

WOLFGANG STREECK

Fine-gioco? La crisi fiscale dello stato tedesco

1. Premessa

Nonostante il costo della sua unificazione nel 1990, la Germania rientra ancora tra i paesi europei più ricchi. Tuttavia, negli ultimi anni la sua politica pubblica è stata condizionata da vincoli sulle risorse sempre più rigorosi, che sono diventati un filo conduttore influente sotto la superficie visibile della politica dei partiti e della strategia del governo. Nel corso di tale processo, queste ultime si sono entrambe preoccupate in misura crescente di reagire ad emergenze fiscali sempre nuove, lottando allo stesso tempo per conservare, a beneficio del pubblico, una facciata di libertà nelle scelte politiche. Come ho già avuto modo di sottolineare (Streeck 2006), si può riflettere sul fatto che lo stile da *soap-opera* tipico specialmente degli ultimi anni del cancellierato di Schröder, ed in particolare il modo in cui le politiche, le maggioranze e le ideologie sembrano essere divenute intercambiabili in Germania, riflettano l'aumento dello «spazio» disponibile e del bisogno di talento teatrale in politica, in un'epoca in cui diminuiscono le opportunità per la *capacità* di governo di fare la differenza.

Questo saggio è stato scritto durante il periodo trascorso dall'autore come Visiting Fellow alla Russell Sage Foundation di New York. L'autore è grato a Robert Solow e ai partecipanti al seminario organizzato da David Stark alla Columbia University per i costruttivi commenti critici. Utili suggerimenti sono venuti da Marius Busemeyer, Martin Höpner e Armin Schäfer. Alexander Schüller ha fornito paziente assistenza nel lavoro di ricerca. Non è stato possibile tenere in considerazione tutti i commenti e i suggerimenti nell'attuale stesura del lavoro, e gli eventuali errori vanno addebitati unicamente all'autore. Una versione più lunga del saggio, in lingua inglese, è disponibile sul sito http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp07-7.pdf.

STATO E MERCATO / n. 80, agosto 2007

La crisi fiscale affrontata dallo stato tedesco non è una crisi di povertà. La quota pubblica nell'economia è vicina alla media dei paesi comparabili con la Germania, e non è significativamente calata o aumentata negli ultimi anni. Il fallimento dello stato, in senso tecnico e ammesso che esista qualcosa del genere, non è comunque in vista, né è prevedibile un collasso repentino di qualche funzione statale specifica. Il problema non riguarda il *livello*, ma la *struttura* della finanza pubblica, o più precisamente di un cumulo di impegni finanziari e di obblighi legali di lungo periodo che hanno ridotto in misura profonda, e forse permanente, i gradi di libertà della politica pubblica.

A scanso di equivoci, non intendo affrontare in questa sede la macroeconomia della finanza pubblica. Non è infatti obiettivo di questo lavoro capire se un'elevata partecipazione pubblica nell'economia ostacoli lo sviluppo economico, o se un elevato deficit pubblico e il debito che ne deriva spiazzino gli investimenti privati. L'argomento di questo saggio non è la *macroeconomia*, ma la *macropolitica* della finanza pubblica. Più nel dettaglio, sulla base del caso tedesco, la mia ipotesi è che in un *welfare state* democratico le finanze pubbliche possano evolversi gradualmente in modo tale da alterare radicalmente gli interessi, il contenuto, le opzioni e il carattere della politica e del *policy-making*, se non per sempre almeno per un periodo molto lungo. Come risultato di un flusso di decisioni momentaneamente plausibili ed appropriate, la struttura della finanza pubblica può tramutarsi nel tempo da una risposta ai problemi sociali in un problema vero e proprio, ponendo i *policy-makers* a confronto con una complessa sindrome di dilemmi, esigenze contraddittorie e imperativi politici inconciliabili da cui non esiste una immediata via d'uscita. In una situazione di questo tipo, concentrarsi su un problema ne acuisce inevitabilmente e immediatamente un altro, rendendo sostanzialmente irrilevanti le iniziative prese, e rendendo quindi preferenze e scelte intrinsecamente instabili e intercambiabili.

Questi dilemmi non sono naturalmente sconosciuti ai politici; anzi, una delle loro principali doti consiste nell'affrontarne le implicazioni una alla volta, sperando che i problemi causati da una soluzione pregressa richiedano tempo per svilupparsi. Ma ciò presuppone un nesso causale tra i problemi che ha effetti nel medio-lungo periodo. Se tale nesso inizia ad avere effetti più immediati allora il trascurare i problemi futuri provocati

dalle soluzioni attuali e affrontarli successivamente una volta che si siano consolidati funziona sempre meno. Ne derivano, istantaneamente e prevedibilmente, costi che non possono più esser tenuti in poco conto. Qualunque mossa si faccia, si viene puniti. Di conseguenza, la gestione politica può avere scarse alternative se non quella di convertirsi in un *management* basato sull'impressione momentanea: ciò che conta è se il dramma inscenato per mascherare la deprimente realtà dello stallo politico risulti sufficientemente divertente.

I politologi, inclusi coloro che aderiscono ad una prospettiva istituzionalista, mostrano un interesse sorprendentemente scarso per la finanza pubblica, tranne quando utilizzano i dati di bilancio come comodi indicatori delle priorità di *policy*. Ma il debito pubblico e i casi di deficit pubblico non sembrano essere considerati importanti in quanto tali. Forse tale atteggiamento riflette un persistente convincimento «keynesiano» secondo cui i deficit sono in qualche misura benefici per l'economia, oppure che il riferimento alle restrizioni sulle risorse sia sostanzialmente un artificio retorico neoliberista. La nozione per cui un sistema politico democratico può cadere nell'immobilismo accumulando gradualmente impegni e vincoli fiscali prefissati viene raramente presa in considerazione – probabilmente anche a causa di una premessa tacita secondo cui i politici possono sempre aggirare i vincoli sulle risorse solo a volerlo, al limite aumentando le tasse, o supponendo che in ogni caso il dinamismo dello sviluppo capitalistico li metterà in libertà provvisoria. Naturalmente i politologi condividerebbero tale opinione con il loro oggetto prediletto d'analisi, ossia i politici – sebbene può essere appunto tale atteggiamento ad aver contribuito a sospingere la politica tedesca nella sua attuale *impasse* fiscale, a mio parere ormai endemica.

La scarsa attenzione prestata dalla scienza della politica alla finanza pubblica e ai vincoli fiscali sul *policy-making* si sarebbe potuta evitare. Com'era noto già a William Gladstone «i bilanci non sono questioni di mera aritmetica, bensì – in mille modi – vanno alla radice della prosperità degli individui, e dei rapporti di classe, e della forza dei regni»¹. E poi, naturalmente, c'è il famoso saggio di Schumpeter del 1918 intitolato appunto *Die Krise des Steuerstaates* (Schumpeter 1991), su cui ci sarà

¹ Citato in O'Connor (1973, p. 2).

modo di ritornare in seguito. In quel saggio Schumpeter formulò la seguente osservazione programmatica, spesso citata, ma sfortunatamente solo di rado valutata con il dovuto rispetto, cui il presente contributo tenta di prestare attenzione:

Le finanze pubbliche sono uno dei migliori punti di partenza per una ricerca sulla società, specialmente, ma non esclusivamente sulla sua vita politica. La piena fecondità di tale approccio si nota in particolare in quei momenti di svolta, o in quelle epoche, in cui delle forme esistenti iniziano ad estinguersi e a modificarsi in qualcosa di nuovo. Questo vale sia per la rilevanza causale della politica fiscale (nella misura in cui gli avvenimenti di tipo fiscale sono elementi importanti nell'origine di ogni cambiamento) sia per la rilevanza sintomatica (nella misura in cui tutto ciò che accade ha un'implicazione fiscale)... (Schumpeter 1991, p. 101).

2. La crisi fiscale

Al più tardi con il passaggio del secolo, nella politica tedesca si è affermata una configurazione di problemi fiscali che ha monopolizzato l'attenzione in misura crescente e ha iniziato a guidare le decisioni dei governi e dei partiti politici. La crisi fiscale – perché di questo si trattava e si tratta – era andata maturando in quasi trent'anni. Era arrivato il momento in cui non poteva più essere ignorata. A partire dalla nomina di Hans Eichel a ministro delle Finanze nel 1999 e sulla scorta dell'esperienza dei negoziati di coalizione nel 2002, per la prima volta nella storia della repubblica federale i politici tedeschi dovettero valutare la possibilità che lo stato da loro amministrato potesse aver esaurito i mezzi a sua disposizione, se non per sempre quanto meno per il prossimo futuro. L'annuncio di Schröder dell'Agenda 2010 nel 2003, la sua decisione di indire elezioni anticipate due anni dopo, e la formazione della Grande coalizione nell'autunno del 2005 possono essere interpretati (e molto probabilmente lo furono effettivamente) come reazioni sempre più scomposte ad una situazione così inconsueta da sfidare, e da continuare a sfidare, tutta la saggezza politica convenzionale del dopoguerra.

