



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2017

EGUAGLIANZA: I COMPITI DELLA REPUBBLICA

Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano

di MARIO PIANTA

**DISEGUAGLIANZE:
LE RAGIONI DEL LORO AUMENTO,
LE POLITICHE CHE MANCANO**

di *Mario Pianta*
Professore ordinario di Politica economica
Università Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza

ABSTRACT

ITA

L'articolo esamina la natura e l'entità delle disuguaglianze economiche in Italia, individuando i quattro "motori" che hanno alimentato l'attuale grave aumento delle disparità. Vengono discusse le politiche che potrebbero affrontare tali problemi, con proposte dettagliate per l'intervento pubblico. Tali azioni sono inserite nel contesto dei valori e degli obiettivi generali del paese, da quelli definiti dalla Costituzione italiana agli attuali obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in cui l'uguaglianza è dichiarata come un obiettivo politico fondamentale.

EN

The nature and extent of economic inequality in Italy is investigated in the article, identifying the four "engines" driving the unprecedented rise in disparities. The policies that could address such problems are discussed, with detailed proposals for public action. They are set in the context of widely shared values and objectives, from those of the Italian Constitution to the current UN sustainable development goals, where equality is stated as a major policy goal.

**DISEGUAGLIANZE:
LE RAGIONI DEL LORO AUMENTO,
LE POLITICHE CHE MANCANO**

di *Mario Pianta*

SOMMARIO: *1. I meccanismi delle disuguaglianze: 1.1 Una misura dell'aumento delle disuguaglianze in Italia; 1.2 Capitale, lavoro e i 'motori' della disuguaglianza; 1.3 Le politiche di tassazione, redistribuzione e fornitura di servizi pubblici; 2. Le politiche che mancano: 2.1 Riequilibrare i rapporti capitale-lavoro: 2.1.1 Regolamentare e ridimensionare la finanza; 2.1.2 Limitare le posizioni di rendita; 2.1.3 Un'equa distribuzione dei benefici della tecnologia e della produttività; 2.1.4 Il salario minimo e il ruolo dei contratti nazionali di lavoro; 2.2 Contenerne il capitalismo oligarchico: 2.2.1 Controllare i super-redditi; 2.2.2 Aumentare le imposte di successione; 2.3 Contrastare l'individualizzazione delle condizioni economiche: 2.3.1 Ridurre la frammentazione dei contratti di lavoro; 2.3.2 Rafforzare l'istruzione pubblica egualitaria; 2.4 Tornare a efficaci politiche redistributive: 2.4.1 La tassazione nazionale e internazionale della ricchezza; 2.4.2 Una maggiore progressività della tassazione del reddito delle persone; 2.4.3 Il reddito minimo; 3. Disuguaglianza e politica.*

1. I meccanismi delle disuguaglianze

L'importanza e l'originalità della questione dell'eguaglianza nella Costituzione italiana è ben nota, ed è stata riproposta di recente dal volume dedicato all'"Art.3" (Dogliani e Giorgi, 2017). A differenza di altri principi costituzionali che possono trovare una diretta traduzione in norme e diritti esigibili in virtù dell'autorità dello Stato, il principio di eguaglianza – come affermato nell'articolo 3 della Costituzione – si presenta come un indirizzo politico, una prospettiva che per essere avvicinata richiede un insieme complesso di interventi dello Stato che interagiscono con sviluppi economici e sociali. Così, la via di una maggior eguaglianza passa per altri articoli della Costituzione, per una molteplicità di norme e per la realizzazione di politiche in tre ambiti principali:

1. le norme che regolano i rapporti economici, in particolare quelli tra capitale e lavoro, che sono alla base della distribuzione del reddito tra profitti e salari e tra i diversi agenti economici: ad esempio le norme sulla libertà d'azione del capitale (attività finanziarie, investimenti internazionali, trasmissione ereditaria, etc.) e quelle sull'erogazione e il compenso del lavoro (contratti di lavoro, diritti sindacali, etc.);

2. le politiche economiche che redistribuiscono reddito, in particolare attraverso la tassazione e la spesa pubblica, compresi sussidi e pensioni;

3. i servizi pubblici forniti direttamente dal settore pubblico "fuori mercato", senza trasferimenti monetari, che rendono concreti i diritti sociali: l'istruzione, la salute, il welfare, etc.

Questa distinzione ci consente di individuare per ciascun ambito il quadro costituzionale e normativo specifico in cui ci si colloca, i diversi meccanismi che hanno alimentato l'aumento delle disuguaglianze, le politiche concrete che potrebbero intervenire per ridurle.

Occorre sottolineare qui che per capire la dinamica della disuguaglianza non si può fare una netta divisione tra comportamenti privati – risultato di rapporti tra soggetti economici e sociali diversi – da un lato e azione pubblica dall'altra. È riduttivo pensare che ci siano processi di mercato che alimentano le disuguaglianze da un lato e dall'altro politiche pubbliche che le ridimensionano attraverso i due ultimi ambiti d'intervento sopra citati. È certo vero che la logica del funzionamento del mercato per sua natura produce disparità: pesano qui l'asimmetria nei rapporti sociali e tra capitale e lavoro, la concentrazione di potere economico, la creazione di condizioni di precarietà e marginalità che indeboliscono e frammentano il lavoro. Ed è certo vero che buona parte dell'azione pubblica come si è consolidata negli anni della Repubblica in Italia – con il modello di Stato sociale e le politiche di welfare – contribuisce a contenere e ridurre le disparità che emergono dai rapporti di mercato (vedremo più avanti alcune misure dell'entità di tali effetti). Tuttavia gli stessi processi di mercato operano all'interno di norme giuridiche e politiche particolari che ne condizionano direttamente gli esiti. Negli ultimi trent'anni, in Italia come negli altri paesi avanzati, sono state una serie di decisioni politiche – nazionali ed europee - a permettere una libertà d'azione assai più ampia ai capitali, alla finanza e alle imprese, rendendo i rapporti di mercato una fonte ben più violenta di disuguaglianze rispetto al passato. La sfera politica

e le norme che sono state introdotte hanno così avuto effetti in tutti e tre gli ambiti sopra elencati: hanno favorito esiti di maggior disparità nel primo ambito, legato ai processi di mercato; hanno ridotto gli effetti di contenimento della disuguaglianza tradizionalmente realizzati dagli altri due ambiti, legati all'azione dello Stato.

