzioni¹⁹⁹.

*Le aspirazioni
del positivismo
verso una
teoria
giuridica non
contaminata
dalle credenze*

Questa concezione istituzionalista del diritto, nel solco della sua tradizione umanistica, si è invece scontrata col suddetto problema della "scientificità" del sapere umanistico sociale. La risposta del positivismo giuridico, tra i cui autori citiamo Kelsen²⁰⁰, era opportunamente quella di espellere dal diritto la metafisica, cioè le sovrastrutture religiose, ideologiche e politiche, collocate su un altro piano dell'organizzazione sociale. Era questo il senso della teoria "pura" del diritto, che era "pura" nel senso di non essere contaminata dalle credenze, come avrebbe potuto essere un diritto "religioso", un diritto "liberista", un diritto "nazionalista", un diritto "solidarista", un diritto "socialista".

*E la cruda
volgarizzazione
e
dell'appiattime
nto sui
"materiali"*

Questa condivisibile tendenza a separare il diritto da quelle "credenze" non dimostrabili scientificamente è però stata travisata nell'appiattimento del diritto sulla legislazione e gli altri materiali. Era la scorciatoia più deresponsabilizzante, e maggiormente imitativa delle scienze della materia, ed in quest'ottica il "dato normativo" è stato collocato al posto del dato materiale della fisica. Al centro del diritto non sono quindi stati collocati i comportamenti umani, ma i "materiali", prima di tutto la legislazione, ma poi qualsiasi altro "prodotto dell'autorità", reificato e disumanizzato. E' un corollario del preconconcetto secondo cui il prezzo da pagare per acquisire "rigore scientifico" fosse "lo studio del dato"; imitando gli studiosi del "dato fisico", i giuristi hanno quindi cominciato a dedicarsi al "dato normativo", prima quello legislativo, poi quello giurisprudenziale, poi quello stesso dottrinale, con la dottrina che commenta se stessa, dimentica la realtà, stratifica "libri sui libri".

E' una scorciatoia sterile e dispersiva per mille ragioni. Prima di tutto perché i "materiali" sono creati con obiettivi contingenti, ivi comprese le leggi, per non dire delle sentenze, o dei testi di dottrina. La sterilità deriva anche dal numero enorme di persone che hanno svolto riflessioni sulla convivenza sociale, il che rende impossibile darsi una base scientifica citandoli tutti (anche qui il criterio metodologico del "qualcuno ha detto che" si dimostra sterile).

Dopo essersi insterilita marciando su queste interminabili lande la dottrina, quando si rivolge di nuovo alla realtà, manca di visione d'insieme, di respiro, e finisce per produrre le consuete

¹⁹⁹ Sull'incapacità di spiegare il controllo tra istituzioni si è infatti arenato sul nascere il diritto tributario, come abbiamo visto nell'apposito paragrafo, restando per ora "legislazione fiscale".

²⁰⁰) Fortemente ispirato dalle riflessioni del circolo di Vienna, citato al precedente paragrafo.

riflessioni di senso comune, magari appensantendole col tono paludato, la prosopopea e quella certa tortuosità ritenute necessarie a presentarsi come “scientifici”.

...segue:
materializzazione
e
frammentazione

Appiattendosi sui *materiali*, il diritto si è anche frammentato, perdendo la capacità di una riflessione unitaria sul ruolo delle istituzioni della convivenza sociale, dalla politica, alla magistratura, alla pubblica amministrazione nelle sue varie articolazioni. Nell'ordinamento universitario, il diritto è ripartito addirittura in 21 settori scientifico disciplinari, contro i sei dell'economia generale /politica economica e i sei della gestione aziendale. ...In questa segmentazione è normale diventare professori di diritto, in qualsiasi campo, avendo magari scritto monografie relative ad aspetti specialistici di un settore specialistico, ma senza essersi mai neppure chiesti cos'è il diritto, né aver riflettuto su questi interrogativi di base; raramente, da un libro di diritto si vede che l'autore si destreggia con i suoi concetti generali, mentre viene allo scoperto il desiderio di mostrarsi “documentato conoscitore” dei materiali vicini alla sua opera.