Cosa rende la situazione fiscale dello stato tedesco così critica? Qualunque esecutivo intraprenda oggi la guida del paese si trova ad affrontare quattro compiti ugualmente gravosi che richiedono un'attenzione immediata e di fatto simultanea:

- il taglio dei costi del lavoro non salariali prescritti dalla

legge, sotto forma di contributi alla previdenza sociale, che nel corso degli anni hanno superato il 40% del salario. Quasi tutti concordano che questo sarebbe di gran lunga il provvedimento più efficace per rivitalizzare il mercato del lavoro e ridurre la disoccupazione, specialmente tra i lavoratori scarsamente qualificati. I costi non salariali del lavoro possono essere tagliati riducendo le somme versate dalla previdenza sociale oppure, in alternativa o in aggiunta, spostando la base finanziaria del sistema di previdenza sociale dai contributi alla tassazione generale;

- il consolidamento delle finanze pubbliche, specialmente del bilancio federale. Si tratta di un imperativo ineludibile per raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita. Ancora più importante, è necessario per porre fine alla crescita del debito pubblico, e in definitiva per ridurlo, nonché per far cessare il flusso dei pagamenti di interessi elevati sulle risorse pubbliche. Il consolidamento fiscale è reso più difficile dal fatto che dovrà essere conseguito in un momento in cui i beni pubblici più appetibili sono già stati privatizzati;

- la ristrutturazione del sistema fiscale, con la riduzione dei relativi oneri sulle società, per affrontare la concorrenza fiscale internazionale, e con il trasferimento della tassazione sui consumi e sul reddito personale. Ciò va fatto in un momento in cui da parte dello stato si chiede ai singoli e alle famiglie di provvedere privatamente all'integrazione delle pensioni statali in diminuzione, di pagare ogni sorta di coassicurazione e di voci deducibili sull'assistenza sanitaria, e di corrispondere tariffe per servizi pubblici in precedenza gratuiti, come l'istruzione superiore;

- l'incremento, o meglio il ripristino ai livelli precedenti, degli investimenti pubblici nell'istruzione, nella ricerca e nella tecnologia, nelle infrastrutture materiali, nei servizi per l'infanzia al fine di arginare il calo demografico, nell'integrazione degli immigrati, e così via.

Come si è visto, il significato di tale agenda *non* consiste nel fatto che ciascuna delle sue voci sia di per sé estremamente e forse eccessivamente esigente rispetto alle capacità e alla determinazione di qualsiasi governo. Piuttosto, esso risiede nell'evidenza che tutte le quattro voci sono divenute parimenti urgenti, e nessuna di loro sembra tollerare dilazioni, sebbene sembrerebbero impossibili da affrontare contemporaneamente sotto il profilo logico, e quasi certamente sotto quello pra-

tico. In effetti, quello con cui ci si potrebbe misurare in questo caso potrebbe essere descritto come un inconsueto *quadrangolo magico*: *qualunque obiettivo venga perseguito tra i quattro, si toglie spazio ad almeno uno degli altri tre*. Ad esempio, ridimensionare il deficit di bilancio estinguendo allo stesso tempo il debito nazionale è abbastanza difficile; farlo tramite l'immissione di ulteriori risorse fiscali nel sistema di previdenza sociale sembra completamente irrealizzabile; e incrementare per di più gli investimenti pubblici sembra del tutto fuori questione. Si potrebbe meditare sul fatto se una simile impresa possa essere ancora in qualche misura realizzabile sotto il profilo logico o tecnico. Tuttavia, all'atto pratico, va ricordato che allorché i due esecutivi guidati da Schröder nei loro sette anni di incarico *aumentarono effettivamente* in misura significativa le sovvenzioni fiscali ai fondi di previdenza sociale, e *abbassarono* le imposte sul reddito personale e d'impresa, questo portò ad un incremento del deficit federale e del debito privando simultaneamente le comunità locali dei mezzi finanziari necessari a miglioramenti delle infrastrutture. Ancora più importante, per ragioni demografiche e di altra natura tale iniziativa ha solamente rallentato l'aumento dei contributi alla previdenza sociale, senza indurre alcun miglioramento nel mercato del lavoro, mentre allo stesso tempo le indennità della previdenza sociale dovettero essere continuamente ridotte, in misura incrementale, per mantenere sotto controllo l'afflusso di risorse ricavate dalle tasse (Streeck e Trampusch 2005). Si noti che questa operazione, a dispetto delle superbe interpretazioni televisive del cancelliere e del suo smisurato talento per la doppiezza, ha prosciugato interamente il capitale politico di Schröder e del suo esecutivo rosso-verde, come vieppiù dimostrato dalle elezioni del settembre 2005.

Ci si dedicherà ora, a turno, ai quattro problemi fiscali che, a giudizio di chi scrive, costituiscono nel loro complesso per la politica tedesca una crisi fiscale senza precedenti, che ha avuto una gestazione lunga e non è destinata a scomparire nell'immediato futuro.

1. *La necessità di ridurre gli elevati tassi di contribuzione alla previdenza sociale, che innalzano i costi del lavoro e quindi mantengono basso il livello dell'occupazione*. Lo stato sociale tedesco di impostazione bismarckiana è finanziato in linea di principio da contributi alla previdenza sociale calcolati sulla retribuzione e versati per metà dai lavoratori e per metà dai

datori di lavoro. La ricerca comparata ha fornito solide prove che i contributi alla previdenza sociale funzionano come tasse sull'occupazione, gonfiando i costi del lavoro con l'aggiunta di un «cuneo fiscale» di costi non salariali alla retribuzione netta dei lavoratori. *Ceteris paribus*, questo porta inevitabilmente a deprimere l'occupazione (Manow e Seils 2000; Scharpf 2000). Inoltre, elevati costi non salariali del lavoro interagiscono con la bassa occupazione e la disoccupazione in un circolo vizioso. Rendendo il lavoro più costoso, essi inducono le imprese a ridimensionare la loro forza lavoro, esito tipicamente conseguito in Germania dopo la metà degli anni ottanta mediante il pensionamento anticipato. Il risultato fu un aggravamento dell'onere a carico del sistema di previdenza sociale, con la necessità di un ulteriore incremento nei tassi di contribuzione. Elevati costi non salariali del lavoro impediscono inoltre la crescita dell'occupazione nei settori *labour-intensive*, specialmente nei servizi, in parte sospingendo la forza lavoro nell'economia sommersa. Sia la bassa occupazione ufficiale sia l'alta occupazione informale abbassano le entrate del sistema di previdenza sociale, portando di nuovo ad un incremento dei tassi di contribuzione. Man mano che questi ultimi salgono in reazione al calo dell'occupazione ufficiale e al contemporaneo aumento degli aventi diritto alle prestazioni previdenziali, anche i costi del lavoro aumentano, deprimendo ancor di più l'occupazione (Streeck 2001).

Il sistema di previdenza sociale tedesco si articola in quattro suddivisioni, ciascuna con il proprio bilancio: copertura pensionistica, indennità di disoccupazione, assicurazione sanitaria e tutela per l'assistenza a lungo termine. Il parametro politicamente ed economicamente importante è il *tasso aggregato di contribuzione*, che ammontava a circa il 25% del salario lordo nel 1960², era aumentato al 35% alla metà degli anni ottanta e superò la soglia del 40% dieci anni più tardi (fig. 1). In percentuale del prodotto interno lordo, i contributi riscossi erano rimasti tra l'8 e il 9% fino al 1967, per poi aumentare costantemente fino a circa il 13% nei primi anni ottanta. Circa un decennio più tardi raggiunsero per la prima volta il 14% e rimasero a questo livello fino al 2003.

² Più esattamente, dei salari lordi al di sotto di un punto limite oltre al quale non si riscuotono più i contributi. Ciò rende la previdenza sociale un sistema di tassazione assai digressivo.

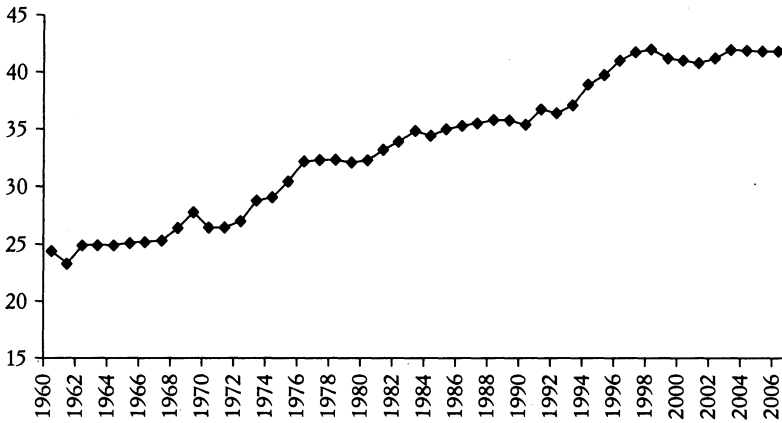


FIG. 1. Tasso aggregato di contribuzione alla previdenza sociale (1960-2006).

Persino in Germania, il principio bismarckiano del finanziamento della previdenza sociale tramite i contributi non è stato mai applicato integralmente. In realtà c'è sempre stato un complesso rapporto simbiotico di sostegno e scambio reciproco tra il sistema di previdenza sociale e il bilancio federale. Mentre la copertura pensionistica e quella contro la disoccupazione ricevono da lungo tempo dei sussidi federali, l'assicurazione sanitaria è stata finanziata esclusivamente da contributi fino al 2003, e l'erogazione per l'assistenza a lungo termine lo è tuttora. I sussidi ricavati dal gettito fiscale generale possono essere e sono utilizzati per contenere i tassi di contribuzione; per converso, con il trasferimento degli oneri di politica sociale dallo stato ai fondi di previdenza sociale parafiscali, i governi possono evitare gli incrementi delle imposte. Nel tempo burocrati e politici hanno sviluppato un'elevata capacità di sfruttare le interconnessioni tra il bilancio federale e il sistema di previdenza sociale per complesse manovre fiscali, producendo così un intreccio ancora più stretto tra i due (Trampusch 2003; Streeck e Trampusch 2005).