1.1 Una misura dell'aumento delle disuguaglianze in Italia

L'aumento delle disuguaglianze è stato al centro di molte analisi, tra queste Stiglitz (2012), Piketty (2014), Atkinson (2015), Pianta (2012), Franzini (2013), Franzini et al. (2014), Franzini e Pianta (2016). Sulla base della distinzione tra i tre ambiti dei meccanismi di mercato, delle politiche di redistribuzione monetaria e di fornitura di servizi pubblici "fuori mercato" è possibile quantificare l'effetto che ciascuno di essi ha avuto nell'aumento delle disuguaglianze in Italia. Occorre precisare che ci si concentra qui sulle disparità di *reddito*, trascurando quelle (ben più rilevanti) che riscontriamo esaminando gli stock di ricchezza dei cittadini. Al di fuori della dimensione economica le disuguaglianze sono definite anche da aspetti di genere, di salute e di altre condizioni sociali, che non sono qui considerate.

Utilizzando le analisi svolte in Franzini e Pianta (2016, capitolo 2) possiamo qui confrontare la situazione dell'Italia al 1985 e quella al 2010, utilizzando l'indice di Gini sulla distribuzione del reddito delle famiglie degli italiani sulla base dei dati Ocse. L'indice varia da zero, una situazione di perfetta uguaglianza, a uno, nel caso in cui una sola persona detenga l'intero reddito del paese.

I redditi di mercato, risultato dei rapporti di forza sul mercato del lavoro e dei comportamenti dei soggetti economici, hanno visto un aumento delle disuguaglianze che ha portato l'indice da 0,38 a 0,50. Il dato del 2010 mostra un livello di disparità senza precedenti, analogo a quello di Usa e Francia, superato solo dal Regno Unito tra i maggiori paesi avanzati.

Se teniamo conto della redistribuzione monetaria avvenuta attraverso imposizione fiscale e spesa pubblica, i livelli iniziali delle disparità erano 0,28 nel 1985 e sono saliti a 0,32 nel 2010; la capacità di redistribuzione delle politiche è quindi rilevante e qui l'Italia è superata solo da Usa e Regno Unito in termini di disuguaglianze.

Se teniamo infine conto dei servizi pubblici, distribuiti ai cittadini sulla base del bisogno e non delle capacità di spesa, è stato calcolato

un ulteriore indice di Gini per il reddito disponibile corretto assegnando alle famiglie una stima del valore monetario dei servizi ottenuti. La stima è stata effettuata dall'Ocse per il 2007; i dati per l'Italia passano da un indice pari a 0,32 per i redditi disponibili monetari a un valore di 0,26 che tiene conto dei servizi pubblici 'fuori mercato'; solo gli Usa hanno un valore più alto dell'indice, mentre gli altri paesi europei presentano una più elevata capacità redistributiva attraverso i servizi pubblici (Franzini e Pianta, 2016, pp.50-57).

Da questi dati vediamo non solo il forte aumento delle disparità, ma anche l'entità dei meccanismi di redistribuzione che risulta ancora rilevante in Europa, documentando lo spazio che la politica può mantenere in una strategia di riduzione delle diseguaglianze.

Riprendiamo ora i tre ambiti delineati in precedenza e esaminiamo i meccanismi che hanno portato alla crescita delle disparità di reddito.

1.2 Capitale, lavoro e i 'motori' della diseguaglianza

Il primo ambito è quello dei rapporti economici di mercato che stabilisce la distribuzione funzionale del reddito tra profitti d'impresa, rendite finanziarie e immobiliari, salari. Profitti e rendite sono percepiti da gruppi ristretti di persone, mentre i salari sono distribuiti alla grande maggioranza dei lavoratori; un aumento dei primi come quello registrato negli ultimi 30 anni – dell'ordine di 15 punti percentuali di reddito nazionale – porta a una maggior concentrazione del reddito nelle mani di chi controlla il capitale produttivo, finanziario e immobiliare. Anche all'interno dei salari si è assistito tuttavia a un forte aumento delle diseguaglianze a causa di spinte in avanti dei redditi più elevati e di una grave caduta dei salari più bassi – legata in particolare alla diffusione del lavoro precario – tanto che milioni di lavoratori hanno redditi che non permettono loro di superare la soglia della povertà.

Nel nostro libro *“Disuguaglianze: quante sono, come combatterle”* (Franzini e Pianta, 2016) individuiamo quattro motori della disuguaglianza che operano in Italia e negli altri paesi avanzati. Il primo meccanismo è *l'aumento del potere del capitale sul lavoro*, che si è realizzato in vari modi. Le politiche di liberalizzazione hanno concesso ai flussi di capitale piena libertà di movimento; la deregolamentazione ha permesso che la finanza si espandesse, che i valori dei patrimoni si gonfiassero con le bolle speculative, che il potere di mercato crescesse

e si moltiplicassero le posizioni di rendita, a vantaggio dei più ricchi. Le privatizzazioni hanno esteso gli ambiti di investimento e profitto delle imprese.

L'affermarsi di un modello di “*capitalismo oligarchico*” è il secondo motore della disuguaglianza che individuiamo nel nostro libro: un forte aumento del potere e dei redditi dei top manager, la crescente importanza della ricchezza e della sua trasmissione in via ereditaria. Un meccanismo questo che è legato a posizioni di potere e privilegio che nulla hanno a che fare con la presunta efficienza dei mercati nell'assegnare compensi ai diversi fattori produttivi.