Perdita di
unitarietà e
separazione
dallo studio
della
convivenza

Questo riflesso imitativo delle scienze fisiche conferma che ci si è dimenticati della strutturale unitarietà del diritto, dei suoi rapporti esterni con la politica e l'economia, nonché delle ripartizioni interne tra i vari settori di questo scibile umano. Alla perdita dell'unitarietà del diritto, sulla scia di una specializzazione che imita le scienze fisiche, si accompagna il suo disorientamento interno e la perdita dei collegamenti con gli altri profili di studio dell'organizzazione sociale. Questa segmentazione produce autoreferenzialità, incapacità di cogliere le attese della società, passività, separazione dagli altri punti di osservazione della convivenza sociale.

I riflessi
negativi sulla
pubblicità e
la società

I nostri generi letterari, giurisdizionali e accademici hanno risentito di queste pigrizie mentali, di questa mancanza di contenuti.

I generi letterari sembrano essere comprensibili solo nella cerchia intima dell'autore, incapaci di rivolgersi non dico alla società civile, ma neppure alle sue classi dirigenti, ai cultori di materie parallele e simili. La pubblicistica è un continuo “dire che qualcuno dice”, e preoccuparsi di quello che potrebbero dire altri: il legislatore si preoccupa di quello che potrebbero scrivere i giornali, e quindi preferisce un testo magari un pò equivoco²⁰¹, ma difendibile in conferenza stampa.

Anche le aspirazioni professionali di molti giuristi si sono dirette verso la politica, come se in quella sede, diventando in prima persona redattori di “materiali”, si potesse recuperare quella progettualità che, come studiosi, sembrava perduta.

La perdita di
trasparenza

Anche le decisioni giurisprudenziali, e delle altre istituzioni, sono spesso basate sulle indicazioni di altre istituzioni, in una specie di rimpallo reciproco, che opacizza le ragioni vere delle scelte. Che quasi mai sono viziate da favoritismi, discriminazioni o altre forme di abuso di potere, magari per simpatia o antipatia valoriale, ideologica. Di solito invece sono ragioni puramente concettuali, neutre, appartenenti alla sfera di valutazione istituzionale dell'organo che decide. Che però teme di

²⁰¹) A conferma che la preoccupazione legislativa non è la ricerca della perfezione, ma la intercettazione del consenso e il mantenimento della coesione sociale. Se per questi obiettivi si crede occorra una legislazione contraddittoria, si pensa di farlo a fin di bene.

esplicitarle per una serie di imbarazzi, perché non è sicuro di saper rendere l'idea dei percorsi logici da lui stesso seguiti, come se preferisse presentarsi più passivo di quanto sia in realtà, “teleguidato” da una volontà altrui.

*La
deresponsabilizzazione e
l'opacità delle
scelte*

L'appiattimento sui materiali aumenta le decisioni motivate “per relationem”, spesso con formule stereotipe, che non entrano nel merito del problema, ineffabili e anche un po' ipocrite, anche se giustissime nel merito. L'appiattimento del diritto sui “materiali”, infatti, non è una ideologia²⁰², ma una metodologia, una tecnica per decidere sbilanciandosi il meno possibile. Fingendo di non accorgersi che il diritto è ineliminabilmente “valutativo”, la tecnica può essere usata anche per i fini più nobili, anche se, visto che poggia sull'ipocrisia, sulla pigrizia mentale e la mancanza di trasparenza, è più probabile il contrario.

A prescindere dai fini per cui viene usata, è una metodologia che disumanizza il diritto in un freddo tecnicismo, mette in secondo piano il buonsenso, perché impedisce di discutere dei contenuti e del merito, opacizzando la valutazione dei vantaggi e degli inconvenienti delle varie soluzioni e, in ultima analisi, ottundendo il pensiero e la riflessione.

