



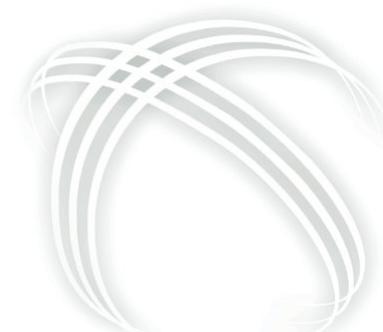
CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Alberto Majocchi

**Una politica (radicale)
per ridurre le diseguaglianze**

Maggio 2022 - n. 53





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

ALBERTO MAJOCCHI è Professore Emerito di Scienza delle Finanze all'Università di Pavia, membro del Comitato Scientifico del Centro Studi sul Federalismo.

Una politica (radicale) per ridurre le diseguaglianze

Alberto Majocchi

1. Distribuzione del reddito e struttura della produzione

Nella teoria economica dominante, in un mercato caratterizzato da condizioni di libera concorrenza, senza la presenza di esternalità e produzione di beni pubblici, il livello di produzione e di occupazione viene massimizzato senza che sia necessario un intervento pubblico per garantire il raggiungimento di questi obiettivi. E anche nella teoria della finanza pubblica un intervento pubblico è giustificato unicamente per la correzione dei fallimenti del mercato (beni pubblici e esternalità), ovvero per l'introduzione di una legislazione anti-monopolistica che sia in grado di garantire la concorrenzialità del mercato. Nella classica tripartizione di Richard Musgrave¹ riguardo alle funzioni della finanza pubblica è anche previsto un intervento pubblico per correggere la distribuzione determinata dal mercato e avvicinarla a una distribuzione che corrisponda alle preferenze di una data comunità. E gli strumenti da utilizzare a questo fine sono essenzialmente la spesa sociale e l'imposta progressiva sul reddito.

L'elemento che viene generalmente trascurato è che i livelli e la struttura della produzione e dell'occupazione sono indissolubilmente legati a una data distribuzione del reddito, che incide direttamente sulla struttura della domanda e, quindi, della produzione. Le diverse classi di reddito sono infatti caratterizzate da una diversa preferenza fra risparmi e consumi e, all'interno di questa categoria, fra diversi tipi di consumo. Se non ci fossero i superricchi non si venderebbero Ferrari o orologi di lusso. Una redistribuzione a favore delle classi di reddito più basse sposterebbe la domanda verso beni di prima necessità o, comunque, beni che possono essere acquistati a prezzi non elevati. Il problema della redistribuzione non è quindi soltanto una questione etica², ma determina largamente la struttura di un sistema economico.

Appare di grande rilievo cercare di capire, in primo luogo, come è evoluta nel tempo la politica redistributiva al fine di analizzare gli strumenti di intervento di cui dispone l'operatore pubblico per promuovere una riduzione delle disuguaglianze esistenti nella distribuzione del reddito. La rivoluzione tecnologica, la digitalizzazione e il processo di globalizzazione hanno cambiato in misura sostanziale la struttura della produzione e dell'occupazione, allargando i divari di remunerazione e incidendo pesantemente sui livelli di occupazione. È quindi importante valutare se è possibile, in linea teorica, far fronte a questi fenomeni con misure positive e quale ruolo può giocare l'Europa per ridurre le disuguaglianze, tenendo presente che, quando l'Unione europea ha approvato *NextGenerationEU*, accanto alla transizione ecologica e

alla transizione digitale, ha fissato come ulteriore obiettivo da conseguire l'inclusione sociale.

2. Le proposte di Piketty per ridurre la disuguaglianza

Nel suo libro più recente³, Thomas Piketty riprende e sviluppa in chiave più accessibile i risultati di suoi lavori precedenti⁴. In particolare, per spiegare la riduzione delle disuguaglianze nel periodo che precede la svolta thatcheriana-reaganiana degli anni '80, Piketty fa riferimento come causa esplicativa al ruolo dello Stato sociale e dell'imposta progressiva. Se si vuole riprendere il cammino verso una maggiore uguaglianza occorre in conseguenza rafforzare, parallelamente, entrambi questi fattori. Aliquote di imposta molto più alte per le classi di reddito più agiate sono indispensabili innanzitutto per ridurre il divario di reddito esistente fra chi gode di redditi elevati e il resto della popolazione, tenendo presente che in Europa la quota del 10% più ricco è passata dal 52% del totale dei redditi nel 1910 al 28% nel 1980, per poi risalire al 36% nel 2020, mentre la quota destinata al 50% più povero è passata dal 13% nel 1910 al 24% nel 1980, per poi ridiscendere al 21% nel 2020. Il maggior prelievo legato a un incremento della progressività consentirebbe altresì di finanziare in misura più ampia la spesa sociale, favorendo così un'ulteriore riduzione delle disuguaglianze.

Queste misure potrebbero essere rafforzate con l'attribuzione di un reddito di base per tutti coloro che dispongono di bassi salari e bassi redditi da altre attività, con un

sistema di versamento automatico sulle buste paga e sui conti in banca, senza che gli interessati debbano chiederlo personalmente. Infine, come complemento al reddito di base, potrebbe essere previsto un sistema di garanzia del posto di lavoro. L'idea è quella di proporre a tutte le persone che lo desiderino un'occupazione a tempo pieno con un salario minimo di livello accettabile (che corrisponde per Piketty a 15 dollari orari negli Stati Uniti). Il finanziamento sarebbe assicurato dallo Stato e gli impieghi sarebbero proposti dalle agenzie del lavoro nel settore pubblico e associativo (comuni e altre collettività locali, istituzioni non a scopo di lucro). Un insieme di proposte che, se realizzate, consentirebbero una reale svolta nella politica redistributiva e un passo in avanti significativo verso una riduzione delle disuguaglianze e della povertà.