In parallelo, il lavoro si è indebolito per effetto di scelte politiche riguardanti il commercio internazionale, gli investimenti e le tecnologie, che hanno permesso alla produzione di organizzarsi su scala internazionale e di fare ampio ricorso a innovazioni che risparmiano lavoro. La conseguenza è stata che molti posti di lavoro sono svaniti e i salari dei lavoratori nei paesi avanzati sono caduti. Il lavoro è stato indebolito in numerosi altri modi: riducendo il potere dei sindacati, rivedendo le norme a tutela dell'occupazione, creando posti di lavoro “non standard” attraverso una pluralità di contratti di lavoro temporanei, part-time, etc., caratterizzati da salari più bassi e da minor protezione, limitando il ruolo dei contratti di lavoro nazionali e permettendo una crescente frammentazione delle retribuzioni. Con queste nuove regole, nel mercato del lavoro sono emerse forti differenziazioni anche tra i salariati, aggravando le disuguaglianze. Abbiamo assistito così a una crescente *individualizzazione delle condizioni economiche e sociali* – il nostro terzo motore della disuguaglianza – che ha diviso e frammentato i lavoratori.

Tali processi sono stati resi possibili e favoriti da decisioni politiche, che hanno modificato i rapporti di forza tra capitale e lavoro e condotto a comportamenti di mercato che hanno alimentato la crescita delle disuguaglianze. L'*arretramento della politica* – il nostro quarto motore della disuguaglianza – ha condotto a cambiamenti nelle politiche economiche e nella fornitura di servizi pubblici che sono esaminati nei paragrafi seguenti.

1.3 Le politiche di tassazione, redistribuzione e fornitura di servizi pubblici

Le politiche possono essere distinte in due ambiti: quelle redistributive in termini monetari attraverso tassazione e spesa pubblica, e quelle che forniscono servizi pubblici “fuori mercato” legati all’esercizio dei diritti sociali dei cittadini.

Nel primo ambito abbiamo assistito a una caduta rilevante della capacità redistributiva delle politiche nazionali. Dal lato delle entrate fiscali tale caduta è particolarmente evidente nel caso della tassazione sulle imprese. Il rapporto “*Taxation trends in the European Union*” mostra una caduta delle aliquote fiscali sulle imprese per la media dei 28 paesi europei dal 28% del 2003 al 22% del 2017 (European Commission 2017). In mancanza di armonizzazione fiscale e con le imprese capaci di spostare le loro attività da un paese all’altro, la competizione fiscale tra paesi ha alimentato una corsa al ribasso che ha complicato l’equilibrio delle finanze pubbliche per molti paesi UE.

Tale riduzione del carico fiscale e del ruolo redistributivo dell’imposizione è avvenuta attraverso una varietà di misure; tra queste la minor imposizione su imprese e capitali, la riduzione della progressività del sistema fiscale, i limiti alle imposte sulla ricchezza immobiliare e finanziaria, la riduzione o eliminazione delle imposte sull’eredità, l’aumento di imposte locali spesso regressive.

L’ultimo ambito delle politiche di rilievo per le diseguglianze da considerare è quello della fornitura di servizi pubblici: scuola, sanità, assistenza, cultura, ambiente, etc. Poiché si tratta di beni pubblici forniti direttamente dallo Stato o da istituzioni pubbliche – anche se ora privatizzazioni e esternalizzazioni dei servizi hanno pesantemente eroso il perimetro di tali politiche – tali attività restano fuori dalla sfera del mercato e consentono un’azione diretta dello Stato che può garantire l’esercizio dei diritti sociali più rilevanti. Tali azioni hanno un’intrinseca portata egualitaria poiché i servizi sono erogati sulla base dei bisogni e delle esigenze dei cittadini, anziché sulla base della capacità di spesa. Ad essi si adatta bene l’espressione della sentenza della Corte Costituzionale 3/1957 secondo cui l’eguaglianza va intesa come «trattamento eguale di condizioni eguali e trattamento diseguale di condizioni diseguali» (cit. in Dogliani e Giorgi, 2017, p.55). Inoltre alcune tipologie di spesa, come quella per la scuola e l’università,

hanno un ruolo essenziale di sostegno alla mobilità sociale, creando le condizioni per ridurre le disuguaglianze da una generazione all'altra.

Negli ultimi anni, in particolare con le politiche di austerità dopo la crisi iniziata nel 2008, la spesa per servizi pubblici ha avuto pesanti limitazioni, riducendo le possibilità di sostenere una maggior eguaglianza tra i cittadini. Il contenimento delle spese per l'istruzione e l'università ha limitato anche il ruolo dell'istruzione per assicurare un'adeguata mobilità sociale – ad esempio, l'abbandono scolastico è molto elevato, per la prima volta sono diminuiti gli iscritti all'università e i laureati – accrescendo il ruolo condizionante della famiglia sulle prospettive di occupazione e di reddito. I limiti alla spesa sanitaria – per una popolazione che invecchia rapidamente e esprime una crescente domanda di servizi sanitari – hanno portato dal 2015 a una riduzione dell'aspettativa di vita alla nascita in Italia. Tale riduzione colpisce in modo più grave le persone con redditi più bassi, come mostrato da diversi studi che hanno documentato il grave aumento delle disuguaglianze nella salute (Marmot, 2016; Costa, 2014).

Accanto a una riduzione delle risorse pubbliche necessarie a garantire un buon funzionamento dei servizi pubblici, si è assistito anche a una riduzione dell'ambito dell'azione pubblica attraverso privatizzazioni ed esternalizzazioni delle attività economiche e dei servizi. In molti casi – dagli asili, all'assistenza agli anziani – un diritto sociale è nei fatti cancellato e la soddisfazione di un bisogno deve prendere la strada dell'acquisto di servizi privati sul mercato, in funzione della capacità di spesa di ciascuno. Un fenomeno che ha contribuito in modo rilevante all'aumento delle disuguaglianze economiche e sociali.

