

# M. ALACEVICH A. SOCI

*Se riusciremo a dare un volto umano alla globalizzazione e a far sì che la democrazia continui a essere un sistema politico credibile, dipenderà da come risolveremo la questione della disuguaglianza.*

## Breve storia della disuguaglianza

ANTICORPI LATERZA

Centrale

meni

GEN

10

Milano

## IL FUTURO DELLA DISUGUAGLIANZA

Criticare la disuguaglianza e desiderare l'uguaglianza non vuol dire, come talvolta si pensa, carezzare la romantica illusione che tutti gli uomini sono uguali sia nel carattere che nell'intelligenza. Significa piuttosto ritenere che, pur differendo le attitudini naturali profondamente tra di loro, è indice di una società civile mirare all'eliminazione di quelle ineguaglianze che hanno la loro origine non nelle differenze individuali, ma nell'organizzazione sociale. Significa che le differenze individuali, che sono una fonte di energia sociale, hanno più probabilità di maturare e trovare espressione se le ineguaglianze sociali sono, per quanto è possibile, ridotte.

Richard H. Tawney, *Eguaglianza*

Nel suo scritto del 1931 lo storico dell'economia e progressista cristiano Richard H. Tawney mostra poca indulgenza per un egualitarismo romantico che rifiuta di riconoscere le differenze tra gli individui. Ma sottolinea anche con forza il

ruolo delle istituzioni sia nel diffondere sia nel tenere a freno la disuguaglianza.

Tawney affermava inoltre che uno degli ostacoli principali al progresso dell'uguaglianza fosse l'«abitudine mentale» delle persone, contrarie al cambiamento e abituate a vivere in società rigidamente stratificate. Le persone, aggiungeva, provano sfiducia e apprensione per ogni tentativo di ridurre «le profonde differenze di situazione economica, ambiente, educazione, cultura e abitudini»<sup>1</sup>.

L'analisi di Tawney riassume diversi punti importanti che abbiamo esplorato in questo libro. Primo, la disuguaglianza, anche se presente in natura, non è inevitabile nelle società umane. Secondo, i valori, le ideologie e le istituzioni svolgono un ruolo fondamentale nello stabilire quali politiche adottare per frenare la disparità sociale ed economica. Terzo, l'eccessiva disuguaglianza è socialmente deflagrante e riduce il tenore di vita di tutti i membri di una comunità, inclusi i benestanti. Quarto, sono necessarie politiche che pongano rimedio alla disuguaglianza.

L'ultimo punto in particolare è il tema di questo capitolo. Il mercato, da solo, non è in grado di affrontare problemi sociali complessi come la disuguaglianza: il *laissez-faire* inteso come deregolamentazione è un falso mito e, alla fine dei conti, risulta inefficiente. Abbiamo bisogno di politiche adeguate che invertano i meccanismi attuali di crescente emarginazione e sui quali possa essere fondato in modo saldo un nuovo patto sociale di inclusione.

Come abbiamo visto nel capitolo 1, anche se nessuno nega la realtà della disuguaglianza, non tutti la considerano importante, e alcuni, per esempio, sostengono che la povertà sia il vero problema da affrontare. A livello politico, tuttavia, la differenza è molto meno netta, e non di rado si finisce per concentrarsi sulle stesse politiche, per la semplice ragione che

un grado elevato di disuguaglianza va spesso di pari passo con forme estreme di povertà. Quindi, coloro che affermano la necessità di politiche volte a combattere la povertà e coloro che privilegiano forme di contrasto alla disuguaglianza sono magari distanti l'uno dall'altro sul piano filosofico e di schieramento politico, ma possono, a volte, condividere alcune politiche di lotta al disagio economico e alla sperequazione.

Per fortuna, oggigiorno nessuno – nemmeno chi la considera un problema di scarsa rilevanza – decanta la bellezza della disuguaglianza, come era consuetudine fino a poco più di un secolo fa. Per esempio, il quattro volte primo ministro britannico William E. Gladstone – che, per le sue posizioni liberiste e riformiste, era conosciuto come «il William del popolo» – parlava apertamente dell'«amore per la disuguaglianza» quale elemento fondante della civiltà britannica: «Chiamate questo amore per la disuguaglianza con il nome che ritenete più opportuno – ciò che completa l'amore per la libertà, il suo polo negativo, l'ombra proiettata dall'amore per la libertà, o ancora il riverbero della sua voce nelle sale della costituzione – ma ricordate che esso è un potere attivo, vivente e vivificante, che rappresenta un elemento essenziale delle nostre consuetudini politiche, ed esso viene riaffermato ad ogni livello del nostro sistema»<sup>2</sup>.