3. L'indebolimento della progressività nel prelievo tributario

In generale, in tutti i paesi occidentali la progressività delle aliquote dell'imposta sul reddito si è fortemente attenuata negli ultimi decenni, per una serie di fattori. In primo luogo, l'affermazione negli Stati Uniti e, successivamente, nei paesi europei della teoria del *trickle-down*, in base alla quale si prevede che una riduzione del prelievo sulle classi di reddito più agiate favorisca gli investimenti, grazie all'incremento della liquidità rimasta nelle mani dei contribuenti più ricchi, facendo così crescere produzione e occupazione e, grazie al conseguente aumento del prodotto, le entrate fiscali. Si tratta di una teoria che riprende in termini più aggiornati le ipotesi della curva di Laffer, mai dimo-

ta in modo esaustivo da un punto di vista teorico⁵ e che ha dimostrato la sua totale inadeguatezza nelle situazioni concrete dei sistemi coinvolti in queste politiche di riduzioni fiscali, che non hanno avuto effetti positivi sul Pil, mentre hanno creato enormi disavanzi nel bilancio pubblico.

È evidente che la spinta a questo tipo di politiche è fortemente condizionata dal sostegno delle classi più agiate della popolazione. E, parallelamente, lo spostamento del carico fiscale dalla tassazione del capitale alla tassazione del lavoro è stato favorito dall'indebolimento del sindacato a fronte di una classe di proprietari rafforzati dal processo di globalizzazione, che ha consentito di delocalizzare la produzione nei paesi dove è minore il costo del lavoro e particolarmente ridotta l'imposizione sui profitti, e dall'innovazione tecnologica, che ha reso economicamente efficiente la sostituzione di macchine a lavoro.

Ma, al di là di questi importanti fattori che hanno condizionato in generale le politiche distributive dei paesi occidentali nel periodo dal 1980 ad oggi, sono comunque da sottolineare le caratteristiche dei sistemi fiscali ereditati dal XX secolo, che necessitano una radicale revisione per tener conto dell'evoluzione che le economie capitaliste hanno subito in questo inizio del XXI secolo.

4. Fattori che incidono sulla struttura di un'imposta progressiva

Per quanto riguarda l'imposizione sul reddito, si è andata via via restringendo la base imponibile soggetta ad aliquote crescenti all'aumentare del reddito, in quanto in lar-

ga misura sono rimasti esclusi i redditi di capitale, soggetti prevalentemente ad aliquote proporzionali. L'imposta sul reddito si è quindi gradualmente trasformata in un'imposta progressiva sui redditi da lavoro, con una moderazione relativa delle aliquote, in particolare sulle classi di reddito più elevate. La giustificazione di questa riduzione della progressività è legata, oltre ai fattori politici sopra ricordati, all'apertura dei mercati, che ha posto come obiettivo prioritario di politica economica la competitività, da conseguire in un mercato globalizzato con una continua riduzione dei costi di produzione, e soprattutto alla liberalizzazione del mercato dei capitali, che ha reso estremamente agevole il trasferimento di risorse da un mercato caratterizzato da prelievi fiscali più elevati verso i c.d. paradisi fiscali o, comunque, verso paesi con minori livelli di imposizione.

Un secondo fattore che ha inciso pesantemente sulla gestione dell'imposta progressiva è la trasformazione del mercato del lavoro. La fonte principale di entrata per l'erario nel caso dell'imposta sul reddito è rappresentata dalla ritenuta alla fonte sui redditi da lavoro dipendente, che è largamente utilizzata in quasi tutti i paesi occidentali in quanto fa coincidere il prelievo con la percezione del reddito, evitando così il ritardo temporale che si manifesta qualora il pagamento avvenga dopo la presentazione di una dichiarazione nell'anno successivo. Questa fonte di entrata si è nel tempo ridotta per la contrazione della quota di redditi da lavoro dipendente collegata a posti di lavoro a tempo indeterminato, e per la crescita del lavoro autonomo o di contratti di lavoro precario, entrambi con maggiori difficoltà di accertamento. Questo processo è de-

stinato a rafforzarsi con la sempre più accentuata sostituzione di macchine a lavoro nei processi produttivi e con la crescita del settore dei servizi come quota del prodotto interno lordo.

La riduzione del gettito dell'imposta sul reddito, oltre che dalla diminuzione delle aliquote e dall'esclusione della progressività per i redditi da capitale, è determinata anche dalla larga evasione nel settore del lavoro autonomo e di alcuni servizi. Per ridare un ruolo centrale all'imposta progressiva nella lotta per la riduzione delle diseguaglianze è quindi necessario superare questi limiti che sono recentemente emersi con chiarezza e adattare lo strumento fiscale alle caratteristiche dell'economia del XXI secolo.

5. Misure per rafforzare la progressività del prelievo

Per procedere in questa direzione e restituire un ruolo centrale all'imposta progressiva è quindi necessario, in primo luogo, allargare la base imponibile, reinserendovi i redditi da capitale, soprattutto in assenza di una forma di imposizione sul patrimonio, che è largamente assente al di fuori della tassazione immobiliare. In questa prospettiva è necessaria un'azione incisiva nei confronti dei paradisi fiscali, non solo all'esterno, ma anche, e soprattutto, all'interno dell'Unione europea. In prospettiva, l'introduzione di un'imposta sul patrimonio che gravi anche su una ricchezza che non produce reddito, e non è quindi soggetta all'imposta progressiva, è certamente da valutare positivamente, e va accompagnata da una forte crescita della tas-

sazione sulle successioni e donazioni per evitare che le diseguaglianze che si sono prodotte in passato si perpetuino anche per le generazioni future.