2. Le politiche che mancano

È possibile rovesciare tali tendenze e tornare a politiche – coerenti con la Costituzione – che assicurino maggior eguaglianza? Nel nostro volume (Franzini e Pianta, 2016, capitolo 5) abbiamo proposto una serie di politiche specifiche che possono avere un effetto diretto sulla riduzione delle disuguaglianze. Si tratta di politiche specifiche che sono al centro di un dibattito internazionale e che a volte sono già state introdotte in molti paesi. Una trattazione sistematica delle proposte in quest'ambito è stata sviluppata anche da Atkinson (2015). Riprendiamo qui le proposte del nostro libro, ordinate in base alla loro capacità

di contrastare i quattro motori della disuguaglianza sopra ricordati. In questo paragrafo vengono accennate brevemente, una trattazione più ampia è nel nostro volume.

2.1 Riequilibrare i rapporti capitale-lavoro

2.1.1 Regolamentare e ridimensionare la finanza

La regolamentazione della finanza è una questione che va ben oltre l'agenda di una politica contro la disuguaglianza e che può avere effetti sul funzionamento complessivo del sistema economico. Tuttavia, l'espansione della finanza ha profondamente influenzato due dei nostri motori della disuguaglianza: il potere del capitale sul lavoro e il capitalismo oligarchico. Le misure specifiche da adottare in questo ambito – peraltro proposte da un grande parte della letteratura e da autorevoli organismi – includono il ritorno alla separazione tra banche commerciali e banche di investimento; una tassa generalizzata su tutte le transazioni finanziarie per limitare la speculazione; l'imposizione di limiti severi alla proliferazione degli strumenti finanziari derivati e, come misura più radicale, l'introduzione di vincoli alla libera circolazione dei capitali (si veda anche Piketty, 2014).

2.1.2 Limitare le posizioni di rendita

I super-redditi quasi sempre comprendono un'elevata quota di rendite che in genere derivano dalla mancanza di concorrenza effettiva nei mercati (Stiglitz, 2013). Ciò richiede misure che contrastino il potere monopolistico e promuovano la concorrenza, in particolare nelle attività caratterizzate da rendimenti e redditi molto elevati (Franzini et al., 2014).

2.1.3 Un'equa distribuzione dei benefici della tecnologia e della produttività

Il rapido cambiamento tecnologico, soprattutto nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ha portato alla nascita di nuovi mercati in cui si sono formati enormi profitti. I guadagni ottenuti sono largamente affluiti a coloro che occupano la parte più alta della distribuzione dei redditi; i profitti sono aumentati molto

più dei salari sia perché i nuovi prodotti consentono un potere di monopolio temporaneo, sia perché, con i nuovi processi di produzione, è possibile sostituire il lavoro con il capitale. Di fronte a queste tendenze, si potrebbero introdurre politiche industriali e tecnologiche in grado di orientare l'innovazione e la distribuzione dei benefici che offre verso esiti più egualitari, come sostenuto da Atkinson (2015).

2.1.4 Il salario minimo e il ruolo dei contratti nazionali di lavoro

Nella distribuzione del reddito tra profitti e salari, i secondi sono scivolati verso il basso e non tengono più il passo con gli aumenti di produttività. Per rovesciare tale tendenza, dovrebbe essere restituito un ruolo maggiore ai contratti nazionali di lavoro, negoziati tra datori di lavoro e sindacati. La contrattazione collettiva è lo strumento principale per trasferire ai lavoratori una parte dei guadagni derivanti dalla crescita della produttività e per permettere a tutti i lavoratori di godere; nelle trattative nazionali i sindacati possono esprimere una maggiore forza contrattuale e ottenere concessioni più consistenti da parte dei datori di lavoro; i contratti nazionali tendono a comprimere la disuguaglianza salariale perché realizzano la solidarietà tra i lavoratori; l'aumento generalizzato dei salari in un settore produttivo può stimolare le imprese a investire e innovare per favorire l'ulteriore crescita della produttività.

Negli ultimi tre decenni, il ruolo dei contratti di lavoro nazionali è stato seriamente ridimensionato dall'operare di diversi fattori: il generale indebolimento dei sindacati, che hanno perso molti iscritti e incisività politica a causa della crescente disoccupazione; l'adozione di tattiche più aggressive da parte dei datori di lavoro; l'enfasi posta sulla necessità di accrescere la flessibilità dei salari e dell'impiego di manodopera; la pressione per spostare la contrattazione salariale a livello aziendale in base all'argomento che questa è la sede dove si determinano gli aumenti di produttività.

Senza la protezione dei contratti di lavoro nazionali, senza salario minimo (o con standard fissati a livelli molto bassi, come nel caso negli Stati Uniti), con la crescente frammentazione dei contratti di lavoro e la proliferazione di lavori "non standard" i lavoratori non sono stati in grado di difendere la loro quota di reddito e le disparità tra lavoratori sono cresciute in misura rilevante. Per invertire la tendenza della disuguaglianza a crescere occorre che i rapporti di forza tra capitale e

lavoro tornino ad essere più equilibrati e occorre ridurre la frammentazione dei contratti di lavoro.

2.2 Contenere il capitalismo oligarchico

2.2.1 Controllare i super-redditi

Nelle prime 350 imprese statunitensi il rapporto tra la remunerazione dei dirigenti e quello dei dipendenti medi è aumentato di circa dieci volte: da 30 a 1 nel 1978 a 296 a 1 nel 2013 (Mishel e Davis, 2014). Anche in Italia assistiamo a fenomeni analoghi. Naturalmente, la riduzione del reddito dei top manager delle imprese private non può essere introdotta con una legge, ma possono essere adottate varie azioni in grado di rendere i super-redditi socialmente inaccettabili e di favorire interventi correttivi.