Il grado in cui il finanziamento federale venne utilizzato per sostenere il sistema di previdenza sociale è mutato nel tempo. In epoca postbellica il governo rimborsava il fondo pensionistico per le spese connesse al conflitto (*Versicherungsfremde Leistungen*). Con il tempo la quota di spesa previdenziale coperta da fondi federali scese dal 16% nel 1962 a circa l'11% nei primi

anni settanta. In reazione alla prima crisi petrolifera il governo social-liberale incrementò nuovamente il finanziamento statale, soprattutto nel 1975, per evitare di dover aumentare i tassi di contribuzione. Negli anni ottanta, durante il cancellierato di Kohl, questa prassi si invertì lentamente, e alla fine del decennio i sussidi federali erano ritornati intorno all'11%³. Tuttavia, l'unificazione invertì ancora una volta la tendenza. Nell'arduo tentativo di evitare un incremento delle imposte, che avrebbe potuto rendere l'unificazione impopolare all'ovest, il governo Kohl spostò un'ampia quota dell'onere finanziario dell'unificazione sul sistema di previdenza sociale, addossandogli la maggior parte delle spese sociali di *welfare* derivanti dal collasso del mercato del lavoro all'est e dal trasferimento complessivo del *welfare state* della Germania occidentale all'ex Repubblica democratica tedesca. Tuttavia, la prospettiva di una rapida crescita dei tassi di contribuzione alla previdenza sociale dopo il 1996 costrinse il governo a ripiegare su un incremento del finanziamento della previdenza sociale tramite la tassazione. Ad esempio, alla fine del 1997 un altro picco nel tasso di contribuzione alla copertura pensionistica venne evitato innalzando l'IVA dal 15% al 16%, e l'incremento del relativo introito venne usato per rifinanziare il fondo pensionistico. Nel 1999, l'esecutivo rosso-verde continuò lungo la stessa linea con un'ecotassa sull'energia e sulla benzina, che confluisce anch'essa nel fondo pensionistico. Eppure, nel tempo le tasse in percentuale del prodotto interno lordo sono lievemente calate, mentre i contributi al sistema di previdenza sociale sono aumentati.

Come indicato in precedenza, la ragione del cambiamento di *policy* avvenuto alla metà degli anni novanta è stata la scoperta che tassi di contribuzione alla previdenza sociale elevati e crescenti rappresentavano una fonte importante di disoccupazione altrettanto elevata e crescente. Nel 1996 il tasso aggregato di contribuzione alla previdenza sociale aveva superato per la prima volta il valore fatidico del 40%, raggiungendo il 41,1% con la prospettiva di un ulteriore, rapido incremento. In risposta il governo Kohl si prefisse l'obiettivo dichiarato di

³ Dal momento che le imposte sul reddito sono progressive, mentre i contributi alla previdenza sociale sono fortemente digressivi, i governi conservatori preferiscono tendenzialmente il finanziamento della politica sociale tramite contributi, mentre i governi socialdemocratici spesso prediligono il finanziamento tramite imposizione fiscale.

mantenere i contributi alla previdenza sociale sotto il 40%. A tale scopo avviò trattative con sindacati e imprenditori in merito ad un'«Alleanza per il lavoro». Quando i colloqui s'interruppero, il governo intervenne autonomamente con il taglio di una gamma di indennità sociali (per i particolari si veda Streeck e Trampusch 2005), azione comunemente ritenuta come una causa importante della sua sconfitta alle elezioni del 1998. Eppure, tra il 1990 e il 1998, il tasso di contribuzione crebbe di sei punti percentuali e mezzo, dal 35,5% al 42,1%, di cui circa tre punti vanno attribuiti all'unificazione tedesca (Hinrichs 1998).

Sottoposto alle stesse pressioni subite dal suo predecessore, Schröder tentò di far ripartire l'«Alleanza per il lavoro» poco dopo esser entrato in carica. La sua dichiarazione d'intenti, nel dicembre 1998, elencava come primo obiettivo «una ristrutturazione radicale del sistema di previdenza sociale», come mezzo per accrescere l'occupazione. Anche questo tentativo si risolse nel nulla (Streeck 2003). Negli anni successivi il governo Schröder, proprio come il suo predecessore, si ritrovò a perseguire una strategia di continue riduzioni incrementalmente delle indennità⁴. Per quanto sia opinabile che questi tagli siano stati così coraggiosi come vennero talora definiti, essi furono la principale causa della perdita di popolarità di Schröder specialmente nel suo secondo mandato, e il motivo fondamentale della caduta del governo regionale della Renania settentrionale-Westfalia, che fu l'inizio della fine dell'era Schröder. Sotto questo profilo l'esperienza di Schröder fu molto simile a quella di Kohl. In effetti, nonostante il pesante prezzo politico pagato da Schröder, egli non riuscì mai nemmeno ad avvicinarsi all'obiettivo fissato da Kohl nel 1996 della riduzione del tasso aggregato di contribuzione alla previdenza sociale sotto al 40%. Nel 2005, quando subentrò l'esecutivo della Grande coalizione, quel tasso, al 41,9%, era di fatto leggermente più elevato di quanto lo fosse stato nel 1996.

Se i tagli alle indennità, anche quelli tali da provocare una sconfitta elettorale, non possono ridurre il tasso di con-

⁴ Per maggiori ragguagli si vedano Leibfried e Obinger (2003) e Streeck e Trampusch (2005). In genere la politica sociale tedesca negli anni novanta è stata descritta in termini di un lento passaggio da un'*ausgabenorientierte Einnahmepolitik* ad un'*einnahmenorientierte Ausgabenpolitik* (da un incremento delle entrate fiscali per far fronte alla spesa ad una spesa adattata alle entrate disponibili).

tribuzione, perché non ristrutturare il sistema di previdenza sociale sul modello scandinavo e sostituire in generale ai contributi il finanziamento tramite imposte? Il problema è che proprio il rifinanziamento dello stato sociale con il passaggio dai contributi alle imposte, che viene spesso proposto come un metodo ideale per abbassare l'onere schiacciante per l'occupazione degli alti costi non salariali del lavoro, è da qualche tempo in corso di attuazione *pur senza alcun effetto né sul tasso di contribuzione alla previdenza sociale né sull'occupazione*. Considerando in particolare il sistema pensionistico, mentre nel 1995 il 23% dei benefici versati era stato finanziato da sussidi federali ricavati dalla tassazione generale, al 2004 questa quota era salita ad un impressionante 37%, pari a 77 miliardi di euro. Senza il sussidio federale il tasso di contribuzione alla copertura pensionistica nello stesso anno sarebbe dovuto essere del 28,4% invece del 19,5% (Wahl 2005), facendo salire il tasso aggregato di contribuzione alla previdenza sociale di 8,9 punti percentuali, cioè quasi al 50%! In altre parole, si è già verificato negli anni recenti un brusco incremento nel finanziamento della previdenza sociale tramite la tassazione federale, *che è stato tuttavia interamente speso per mantenere costante il tasso di contribuzione*, ed anche questo è stato possibile solo perché in aggiunta sono state tagliate le indennità, in una misura rivelatasi politicamente mortale per due governi di fila.

Dovendo far quadrare i loro bilanci, i ministri tedeschi delle Finanze hanno manifestato una crescente esitazione nell'appoggiare l'immissione di ulteriori introiti fiscali nel sistema di previdenza sociale. In parte ciò è stato dovuto ad un diffuso sospetto, senz'altro fondato sull'esperienza, secondo cui i sussidi fiscali venivano ricercati principalmente per risparmiare al governo l'obbligo di tagliare i diritti acquisiti. Ma tale atteggiamento ha anche rispecchiato lo straordinario incremento, in anni recenti, della quota del bilancio federale che già viene spesa per mantenere a galla il sistema di previdenza sociale (fig. 2). Nei quasi trent'anni trascorsi dal 1962 all'unificazione nel 1990, i sussidi federali al sistema ammontarono a circa il 15% della spesa federale complessiva, con un'oscillazione di uno o due punti percentuali. Ma poi, a partire dal 1991, essi aumentarono bruscamente a circa il 26% nell'ultimo anno del governo Kohl, e si approssimarono al 35% nel 2002, cioè *solo sei anni più tardi*, livello al quale sono poi rimasti.

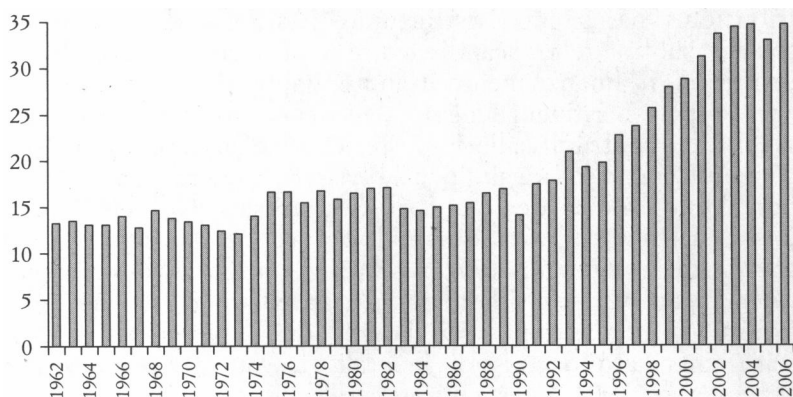


FIG. 2. Sussidi federali al sistema di previdenza sociale, in percentuale della spesa federale (1962-2006).