Una seconda misura da adottare deve prevedere una forte crescita delle aliquote sui redditi più elevati, superando i timori di un effetto negativo sulla propensione all'investimento derivante da un accrescimento della pressione fiscale sulle classi di reddito più elevate. Come è dimostrato dal sostanziale fallimento della teoria del *trickle-down*, far pagare meno chi più ha non ha avuto effetti positivi sul resto dell'economia e, conseguentemente, far pagare di più alle classi di reddito più agiate non avrà effetti sostanziali sulla propensione ad investire, in particolare se questa politica sarà accompagnata da una serie di misure efficaci a livello europeo per evitare delocalizzazioni o trasferimenti di capitali all'interno dell'Unione, determinati unicamente dall'attrazione di contribuenti facoltosi da parte di paesi con una fiscalità di favore per queste classi di reddito.

Restano da affrontare i problemi legati alla mutata struttura della produzione e dell'occupazione. Un primo passo per far fronte alla caduta del gettito derivante dalla riduzione della quota del reddito da lavoro sul Pil è rappresentato da un'estensione della digitalizzazione nel sistema dei pagamenti. Man mano che si riduce la possibilità di utilizzare denaro contante nelle transazioni aumenta parallelamente la tracciabilità dei trasferimenti di reddito che possono diventare oggetto di tassazione. Nel medio periodo, si può prevedere che si arrivi a una completa scomparsa dell'uso di moneta cartacea⁶ e, in questo caso, in tempo

reale sarà possibile ricostruire l'intero ammontare di entrate per tutti i contribuenti. I redditi di lavoro autonomo, i profitti delle piccole imprese e anche le entrate per servizi che sono difficilmente controllabili sia per le dimensioni della retribuzione, sia per la dispersione di queste prestazioni, potranno essere infine ricondotti nell'ambito di una tassazione progressiva sul reddito.

6. Reddito di base e fiscalizzazione dei contributi sociali

Una riduzione delle diseguaglianze con strumenti fiscali non può tuttavia limitarsi a queste misure, pur importanti in quanto tendono a far rientrare nell'ambito della tassazione progressiva redditi che finora sono rimasti largamente esclusi. Oltre a tassare in misura conforme a criteri di equità i contribuenti più ricchi, è indispensabile adottare misure che favoriscano l'eliminazione delle sacche di povertà che esistono ancora nei paesi più sviluppati. In questa prospettiva l'imposizione progressiva potrebbe essere combinata con un'estensione di un reddito di base per tutti i cittadini (inclusi gli immigrati ancora in attesa di un riconoscimento della cittadinanza)⁷. In questa prospettiva si può pensare all'introduzione di un'imposta negativa sul reddito, così strutturata: viene fissato il livello minimo del reddito di cittadinanza cui tutti hanno diritto; tutti devono provvedere ogni anno a presentare la propria dichiarazione dei redditi; al di sopra del livello di reddito di base fissato si paga con aliquote che crescono al crescere del reddito e diventano molto elevate per i redditi più alti; se

il reddito dichiarato è inferiore al reddito di base, viene integrato automaticamente con un trasferimento sul conto corrente del contribuente senza che questi ne debba fare richiesta. Questo trasferimento non incide sulla propensione a cercare un lavoro che procuri redditi più elevati in quanto, una volta che la remunerazione abbia raggiunto il livello del reddito di base, sui redditi superiori a questo livello si dovrà pagare l'imposta, ma con aliquote marginali molto contenute che lasceranno comunque un reddito maggiore a disposizione del contribuente.

Un'ulteriore misura per promuovere l'occupazione e, parallelamente, ridurre le diseguaglianze consiste nel riportare gradualmente nell'ambito del sistema generale di imposizione fiscale il finanziamento delle politiche sociali (pensioni, assistenza, sanità, istruzione). Il finanziamento attraverso il pagamento dei contributi sociali era giustificato in quanto la previdenza sociale è nata a tutela dei lavoratori, in particolare nel settore industriale, e quindi il finanziamento andava posto a carico del settore protetto, con una distribuzione dell'onere che gravava in misura maggiore a carico dell'impresa e, in parte, a carico dei lavoratori. Questa struttura di finanziamento era legata al fatto che le misure di protezione erano differenziate a seconda delle categorie, e appariva quindi opportuno che ciascuna categoria si facesse carico della spesa sociale ad essa destinata. Ma la protezione sociale, in una società che mira ad una maggiore equità, deve oggi mirare ad una copertura universale, e in conseguenza appare ragionevole che i costi siano sostenuti dall'intera collettività, facendo contribuire in misura maggiore, nel

quadro di un'imposizione progressiva, coloro che godono di redditi più elevati⁸.

Con la rivoluzione industriale il fattore scarso era rappresentato dal capitale fisico, ma oggi, con la rivoluzione scientifica e tecnologica, la situazione si è rovesciata, in quanto il fattore scarso è il capitale umano, non più il capitale fisico. I risparmi sono abbondanti, mentre l'offerta di lavoro qualificato è limitata. Riportare il settore della previdenza nell'ambito della fiscalità generale implica che venga rimosso un fattore importante di costo che grava sul salario, riducendo la domanda di lavoro — il costo del lavoro supera largamente il salario percepito dal lavoratore a causa dei contributi sociali che devono pagare imprese e dipendenti —, e favorendo la sostituzione di macchine a lavoro. Questa sostituzione, legata all'innovazione tecnologica, può certamente aumentare la produttività del sistema, che se ben distribuita favorisce l'intera collettività, ma non deve essere determinata da prelievi fiscali, come i contributi sociali, discriminanti a danno del lavoro.