*Gli inutili
richiami dei
teorici del
diritto*

Quest'appiattimento del diritto sui *materiali* è rifiutato dalla teoria del diritto, che come linea generale di tendenza non ha mai abbandonato, negli ultimi decenni, una concezione comportamentale ed umanistica della disciplina; in una segmentazione generale del sapere giuridico poco importa però che i teorici²⁰³, comunque bisticciando tra loro su altri profili, intendano il diritto come studio dei comportamenti delle istituzioni, perché anche se i teorici del diritto pensano questo non riescono a comunicarlo, nella consueta frammentazione. La concezione istituzionalistico-umanistica, compatibile con le più diverse ideologie²⁰⁴, resta in ombra, e tutti i cultori di altri aspetti del diritto credono istintivamente che esso coincida con quello che esce sulla gazzetta ufficiale o è prodotto da qualche autorità.

*La diversità
dei danni a
seconda delle
condizioni dei
settori*

Questa materializzazione del diritto, come se ciascun comma o ciascuna sentenza esprimesse una briciola di una sapienza universale²⁰⁵, è relativamente inoffensiva finché si riferisce a settori inquadrati, sereni, di sperimentata tradizione, con una certa stabilità normativa. Dove queste caratteristiche mancano appiattare il diritto sui materiali è invece devastante, perché i materiali sono confusionari e magmatici proprio per la mancanza di una visione di insieme del settore. Dove il legislatore, le istituzioni dovrebbero ricevere aiuti e spunti, invece ricevono invocazioni e appelli. Nei settori dove la società è disorientata, anche le istituzioni lo sono, da quelle parlamentari, a quelle associativo-sindacali, alle classi dirigenti in genere, agli esponenti dei mezzi di informazione.

*Il diritto
tributario
come esempio*

²⁰²) Colorita cioè con qualche visione del mondo, qualche scala di valori, qualche tipologia di organizzazione sociale, qualche forma di fede.

²⁰³) Comunque per altri versi neppure d'accordo tra loro.

²⁰⁴ .Oltre a non avere alternative, e proprio per il fatto di venire dalla forza delle cose, la concezione istituzionalistica del diritto non ha neppure precise paternità, potendo essere intuita da qualsiasi osservatore riflessivo della convivenza sociale, senza bisogno che qualcuno gliela spieghi.

²⁰⁵) un po' come se i segreti della materia fossero rinchiusi in una goccia d'acqua, da esaminare al microscopio.

*dei danni
dell'appiattime
nto sui
materiali*

Diritto tributario è stato l'esempio paradigmatico dei danni che un'idea di scientificità connessa al "dato normativo", anziché al "dato istituzional-comportamentale", può provocare in una materia giuridica. L'entusiasmo iniziale non è approdato a concezioni condivise di sorta, ed è venuto meno prima della sedimentazione di concetti condivisi dalla società. Con effetti dirompenti sul patto fiscale, sulla coesione sociale, sulle lacerazioni tra ceti produttivi che si sono prodotte in materia, come abbiamo visto al par. &&. Quando poi, a forza di ripetere materiali, la capacità di riflettere si assottiglia, non c'è più rimedio per risalire la china. Come appunto in diritto tributario, passato, visto che siamo in tema di welfare state, dalla culla alla bara, in pochi decenni. Corrispondenti, nell'arco della vita di un individuo, ad una vera e propria morte nella culla.