Di fatto queste cifre non rivelano ancora appieno la reale misura in cui il bilancio federale già funziona come riserva per un sistema di *welfare* sociale sotto sforzo. La riforma dell'indennità di disoccupazione e dell'assistenza sociale voluta da Schröder, entrata in vigore nel 2005, ha accorciato il periodo massimo in cui si ha diritto all'indennità di disoccupazione, che è finanziata dai contributi e pagata dal fondo di assicurazione contro la disoccupazione (la *Bundesagentur für Arbeit*), da 36 a 18 mesi. Allo stesso tempo, il preesistente sussidio assistenziale di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*), erogato dal governo federale tramite il gettito fiscale all'esaurimento dell'indennità di disoccupazione, fu combinato con l'assistenza sociale nel cosiddetto *Arbeitslosengeld II* (ALG II). Insieme ai tagli nei servizi, ad economie interne e ad un aumento dell'imposta sul valore aggiunto (si veda oltre), tale manovra ha reso possibile l'abbassamento del tasso di assicurazione contro la disoccupazione, a partire dal 2007, dal 6,5 al 4,5% (*Koalitionsvertrag*, p. 29). Tuttavia, in corrispondenza di ciò, la spesa federale per la politica del mercato del lavoro, compresa la parte del leone dell'ALG II, è cresciuta vistosamente già nel 2005, a 37,5 miliardi di euro (tab. 1), che per inciso era una cifra largamente eccedente l'incremento preventivato di 29,5 miliardi. Sebbene nel 2007 sia prevista una lieve diminuzione della spesa federale, dovuta in gran parte ad un calo dei disoccupati, la spesa federale supererà ancora il livello del 2004 di 12,6

TAB. 1. *Spesa per la politica del mercato del lavoro, Bundesanstalt für Arbeit e governo federale (2003-2007)*

	Spesa della Bundesagentur für Arbeit		Spesa del governo federale per la politica del mercato del lavoro e per la sicurezza occupazionale (miliardi di euro)
	Totale (miliardi di euro)	... di cui per indennità di disoccupazione (miliardi di euro)	
2003	56,8	29,0	17,5
2004	54,5	29,1	20,8
2005	53,1	27,0	37,5
2006	50,3	26,5	38,7
2007	43,7	21,8	33,4

Fonti: Bilancio della Bundesagentur für Arbeit, 2007; *Finanzbericht* 2006, p. 222.

miliardi di euro. Nonostante la retorica del taglio dei costi, si tratta di un ammontare superiore al contemporaneo calo, di 10,8 miliardi di euro, della spesa totale della Bundesagentur, non contando il trasferimento alla Bundesagentur di parte del profitto derivante dall'aumento dell'IVA nel 2007, che non è evidenziato nel bilancio federale.

2. *La necessità di far quadrare i bilanci pubblici e ridurre il debito pubblico.* L'ultima annata in cui il bilancio del governo federale ha registrato un surplus fu il 1960. Da allora in poi, con l'eccezione del 1969, il governo ha aumentato il debito pubblico anno dopo anno⁵, in alcuni anni di più, in altri di meno (fig. 3). Il deficit è cresciuto molto rapidamente nella crisi del 1975, allorché raggiunse circa il 19% della spesa federale. Una gestione economica d'ispirazione keynesiana comporta che il debito venga ripagato quando l'economia si riprende nuovamente, ma ciò non è mai accaduto. Per quanto alla fine degli anni ottanta il deficit annuo fosse diminuito, sebbene non certo scomparso, esso raggiunse un nuovo apice nel 1996 durante la crisi economica occorsa in seguito all'unificazione. Da allora in poi è rimasto sospeso tra il 10 e il 15% della spesa federale. Dopo il 1996, il deficit fu temporaneamente ridotto dalla privatizzazione su vasta scala dei beni di proprietà statale, finché aumentò di nuovo dopo la riforma fiscale di Schröder. Fatto non sorprendente, il debito pubblico pregresso

⁵ In Germania il debito pubblico totale è diviso grosso modo equamente tra il governo federale e i *Länder*. Per complesse ragioni istituzionali, il livello di indebitamento delle due entità istituzionali si evolve sostanzialmente in parallelo.

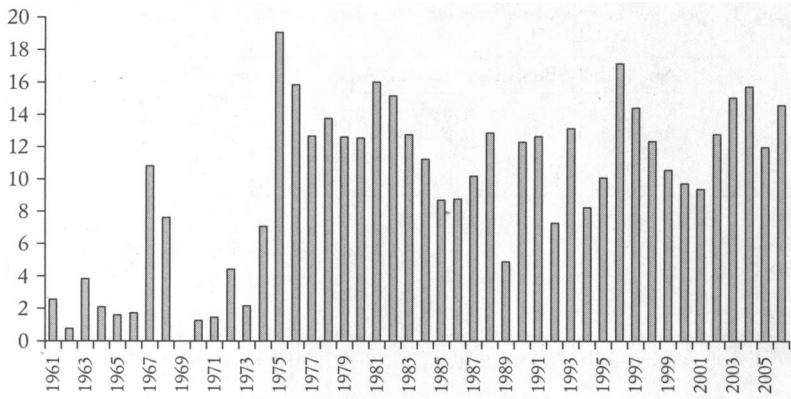


FIG. 3. Prestiti netti contratti dal governo federale, in percentuale della spesa totale (1961-2006).

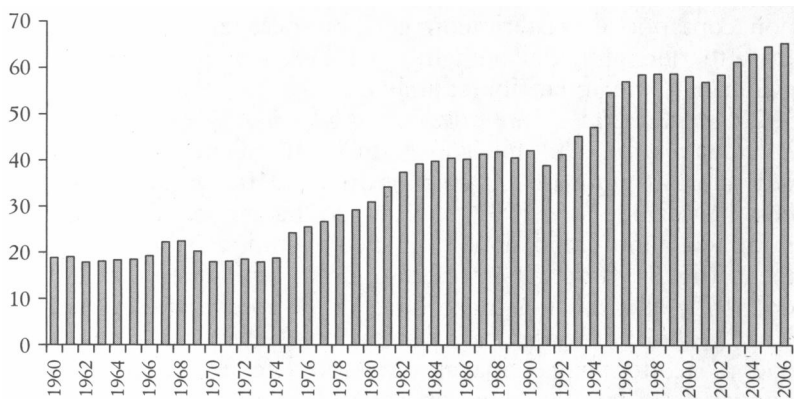


FIG. 4. Debito pubblico in percentuale del prodotto interno lordo (1960-2006).

in percentuale del PIL, che era stato pari o inferiore al 20% fino al 1974, crebbe quasi continuamente nel giro di tre decenni fino a superare il 65% (fig. 4).

A differenza della maggior parte del dibattito pubblico e politico, chi scrive non è interessato ad accertare se lo stato tedesco abbia o meno rispettato – o rispetterà – gli obiettivi di Maastricht. Da parecchi anni fino ad oggi, il nuovo debito ha superato la soglia del 3%, e dal 2003 il debito totale è stato superiore al 60% del PIL consentito dal Patto di stabilità e

crescita. Tuttavia, è molto più rilevante per l'argomentazione di questo saggio il fatto che i deficit non fossero e non siano dovuti ad un evento isolato, come una guerra o una recessione economica, con un suo inizio ed una prevedibile conclusione. Piuttosto, l'aumento regolare del debito pubblico nel giro di quindici anni dopo l'unificazione (fig. 4) coincide palesemente con il drastico incremento della quota del bilancio federale destinata al finanziamento dei deficit del sistema di previdenza sociale (fig. 2). Questo indica un'endemica, o cronica, diminuzione delle entrate del governo.

Il debito pubblico tedesco in percentuale del PIL (67,7% nel 2005) non pare eccessivo sulla base del confronto internazionale⁶. Altri paesi, in particolare il Belgio (93,3%) e l'Italia (107,5%) sono gravati da oneri debitori molto maggiori. Sarebbe sicuramente interessante approfondire come facciano questi paesi a sopravvivere a tale situazione, ma questo non è ovviamente lo scopo di questo lavoro. Per quanto riguarda la Germania, poco prima del passaggio al nuovo secolo, quasi un quinto della spesa federale era destinato al servizio del debito federale (fig. 5). Da allora in poi la quota si è un po' livellata, principalmente per la caduta dei tassi d'interesse sui mercati finanziari internazionali. Eppure, nel 2006 si prevedeva che il servizio del debito richiedesse circa 39,5 miliardi di euro o il 15% della spesa federale totale (262 miliardi), somma di poco superiore al nuovo debito (38,3 miliardi di euro). In altri termini, il debito federale aveva raggiunto una dimensione tale per cui pagarci gli interessi, anche in un periodo in cui i tassi d'interesse erano bassi, era possibile solo acquisendo lo stesso ammontare sotto forma di nuovo debito, ad un livello di circa il 3% del PIL⁷.

⁶ Il debito pubblico nell'area dell'euro nel 2005 era in media del 70,8% del PIL (tutti i valori sono tratti da Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2006 für das Ausland*, p. 141). Tuttavia, la combinazione degli oneri debitori scoperti del governo federale e dei *Länder* rappresenta un multiplo del debito riportato nei conti pubblici. Per il 2002 il *Sachverständigenrat* (il consiglio tedesco dei consiglieri economici) stima che il «debito pubblico implicito» ammonti al 271% del PIL, che sommato al debito esplicito arriva al 331% (*Sachverständigenrat 2003*, p. 276). Stime di questo tipo non possono essere prese alla lettera. Nemmeno i conti pubblici, comunque; ed è plausibile che in altri paesi siano pubblici degli oneri che restano impliciti e invisibili in Germania. Evidentemente, occorrerebbe un'ulteriore ricerca su questo tema.