7. La redistribuzione dell'eredità e l'eredità minima

Un'ulteriore fattore che incide notevolmente sul livello delle diseguaglianze è la distribuzione della proprietà. In Europa, nel 1913 il 40% della popolazione compreso fra il 10% più ricco e il 50% più povero possedeva circa il 10% del totale delle proprietà, mentre nel 2020 ne possedeva il 40%, specie sotto forma di beni immobili. La redistribuzione della proprietà è avvenuta sostanzialmente a favore

della classe media. Ma il 50% più povero continua a possedere nel 2020 soltanto il 5% del totale, mentre il 10% più ricco arriva al 55%. E la situazione è ancora più discriminatoria negli Stati Uniti. Per ovviare a questa situazione Piketty propone “un sistema di redistribuzione dell’eredità che consenta all’insieme della popolazione di ricevere un’eredità minima. A titolo d’esempio, l’eredità minima potrebbe essere pari al 60% del patrimonio medio per adulto (ossia 120.000 euro se la media è dell’ordine di 200.000 euro, come è attualmente in Francia), da versare a tutti a 25 anni di età. Questa dotazione di capitale potrebbe essere finanziata da un mix di imposta progressiva sul patrimonio e sulle successioni con un prelievo del 5% del reddito nazionale, mentre il finanziamento dello Stato sociale ed ecologico (compreso il reddito di base e la garanzia del posto di lavoro) sarebbe finanziato da un sistema unificato d’imposta progressiva sul reddito inclusiva dei contributi sociali e della vendita dei permessi sulle emissioni di CO₂, con un prelievo del 45% del reddito nazionale”⁹.

Le trasformazioni sociali necessarie per raggiungere l’obiettivo indicato da Piketty sono evidentemente di dimensioni considerevoli e richiedono certamente di essere inquadrate in una visione di lungo periodo. Ma non possono essere considerate di scarso rilievo. L’accumulazione di un grande patrimonio è il frutto sicuramente di capacità e di impegno personale, ma altresì è resa possibile dall’ambiente sociale e dalla disponibilità di beni pubblici. Una volta detratta la quota pagata ai fini dell’imposta progressiva sul patrimonio e sulle successioni, che va a finanziare la produzione dei beni pubblici necessari per garantire l’effi-

cacia degli sforzi individuali, la disponibilità residua rappresenta la remunerazione per l’attività e l’impegno che hanno portato all’accumulazione del patrimonio, che potrà essere trasmesso, a seconda delle scelte di ciascuno, ai propri successori o destinato a fini di utilità sociale o a sostenere attività di interesse collettivo. La coesione sociale risulterebbe fortemente rafforzata e le potenzialità di crescita in una società con minori diseguaglianze diventerebbero molto più elevate.

Un’indicazione di politica fiscale che va nella direzione indicata da Piketty e che si ricollega esplicitamente alle idee di Anthony Atkinson¹⁰, è stata avanzata dal Forum Diseguaglianze e Diversità¹¹. Atkinson, rifacendosi a un’idea avanzata originariamente, in *La giustizia agraria* del 1794, dal filosofo illuminista Thomas Paine¹², suggerisce che “deve esistere una dotazione di capitale (eredità minima) assegnata a tutti all’ingresso nell’età adulta”. Questa dotazione dovrebbe essere finanziata con il gettito di un’imposta sui redditi di capitale e dovrebbe essere condizionata a determinati utilizzi, in particolare a un investimento in istruzione o formazione.

La proposta del Forum ipotizza che al compimento dei 18 anni venga trasferita a ogni ragazza/o un’eredità pari a 15.000 euro (pari al 10,5% della ricchezza media pro-capite – equivalente a circa €143.086¹³ nel 2016 –, una quota molto inferiore a quella ipotizzata da Piketty), universale e non condizionata. Dato che ogni anno, in media, diventano adulti circa 580.000 ragazzi/e, il costo totale ammonterebbe a 8-9 miliardi di euro. Questa somma po-

trebbe essere ricavata da un'imposta su tutte le eredità e donazioni di dimensioni rilevanti (al di sopra di 500.000 euro), che gravi quindi sulla fascia del 5% più ricco, per un totale di contribuenti che potrebbe risultare di circa 30.000 persone. Il gettito di questa imposta potrebbe coprire circa $\frac{3}{4}$ del costo della dotazione universale di ricchezza.

La proposta del Forum è certamente di più facile applicabilità rispetto agli obiettivi indicati da Piketty. Il capitale attribuito ad ogni ragazzo/a al compimento della maggiore età, dovrebbe consentire, anche se provenienti da famiglie in condizioni di relativa povertà, opportunità di formazione e di inserimento nel mondo del lavoro più simili a quelle di cui gode chi proviene da famiglie più agiate. Ma certamente il problema delle disuguaglianze nella distribuzione della proprietà non viene affrontato con misure di questo tipo e richiedono invece interventi più radicali.

8. Un lavoro garantito a salario minimo

Per ridurre la disoccupazione in una prospettiva di riduzione delle disuguaglianze Anthony Atkinson¹⁴ propone che il governo adotti “un obiettivo esplicito per prevenire e ridurre la disoccupazione e [debba] sostenere tale obiettivo offrendo un impiego pubblico garantito a salario minimo a quanti lo cercano”, per un numero di ore alla settimana (35 ore), presso un ente pubblico o un'istituzione non profit riconosciuta. Tenendo conto della libertà di movimento garantita dall'articolo 26 del TFUE all'interno dell'Unione europea, Atkinson suggerisce che il lavoro garantito possa essere introdotto per i disoccupati di lungo

periodo (iscritti nelle liste di disoccupazione da più di dodici mesi) che in precedenza abbiano versato contributi all'Assicurazione sociale per almeno dodici mesi, indipendentemente dalla nazionalità.

I lavoratori che godono di questo lavoro dovrebbero essere impiegati in servizi di pubblica utilità e dovrebbero rappresentare una soluzione non di breve periodo, bensì contribuire a rafforzare le prestazioni pubbliche che si sono ridotte negli anni recenti a causa delle politiche di bilancio restrittive adottate dalla maggior parte dei paesi europei al fine di rientrare nei parametri del Patto di Stabilità e Crescita¹⁵. La proposta di Atkinson che lo Stato agisca come datore di lavoro di ultima istanza presenta un innegabile messaggio destinato a tutti i lavoratori: “nessuno è così piccolo da poter fallire”. La sua fattibilità dipende da un insieme di fattori, fra cui il più rilevante riguarda la disponibilità di risorse per sostenere i costi del programma, ma in ogni caso rappresenta il segnale che la soluzione del problema dell'occupazione non può più essere affidata unicamente ai meccanismi di mercato.