Una credenza, quand'anche obsoleta, può sopravvivere come abitudine, e la disuguaglianza non fa eccezione. Per limitarla sono necessarie politiche attive, e il dibattito, al proposito, è ricco e in continuo movimento. Non potremo esaurirlo in queste poche pagine, ma vale la pena discutere alcuni filoni particolarmente rilevanti.

I recenti sviluppi politici cui abbiamo assistito in molti paesi – come l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti su una piattaforma politica isolazionista e protezionistica e la decisione del Regno Unito di lasciare l'Unione

europea a favore di un programma più ambiguo (una «Gran Bretagna globale», per utilizzare le parole del primo ministro Theresa May, di fatto un progetto isolazionista rispetto all'Europa, ma confuso e velleitario sulla via da seguire) – daranno senza dubbio una nuova svolta a queste problematiche. Che si considerino queste visioni reazionarie di rinnovata grandezza nazionale come illusorie o, al contrario, davvero efficaci, la disuguaglianza rimarrà un problema chiave da affrontare. L'analisi che segue fornisce un orientamento di base rispetto alle questioni in campo.

Nei capitoli precedenti abbiamo sottolineato la differenza tra i diversi concetti di *disuguaglianza interna* alle nazioni e *tra* le nazioni. Continueremo anche qui ad adottare questa distinzione, sebbene sia chiaro che i collegamenti tra queste due dimensioni sono profondi e significativi. D'altronde, in un mondo globalizzato come quello in cui viviamo non potrebbe essere altrimenti.

## 1. LA DISUGUAGLIANZA INTERNA ALLE NAZIONI

La disuguaglianza è percepita come problema pressante innanzitutto all'interno dei confini di una comunità nazionale. A seconda delle particolari condizioni di un paese, le politiche proposte e adottate saranno necessariamente diverse. Di nuovo, per motivi di spazio non possiamo qui fare giustizia di questa complessità; considereremo dunque due soli gruppi di paesi, quelli economicamente avanzati e quelli meno sviluppati. Ovviamente, questa partizione non rende giustizia alle numerose e diverse condizioni dei paesi meno avanzati, ma lo spazio a disposizione ci permette solo alcune riflessioni di carattere generale.

### 1.1. LA DISUGUAGLIANZA INTERNA ALLE ECONOMIE AVANZATE

La novità degli ultimi anni è che la disuguaglianza è stata riconosciuta come un problema urgente non solo per nazioni periferiche, remote e meno sviluppate, ma anche per i paesi industrializzati al centro del mondo capitalista e democratico. Le difficoltà sempre maggiori del *welfare state* e la crisi della rappresentanza attraversata da molte socialdemocrazie l'hanno portata ai primi posti dell'agenda politica. La discussione si è concentrata su un numero di politiche diverse, che ricorderemo ora brevemente, partendo da quelle che si ritiene abbiano un ruolo preponderante, essendo naturalmente preposte alla redistribuzione, ovvero le politiche fiscali.

#### 1) *Politiche fiscali*

La promessa di «tagliare le tasse» in modo indiscriminato per tutti i cittadini, anche se in realtà giova quasi esclusivamente a chi non ne ha bisogno, è diventata un messaggio di grande forza nell'arena politica, e, infatti, molti paesi hanno assistito a forti riduzioni delle aliquote per le fasce di reddito più alte.

Secondo Thomas Piketty, tuttavia, una legge storica fondamentale è che il tasso di rendimento del «capitale» (il termine utilizzato da Piketty per il valore di mercato della ricchezza complessiva, dai beni finanziari ai terreni e agli immobili) è superiore al tasso di crescita dell'economia. Tranne in periodi relativamente brevi e specifici come le guerre, quando la ricchezza è dirottata a sostenere lo sforzo bellico oppure è distrutta, i «capitalisti» si arricchiscono sempre più rispetto al resto della popolazione – vittima di una economia che non cresce – e la disuguaglianza è in costante aumento. La proposta di Piketty per ridurre la disuguaglianza tra i membri della comunità nazionale è di *aumentare* notevolmente la progressività del sistema fiscale in modo che le

fasce più alte di imposta raggiungano un'aliquota fiscale di circa l'80%. Ovviamente, ciò richiederebbe un forte coordinamento internazionale, altrimenti i super-ricchi si trasferirebbero semplicemente in uno Stato con una tassazione a loro più favorevole<sup>3</sup>. L'analisi storica ed economica di Piketty è stata criticata da un ampio ventaglio di studiosi, ma un punto rimane, ovvero che una maggiore progressività del sistema fiscale rappresenterebbe un sicuro meccanismo per moderare le forze della disuguaglianza<sup>4</sup> e, come mostrano i dati storici, anche in grado di andare di pari passo con la crescita economica. Negli Stati Uniti, ad esempio, alla fine della seconda guerra mondiale, durante i gloriosi trent'anni di rapida espansione economica, l'aliquota massima delle imposte federali sul reddito non è mai scesa al di sotto del 70% (con le amministrazioni Nixon e Ford).