⁷ A questo punto risulta difficile non impiegare il concetto polemico di *Schuldenfalle* («trappola del debito»). Un nuovo debito di 40 miliardi di euro significa

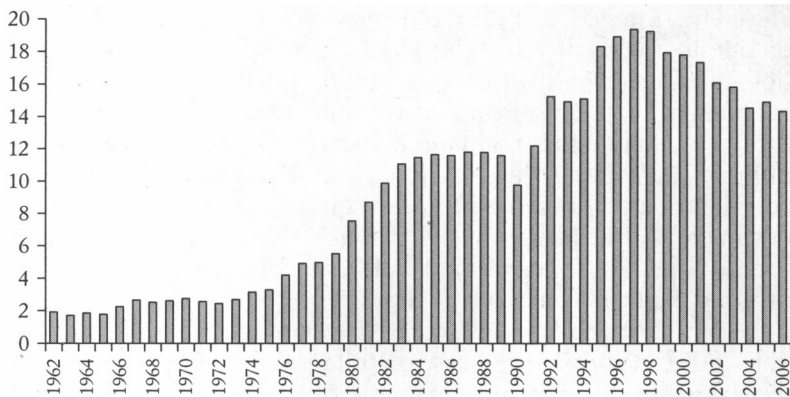


FIG. 5. Servizio del debito del governo federale, in percentuale della spesa federale totale (1962-2006).

Riassumendo quanto esposto finora, a meno che il governo federale riesca in qualche modo a ridurre l'indebitamento, esso resterà per un'importante quota del suo bilancio in balia dei mercati volatili dei capitali. Ragionando sulla base dell'esperienza, se il tasso medio d'interesse sul debito pubblico aumenta di un punto percentuale, il governo federale dovrà alla fine affrontare un ulteriore servizio del debito pari a circa 7,5 miliardi di euro, che è approssimativamente il 19% dell'attuale servizio del debito e circa il 3% dell'attuale bilancio federale (Bankenverband 2006, p. 61)⁸. Non ci sono disposizioni nei bilanci pubblici per le fluttuazioni del tasso d'interesse. Il debito pubblico continuerà a crescere almeno nominalmente fintanto che persisteranno i deficit annuali. Persino con il tasso aggregato di contribuzione ancora così alto com'è ora, il sostegno federale al sistema di previdenza sociale dovrà verosimilmente aumentare ulteriormente. In effetti il governo della Grande coalizione ha già annunciato nuove immissioni di gettito fiscale nel sistema di assistenza sanitaria per contenere un previsto aumento dei contributi. Inoltre, dovrà presto affrontare il deficit

pagamenti aggiuntivi per interessi pari a circa 2 miliardi all'anno, ossia un aumento del servizio del debito pari al 5%, ai tassi d'interesse attuali.

⁸ Messa altrimenti, un incremento medio nel tasso d'interesse pari a solo lo 0,11% si tradurrebbe in spese aggiuntive per il governo federale di circa un miliardo di euro (FAZ.NET, 17 giugno 2006).

endemico del fondo per la copertura dell'assistenza a lungo termine, che richiederà anch'esso sussidi fiscali se i contributi alla previdenza sociale non devono aumentare.

3. *Le forti pressioni per abbassare l'imposizione fiscale sul capitale e sulle classi medie.* La situazione è resa ulteriormente complicata dal fatto che le pressioni politiche ed economiche per *abbassare* le tasse, specialmente quelle sul capitale e sul reddito personale, sono abbastanza forti da opporsi a qualunque pressione possa venir esercitata per *aumentarle*. In un discorso programmatico tenuto dal neo-ministro delle Finanze della Grande coalizione, Peer Steinbrück, nel gennaio 2006 alla Camera dell'Industria e del Commercio di Francoforte (Steinbrück 2006), egli ha sottolineato con grande solennità l'importante risultato conseguito dal governo rosso-verde di «aver compiuto la riforma fiscale più completa nella storia del nostro paese». Come sottolineato da Steinbrück, «il primo gennaio 2005 i nostri tassi d'imposizione sul reddito hanno raggiunto un minimo storico», aggiungendo che, a circa il 20% del PIL, il rapporto fiscale complessivo in Germania era ora molto inferiore al suo valore medio, da lungo tempo attestato sul 23%. Inoltre, egli ha evidenziato che la spesa federale totale era aumentata tra il 1999 e il 2004 solamente dello 0,4%, che in termini reali significava un calo – come notato orgogliosamente da Steinbrück – «per la prima volta negli ultimi sessant'anni!» (Steinbrück 2006).

Il discorso di Steinbrück può essere ben letto come un'ammissione che l'incremento del debito pubblico in anni recenti è stato in misura significativa il risultato dei severi tagli fiscali dell'era Schröder. Eppure, nonostante l'esigenza di far quadrare il bilancio e di ridurre il debito pubblico, le riforme fiscali del governo rosso-verde sono state presentate non come un errore, ma come qualcosa di cui essere orgogliosi e su cui lavorare. Si potrebbe essere tentati di considerare tale comportamento come una *captatio benevolentiae* di fronte ad un pubblico che comprendeva i vertici della piazza finanziaria di Francoforte⁹. Ma già l'esecutivo di Schröder era stato molto sensibile alla necessità, instancabilmente espressa dalla comunità epistemica degli economisti tedeschi, di tagliare le imposte sulle società

⁹ Va tuttavia rammentato che la comunità finanziaria di Francoforte beneficia in misura importante del flusso regolare e sicuro dei pagamenti degli interessi da parte dello stato tedesco sul crescente debito nazionale.

in risposta alla concorrenza fiscale internazionale, e di tagliare anche le imposte sul reddito delle persone fisiche, specialmente sui redditi elevati, per motivare i *Leistungsträger*¹⁰ della società tedesca a raddoppiare i loro sforzi a beneficio del progresso collettivo.

In realtà il prelievo fiscale dello stato tedesco non è mai stato elevato, e come si è visto in effetti, i contributi alla previdenza sociale sono stati innalzati nel tempo, anche per necessità, per tener conto del calo nei livelli di imposizione o per colmare il divario determinato da tale fenomeno. In percentuale del PIL le imposte aumentarono bruscamente durante la crisi degli anni settanta, fino a circa il 25% nel 1977, per essere gradualmente ridotte ai livelli precedenti, pari a circa il 22%, durante i governi di Kohl degli anni ottanta. Nel periodo immediatamente successivo all'unificazione esse rimasero immutate, il che – come dimostrato in precedenza – fu possibile solo perché furono innalzati i contributi alla previdenza sociale. È vero che dopo il 1997, quando i contributi stavano strangolando il mercato del lavoro, le imposte salirono a più del 24% del PIL nel 2000, dopo due anni dall'insediamento del primo esecutivo di Schröder. Ma appunto questo fu l'anno in cui il pacchetto di riforme fiscali di Schröder venne approvato dopo una vicenda lunga e alquanto bizzarra (Ganghof 2004). In origine, nel 1999, la riforma era stata pianificata per determinare una riduzione fiscale di circa 3 miliardi di euro; alla fine, in ragione di un accordo con l'opposizione che controllava la maggioranza nel Bundesrat, il gettito fiscale cui si rinunciava era aumentato più di dieci volte, raggiungendo i 32 miliardi di euro (Ganghof 2004, p. 177). Il risultato fu costituito da tassi impositivi «competitivi a livello internazionale» uniti a un incremento dei deficit nei bilanci pubblici.

Quanto è realistico attendersi che la crisi fiscale dello stato tedesco possa essere risolta da un incremento della tassazione? Le pressioni dal mondo dell'imprenditoria a favore di tagli alle imposte sono destinate a rimanere, e in effetti la Grande coalizione si è impegnata ad attuare un'altra importante riforma delle imposte societarie nel 2007. Proprio come la riforma

¹⁰ Il termine indica quelle poche persone che lavorano duramente e guadagnano molto, cui la Germania deve la sua prosperità.

Schröder che l'ha preceduta, questa nuova iniziativa è da intendersi come una risposta alla concorrenza fiscale internazionale. Circa il suo effetto sul gettito fiscale complessivo, il dibattito riguarda se e per quanto tempo la riforma imminente dovrebbe ridurre l'onere fiscale sulle imprese, oppure se e su quale lasso di tempo debba essere *aufkommensneutral*, ovvero con il totale del gettito riscosso che resta costante. Sebbene il ministro delle Finanze e i Cristiano-democratici abbiano concordato un modello di riforma destinato a ridurre le imposte societarie di una somma compresa tra 5 e 8,5 miliardi di euro, almeno negli anni immediatamente successivi alla riforma (FAZ, 3 novembre 2006, p. 15), i Socialdemocratici sono disposti a sostenere riforme strutturali, ma insistono sul mantenimento del gettito al livello esistente (FAZ, 21 novembre 2006, p. 13). Comunque finisca questo tiro alla fune, un *aumento* del gettito fiscale non è contemplato da nessuno, se non come auspicato effetto collaterale (dal lato dell'offerta) di un'ulteriore crescita economica.