*Il vero "dato"
del diritto e del
sapere
umanistico*

L'unico modo per uscirne, per evitare che questi inconvenienti si producano anche in settori del diritto più incardinati, meno trasversali tra discipline diverse, più radicati nel tempo, è riferire il diritto all'organizzazione della convivenza, cui anche il diritto contribuisce. Il diritto, come pure l'economia, interagiscono con l'organizzazione sociale perché determinano il grado di consapevolezza di essa da parte degli individui. Il diritto contribuisce all'organizzazione sociale occupandosi della previsione, prevenzione e gestione dei conflitti tipici di una società complessa. Il *dato* cui si rivolge il giurista, come studioso sociale, sono le stesse istituzioni, giurisdizionali, amministrative e politiche: sono nell'ottica di queste istituzioni, e dell'integrazione tra esse e l'opinione pubblica, possono essere compresi i suddetti "materiali", su invece ci si appiattisce come se venissero da Marte; ridurre tutto alla norma, al "materiale" decontestualizzato, impedisce invece persino di capire davvero questo stesso "materiale"; la "scienza giuridica" si esibisce quindi in una passerella di commenti che rapidamente scade in un'arida casistica di apparenti contraddizioni senz'anima. Con grande nocumento del relativo settore di riferimento della convivenza sociale, la cui confusione ha però tra l'altro alimentato le fortune professionali dei giuristi in qualità di consulenti, avvocati, magistrati, e simili; l'altra faccia di questa fortuna è stato l'aumento della deriva dell'avvocato, a danno di quella del giurista, spesso degradata a strumento promozionale per la prima, come visibilità e prestigio, finalizzato alle relazioni pubbliche fondamentali per la professione. Intendiamoci, giuristi e avvocati coesistono nella maggior parte degli operatori del diritto, il cui appiattimento rispetto alla legislazione ha però un po' mortificato la prima figura, rispetto alla seconda, ancorché intrecciate nella medesima persona. Ne è derivata una perdita di prestigio, agli occhi dell'opinione pubblica, dei giuristi come studiosi della convivenza sociale. Anche l'idea stessa di "studioso", negli ambienti giuridici, non si porta dietro, considerata da sola, quell'aureola di prestigio di cui gode in materia economica. Alla deriva praticistico banalizzante si accompagnano disquisizioni compiaciute della propria tortuosità, con personalismi in buona fede e patetici tentativi individuali di contrastare tendenze collettive ⁽²⁰⁶⁾.

*L'isolamento
nel tempo e
nello spazio
della cultura
dei "materiali"*

Il generale inaridimento degli studi giuridici e la passività intellettuale provocata da questo appiattimento sui "materiali" è confermata da vari fattori. A partire dall'incapacità di calare nel tempo, nella storia, e nello spazio, con confronti internazionali, un diritto appiattito sui "documenti".

²⁰⁶ potrei citare generosi e sterili tentativi di formalizzare visioni personalistiche e definitive del diritto, come una perdita di energie preziose, ma non è questa la sede. Cmq un esempio è Ferrajoli ed i suoi principia juris

Un secondo indizio è la prevalenza dell'iniziativa degli economisti negli esercizi di riavvicinamento di queste due discipline: L'analisi economica del diritto sembra una sorta di colonizzazione, del tutto legittima, del territorio giuridico da parte di un sapere economico che, sia pure in modo astratto e con i complessi di cui diremo, ha saputo mantenere una visione d'insieme della convivenza sociale. Ma questa prevalenza dell'economia, invece di una giusta combinazione economia-diritto, è un danno per la convivenza sociale, e in ultima analisi per la stessa economia, che perde di vista la concretezza del diritto. Una concretezza che emerge dalla realtà sociale esistente dietro ai suddetti "materiali", commentati, ordinati come in una parata, dove alcuni sfilano davanti al palco in un effimero momento di gloria; ma restano scollegati tra di loro, senza una cornice concettuale che li tenga insieme. Cornice che invece cercando di elaborare, come vedremo, gli economisti, che finalmente non parlano di "qualcuno che dice che", non parlano di "materiali", non parlano di "commi e capoversi", ma di *cosa potrebbe fare qualcuno* in una certa situazione; questo qualcuno sono investitori, lavoratori, consumatori, capitalisti, proprietari di immobili e via enumerando, come vedremo al prossimo paragrafo; dove vedremo che sono comportamenti concepiti in modo forse un po' asettico e astratto, pieno di grafici e formule.