I governi potrebbero fissare alcune linee-guida sui rapporti considerati accettabili tra le remunerazioni più alte, quelle medie e quelle più basse. Tali criteri dovrebbero essere vincolanti nel settore pubblico e dovrebbero condizionare i comportamenti delle imprese e anche del mondo dei professionisti più famosi e delle “star” dello sport e dello spettacolo. Essi potrebbero poi stabilire che le imprese private che violassero quei rapporti sarebbero escluse dalla possibilità di partecipare agli appalti pubblici, di godere di incentivi e sgravi fiscali, anche in base all’argomento che le diseguaglianze estreme pongono costi a carico della società che prima o poi devono essere sostenuti impegnando risorse pubbliche. In questo modo si ridurrebbe la remunerazione del 10% più ricco – e in particolare dell’1% dei “super ricchi” – e si darebbe legittimazione sociale a una distribuzione meno diseguale.

2.2.2 Aumentare le imposte di successione

La ricchezza ereditata rappresenta una quota crescente della ricchezza totale, ed è distribuita in modo estremamente diseguale. C’è un modo per evitare che tutto questo accada: l’introduzione di imposte di successione elevate e progressive, che incidono sulla riproduzione delle diseguaglianze da una generazione a quella successiva. La recente tendenza verso la riduzione o l’eliminazione della imposte di successione dovrebbe essere fermata e invertita; inoltre, dovrebbe essere in-

trodotto un sistema di tassazione che preveda l'esenzione per patrimoni di valore inferiore a una determinata, ragionevole soglia, che colpisca la trasmissione di beni immobili e di attività finanziarie più severamente della trasmissione di capitale produttivo, che impedisca le fughe verso i "paradisi fiscali" e contrasti non soltanto l'evasione ma anche l'elusione fiscale (Franzini et al., 2014).

2.3 Contrastare l'individualizzazione delle condizioni economiche

2.3.1 Ridurre la frammentazione dei contratti di lavoro

In tutti i paesi avanzati negli ultimi tre decenni si è assistito a una proliferazione di nuove forme contrattuali diverse dal contratto di lavoro standard, a tempo indeterminato e a tempo pieno. Un recente rapporto dell'ILO (2015) documenta l'aumento di posti di lavoro "non standard", che comprendono i lavori part-time, quelli a tempo determinato, quelli di collaborazione spesso collegati all'esternalizzazione di funzioni delle imprese, nonché le forme di tirocinio e *stage* che coinvolgono un gran numero di giovani. I posti di lavoro "non standard" sono stati giustificati con l'esigenza di accrescere la flessibilità del mercato del lavoro; in realtà essi sono generalmente associati a salari molto bassi, alla mancanza di adeguate tutele e, a volte, a insufficienti forme di protezione dei diritti sociali e di godimento delle prestazioni del welfare. Tutto ciò ha accresciuto le disuguaglianze, riducendo i salari dei lavoratori più poveri e dei più giovani che spesso fanno il loro ingresso sul mercato del lavoro con uno di questi contratti "non standard".

Questa segmentazione tra lavoratori è difficilmente accettabile anche indipendentemente dai suoi effetti sulla disparità di reddito; essa, infatti, viola alcuni fondamentali diritti sociali e del lavoro nonché il principio dell'uguale retribuzione a parità di lavoro.

I lavoratori "non standard" hanno contribuito ad approfondire le disuguaglianze in particolare nei paesi in cui essi sono più numerosi (Italia, Spagna, Irlanda e Germania). Spesso essi finiscono nella coda inferiore della distribuzione dei redditi e diventano "lavoratori poveri". Ridurre la varietà di forme contrattuali è utile per contrastare le disuguaglianze salariali e per far sì che tutti i lavoratori godano di fondamentali diritti sociali e del lavoro.

2.3.2 Rafforzare l'istruzione pubblica egualitaria

Molte analisi hanno mostrato quanto sia importante l'istruzione per contrastare le forze della disuguaglianza e quanto sia ancora rilevante l'influenza delle condizioni della famiglia di origine nel determinare l'accesso all'istruzione più elevata (Franzini, 2013). Ciò significa che il livello di istruzione dei giovani tende a rispecchiare la disuguaglianza economica tra le rispettive famiglie, favorendo la riproduzione delle disuguaglianze da una generazione all'altra. L'ovvia implicazione politica è che l'istruzione pubblica dovrebbe essere rafforzata, sostenendo la sua missione egualitaria, quella di offrire a tutti i giovani le stesse opportunità di accesso all'istruzione più elevata e di qualità. Un'importante conseguenza sarà, naturalmente, che chi proviene da famiglie svantaggiate avrà maggiori probabilità di accedere ai posti di lavoro meglio retribuiti, con effetti positivi sulla mobilità sociale e la produttività (Franzini, 2013).

2.4 Tornare a efficaci politiche redistributive

2.4.1 La tassazione nazionale e internazionale della ricchezza

Una tassa globale progressiva sul capitale è la principale proposta politica di Thomas Piketty (2014, capitolo 15); secondo l'esempio che egli fornisce, le aliquote di una tale imposta potrebbero essere strutturate così: 0% sui patrimoni inferiori a 1 milione di euro; 1% per quelli compresi tra 1 e 5 milioni di euro; 2% per patrimoni superiori a 5 milioni di euro. Applicando queste aliquote fiscali in Europa, i ricavi stimati sarebbero pari a circa il 2% del Pil europeo.