Su questo tema, vale la pena ricordare quanto l'opposizione alla progressività fiscale sia fortemente ideologica e influenzata dalla temperie culturale dell'epoca: Barack Obama è stato accusato di essere un socialista per aver innalzato l'aliquota massima delle imposte federali sul reddito dal 35% (ereditato dall'amministrazione di George W. Bush) al 39,6% durante il suo secondo mandato, mentre Ronald Reagan, il faro del moderno conservatorismo, mantenne l'aliquota dell'imposta federale sul reddito al 50% per cinque anni consecutivi (1982-1986, nel 1981 era del 69%). Durante i dieci anni delle amministrazioni repubblicane e democratiche di Dwight D. Eisenhower e John F. Kennedy (1953-1963, un decennio di crescita economica considerevole e bassi livelli di disuguaglianza) l'aliquota massima delle imposte sul reddito rimase a uno sbalorditivo 91% (con un'eccezione durante il primo anno di Eisenhower, quando era ben al 92%). Oltre alle aliquote, naturalmente, sono altrettanto importanti gli scaglioni fiscali e le relative soglie. Per esem-

pio, per valutare l'effettiva progressività di un sistema fiscale, è necessario conoscere la soglia di reddito cui si applica la tassazione più elevata.

Sul piano storico, questa soglia è cambiata di molto. Sempre durante gli anni di Eisenhower e Kennedy, la fascia più alta riguardava le entrate superiori ai \$3,5 milioni e ai \$3,1 milioni (in dollari statunitensi del 2016); i redditi superiori a \$1,2 milioni durante l'amministrazione Nixon; una soglia fluttuante tra i \$250.000 e \$190.000 durante l'amministrazione Reagan; e superiore ai \$400.000 durante l'amministrazione Obama<sup>3</sup>. In breve, negli Stati Uniti la progressività era molto più forte e la disuguaglianza molto più bassa nei decenni di crescita economica più sostenuta. Il repubblicano Eisenhower governò il paese con un sistema fiscale che oggi sarebbe considerato comunista, e il sistema fiscale statunitense era molto più progressista sotto Reagan che sotto Obama. L'ironia della sorte è che entrambi si dichiarerebbero scontenti del sistema ereditato, e incolpevoli per non essere riusciti a cambiarlo.

## 2) *Riforme istituzionali del mondo societario*

Esistono anche altri modi per limitare la disuguaglianza e invertire il trend generale, soluzioni non alternative alle politiche fiscali ma complementari, quali, ad esempio, le riforme istituzionali del mondo finanziario e societario. Da un lato, questi interventi dovrebbero aumentare la trasparenza delle operazioni finanziarie e mirare in primo luogo a frenare comportamenti eccessivamente rischiosi o puramente speculativi, l'assenza di responsabilità da parte dei manager e gli incentivi a privilegiare il guadagno di breve periodo che arricchiscono i manager rispetto alla solidità di lungo periodo che favorisce gli investitori. Una proposta ulteriore per penalizzare la speculazione è la tassazione delle transazioni a breve termine sul



mercato dei cambi, come avanzato nel 1972 dal premio Nobel James Tobin (proposta successivamente estesa ad altri tipi di transazioni finanziarie speculative e comunemente nota come la *Tobin tax*)<sup>6</sup>. Inoltre, andrebbero messe in atto politiche volte a ridurre il potere sempre più illimitato di imprese e aziende, come programmi antitrust e leggi che garantiscano salari minimi più elevati. Le politiche a sostegno di una maggiore sindacalizzazione e della contrattazione salariale collettiva e nazionale, ampiamente accettate tra gli anni Cinquanta e i primi anni Ottanta, appaiono oggi molto più controverse e sono messe in discussione anche da partiti che si collocano al centrosinistra dello spettro politico.