Riguardo all'idea di Atkinson e di Piketty di proporre a tutte le persone che lo desiderino un'occupazione a tempo pieno con un salario minimo di livello accettabile, è giusto fare riferimento alle proposte innovative di Ernesto Rossi, di natura simile, anche se Rossi ritiene prioritario un obiettivo diverso, ossia la “abolizione della miseria”. In questa prospettiva, Rossi propone come soluzione la fornitura gratuita dei beni privati e dei servizi pubblici essenziali per una vita dignitosa, prodotti attraverso prestazioni personali di un “esercito del lavoro”.

“I giovani dei due sessi, – scrive Rossi¹⁶ – terminata la loro preparazione scolastica, sarebbero obbligati a prestare servizio in tale esercito per un certo periodo di tempo: mettiamo per due anni. Col prodotto che si otterrebbe dal lavoro di questi giovani si dovrebbe provvedere, oltre che al loro mantenimento, al mantenimento di tutte le persone che ne facessero domanda e alla fornitura degli altri servizi pubblici gratuiti”. E giustifica questa sua proposta sulla base di tre argomentazioni. In primo luogo, “il servizio del lavoro obbligatorio toglierebbe all’assistenza statale quel carattere umiliante di elemosina che finora ha sempre avuto”. Inoltre, “il servizio nell’esercito del lavoro farebbe sentire a ogni individuo in modo più immediato i rapporti di solidarietà che lo avvincono agli altri membri del consorzio civile”. Infine, “con l’esercito del lavoro si sarebbe sicuri che tutti sopporterebbero una eguale quota del costo dei servizi pubblici a vantaggio della collettività”. Naturalmente, “lo Stato dovrebbe fornire all’esercito del lavoro e alle amministrazioni incaricate dei servizi pubblici gratuiti i fondi, raccolti con il sistema delle imposte, per pagare i dirigenti, gli istruttori, i medici ecc., e per comprare sul mercato quei beni che sarebbe un eccessivo sperpero far produrre direttamente dai giovani: alcune materie prime, l’energia elettrica ecc. In cambio lo Stato potrebbe ottenere dall’esercito del lavoro molti servizi che oggi fa compiere da impiegati”.

La proposta della creazione di un “esercito del lavoro” si avvicina all’idea di introdurre un servizio civile obbligatorio, ma rispetto a questa si differenzia proprio per la finalità che intende perseguire, che è di fornire a coloro che

si trovano in una situazione di disagio i beni e servizi essenziali per una vita dignitosa. Il servizio civile obbligatorio rientra invece nell’alveo dell’economia sociale, in quanto prevede che tutti i giovani dedichino una parte della loro vita lavorativa a favore della comunità, provvedendo alla fornitura di beni e servizi che possono migliorare la qualità della vita dei cittadini, di ogni livello di reddito, e che non vengono prodotti – o vengono prodotti in misura insufficiente – dal mercato. Ma entrambe le proposte, dell’esercito del lavoro e del servizio civile obbligatorio, hanno un elemento fondamentale in comune: accanto al lavoro nei settori produttivi deve crescere lo spazio destinato all’impiego di forza lavoro per finalità sociali, contribuendo a creare, come sottolinea Beck¹⁷, una vita sociale più partecipata e sostenuta da rapporti di solidarietà che il mercato tende a offuscare.

Per riprendere le parole di Beck, “il lavoro di impegno civile è lavoro a favore di terzi legato a progetti, cooperativo e auto-organizzato ed eseguito sotto la regia di un imprenditore per il bene comune. Il lavoro di impegno civile non viene retribuito, ma ricompensato attraverso il reddito di cittadinanza, che assicura l’autonomia materiale del lavoro di impegno civile. Il suo minimo è calcolato secondo i parametri utilizzati per il calcolo delle indennità di disoccupazione e degli assegni sociali. Viene integrato attraverso fondi comunali e i profitti conseguiti con il lavoro di impegno civile. Tuttavia, chi percepisce il reddito di cittadinanza non è un beneficiario di sussidi sociali o di disoccupazione, poiché svolge la sua attività all’interno di iniziative volontarie di pubblica utilità. Inoltre, se non lo

desidera, non è a disposizione del mercato del lavoro. Non è un disoccupato”¹⁸.

Il lavoro di impegno civile ha quindi un grande significato economico, offrendo nuovi sbocchi professionali a una forza lavoro che non riesce a trovare occupazione nel settore della produzione e della commercializzazione di beni per il mercato, ma ha anche un profondo significato etico e politico. Il mercato soddisfa i bisogni individuali che si traducono in domanda monetaria, mentre il lavoro di impegno civile rende il lavoratore un cittadino che dispone di sé e del suo tempo di lavoro e, al contempo, lavora per il bene comune, ridando vigore al senso di comunità e rafforzando alla base la vita democratica.

9. Un nuovo contratto sociale per garantire i lavoratori

Le proposte di Piketty e Atkinson rappresentano un progetto radicale di riduzione delle disuguaglianze, Ma difficilmente possono vedere la luce in un arco temporale limitato. La misura che sembra possibile introdurre nel medio periodo è l'aumento del grado di progressività e l'introduzione di una qualche forma di imposizione patrimoniale, che colpisca anche i redditi patrimoniali non produttivi di reddito. Di più difficile realizzazione sembrano invece l'introduzione di un reddito di base universale — anche se tentativi in questa direzione si sono manifestati in paesi diversi — e, soprattutto, la revisione del sistema ereditario per garantire, con il pagamento di imposte gravose sulle successioni e donazioni, un'eredità minima a tutti giovani al raggiungimento della maggiore età.