È importante che tutte le attività siano incluse – quelle immobiliari, quelle finanziarie e il valore delle imprese – al netto degli eventuali debiti. L'inclusione di tutte le forme di ricchezza differenzia significativamente l'imposta suggerite da Piketty dalle imposte sul patrimonio già esistenti in vari paesi perché queste ultime, in genere, non colpiscono le attività finanziarie e non tengono conto dei debiti. Inoltre, l'imposta dovrebbe essere definita in modo da evitare uno dei principali punti deboli delle imposte che oggi colpiscono la ricchezza, in particolare quella immobiliare: il gran numero di esenzioni e le regole arbitrarie spesso adottate per determinare il valore degli immobili, che

non soltanto contrastano con elementari principi di equità e di parità di trattamento, ma riducono anche le entrate nelle casse dello stato.

Piketty ritiene giustamente che un'imposta sulla ricchezza sia necessaria, insieme con un'imposta sul reddito e sull'eredità, per contrastare quella che egli considera la «forza principale della divergenza», vale a dire un tasso di rendimento della ricchezza superiore al tasso di crescita del reddito, e per frenare la crescente disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza.

Le argomentazioni di Piketty a sostegno di un'imposta sulla ricchezza globale sono molto importanti e questo strumento dovrebbe certamente rientrare nell'agenda politica di chi intende contrastare la disuguaglianza. Tuttavia, è necessario attivare anche politiche a livello nazionale senza attendere che a livello europeo o mondiale emergano le condizioni per adottare misure come l'imposta globale. I singoli paesi, soprattutto in Europa, dovrebbero iniziare a introdurre un'imposta nazionale sulla ricchezza, simile a quella proposta da Piketty a livello internazionale, e ciò potrebbe avvenire nel contesto di una riforma fiscale che riduca altri tipi di tassazione, con l'obiettivo di mantenere stabile la pressione fiscale complessiva.

2.4.2 Una maggiore progressività della tassazione del reddito delle persone

Il modo più ovvio e semplice per ridurre le disuguaglianze è accrescere la progressività delle aliquote delle imposte sui redditi, che è stata drasticamente ridotta dagli interventi attuati nel corso degli ultimi tre decenni. È necessario intervenire sulla curva delle aliquote allo scopo di renderla più ripida, riducendo le più basse e aumentando le più alte. L'aliquota marginale per i redditi più elevati potrebbe essere portata al 65%, come ha proposto Atkinson (2015) che argomenta in modo dettagliato e convincente a favore di una maggior progressività. Altri hanno proposto aliquote ancora più elevate anche ricordando che l'aliquota massima nel Regno Unito, prima del governo Thatcher, nel 1979, era dell' 83%; e negli Stati Uniti era del 91% fino al 1963, e del 70% fino al 1980. È inoltre importante rivedere il complesso sistema di agevolazioni e deduzioni che favoriscono i redditi più alti.

Il principio della progressività fiscale è affermato dalla Costituzione italiana e questa politica non dovrebbe essere controversa perché vi è una chiara evidenza che le riduzioni fiscali per i ricchi hanno avuto

effetti negativi sulla disuguaglianza e, d'altro canto, non hanno sostenuto gli investimenti e la crescita. Con un semplice decreto il governo può cambiare le aliquote e non vi è alcuna necessità di modificare i metodi di riscossione delle imposte o di creare nuove istituzioni. L'importanza di una simile mossa nel contesto di una strategia politica a favore della giustizia sociale e della riduzione delle disuguaglianze sarebbe di immediata evidenza e potrebbe influenzare il dibattito pubblico. Anche in questo caso, i cambiamenti fiscali potrebbero essere introdotti mantenendo stabile la pressione fiscale totale, ricalibrando opportunamente, in senso opposto, le aliquote sui redditi più alti e quelle sui redditi più bassi.

2.4.3 Il reddito minimo

Lo sviluppo dello Stato sociale nel dopoguerra ha visto l'introduzione di pensioni pubbliche, misure di assistenza e la fornitura di un ampio insieme di servizi pubblici. In Italia non sono state introdotte tuttavia misure universali di sostegno al reddito per chi non ha lavoro. Il modo più efficace per colmare questa lacuna è l'introduzione di un reddito minimo universale, che garantisca un livello di vita dignitoso a tutti i cittadini, come parte integrante dei loro diritti civili e sociali. In questo modo si potrebbe migliorare la situazione di chi sta molto in basso nella distribuzione dei redditi, alleviando la povertà e riducendo le disuguaglianze. Inoltre, con questa misura verrebbe meno quella discriminazione che consiste nel far dipendere l'accesso a varie forme di sostegno del reddito dal tipo di contratto di lavoro di cui si è stati o si è titolari, oppure dalla storia lavorativa.

Il dibattito sul reddito minimo e le misure possibili sono presentate in dettaglio nel libro di Granaglia e Bolzoni (2016). Una delle questioni principali è se le politiche debbano assicurare l'occupazione o garantire il reddito, scelte che hanno conseguenze rilevanti sull'etica del lavoro, sulla cittadinanza sociale e così via. Entrambe le proposte hanno i loro meriti e una politica ben congegnata potrebbe combinare la creazione di posti di lavoro pubblici con l'assicurazione di un reddito minimo. Si potrebbe combinare, all'interno di una strategia complessiva, la creazione di occupazione con il reddito garantito e il salario minimo. L'introduzione di un reddito minimo universale, finanziato con la fiscalità generale, sarebbe un passo avanti importante per la tutela dei diritti sociali e la semplificazione del sistema di welfare.

Su questo fronte il governo italiano ha deciso l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2018, del Reddito di inclusione (Rei), una misura unica di contrasto alla povertà che è condizionata alla "prova dei mezzi" e alla partecipazione ad attività che puntano all'inserimento lavorativo. Possono ottenere il Rei i nuclei familiari che hanno un reddito molto basso (Isee familiare non superiore a 6.000 euro) sono residenti in Italia da almeno due anni, comprendono una persona con disabilità, o figli minori, o una donna incinta, o almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni che non abbia diritto a prestazioni come la Napsi. La Legge di Bilancio 2018 dovrebbe estendere l'accesso al Rei ai nuclei familiari con persone di età pari o superiore a 55 anni che non erano precedentemente inclusi.