Un ultimo punto, ma non meno importante, è l'ampliamento e l'universalizzazione dei sistemi di sicurezza sociale. Questo è un passo fondamentale verso la riduzione delle disuguaglianze<sup>7</sup>. Non a caso, gli Stati Uniti sono l'unico paese avanzato senza un sistema di assicurazione sanitaria universale e obbligatorio e allo stesso tempo il paese avanzato con il più alto indice di disuguaglianza misurato dal coefficiente di Gini.

Anthony B. Atkinson ha riassunto in modo convincente molti di questi problemi in un'intervista del settembre 2016, in cui ha sottolineato non solo l'interconnessione su molti fronti tra le politiche di disuguaglianza, ma anche la necessità di ripensare la nostra visione del patto sociale. Atkinson ha denunciato l'insufficienza ideologica dell'individualismo egoistico emerso grosso modo negli ultimi tre decenni, sostenendo che le aziende dovrebbero recuperare quella «visione più ampia delle loro responsabilità» che avevano in passato, quando «riconoscevano di avere una responsabilità più ampia oltre a quella verso i loro azionisti – ossia verso i lavoratori e i consumatori»<sup>8</sup>. Atkinson ha inoltre evidenziato il ruolo cruciale mantenuto dai governi (anche in un'era globalizzata caratterizzata da una serie di fenomeni transnazionali o sovra-

nazionali) «nel decidere a quale tecnologia dare priorità e in quali aree, a quali industrie, a quali attività», lavorando così nell'interesse di tutti gli attori sociali e di tutti gli individui, non solo delle aziende<sup>9</sup>.

### 3) *Politiche dell'istruzione*

L'importanza del ruolo del governo è anche ben rappresentata dalla sua capacità di influenzare ciò che il premio Nobel Jan Tinbergen una volta descrisse come la «gara» tra progresso tecnico e [...] istruzione di terzo livello» (o, nei termini di oggi, tra tecnologia e istruzione)<sup>10</sup>. In breve, il progresso tecnologico è, secondo un ampio consenso, *skill-biased*, ovvero richiede lavoratori sempre più qualificati. L'investimento in capitale umano è quindi una forza perequativa fondamentale nella misura in cui consente alle persone di accedere a un'istruzione di alto livello e al passo con una tecnologia che necessita di una manodopera sempre più qualificata. Un sistema formativo di basso livello, d'altra parte, costringe l'offerta di capitale umano a restare un passo indietro rispetto al progresso tecnologico, allargando il divario tra chi può usufruire di un'istruzione superiore di prim'ordine e chi non può accedervi. Come hanno dimostrato Claudia Goldin e Lawrence F. Katz, mentre nel periodo dal 1915 al 1980 il «college premium» (il premio in termini di maggior reddito che deriva dall'aver avuto accesso a un'istruzione universitaria) è calato, riducendo le differenze di salario, a cavallo del XXI secolo sia la disuguaglianza sia il ritorno economico assicurato dall'istruzione sono tornati a salire ai livelli elevati di un secolo fa<sup>11</sup>.

Anche se andare all'università e il grado d'istruzione che si ottiene sono considerati fattori importanti per spiegare le dinamiche della disuguaglianza, gli economisti David Card e John DiNardo hanno notato, tuttavia, una mancanza di sincronicità tra il picco della disuguaglianza dei redditi (che sostengono

essersi verificato alla fine degli anni Ottanta) e la forte accelerazione impressa dal cambiamento tecnologico (che, come attesta l'uso del computer, ha avuto luogo negli anni Novanta) o, cosa ancora più sorprendente, la caduta dei compensi relativi dei laureati in informatica e ingegneria rispetto a quelli di altri professionisti. James Galbraith ha sottolineato ripetutamente la mancanza di dati solidi a sostegno della tesi del premio all'istruzione, prima in *Created Unequal* del 1998 e poi nel 2012 in *Inequality and Instability*<sup>12</sup>. Alcuni analisti hanno evidenziato altri fenomeni che non si adattano facilmente alla spiegazione del cambiamento tecnologico che premierebbe una maggiore istruzione, come il numero crescente di laureati che accetta lavori svolti in precedenza da persone senza una laurea. Ciò rivela, semmai, un eccesso di offerta di manodopera qualificata, o la presenza di persone *sovraqualificate* per il mercato del lavoro esistente. Infine, altre cause dell'aumento della disparità di reddito riguardano più le politiche di regolamentazione del mercato del lavoro e le politiche commerciali che il rapporto tra formazione e tecnologia, come i livelli estremamente bassi del salario minimo, le politiche che scoraggiano la sindacalizzazione dei lavoratori e il trasferimento all'estero dei lavori nel comparto manifatturiero<sup>13</sup>.