Una prospettiva diversa, meno radicale, ma non minimalista, è quella adottata da Minouche Shafik¹⁹, che si colloca nella scia della tradizione riformista di William Beveridge e del suo famoso *Beveridge Report* del 1942²⁰, che ha dato origine al moderno *Welfare State* nel Regno Unito. Shafik rileva come le trasformazioni recenti nel mondo del lavoro abbiano rafforzato la flessibilità, favorendo le imprese con una maggiore libertà di ridurre l'occupazione di forza lavoro in presenza di flessioni della domanda, ma con un costo sociale rappresentato da una minore sicurezza e da un sostegno più limitato per i lavoratori in difficoltà. Gli effetti negativi di queste scelte politiche si risentono in misura minore nei paesi dell'Europa del Nord, dove le spese per l'istruzione e per il *retraining* dei lavoratori sono 10 volte più elevate che negli Usa e in Gran Bretagna. Ma, in ogni caso, è necessario che le misure destinate ad aumentare la sicurezza del lavoro vengano generalizzate, per assicurare a tutti un reddito minimo in grado di garantire un livello di vita decente, e siano estese ai lavoratori *part time* e con orari flessibili, facilitando altresì il passaggio ad altri lavori, anche attraverso l'acquisizione di nuovi *skills*.

Shafik rileva che un salario minimo non rappresenta la garanzia di un reddito adeguato per tutti i lavoratori, in quanto un salario troppo elevato rende difficile l'impiego per i lavoratori *unskilled*, e deve essere comunque strutturato in modo tale da incentivare un ritorno al lavoro produttivo. La maggiore flessibilità sul mercato del lavoro deve essere bilanciata da un grado più elevato di sicurezza, disponendo benefici per tutti i lavoratori indipendente-

mente dalla natura del loro contratto, mentre la soluzione migliore per i lavoratori disoccupati è l'introduzione di una *negative income tax* e per sostenere le famiglie povere qualche forma di trasferimenti in denaro. Per quanto riguarda il reddito di base, il limite è rappresentato dai costi proibitivi di questa misura se si vuole che sia efficace, mentre per l'eredità minima non appare sufficiente dotare tutti i giovani al raggiungimento dell'età adulta di una dotazione minima di capitale, se questa misura non è accompagnata da un sistema educativo e di formazione professionale che garantisca uguaglianza di opportunità.

La conclusione raggiunta è che un livello di vita decente per tutti è possibile con misure di riforma incisive, anche se non radicali come quelle proposte da Piketty. E, in particolare, fra queste misure Shafik conclude che “una dotazione dedicata all'istruzione e alla riqualificazione [...] sarebbe una soluzione più accettabile e, nel lungo periodo, un modo più efficace di investire nelle generazioni future e conseguire l'equità. Come ha affermato Arthur Lewis, il grande economista e premio Nobel della London School of Economics, “la cura fondamentale per la povertà non è il denaro, sono le conoscenze”²¹.

10. La redistribuzione come bene pubblico locale

Una volta definito il quadro delle misure che sono ipotizzabili per ridurre l'attuale disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e delle proprietà, il problema che si pone è quello di individuare il livello di governo cui deve essere affidato questo compito. Per quanto riguarda la redistribu-

zione interpersonale dei redditi, essa è assai estesa all'interno degli Stati membri, ma è ancora ridotta a livello europeo, anche se qualche significativa innovazione in questo settore sembra emergere a seguito della pandemia del Coronavirus. All'Unione europea fanno capo invece, in misura ancora limitata, ma comunque significativa, politiche di perequazione territoriale, la cui giustificazione di fondo, oltre a motivi di equità, risiede anche nel fatto che, a causa dei differenti livelli di reddito pro-capite, la capacità fiscale varia da paese a paese, con la conseguenza che, al fine di fornire lo stesso livello di servizi, i governi delle aree meno sviluppate sono costretti a imporre aliquote più elevate, favorendo lo spostamento di fattori produttivi dovuto a motivi fiscali e provocando così una distribuzione inefficiente delle risorse.

In realtà, da un punto di vista politico, sembra esserci soltanto uno spazio limitato, nell'immediato, per un rafforzamento dei processi redistributivi interpersonali all'interno dell'Unione. Se si risale alle sue origini, la politica di redistribuzione interpersonale del reddito non si avvia come una politica pubblica, ma viene gestita dai privati e si fonda sul sentimento di solidarietà, che è più forte a livello locale, dove si manifestano relazioni *face to face*, mentre tende a diminuire man mano che aumentano le dimensioni territoriali. È evidentemente più facile che esista un sentimento di solidarietà dove vi sono relazioni personali, in quanto la solidarietà nasce dal fatto che vi è un'interdipendenza nelle funzioni di utilità e si manifestano effetti esterni positivi se si riduce la povertà. Se si affida ai livelli superiori di governo la funzione di redistribuzione, l'entità della

politica redistributiva tende a diminuire proprio perché diventa più difficile far valere un effettivo sentimento di solidarietà²².

Nel periodo più recente, e anche in occasione delle difficoltà emerse durante l'emergenza sanitaria, si è manifestato un rafforzamento delle manifestazioni di solidarietà a livello locale, attraverso l'impegno di singoli individui o di organizzazioni di volontariato. Si è in questo caso ritornati, in un certo senso, alle origini della politica perequativa, senza tuttavia perdere l'efficacia che si è realizzata a livello nazionale con la creazione dei grandi sistemi di sicurezza sociale che caratterizzano il modello europeo. Se la redistribuzione interpersonale, e quindi la riduzione delle diseguaglianze, rimane largamente affidata ai livelli inferiori di governo, che sono tra l'altro quelli che già se ne occupano in misura prevalente, appare tuttavia necessario promuovere in prospettiva, a livello europeo, la definizione di standard comuni che limitino le diseguaglianze nella distribuzione del reddito negli Stati membri in misura compatibile con gli obiettivi del modello sociale europeo, e garantendo così il rispetto delle prescrizioni dell'Articolo 3 del Trattato sull'Unione europea²³.