L'ammontare del Rei è pari a 3.000 euro l'anno per una persona che non abbia alcun reddito; se ci sono redditi l'ammontare è pari alla differenza tra i 3.000 euro e il reddito. L'importo cresce con la numerosità familiare, ma il Rei può raggiungere al massimo l'ammontare dell'assegno sociale di 5.824 euro. Il Rei si può ottenere per un periodo non superiore a 18 mesi; dopo un intervallo di sei mesi, il Rei può essere nuovamente richiesto per un massimo di altri 12 mesi. Per ottenere il Rei, inoltre, è necessario che i beneficiari partecipino a attività previste dai servizi per l'impiego per favorirne l'inserimento lavorativo; non è chiaro se tali attività potranno essere organizzate in maniera efficace per tale obiettivo. Il finanziamento prevede di utilizzare il Fondo povertà, finanziato dalla Legge di Bilancio con 2.060 milioni nel 2018, 2.540 milioni nel 2019, 2.700 milioni nel 2020.

Come sostiene il Rapporto della Campagna Sbilanciamoci 2018 (Sbilanciamoci, 2017), la misura del governo riuscirà a coprire solo il 38% della popolazione in povertà assoluta, date le restrizioni sui criteri e le risorse limitate. La Campagna Sbilanciamoci chiede una misura più universale e meno condizionata, estendendo il Rei a tutti coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà assoluta, definendo il sussidio in base alla differenza tra la soglia di povertà e il reddito personale, senza limite di importo massimo. Si è calcolato che con uno stanziamento di 11.166 milioni di euro si potrebbe portare la copertura di un Rei più generoso dalle attuali 500 mila famiglie all'1,7 milioni di famiglie italiane che vivono in povertà assoluta (Sbilanciamoci, 2017). Una misura di questo tipo potrebbe avere un effetto importante per la riduzione delle disuguaglianze sostenendo la parte più povera della popolazione.

3. Diseguaglianza e politica

La politica potrebbe dunque far molto per rovesciare l'aumento delle diseguaglianze registrato negli ultimi trent'anni. Ma c'è un'ulteriore ragione per cui è necessario intervenire: l'arretramento della politica ha lasciato sguarnito uno spazio che è stato occupato dal nuovo potere dell'élite dei più ricchi. Essa, attraverso il proprio denaro e la propria influenza, è riuscita a incidere sul processo politico e a condizionarne le scelte. Un esempio evidente sono state le frequenti "riforme fiscali" che in quasi tutti i paesi hanno favorito i più ricchi riducendo – come abbiamo visto – la progressività fiscale e la tassazione sulle imprese. Un secondo esempio è l'incapacità dei governi, dopo la crisi del 2008 provocata dalla finanza, di ridimensionarne le attività e i rischi attraverso una regolamentazione rigorosa. È evidente come ora tale potere di condizionamento esercitato dai più ricchi sul processo politico rappresenti un serio pericolo per la democrazia.

Lo stato dell'eguaglianza ci dice molto, insomma, sulla vitalità della democrazia e sul progetto di società che si afferma. È utile qui rindicare alla Costituzione. Secondo Lelio Basso – uno degli autori dell'articolo 3 – nella Costituzione l'affermazione dell'eguaglianza non è solo «un comando per il legislatore futuro, che dovrebbe far leggi per rendere effettiva l'uguaglianza», ma è anche «il tentativo di superare il momento formale e far poggiare il diritto sulla realtà sociale» (Basso, 1971, p.654-655), prefigurando – come mettono in evidenza Dogliani e Giorgi (2017, p.6) – «un modello di società alternativa a quello allora vigente». L'avvicinamento all'eguaglianza era pensato come una misura del successo di un progetto di trasformazione sociale sostenuto da forze politiche progressiste, sindacati e movimenti sociali; la loro affermazione politica sul terreno della democrazia era destinato a concretizzarsi in norme, leggi e politiche coerenti con tale obiettivo. È questo che è accaduto tra gli anni '50 e la fine degli anni '70, il momento in cui le diseguaglianze in Italia, in tutti i paesi avanzati e anche a livello mondiale, sono scese al livello più basso.

Ma con il progetto neoliberista che si è affermato a partire dagli anni '80 è iniziato un rovesciamento di tali relazioni; le politiche dei governi e l'agenda dell'integrazione europea sono state definite sulla

base della priorità assegnata all'estendersi delle relazioni di mercato, al ruolo crescente della finanza e all'arretramento della politica e dell'azione dello Stato. Con l'egemonia del progetto neoliberista – il cui programma è stato poi assunto anche da forze politiche di centro-sinistra – si è dato più spazio a ciascuno dei quattro “motori” della disuguaglianza sopra ricordati, con un'offensiva avvenuta in parallelo sul terreno dei rapporti di forza politici e sociali, sul piano della legislazione e delle politiche realizzate, un'azione questa che appare simmetrica e di segno opposto a quella prefigurata dalla Costituzione per realizzare un *avanzamento* dell'eguaglianza. Non a caso la misura più sintetica dell'affermazione del progetto neoliberista sta proprio nei livelli record raggiunti dalla disuguaglianza in tutti i paesi; negli Stati Uniti si è tornati ai livelli precedenti la Grande Depressione degli anni trenta (Piketty, 2014).

Il risultato è che in questo nuovo contesto «il principio di eguaglianza è ridiventato un principio individualistico e privato» (Dogliani e Giorgi 2017, p.69); la portata di trasformazione economica e sociale prefigurata dalla Costituzione sembra smarrita.

Ciò è ben visibile nel contesto europeo. La strategia “Europa 2020” delinea l'evoluzione dell'economia e della società europea che si intende perseguire indicando ai paesi membri una serie di obiettivi che essi sono tenuti a raggiungere – come nel caso dei vincoli di bilancio – o sono incoraggiati a perseguire – come avviene in materia di occupazione, di ricerca e sviluppo, di istruzione o di ambiente –. Nessuno di questi obiettivi riguarda la disuguaglianza (c'è soltanto un obiettivo che riguarda la povertà).