L'interrogativo diventa dunque se un alleggerimento della pressione fiscale, o almeno il mantenimento di imposte stabili, a carico delle imprese possa essere combinato con un aumento delle imposte sulle persone fisiche, specialmente su quelle con reddito medio ed elevato. Un regime fiscale di questo tipo assomiglierebbe al modello scandinavo della «tassazione duale del reddito», con basse imposte sul reddito «sensibile» da capitale ed alte imposte sul reddito da lavoro dei «fattori produttivi» immobili, cioè le persone fisiche (Scharpf 2004). La comparazione internazionale dimostra che la tassazione duale sul reddito è perfettamente in grado di finanziare uno stato sociale esteso e redistributivo (Ganghof 2005). Tuttavia, le condizioni istituzionali vigenti in Germania sono in forte contrasto con tale prospettiva (Ganghof 2004). Anche tralasciando i *veto players* di natura istituzionale come la corte costituzionale, una mossa in direzione di una tassa duale sul reddito significherebbe stabilire per legge incrementi sul reddito personale garantendo simultaneamente un alleggerimento fiscale alle imprese, o almeno lasciando immutate le imposte che le riguardano. Sebbene alcuni ritengano che ciò possa essere politicamente realizzabile (Scharpf 2004), è lecito anche dubitarne. Evidentemente la CDU/CSU, dopo aver condotto una campagna su una piattaforma di ulteriori tagli alle imposte dopo quelli attuati dal governo rosso-verde, dovrebbe insistere

sulla necessità di non chiedere alle classi medie, che rappresentano il suo fondamentale bacino elettorale, di rinunciare alla riduzione delle imposte a loro attribuita da un cancelliere socialdemocratico. Ma allora, dato l'attuale soqquadro della politica tedesca, gli impegni elettorali potrebbero non contare molto, specialmente per i partiti di una Grande coalizione.

Per altro verso, opporsi ad aumenti delle tasse per le classi medie può non essere completamente superfluo in un momento in cui si chiede alle persone e alle famiglie di integrare di tasca propria i vari tagli delle indennità – nell'assistenza sanitaria, nelle pensioni future, nell'istruzione e così via – che il governo ha già imposto o sta progettando di imporre (Streeck e Trampusch 2005). Si dice che gli scandinavi siano disposti a pagare imposte elevate in cambio della vasta gamma di servizi pubblici di alta qualità che ricevono; l'eventualità che i tedeschi siano disposti a pagare tasse *crescenti* in una fase di *riduzione* dei servizi sembrerebbe essere tutt'altra faccenda. Di fatto potrebbe essere in azione un circolo vizioso: trovandosi a corto di risorse disponibili, lo stato taglia servizi e indennità e inizia a riscuotere tariffe dall'utenza. In risposta, cala la disponibilità dei cittadini ad essere tassati, e naturalmente ancor più a versare *maggiori* imposte. Si potrebbe anche sospettare che incrementi nelle imposte sulle persone fisiche siano tanto più difficili da far accettare quanto più elevati sono il deficit del governo e il debito accumulato. Dal momento che parte del maggiore introito pubblico dovrebbe essere destinata ad estinguere il deficit, se non ad abbassare il livello del debito, non sarebbe disponibile per il finanziamento di servizi migliori o di investimenti pubblici; in effetti sarebbe il pagamento di benefici già goduti nel passato, e in parte da una generazione differente.

4. *La necessità di incrementare gli investimenti pubblici.* Lo stato capitalista democratico del dopoguerra traeva la propria legittimità dalla sua funzione, intesa e percepita, di agente risolutore dei problemi sociali: lo stato di guerra si era trasformato in uno stato dedito, in senso estensivo, al «benessere» della società. Il governo democratico doveva soprattutto prestare attenzione alle esigenze provenienti dai cittadini ed affrancare la società dalle discriminazioni sociali emergenti nel corso del suo sviluppo economico. La politica doveva prestare attenzione, ad esempio, ai rischi di disoccupazione associati al progresso tecnologico; al mutamento dei requisiti professionali dei lavoratori e alla trasformazione delle esigenze

dell'istruzione; alle aspirazioni dei gruppi esclusi, o a rischio di esclusione, dall'evoluzione sociale ed economica globale; o alle conseguenze del mutamento delle strutture familiari. A tale scopo i governi avevano bisogno di risorse pubbliche disponibili che potessero essere allocate e riallocate in linea con la trasformazione delle strutture sociali e con l'affermazione dei bisogni della comunità. Nello stato sociale democratico del dopoguerra, tassazione e spesa erano soprattutto commisurate a garantire alle vite dei cittadini maggiore sicurezza e minore ineguaglianza rispetto a quanto sarebbe altrimenti accaduto in una società capitalista di mercato.

L'agenda sostanzialmente socialdemocratica del capitalismo democratico del dopoguerra vive ancora, seppur solo nella retorica. Come sottolineato dal ministro delle Finanze della Grande coalizione nel suo discorso del gennaio 2006:

Dobbiamo fornire pari opportunità per contenere le forze centrifughe nella nostra società, che compromettono la sua coesione e solidarietà. Queste forze stanno diventando sempre più visibili: tra quartieri urbani poveri e ricchi, tra anziani e giovani, tra famiglie con e senza figli, tra i cittadini nati qui e gli immigrati, tra quelli dotati oppure privi di un agevole accesso all'istruzione, e non ultimo tra gruppi sociali organizzati e disorganizzati. Io vi sollecito a tenere in considerazione tali forze già prima che abbiano raggiunto i sobborghi benestanti. Esse causeranno costi elevati che dovranno alla fine essere pagati dal contribuente. Il loro avvento è a spese della comunità umana, e a lungo termine distruggono la fiducia nelle strutture sociali e democratiche, senza le quali non può esistere in ultima analisi un'economia prospera. Per contenere quelle forze centrifughe, non basta tessere le lodi del mercato o agitare la bacchetta magica della *deregulation*. Per un obiettivo del genere occorre uno stato attivo, che sia in grado di portare a termine i suoi impegni e non uno stato elefantiaco (Steinbrück 2006).

La spesa statale mirata ad affrontare i problemi sociali può essere categorizzata come un investimento in una società futura più equa e quindi meno conflittuale. Il concetto non è estraneo alla politica fiscale tedesca dato che la costituzione afferma, all'articolo 115, che il nuovo debito non deve superare il nuovo investimento. Tuttavia, non si rischiano conseguenze legali se il Bundestag approva un bilancio che non soddisfa tale requisito¹¹. Inoltre, per il modo in cui è definito legalmente,

¹¹ In effetti, tecnicamente parlando, il bilancio federale è da anni incostituzionale per il fatto che il nuovo debito ha superato regolarmente la spesa conteggiata come investimento. Ad esempio, per il 2006 il bilancio stanziava 36,3 miliardi di euro per

l'investimento si riferisce principalmente ai beni tangibili come strade, canali, binari ferroviari e altre costruzioni. La spesa federale per gli investimenti in questo senso è da qualche tempo equivalente a una percentuale compresa tra l'8% e il 9% del bilancio totale, e si prevede che rimanga a questo livello nei prossimi anni (*Finanzbericht* 2006, p. 14).

Si possono nutrire sempre più dubbi sul fatto che il concetto ufficiale di investimento sia ancora appropriato. Il denaro speso per affrontare, ad esempio, i molteplici bisogni sociali provocati dall'immigrazione non è classificato al momento come investimento, quantunque possa produrre un profitto futuro per la società superiore rispetto, per dire, ad un'altro tratto di autostrada. Tuttavia, le richieste di spostare la spesa sul sociale separatamente dagli investimenti in beni materiali cozzano di fatto con una sorprendente ossificazione secolare degli impegni fiscali e delle priorità di spesa, che ha gradualmente diminuito e in effetti sembra in procinto di eliminare totalmente la parte disponibile del bilancio federale. Nel corso dei tre decenni che vanno dai primi anni settanta ad oggi, la quota aggregata delle spese federali impiegate per sovvenzionare il sistema di previdenza sociale – principalmente i fondi pensione – e per ripianare il debito nazionale (in altre parole, la quota della spesa federale necessaria a soddisfare i diritti legali istituiti in passato dai governi per i pensionati da un lato e per coloro che vivono di rendita dall'altro) è cresciuta, più o meno costantemente, da circa il 15% a circa il 50% (fig. 6)! Per comprendere la misura in cui ciò ha ridotto i gradi di libertà del *policy-making* nazionale in Germania, bisogna sapere che la restante metà della spesa federale è principalmente assorbita solamente da tre categorie, anch'esse di spesa a lungo termine: l'assistenza sociale ai disoccupati di lungo corso (ALG II; 38,5 miliardi di euro, pari al 14,7%), il personale (26,2 miliardi, pari al 10,0%) e la difesa (23,9 miliardi, pari al 9,1%), che assommano a non meno del 33,8%.

Ciò vale a dire che negli ultimi trent'anni gli impegni della spesa federale si sono rapidamente irrigiditi, incidendo ancora più profondamente su quello che si potrebbe chiamare il reddito disponibile del governo, e quindi ridimensionando pesantemente

nuovo debito e 23,2 miliardi per gli investimenti. Anche la maggioranza dei *Länder* gestisce da qualche tempo bilanci incostituzionali.