11. Conclusioni

Nella teoria tradizionale della finanza pubblica e, in particolare, nel disegno delle funzioni economiche da attribuire all'ente pubblico proposto da Musgrave²⁴, il compito di realizzare una redistribuzione del reddito al fine di avvicinarsi all'assetto distributivo preferito all'interno di una

data comunità viene generalmente affidato al livello centrale. La ragione di questa scelta è legata alla mobilità delle persone che hanno la possibilità di trasferirsi da un posto all'altro sul territorio in cerca della località dove, a parità di altre condizioni, il carico fiscale risulta più leggero. Una politica fortemente redistributiva rischia pertanto di essere vanificata dal fatto che i contribuenti più agiati si trasferiranno nelle località dove, ad esempio, la progressività dell'imposizione sul reddito è più ridotta, mentre dove si fa una politica redistributiva affluiranno persone con redditi bassi per godere di una protezione sociale più forte.

Nell'esperienza dell'Unione europea, si è largamente realizzata una redistribuzione territoriale delle risorse a favore delle regioni meno favorite, ma è esclusa una politica redistributiva a livello interpersonale, che rimane compito degli Stati membri in quanto deve rispondere a una struttura delle preferenze sociali, per quanto riguarda l'ottima distribuzione del reddito, che è diversificata sul territorio. In sostanza, i Trattati non considerano l'ipotesi che la mobilità delle persone — che è garantita dall'articolo 26.2 del TFUE — possa rendere difficile l'attuazione di politiche redistributive differenziate fra i diversi paesi membri. In realtà, l'ipotesi dei Trattati appare oggi del tutto inadeguata, soprattutto nel caso che si prevedano misure radicali di redistribuzione come quelle proposte da Piketty.

Gli estensori dei Trattati europei, da Roma a Maastricht, hanno sempre considerato l'imposizione diretta come materia che rientra nel dominio della politica fiscale nazionale in quanto attributo essenziale della sovranità e, su questa

base, il ravvicinamento delle legislazioni, previsto dall'articolo 114.1 TFUE, non si applica in generale alle disposizioni fiscali (articolo 114.2). Questa norma implica che sono possibili divergenze significative negli assetti fiscali dei diversi paesi membri, con l'eccezione prevista dall'articolo 116²⁵, mentre un processo di armonizzazione è previsto soltanto per il settore dell'imposizione indiretta, sulla base giuridica costituita dall'articolo 113²⁶.

La giustificazione in termini economici di questa disposizione è legata all'impostazione originaria del Trattato di Roma, che prevede la creazione (per tappe) di un mercato comune e che considera fondata l'ipotesi di una traslazione in avanti sui prezzi dell'imposizione indiretta, con effetti negativi per la competitività di beni e servizi del paese in cui le aliquote di imposta fossero più elevate. Per questa ragione il Trattato prevede l'applicazione del principio della tassazione nel paese di destinazione per le imposte indirette, con un ristorno dell'imposta pagata nel paese esportatore e un prelievo alla frontiera con le aliquote del paese importatore.

Per quanto riguarda l'imposizione diretta, l'ipotesi sottintesa nelle disposizioni dei Trattati è che il prelievo rimanga a carico del contribuente di diritto, senza incidere sul livello dei prezzi dei beni e servizi prodotti e, quindi, senza limitare la competitività esterna di un paese. In realtà, la situazione oggi è molto diversa e l'esistenza di differenziali fiscali significativi si è fatta da tempo già sentire negativamente per quanto riguarda l'imposizione delle attività finanziarie e il prelievo sulle società. In entrambi i settori

qualche passo in avanti si è fatto, da ultimo con l'accordo raggiunto nel dicembre 2021 in sede OECD, con l'adesione di 136 paesi, per l'adozione di una *global minimum tax*.

Un problema analogo sembra presentarsi oggi anche per quanto riguarda l'imposizione sul reddito o sul patrimonio delle persone fisiche, nella misura in cui l'Europa tenda a muoversi progressivamente nella direzione di una riduzione delle diseguglianze, adottando misure redistributive che seguano la linea indicata nei lavori di Piketty. Il quadro tracciato in precedenza è complesso e articolato, ma in queste conclusioni è opportuno soffermarsi su un punto istituzionale di grande rilievo. Il compito di ridurre le disparità nella distribuzione del reddito e delle proprietà, di introdurre un reddito di base e un'eredità minima, di attribuire alle istituzioni pubbliche ai diversi livelli il ruolo di datore di lavoro di ultima istanza è a tutt'oggi affidato in misura prevalente agli Stati membri dell'Unione europea. Ma il raggiungimento di questi obiettivi presuppone tuttavia che a livello europeo siano fissate delle linee guida, che tutti i paesi membri siano tenuti a seguire, al fine di conseguire gli obiettivi definiti sinteticamente nell'articolo 3 del TUE.

L'Unione dovrà in primo luogo provvedere a eliminare i paradisi fiscali che rimangono al suo interno e a fissare livelli minimi di prelievo nel settore dell'imposizione diretta per evitare che una concorrenza fiscale al ribasso provochi distorsioni nell'allocazione ottimale delle risorse. A sua volta, il bilancio europeo dovrà garantire, oltre alla stabilizzazione del livello del reddito in presenza di fenomeni

deflattivi, adeguate risorse da destinare ai paesi membri per garantire la coesione sociale nell'ipotesi di fasi recessive determinate da shock esogeni, come è avvenuto a seguito della pandemia con l'approvazione di SURE – finanziato con l'emissione di *social bonds* dell'Unione – per sostenere l'erogazione di consistenti sussidi di disoccupazione nei paesi più colpiti dalla caduta dell'occupazione, o come dovrà necessariamente avvenire anche a seguito della crisi ucraina.