Il rischio dell'appiattimento dell'economia sul formalismo matematico

Se il diritto è appesantito, come capacità di lettura dell'organizzazione sociale, dal peso della legislazione e degli altri materiali, l'interpretazione economica della convivenza, cui abbiamo accennato anche sopra, è riuscita a darsi una veste di scientificità, venendo allo stesso tempo compresa dai più. Vista dall'esterno, in un banale volume di economia politica, essa veramente si presenta come una *gioiosa macchina da guerra*²⁰⁷, un insieme di simboli suggestivi, quasi cabalistici, ma rigorosi, espressivi di un sapere esoterico; un sapere che però fa appello alla simbologia della matematica, quasi fosse una versione moderna, atomica, degli antichi sortilegi.

Un vantaggio ulteriore di queste forme "rigorose" era l'impossibilità di essere capite come tali, con la conseguenza che l'autore doveva tradurli nel linguaggio comune delle classi dirigenti. L'economia si presentava quindi in due momenti distinti. Il primo ammantato di scientificità esteriore, e come tale suggestivo, anche se incomprensibile ai più nei suoi grafici e nelle sue equazioni, che però svolgevano anche una importante funzione selettiva per l'ingresso nella comunità scientifica degli economisti. Il secondo passaggio era la riflessione discorsiva delle implicazioni delle formule suddette, che restavano sullo sfondo, a dare serietà e scientificità a tutto il ragionamento. Si abbinavano così riti matematici suggestivi, con tutto il loro fascino, a spiegazioni efficaci e comprensibili, in linguaggio corrente, asciutto e privo di enfasi retorica. Sul piano della comunicazione era una accoppiata vincente, che grazie ai modelli rigorosi si distanziava nettamente dalle riflessioni di senso comune, ma le selezionava, e successivamente le riproponeva come fossero davvero "leggi di natura", grazie a questo poderoso apparato dimostrativo.

²⁰⁷) La metafora, che non portò fortuna, fu una uscita del segretario dei democratici di sinistra prima delle elezioni del 1994, primo trionfo di Silvio Berlusconi.

L'economia matematica, insomma, ripresenta il sapere umanistico, la filosofia morale, nelle forme esteriori della scienza della materia. Formule e grafici applicati a "operatori razionali", imitazioni dell'uomo, senza altre incertezze, emozioni e perplessità che non potessero essere espresse dal modello economico matematico. Un modello che si presenta un po' come le "curve di indifferenza" e le schede IS LM, di cui qualcuno avrà un ricordo dall'esame di economia²⁰⁸. Sono schemi didattici elementari, che si complicano in modelli molto sofisticati.

Il punto debole è la difficoltà di inserirvi quelle che gli economisti chiamano "variabili qualitative"; ad esempio scale di valori individuali, le perplessità e i dilemmi ineffabili del comportamento umano davanti ai sentimenti²⁰⁹, all'infinito, al dolore, alla morte e all'eternità, ai problemi esistenziali; a prescindere da quello che accade nelle grandi prove della vita, i comportamenti umani cambiano persino nell'importanza data, a seconda delle mutevoli ispirazioni del momento, alle vicende della vita quotidiana; ovviamente i valori non si stravolgono, come se si passasse da dr. Jekyll a mr Hyde, ma variano le sfumature a seconda dei momentanei stati d'animo delle persone. Rispetto a queste variabili, il fantomatico "operatore razionale" dei modelli economico-matematici è inadeguato, semplicemente perché davanti ad esse alla razionale comparazione dei costi e dei benefici si affiancano questioni di priorità esistenziale, imprevedibili a priori, persino dallo stesso interessato. Le decisioni umane sono influenzate anche dalle abitudini, dall'ambiente, dai bisogni, dalle priorità, dalle prospettive future²¹⁰, dal vissuto personale di uomini che interagiscono con l'ambiente di altri uomini, con i valori precedenti, le loro trasformazioni e le prospettive future. I modelli possono cogliere i valori, ma sono inadeguati ad esprimere le variazioni nei loro dosaggi, che sono in gran parte una variabile qualitativa individuale, a seconda di come il contesto interferisce con le persone, e con il loro modo di porsi davanti al resto del creato.