Eppure, il richiamo dell'eguaglianza non è spento. Un importante segnale positivo – che non ha ancora ottenuto la dovuta attenzione in Italia – viene dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, approvata dai governi nel 2015 (Nazioni Unite, 2015). Tra i 17 obiettivi individuati, l'obiettivo 10 chiede di «ridurre la disuguaglianza all'interno delle nazioni e tra le nazioni». Tale obiettivo è così articolato:

«10.1 Entro il 2030, raggiungere progressivamente e sostenere una crescita del reddito del 40% più povero della popolazione basso ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale

10.2 Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, condizioni economiche o altro

10.3 Assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito

10.4 Adottare politiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza

10.5 Migliorare la regolamentazione e il monitoraggio di istituzioni e mercati finanziari globali e rafforzare l'attuazione di tali norme».

Seguono poi altri sotto-obiettivi specifici per i paesi in via di sviluppo (Nazioni Unite, 2015, p.21).

L'Agenda delle Nazioni Unite ci offre una rinnovata affermazione dell'importanza dell'eguaglianza – questa volta in un contesto mondiale – in cui risuonano gli stessi echi della Costituzione italiana.

A livello internazionale la ripresa di attenzione verso politiche per l'eguaglianza è arrivata anche nell'ambito strettamente economico e si va affermando l'idea che un'eccessiva disuguaglianza danneggi le possibilità di crescita. Il rapporto dell'Ocse sulla disuguaglianza del 2015 conclude che «quando la disuguaglianza nei redditi aumenta, la crescita economica diminuisce. L'effetto negativo della disuguaglianza sulla crescita è determinato dalla parte inferiore della distribuzione dei redditi: non riguarda soltanto il decile più povero ma il 40% più povero dei percettori di reddito. La redistribuzione attraverso imposte sui redditi e trasferimenti monetari non danneggia necessariamente la crescita. La disuguaglianza ha un impatto negativo sulla crescita attraverso il canale del capitale umano: maggiore è la disuguaglianza nei redditi, più alta è la probabilità che le famiglie a basso reddito non investano in istruzione» (OECD, 2015, p.60).

A conclusioni simili perviene un lavoro pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale (Ostry et al. 2014) che ha lo scopo di valutare l'impatto della redistribuzione, cioè del tentativo di ridurre le disuguaglianze tassando i redditi dei ricchi e trasferendo risorse ai poveri. Lo studio non rileva alcun sistematico effetto negativo della redistribuzione sulla crescita e, più in generale, non trova che la disuguaglianza consente una crescita più sostenuta. L'implicazione principale è che si dovrebbe prevenire la formazione di disuguaglianze troppo alte nei

mercati, cosicché sarà sufficiente una limitata redistribuzione per realizzare la favorevole combinazione di una bassa disuguaglianza e un'alta crescita economica.

Lo spazio per una discussione seria dell'importanza dell'eguaglianza sembra così riaprirsi. Con l'auspicabile ritorno dell'eguaglianza al centro di una agenda politica e sociale largamente condivisa, i principi e gli indirizzi offerti dalla Costituzione italiana tornano ad essere un riferimento prezioso.

Bibliografia

ATKINSON, A. (2015) *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano;

AZZARITI, G. (2014) *Portata rivoluzionaria dell'uguaglianza: tra diritto e storia*. In Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Roma, pp.23-37;

BASSO, L. (1971) *Giustizia e potere. La lunga via al socialismo. Quale Giustizia* 11-12, pp. 644-659;

BOBBIO, N. (1995), *Eguaglianza e libertà*, Torino;

COSTA G. ET AL. (a cura di). *Equità nella salute in Italia*, Milano, 2014

DOGLIANI, M., GIORGI C. (2017) *Art.3 Costituzione italiana*, Roma;

EUROPEAN COMMISSION (2017) *Taxation trends in the European Union*, Brussels, European Commission;

FRANZINI, M. (2013) *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*. Roma-Bari;

FRANZINI, M. GRANAGLIA, E., RAITANO, M. (2014) *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?* Bologna;

FRANZINI, M., PIANTA, M. (2016) *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*. Roma-Bari;

GIORGI, C. (a cura di) (2014) *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Roma;

GRANAGLIA, E., BOLZONI, M. (2016) *Il reddito di base*, Roma;

GRANAGLIA, E. (2016), *La persistente modernità dell'uguaglianza di risorse*, in Giovanola B. (a cura di), *Etica pubblica, giustizia sociale, disuguaglianze*, Roma;

ILO (International Labour Office) (2015) *World Employment and Social Outlook. The changing nature of jobs*. Ginevra, ILO;

- MARMOT, M. (2016) *La salute disuguale*, Roma;
- MISHEL, L., DAVIS, A. (2014) *CEO pay continues to rise as typical workers are paid less*, Issue brief, Economic Policy Institute, Washington D.C.;
- NAZIONI UNITE (2015) *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, New York, United Nations;
- OECD (2015) *In it together. Why Less Inequality Benefits All*. Parigi, OECD;
- OSTRY, J.D., BERG, A., TSANGARIDES, C.G. (2014) *Redistribution, inequality, and growth*, Discussion Note SDN/14/02, Washington, DC, IMF;
- PIANTA, M. (2012) *Nove su dieci. Perché siamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*. Roma-Bari;
- PIKETTY, T. (2014) *Il capitale nel XXI secolo*. Milan;
- SBILANCIAMOCI (2017) *Rapporto Sbilanciamoci! 2018. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*. Roma;
- STIGLITZ, J. (2013) *Il prezzo della disuguaglianza*, Torino;
- THERBORN, G. (2013). *The killing fields of inequality*, Cambridge, Polity Press.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)