Da un punto di vista istituzionale è quindi inevitabile che il perseguimento di un obiettivo di equità sociale e di riduzione delle diseguaglianze debba realizzarsi nel quadro di un modello istituzionale di natura federale e, più specificamente, nel quadro di un sistema di federalismo fiscale, in cui siano adeguatamente garantite non solo le esigenze finanziarie del livello europeo rispetto al bilancio dell'Unione, ma anche i bisogni dei livelli di governo intermedi, a partire dagli Stati membri fino ai poteri locali nelle loro diverse articolazioni. Anche in questo caso è fondamentale il riferimento al modello di Kenneth Wheare²⁷ del federalismo come assetto istituzionale che garantisce l'unità nella diversità, garantendo al contempo le esigenze che possono essere soddisfatte con interventi comuni a livello europeo e le diversità che nascono dalle preferenze dei vari livelli di governo, in modo tale da garantire la massimizzazione del benessere dell'insieme dei cittadini europei.

Note

- 1 R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill, 1959. Musgrave per la finanza pubblica distingue una funzione allocativa, una redistributiva e una di stabilizzazione del ciclo economico.
- 2 Il presidente Emmanuel Macron, di fronte alla remunerazione proposta per il ceo di Stellantis e alle polemiche che ne sono seguite, ha sostenuto che l'Europa deve creare una nuova governance e imporre un tetto agli emolumenti dei manager, altrimenti la società civile “esploserà”. Ancor più clamorosi sono gli stipendi di molti ceo americani, a causa anche del meccanismo delle *stock option*.
- 3 T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza*, La nave di Teseo, Milano, 2021.
- 4 T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2018; T. Piketty, *Capitale e ideologia*, La Nave di Teseo, Milano, 2020.
- 5 Sui limiti teorici : H. W. Arndt, The "Trickle-down Myth", in *Economic Development and Cultural Change*, Oct. 1983, Vol. 32, No. 1, pp. 1-10. Per un'analisi degli effetti: Center for American Progress, *Trickle-Down Tax Cuts Don't Create Jobs*, Aug 24, 2017 (<https://www.americanprogress.org/article/trickle-tax-cuts-dont-create-jobs/>).
- 6 Il superamento della carta moneta e la sostituzione con una moneta digitale, processo che è già in corso, prevede necessariamente che tutti dispongano di un conto corrente bancario ed è quindi strettamente legata all'ipotesi, che verrà descritta nel paragrafo successivo, dell'attribuzione di un reddito di base da versare automaticamente sul conto dei contribuenti.
- 7 “*L'intérêt d'un revenu universel est son caractère automatique: tout le monde reçoit le revenu universel ; tout le monde paie un impôt sur le revenue qui commence au premier euro de revenu d'activité gagné; seul le solde entre le revenu universel et l'impôt sur le revenu est versé ou prélevé tous le*

- mois dans le cadre du prélèvement à la source“ (P-A. Muet, *Un impôt juste, c'est possible !*, Seuil, Paris, 2018, p. 210).
- 8 “Le vingt dernières années se caractérisent par une importante progression du financement public de la protection sociale en Europe, estompant progressivement la distinction traditionnelle entre le modèle bismarckien à base professionnelle et le modèle beveridgien où le financement public joue un rôle essentiel“ (P-A. Muet, *Un impôt juste, c'est possible !*, Seuil, Paris, 2018, pp. 153-154).
 - 9 T. Piketty, *Una breve storia dell'uguaglianza*, La nave di Teo, Milano, 2021, p. 256.
 - 10 A. B. Atkinson, *Diseguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, pp. 173-176.
 - 11 Forum Diseguaglianze e Diversità, *15 proposte per la giustizia sociale ispirate dal Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Roma, marzo 2019.
 - 12 A. Majocchi, *Per un 'dividendo ambientale' di cittadinanza*, Centro Studi sul Federalismo, Torino, Commento n. 140, 5 febbraio 2019.
 - 13 Forum Diseguaglianze e Diversità, *15 proposte per la giustizia sociale ispirate dal Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Roma, marzo 2019, p. 146.
 - 14 A. B. Atkinson, *op. cit.*, pp. 144-150.
 - 15 P. Tcherneva, *La Garantie d'emploi. L'arme sociale du Green New Deal*, La Decouverte, 2021.
 - 16 E. Rossi, *Abolire la miseria*, Bari, Editori Laterza, 1977.
 - 17 U. Beck, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto della sicurezza e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000.
 - 18 U. Beck, *op. cit.*, p. 186.
 - 19 M. Shafik, *What We owe Each Other*, Princeton University Press, Princeton, 2021 (trad. it. *Quello che ci unisce*, Milano, Mondadori, 2021).
 - 20 W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Alabaster Passmore Editor, Maidstone, November 1942.
 - 21 M. Shafik, *op. cit.*, p. 135 (della traduzione italiana).
 - 22 M. Pauly, “Income Redistribution as a Local Public Good”, in *Journal of Public Economics*, 2, 1973, pp. 35-58.
 - 23 «L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale» (art. 3, Trattato sull'Unione Europea).
 - 24 R.A. Musgrave, *op. cit.*
 - 25 “Qualora la Commissione constati che una disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provoca, per tal motivo, una distorsione che deve essere eliminata, essa provvede a consultarsi con gli Stati membri interessati. Se attraverso tale consultazione non si raggiunge un accordo che elimini la distorsione in questione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le direttive all'uopo necessarie. Può essere adottata ogni altra opportuna misura prevista dai trattati”.
 - 26 Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.
 - 27 “By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinated and independent” (K.C. Wheare, *Federal Government*, London, Oxford Univ. Press, 1963, p. 10).

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8
10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it

 [@CSFederalismo](https://twitter.com/CSFederalismo)