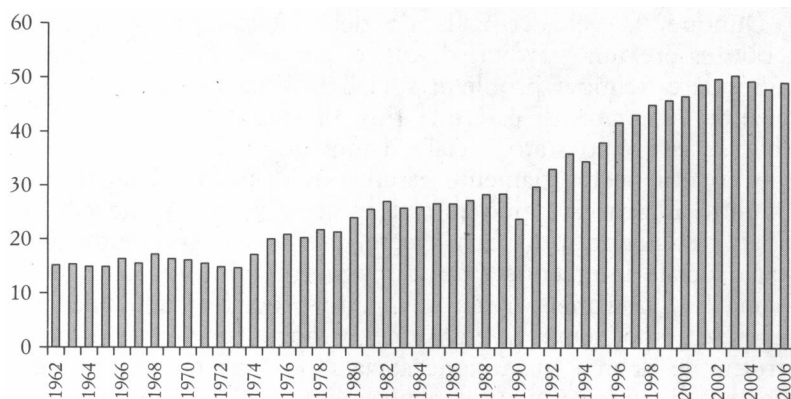


FIG. 6. Quota del bilancio federale spesa per sussidi alla previdenza sociale e per il servizio del debito (1962-2006).

la sua capacità di affrontare problemi sociali sconosciuti negli anni di formazione dello stato tedesco odierno. Nel tempo il bilancio federale si è trasformato in un «paesaggio congelato»¹² di impegni assunti nel passato per quello che allora era il futuro e adesso è il presente. Di conseguenza, i gradi di libertà del *policy-making* federale si sono ristretti in una misura sconosciuta nella storia della finanza pubblica e dello stato interventista del dopoguerra. Inoltre, alla luce della quasi soprannaturale regolarità nell'aumento degli impegni fissi ereditati dal passato, è difficile immaginare come questa tendenza potrebbe essere invertita in un qualsiasi prevedibile futuro. In realtà, come si è visto, ci sono forti pressioni a favore di sussidi ancora maggiori per il sistema di previdenza sociale così come per evitare una nuova e maggiore ascesa dei contributi; per il consolidamento dei bilanci pubblici e la riduzione del debito pubblico; e a favore di livelli di tassazione inferiori o almeno immutati. Tutti questi elementi si frappongono molto efficacemente sulla strada della ripresa, da parte dello stato, di spazio di manovra per un'allocazione discrezionale, a prescindere da quali nuovi problemi sociali possano sorgere e da quanto una loro mancata considerazione possa costare a lungo termine.

¹² Prendo a prestito l'espressione da Esping-Andersen (1996), che l'ha usata in un contesto differente.

Dunque, la vera crisi fiscale dello stato tedesco sembrerebbe essere una perdita, di lungo periodo, della capacità di rispondere a nuovi problemi sociali in una società in trasformazione – e cioè di essere il tipo di stato che si supponeva dovesse essere lo stato sociale democratico del dopoguerra, e che doveva necessariamente essere per disporre di legittimità. Di fatto il processo può essersi spinto così in là che ciò cui si sta assistendo può ben essere ritenuto il tramonto dello stato sociale interventista del dopoguerra come lo conosciamo – una fine non meno reale in quanto procede gradualmente e secondo i suoi tempi. È vero che la morte funzionale e quella strutturale di una formazione sociale possono essere due cose diverse, di cui la prima non viene smentita dal tempo necessario al compimento della seconda. Nel frattempo, durante quello che può proprio essere il lungo addio dello stato postbellico, la politica può essere relegata a far finta di essere ancora al comando, mentre in realtà si sta lentamente adattando ad un ruolo radicalmente ridotto nella società. Anche questo aspetto è puntualmente esemplificato nel discorso di Steinbrück, con i suoi acuti riferimenti alle nuove fratture sociali e alla necessità di ricostruire lo stato sociale debitore dello sfruttamento delle risorse in una nuova entità che dia rilievo all'«attivazione», soprattutto tramite l'istruzione. Non una sola parola viene pronunciata in questo testo molto articolato su quanto costerebbe, ad esempio, trasformare il sistema tedesco d'istruzione in uno capace di offrire qualcosa che somigliasse solo vagamente alla parità di opportunità formative, per tacere della parità, o minore disparità, degli sbocchi – se si escludono taluni accenni al fatto che si dovrebbero in qualche modo reperire i fondi tagliando i diritti acquisiti. Non viene nemmeno toccato il modo in cui questa iniziativa potrebbe essere realizzata, a fronte delle molteplici pressioni demografiche e politiche in senso contrario.

3. Osservazioni conclusive

Nel tempo, lo stato sociale democratico tedesco ha accumulato un carico sempre crescente di obblighi fiscali nei confronti dei pensionati e di chi vive di rendita, di un surplus di popolazione esclusa da un mercato del lavoro con retribuzioni elevate, e dei suoi stessi dipendenti. Persino tentativi piuttosto

disperati condotti in anni recenti per invertire l'accumulo di debiti a lungo termine sono falliti. È stato impiegato un capitale politico enorme, ma quanto ottenuto si è risolto, nel migliore dei casi, in un arresto momentaneo della marcia – apparentemente inesorabile – verso l'immobilità fiscale e, di conseguenza, politica. Data la dimensione che il problema ha ora assunto, sembra opportuno valutare alla fine di questo saggio se in una tendenza di questo tipo possa esserci un punto di non ritorno; se quel punto sia stato effettivamente raggiunto nel caso tedesco; e che cosa ciò potrebbe significare più in generale per la nostra comprensione della politica contemporanea, dello stato sociale moderno e del cambiamento istituzionale.

La maggioranza degli scienziati politici attuali tratta i fenomeni osservati come se fluttuassero entro uno spazio di pertinenza essenzialmente immutabile, quello dello stato moderno, popolato da complesse connessioni causali che sono finora comprese in misura insufficiente, ma possono essere chiarite nel corso dell'accumulazione del progresso scientifico. Mentre si tiene conto di una notevole variazione tra i casi allocati nello spazio, quest'ultimo viene trattato come dato, così com'era in passato. Una prospettiva alternativa considererebbe le osservazioni empiriche non come alti e bassi momentanei nei valori di un insieme prefissato di variabili interrelate, ma come momenti di un processo storico, come la crescita, l'invecchiamento o il decadimento, a seguito del quale il mondo, il suo intreccio causale e le entità in esso ospitate sarebbero differenti oggi da ciò che erano in passato. In una chiave storico-evolutiva come questa, varrebbe il detto di Eraclito secondo cui «non ci si bagna due volte nello stesso fiume»: man mano che il tempo passa il mondo cambia, talvolta per il tramite di un intervento esterno, ma sempre e comunque attraverso il suo funzionamento quotidiano.

L'interrogativo suscitato da tale osservazione è se non si dovrebbero concepire le istituzioni politiche di cui si osserva il funzionamento come sottoposte a una continua trasformazione, perlomeno mediante il patrimonio delle esperienze e delle decisioni trascorse che condizionano nuove esperienze e richiedono nuove decisioni nel futuro. Non solo questo ci consentirebbe di concettualizzare il mutamento istituzionale, incluso quello trasformativo, come graduale ed endogeno, cosa che appare assai utile (Streeck e Thelen 2005). Esso aprirebbe anche una finestra sul più elusivo tra tutti i problemi delle

scienze sociali, ossia se le formazioni sociali possano esaurirsi – estinguendosi o venendo eliminate – per essere sostituite da qualcosa di nuovo. Marx non fu il solo ad essere affascinato da tale eventualità, bensì lo furono tutti i pensatori classici delle scienze sociali, fino a quando il loro approccio storico-dinamico al mondo venne sostituito dall'elaborazione analitica di modelli ispirata dalla fisica moderna e dalla natura astorica con cui essa crede di confrontarsi.

A questo punto si può davvero tornare ancora una volta a Schumpeter e al suo saggio sullo *Steuerstaat*, in cui traccia una distinzione tra crisi dei sistemi fiscali accidentali e sistemiche:

Ogni sistema fiscale può occasionalmente crollare. Ma ciò non denota affatto il venir meno del suo *principio*. Fintanto che la causa... non deriva dalla logica intrinseca del sistema, e finché si possono trovare dei rimedi entro il sistema... allora il collasso può rivestire interesse forse per lo storico, ma non per il sociologo¹³. In un caso del genere non si può concludere che vi sia un processo sociale sottostante di cambiamento (Schumpeter 1991, p. 105).

La crisi fiscale dello stato tedesco è il risultato di una cattiva gestione accidentale, contingente, evitabile, oppure è indizio di una trasformazione storica guidata da una «logica intrinseca» dello stato moderno come istituzione – del tipo che molto probabilmente sarebbe in atto anche in altri paesi, sebbene forse con un ritmo differente e in forme diverse? Secondo Schumpeter, affinché ci sia una crisi di un *sistema* finanziario, e non solo una che colpisca *singoli casi* attivi *nell'ambito* del sistema, si dovrebbe riscontrare «un cedimento evidente, ineluttabile, continuo, dovuto ad un immodificabile mutamento sociale» (Schumpeter 1991, p. 106). Con il suo sfortunato lascito istituzionale di uno stato sociale bismarckiano e con un sistema politico notoriamente assediato da una moltitudine di possibili veti, la Germania potrebbe semplicemente essere un pietoso caso limite. Ed allo stesso tempo, tuttavia, nonostante le sue peculiarità, il caso tedesco potrebbe valere come dimostrazione di una crisi sistemica più generale dello stato sociale e fiscale interventista dell'era postbellica, nel momento in cui

¹³ Naturalmente il sociologo che Schumpeter aveva in mente non era il normale sociologo di oggi, bensì una persona interessata a comprendere il significato della società contemporanea nel contesto del suo passato e del suo possibile futuro.

esso diventa maturo e fa il suo ingresso nel ventunesimo secolo. Ovviamente il miglior modo per scoprirlo sarebbe un'analisi comparata della situazione fiscale in altri paesi, per stabilire se gli incrementi del debito nazionale e un onere crescente di pensioni ed altri diritti acquisiti abbiano indebolito la capacità dello stato anche in altri paesi e in una misura simile a quanto accaduto in Germania. Tale analisi non può essere compiuta in questa sede.