Tuttavia i modelli dell'economia matematica sono utili rispetto alla principale complicazione del sapere umanistico sociale, cioè servono a mettere ordine nelle riflessioni, altrimenti disordinate, sull'uomo e sulla convivenza²¹¹; almeno i modelli servono a "mettere in fila" le variabili, anche se il peso di ciascuna di esse è attribuito in maniera convenzionale e molto soggettiva. Almeno la modellistica economica prende atto che i comportamenti umani dipendono da una pluralità di variabili simultanee, ciascuna delle quali ha una importanza da armonizzare con le altre. I modelli economico-matematici costituiscono una specie di inventario contro il rischio di essere riduttivi, di non considerare qualche variabile importante o di attribuire troppa importanza ad una secondaria. Rispetto ai "materiali normativi", su cui si appiattisce il diritto, i modelli economico-matematici hanno il vantaggio di avere una struttura aperta rispetto all'inserimento di nuove variabili. Mentre i materiali normativi sono un "dato esogeno", proveniente in genere da una autorità, politica, giurisdizionale o accademica, i modelli economico matematici sono un frutto del ragionamento, e sono fondamentalmente liberi. Casomai, è poi il metodo a mortificare il ragionamento, facendo

²⁰⁸) L'obiezione non è tanto per quello che prendono in considerazione questi modelli, ma per le variabili che trascurano, come se gli investimenti dipendessero solo dal tasso di interesse e non dalle opportunità di mercato, dalle capacità inventive dei prodotti, dal costo della manodopera, dalle relazioni burocratiche, dalle infrastrutture, dai rischi politici e da altre variabili che sarebbe troppo lungo persino immaginare.

²⁰⁹ Scherzando, mi verrebbe da chiedere a qualche valente economista matematico di calare in un modello *le leggi dell'amore*, Teorema di Marco Ferradini <http://www.youtube.com/watch?v=wU1v2VaaGb0>

²¹⁰) Fino a trovarsi sull'orlo dell'abisso, con conversioni e catarsi, abituali nella letteratura, come quella dell'Innominato ne "i promessi sposi", che difficilmente si sarebbe potuta inserire in un modello matematico.

²¹¹) Devo questa riflessione ad Alessandro Santoro, economista, durante una delle nostre piacevoli discussioni sulla scientificità di queste discipline.

trascurare le variabili per le quali manca una convenzione sufficiente ad inserirle nel modello, stabilendo “quanto pesino”. E’ un passo avanti rispetto ad un diritto passivamente appiattito sul principio di autorità dei “materiali”, che escludono altre fondamentali cause dei comportamenti; la modellistica economico-matematica cerca invece tutte le chiavi di lettura rilevanti, per le azioni umane, ma le formalizza nell’imitazione delle scienze fisiche; in questo l’economia è disumana nel metodo, tanto è vero che le recenti crisi economiche hanno provocato una perdita di prestigio notevole per i modelli econometrici, anche nel gruppo sociale e nell’opinione pubblica. Questo non vuol dire che si tratti di un approccio da respingere, ma solo che non lo si deve mitizzare, e si deve restare consapevoli della natura umanistica dell’economia, non a caso partita come “filosofia morale”, titolo della disciplina insegnata all’università di Glasgow da Adamo Smith. Bisogna piuttosto fare i conti con le variabili qualitative, che sono le più umane, come l’impegno lavorativo, molto dipendente dalla nostra scala di valori, le crisi di fiducia, che ricorrentemente affossano le borse, le mode che condizionano pesantemente produzioni e consumi. L’importante è non sacrificare elementi importanti di percezione e spiegazione dell’organizzazione sociale, della vita in comune tra gli uomini, alla precisione formale del modello matematico.