In ogni caso, il crescente divario nei livelli d'istruzione produce meccanismi autorinforzanti di grande rilievo che si propagano ad altre sfere della disuguaglianza sociale, poiché i diversi livelli di istruzione sono anche una conseguenza della classe o del gruppo sociale. Come sostiene la scienziata sociale Heather Beth Johnson, per esempio, negli Stati Uniti la disuguaglianza economica è fortemente correlata alla disuguaglianza razziale. Non sorprende che questa disuguaglianza bidimensionale influisca sia sull'accesso all'istruzione sia sulla qualità dell'istruzione cui possono accedere gruppi diversi di individui, finendo per perpetuare e persino aumen-

tare il divario razziale. Eppure l'istruzione, ironia della sorte, è tra le fondamenta del mito americano della meritocrazia. Come afferma la Johnson, «l'istruzione dovrebbe svolgere il compito di "grande livellatrice" nella nostra società; dove, indipendentemente dal contesto, a tutti i bambini saranno date pari opportunità di successo in base alle qualità e ai meriti personali»<sup>14</sup>. Con la disuguaglianza in aumento, le cose vanno in direzione opposta. Inoltre, come notano gli economisti Samuel Bowles, Steven N. Durlauf e Karla Hoff, l'aumento della disuguaglianza di reddito, istruzione, benessere e potere ha ripercussioni sul sostegno alle scuole e sull'offerta di beni pubblici o di altri servizi, determinando in tal modo disuguaglianze crescenti e cosiddette «trappole della povertà»<sup>15</sup>.

#### 4) *Disuguaglianza e mobilità sociale*

Riassumendo, non c'è dubbio che la questione della disuguaglianza sia un tema politico per eccellenza, anche quando entriamo nei territori apparentemente tecnocratici del progresso tecnologico e del futuro dell'istruzione di alto livello. Gli aumenti generali nella produttività non hanno favorito le classi medio-basse dei paesi avanzati – i cui redditi sono rimasti immutati per quarant'anni – ma solo chi è in cima alla piramide. Come osservato da Melissa Schettini Kearney, tra il 1947 e il 1975 le famiglie a tutti i livelli della distribuzione del reddito hanno condiviso i frutti di una forte crescita economica, quasi raddoppiando, in poco meno di trent'anni, la propria ricchezza. Tra il 1975 e il 2010, invece, le famiglie appartenenti al 20% inferiore hanno visto una crescita del reddito inferiore al 4%, mentre le famiglie nel 5% più elevato hanno registrato un aumento pari a quasi il 60%. Come Goldin e Katz, anche Schettini Kearney ritiene che questa crescente disuguaglianza sia il risultato del progresso tecnologico che ha favorito gli

individui «altamente qualificati»<sup>16</sup>, sottolineando anche il collegamento tra la crescita della disuguaglianza e l'aumento dei divari educativi tra famiglie ricche e povere<sup>17</sup>. Questi divari sempre più ampi minacciano di esacerbare la disuguaglianza tra le generazioni e ridurre la mobilità sociale. Il divario economico, in altre parole, passa da una generazione all'altra, e una più alta disuguaglianza in una generazione porta a una più alta disuguaglianza in quella successiva<sup>18</sup>, minando la mobilità intergenerazionale.

Avendo vissuto il sogno americano al massimo grado, l'ex presidente Barack Obama ha sottolineato la dimensione politica che sottende il problema dell'aumento della disuguaglianza. «La frustrazione delle persone», ha sostenuto in una conferenza sulla mobilità economica, «è radicata nella sensazione assillante che, indipendentemente da quanto duramente lavorino, le carte sono tutte contro di loro. Ed è legata alla paura che per i loro figli le cose non andranno meglio». Le scelte politiche possono affrontare o ignorare questa frustrazione, ma in entrambi i casi gli effetti saranno duraturi. Per riprendere le parole di Obama, «La combinazione di un aumento della disuguaglianza e la contemporanea diminuzione della mobilità sociale rappresenta una minaccia fondamentale al sogno americano»<sup>19</sup>. E almeno in questo caso, ciò che è vero per gli Stati Uniti è vero per il mondo intero.

## 1.2. LA DISUGUAGLIANZA INTERNA ALLE ECONOMIE NON AVANZATE

La discussione sui paesi meno sviluppati tocca molti dei temi appena discussi per le economie avanzate, e anche se in molti casi questi problemi sono trattati in modo diverso le loro caratteristiche principali sono abbastanza simili per non ripeterci. Ad esempio, le tendenze nella remunerazione del capitale e della manodopera altamente qualificata sono un fenomeno