Eppure, ci sono almeno due buone ragioni per le quali sembra comunque utile riflettere sulla questione. La prima è, evidentemente, la regolarità micidiale con cui si è accumulato il debito pubblico dopo la fine dell'Età dell'oro, la dinamica di lungo periodo mostrata dall'aumento sia del tasso di contribuzione alla previdenza sociale sia della quota del bilancio federale necessaria a sovvenzionare il sistema di previdenza sociale, e la crescita quasi lineare nel giro di tre decenni della quota di spesa federale destinata a coprire debiti scoperti nei confronti di pensionati e creditori. Dal momento che questi fenomeni sono andati di pari passo per un periodo così sostenuto, potenziati ma di certo non provocati da un evento talmente incisivo come l'unificazione, intorno a loro regna un'atmosfera di inevitabilità e irreversibilità, tale da rendere legittimo il sospetto che debba esserci sotto qualcosa, qualsiasi cosa possa essere, che si qualifichi come ciò cui Schumpeter si riferiva come ad un «evidente, ineluttabile, continuo cedimento dovuto ad un mutamento sociale immodificabile».

In secondo luogo, non è che non si potrebbe pensare ad un meccanismo in grado di guidare ciò che sembrerebbe essere un caso, in senso evolutivo, di *autodistruzione di un'istituzione sociale nel corso del suo regolare funzionamento*. I governi democratici hanno bisogno di mobilitare risorse per affrontare i problemi sociali e per soddisfare le pretese di elettori potenti. Tuttavia, mobilitare risorse mediante la tassazione è una manovra destinata a causare risentimento e resistenza, mentre risolvere i problemi del momento facendo affidamento su risorse future è molto meno costoso politicamente. Impegnare i cittadini di domani invece dei cittadini attuali, potenzialmente vendicativi, può essere fatto in modo comparativamente facile tramite una ridistribuzione intertemporale – ad esempio, istituendo diritti al godimento di pensioni per gli elettori del presente (e ricompensando i sindacati attuali per un contenimento salariale tanto urgente quanto necessario), ma addebitando il costo

agli elettori futuri, oppure contraendo debiti sui mercati dei capitali da coprire e ripagare in seguito. Dal momento che i leader politici imparano con l'esperienza, ci si può attendere che nel tempo diventino più abili a spostare la tassazione da un presente renitente ad un futuro indifeso. Inoltre, con il futuro nascosto dietro ad un velo di incertezza, i politici cederanno alle tentazioni di azzardare ipotesi sfrenatamente ottimistiche sulla capacità del futuro di risolvere i problemi del presente: una forte crescita economica ed una salutare dose di inflazione arriveranno in tempo per ridurre il debito praticamente da sole; l'aumento di produttività compenserà l'incremento delle imposte; e i tassi d'interesse possono ben rimanere bassi. E mentre si sfrutta per scopi attuali la futura capacità politica dello stato interventista – intasando l'agenda politica delle generazioni venture, congelando le loro priorità di spesa, e circoscrivendo il loro spazio di manovra per le scelte fiscali e politiche – i limiti dell'immaginazione umana impediscono ai leader politici ed anche al pubblico in generale di prevedere esigenze sociali e politiche future sostanzialmente diverse da quelle attuali.

Come si è notato, si può stabilire solo con la ricerca empirica se questo meccanismo sia in azione nelle moderne democrazie in generale. Tuttavia, a proposito della Germania, si potrebbe ben sospettare che lo sfruttamento sempre maggiore delle opzioni politiche future nel giro di tre decenni abbia modificato il gioco politico in una misura tale che un ritorno a ciò che solitamente veniva considerato normale alla fine degli anni settanta sia effettivamente escluso. Pur con una straordinaria crescita economica, lo spazio di manovra per la politica pubblica rimarrà probabilmente ristretto per almeno un altro decennio, e può diventare ancora più ristretto sulla base di ipotesi realistiche¹⁴. Anche se si dovesse arrivare ad un'inver-

¹⁴ Questo vale indipendentemente dalla tanto chiacchierata saturazione fiscale alla fine del 2006. Per effetto di quest'ultima il nuovo debito corrente per l'anno è sceso di 10,3 miliardi di euro a 27,9 miliardi. Inoltre, il deficit totale dello stato è caduto all'1,9% del PIL, rimanendo così ben al di sotto del limite di Maastricht. Tuttavia, il nuovo debito preventivato per il 2007 è rimasto a circa 20 miliardi, e il ministro delle Finanze ha continuato ad astenersi dal fissare una scadenza per un bilancio in pareggio. Inoltre, ha sottolineato che il risultato per il 2006 includeva un'entrata eccezionale derivante dalla privatizzazione nell'ordine di 11 miliardi, il che si è tradotto in un deficit strutturale di circa 40 miliardi anche in un anno straordinariamente buono (FAZ, 13 gennaio 2007, p. 14).

sione in un momento futuro, conterà la sequenza degli eventi – intendendo secondo tale ipotesi che il mondo si evolverebbe diversamente come risultato di un adattamento di aspettative e di comportamento a quelli che sarebbero allora parecchi decenni di crisi dello stato interventista. La liberalizzazione economica sarà andata avanti costantemente, *se non in base ad una strategia deliberata allora per mancanza di alternative* – come una lenta, ma inevitabile reazione all'indebolimento dello stato e al logoramento delle sue risorse disponibili. La de-statalizzazione (*Entstaatlichung*) può non diventare mai un programma dichiarato del governo tedesco, ma per allora può verificarsi comunque come effetto dell'esaurimento delle risorse fiscali. Specialmente le classi medie, dopo un altro decennio di crisi fiscale, avranno imparato a vivere senza una solidarietà sociale organizzata dal governo, proprio come in passato hanno imparato a farvi affidamento. Così, mentre i politici continuano a parlare di riforma dell'assistenza sanitaria, sempre più persone comprenderanno che l'unica riforma sanitaria di cui possono beneficiare nella loro vita consiste nel mangiare più verdura e smettere di fumare. In merito alle pensioni, già oggi nessuno si aspetta che lo stato eroghi qualcosa di diverso da un'infinita serie di tagli alle indennità, per quanto camuffati. Coloro che se lo possono permettere hanno iniziato a risparmiare per la loro vecchiaia, coloro che non possono devono stare a guardare. Analogamente, il numero di scuole private sta aumentando, e i genitori benestanti mandano la loro prole più brillante alle università americane o britanniche. Nello spirito dell'autentico liberalismo, sempre più persone si arrangiano per conto proprio, il che le renderà ancor meno disposte a consentire che lo stato si prenda il resto del loro denaro per aiutare chi non può fare lo stesso. Anche se le risorse fiscali divenissero nuovamente disponibili per ricostituire lo stato sociale interventista, è possibile che la struttura di una società mutata non generi più il necessario livello di domanda politica in tale direzione.

[Traduzione di Alessia Vatta]

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bankenverband (2006), *Wie kommt der Staat aus der Schuldenfalle?*, simposio della Bundesverband deutscher Banken con la Bankenverband Baden-Württemberg e l'università di Mannheim, Frankfurt am Main: Bundesverband deutscher Banken.
- Esping-Andersen, G. (1996), *Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*, in G. Esping-Andersen (a cura di), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, pp. 66-87.
- Ganghof, S. (2004), *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommenssteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main: Campus.
- Ganghof, S. (2005), *Globalization, Tax Reform Ideals and Social Policy Financing*, in *Global Social Policy*, 5 (1), pp. 77-95.
- Hinrichs, K. (1998), *Reforming the Public Pension Scheme in Germany: The End of the Traditional Consensus?*, ZeS-Arbeitspapier No. 11/98, Bremen: Center for Social Policy Research.
- Leibfried, S., Obinger, H. (2003), *The State of the Welfare State: German Social Policy between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration*, in *West European Politics*, 26 (4), pp. 199-218.
- Manow, P., Seils, E. (2000), *Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy*, in F. Scharpf e V.A. Schmidt (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. II: *Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 264-307.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Scharpf, F.W. (2000), *Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities*, in F.W. Scharpf, V.A. Schmidt (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. I: *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, pp. 21-124.
- Scharpf, F.W. (2004), *Vorwort*, in S. Ganghof (a cura di), *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommenssteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main: Campus, pp. 11-16.
- Schumpeter, J.A. (1991) [1918], *The Crisis of the Tax State*, in R. Swedberg (a cura di), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, pp. 99-141.
- Steinbrück, P. (2006), *Lobbyisten in die Produktion*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 gennaio, p. 6.
- Streeck, W. (2001), *High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime*, in *Industrial Relations*, 54 (3), pp. 698-706.
- Streeck, W. (2003), *No Longer the Century of Corporatism: Das Ende des «Bündnisses für Arbeit»*, MPIfG Discussion Paper 03/04, Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Streeck, W. (2006), *A State of Exhaustion: A Comment on the German Election of 18 September*, in *The Political Quarterly*, 77 (1), pp. 79-88.

- Streeck, W., Thelen, K. (2005), Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in W. Streeck, K. Thelen (a cura di), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-39.
- Streeck, W., Trampusch, C. (2005), Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State, in *German Politics*, 14 (2), pp. 174-195.
- Trampusch, C. (2003), *Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt und Rentenpolitik*, MPIfG Discussion Paper 03/1, Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Wahl, S. (2005), Steuerzahler finanzieren immer größere Teile der Rente, in *IWG aktuell: Informationen aus dem Institut für Wirtschaft und Gesellschaft e.V.*, 1 (1), pp. 1-4.

Summary: A longer-term perspective reveals the historical exhaustion of the financial resources of the democratic interventionist state of the postwar period. German politics present and future is shaped by a deep crisis of public finance. Its current expression is an apparently insurmountable conflict between four equally urgent political objectives: paying for social security by general taxes, rather than payroll taxes, to lower labor costs; consolidating public budgets and reducing the public debt; cutting taxes on mobile capital; and increasing public investment in response to new social problems and changing economic conditions. Analysis of the fiscal problems of the German state casts new light on the turbulences of German politics since the Schröder government's first term.