La combinazione diritto/economia nell’importanza economico sociale dei comportamenti giuridici

*Elementi
comuni tra
economia e
diritto*

C’è un modo per esprimere i rapporti tra l’approccio giuridico e quello economico allo studio dell’organizzazione sociale. I giuristi mancano la sostanza, occupandosi dei materiali anziché degli uomini, mentre gli economisti colgono la sostanza, data dai comportamenti umani, ma per molti aspetti sbagliano la forma, incasellando questi comportamenti umani nei modelli matematici di un fantomatico “operatore razionale” senza riscontri nella realtà. In ultima analisi sia il diritto sia l’economia parlano di uomini, ma la degenerazione del positivismo giuridico li vede indirettamente, attraverso i materiali, gli articoli “che recitano” e gli “arresti giurisprudenziali”. L’economia sistematizza direttamente comportamenti degli uomini, senza lo specchio deformante dei “materiali”, però usa generalizzazioni molto sfocate rispetto alla realtà.

*La necessità di
un rilancio
della ricerca
sociale*

Nel complesso c’è una enorme dispersione, economicamente *inefficienza* dello studio profuso nelle scienze sociali rispetto al valore da esse aggiunto all’organizzazione collettiva. E’ una inefficienza dovuta alla presenza di un convitato di pietra, di un ospite scomodo che non si può esorcizzare, ed è assente nelle scienze fisiche, rappresentato dai sistemi di valori dell’unico essere consapevole di dovere un giorno morire, e che si chiede –a differenza degli animali, delle piante e dei sassi- quale sia il senso della propria vita. Le variabili qualitative spiegate dai sistemi di valori vanno prima di tutto evitate come forme di “metafisica”, cioè di pretesa di spiegare la natura con le “credenze” indicate al paragrafo &&, comportamento del tutto legittimo a livello individuale, ma che non è ragione, né scienza, bensì fede²¹², reazione individuale ai dubbi dell’esistenza, che non si dovrebbe imporre agli altri nell’organizzazione sociale.

*E di
abbandono
delle*

²¹²) Non necessariamente fede religiosa, ma anche in una ideologia trascendente, nei luminosi destini del proletariato, oppure della Grande Germania, oppure dell’ebbrezza consumistica, come esempi di tutte le trascendenze nazionalistiche, razziste o mercatistiche, che hanno dato brevemente un senso ad una umanità disorientata dai soliti eterni interrogativi.

Il primo modo per rilanciare gli studi dell'organizzazione sociale è abbandonare i complessi di inferiorità. Prendere atto della nostra natura di "scienze deboli", dalle quali non arriveranno mai risposte ai misteri della psiche, dell'esistenza, della materia, dell'eternità, del nulla, di Dio e del senso della vita. Se a questi interrogativi una mente umana darà gradualmente qualche risposta, essa verrà dallo studio della materia. Bisogna rassegnarsi, prenderne atto, e cercare di costruire una scientificità di queste *scienze deboli*, in funzione di quella organizzazione sociale senza la quale lo sviluppo delle scienze della materia è destinato a bloccarsi. Perché per sopravvivere e crescere bisogna stare assieme, e per stare bene assieme ci vuole qualcuno che rifletta sulle modalità organizzative della società, economiche e giuridiche.

A questo scopo occorre smettere di esorcizzare il problema della scientificità, smettendo di competere con scienze fisiche che *non ci vedono neppure*, perché non è imitandole che otterremo credito. Anzi, avverrà il contrario. Perché i cultori delle scienze sperimentali hanno bisogno di una organizzazione sociale che funzioni, che parli di queste cose, dei costi e dei benefici, delle direzioni in cui può dirigersi l'interazione tra gli uomini.

Bisogna avvicinare economia e diritto riportando quest'ultimo sui "comportamenti", e considerando i "materiali legislativi" secondo il loro ruolo di variabile, importante ma non esclusiva, che influisce sui comportamenti. In questo modo sarà possibile "de-tecnicizzare" il diritto dalle sue contingenze accidentali, sui rapporti esteriori tra un capoverso, un comma e un aggettivo²¹³, facendogli riassumere un "volto umano", collegato agli altri punti di osservazione della convivenza sociale. I grafici e i modelli dell'economia matematica restano un utile inventario delle variabili comportamentali, come dicevamo al paragrafo precedente, ma non possono oscurare la geografia delle valutazioni della convivenza; quest'ultima non è tanto nelle formule dei modelli econometrici, ma nei numeri che aiutano a capire le circostanze dell'organizzazione sociale, la disponibilità di risorse, la quantità di bisogni e di sprechi. Socrate diceva "conosci te stesso", e questa esortazione, formulata in prima battuta per l'individuo, vale a maggior ragione per l'organizzazione sociale, bisognosa a vari livelli di consapevolezza di sé.

Alle riflessioni sulla condizione umana e la convivenza sociale non sembrano infatti affiancarsi adeguate conoscenze sui dati sociali che ci circondano. Che poi sono la vera "geografia economica" per capire il passato e cercare di organizzare il futuro, contemperando le varie possibilità sul tappeto. Il suggerimento per gli economisti, con tutta la modestia del caso, è di ridimensionare qualche sofisticazione econometrica, aggiungendo indicazioni sul peso economico sociale degli elementi sociali da analizzare. Altrimenti si rischiano di avere scienziati sociali sovrimpressionati dalla propria esperienza personale, sprovvisti di un dato sociale veramente rappresentativo per consentire analisi e previsioni anche di quel mondo da cui emergono i comandi giuridici, e che esprime le istituzioni da cui emerge il relativo "enforcement", secondo una infinita varietà di sfumature tra l'effettività puntuale del comando giuridico e le grida di manzoniana memoria. La cultura economica, senza una idea della variabile giuridica rischia di sottovalutarla o di sopravvalutarla, come determinante dei comportamenti; in particolare rischia di confondere il diritto e la legislazione, concetti non coincidenti, come pensiamo di aver ripetuto varie volte in questo testo. Entrambe le discipline, poi, senza osmosi, si settorializzano in mille rivoli, senza una adeguata visione di insieme, che sia veramente "di sintesi", e per questo abbiamo cercato di proporre in questo testo, un diritto senza legislazione ed una economia senza grafici, ma con numeri. Che poi si chiami, analisi giuridica dell'economia o analisi economica del diritto, poco importa. Certo è che c'è molta strada da fare sullo studio dei comportamenti, riportando in un alveo umanistico concetti come le "asimmetrie informative"²¹⁴, il principal e l'agent, il dilemma del prigioniero, le teorie dei giochi, i costi transattivi, l'equità-efficienza e tante altre, che dovrebbero tornare ad essere fruibili per l'organizzazione sociale nel suo complesso. Senza questa

²¹³ Di solito incidenti di percorso, da cui il giuspositivismo degenerato pensa di poter ricavare il senso dell'universo.

²¹⁴) Dopotutto le scene della commedia all'italiana, dove l'effetto comico derivava dall'utilizzazione di una stessa parola in sensi diversi, facevano uso, senza saperlo, di "asimmetrie informative".

conoscenza della routine organizzativa dell'azione pubblica e privata, la cultura giuridica resta "avvocatesca", non progetta l'organizzazione sociale, ma al massimo progetta la lite, il suo accomodamento, e al limite il rito giudiziario per gestirla; la cultura degli avvocati può progettare il processo, ma serve molto di più per progettare la normalità e la auspicabile serenità della convivenza.