

## Il ritorno della disuguaglianza: 70 anni di politica del *welfare* passati invano?

(Domenico Moro)

### 1. Introduzione.

Il problema della disuguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza sta facendo la sua ricomparsa, con le sue nefaste conseguenze sulla tenuta della solidarietà di una moderna comunità politica e l'impulso che dà alla rinascita del populismo. Il fenomeno è più evidente negli Stati Uniti, ma anche in Europa la tendenza è sostanzialmente la stessa. Vale a dire che mentre fino agli anni settanta del Novecento, la quota del reddito nazionale che affluisce al 10% della popolazione più ricca si è progressivamente ridotta a favore del restante 90%, da allora la tendenza si è invertita, tanto che, su questo argomento, negli ultimi anni, è comparsa una ricca produzione di studi e ricerche. Stupisce però che questa consapevolezza resti confinata al mondo dell'accademia e non abbia ancora coinvolto la politica, in particolare in Europa. Ciò sembra ancora più paradossale, se si pensa che l'avvento del socialismo si è largamente fondato sull'assunto che libertà e uguaglianza politica tra i cittadini sul piano unicamente formale non avrebbe assicurato loro pari opportunità: una maggior uguaglianza anche sul piano materiale è sempre stata considerata una condizione sostanziale dell'affermazione dei valori della libertà e della democrazia. Pertanto, quanto più ci si allontanerà da una situazione di maggior uguaglianza distributiva tra i cittadini di una comunità politica, tanto più le istituzioni formali della libertà, della democrazia e della giustizia sociale saranno messe in discussione e la coesione sociale, lentamente, si allenterà, dando spazio all'emergere di tendenze populiste. In questo lavoro si analizzeranno le dimensioni economiche del fenomeno, le sue ragioni politiche e il contributo che possono dare il federalismo e la realizzazione di una unione federale europea a ristabilire migliori condizioni di uguaglianza tra i cittadini dell'Europa e, in futuro, del mondo.

Recentemente, la rivista "MicroMega" ha dedicato un numero speciale della sua edizione al tema della disuguaglianza. Il titolo che è stato scelto dalla rivista è *Il ritorno dell'eguaglianza*, mettendo l'accento sull'urgenza di promuovere politiche maggiormente egualitarie<sup>1</sup>. Il titolo che si è voluto dare a questo lavoro è diverso, in quanto mette piuttosto l'accento sul *ritorno della disuguaglianza*. Ovviamente, con esso non si intende affatto sostenere che ci siamo lasciati alle spalle un mondo in cui il valore dell'eguaglianza fosse stato raggiunto in misura soddisfacente e che si è ora entrati in una fase in cui esso è di nuovo messo in discussione. Certamente, però, nei primi decenni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, la disuguaglianza, almeno nei paesi industrializzati dell'Occidente, al contrario di quanto sta succedendo oggi, si stava riducendo. Richiamando l'attenzione sull'esperienza passata, si possono pertanto recuperare le istituzioni, interne ed internazionali, che hanno reso possibili politiche più egualitarie di quelle attuali. Questo richiamo consente di evitare di attribuire responsabilità improprie, come potrebbe essere se ci si limitasse ad imputare la responsabilità ad aggressive politiche conservatrici o a deboli politiche riformiste, come suggerirebbero le tradizionali distinzioni tra "destra" e "sinistra" con cui vengono classificate le grandi tendenze politiche nazionali. In effetti, in base a quanto Norberto Bobbio rispose, ponendosi il problema di chiarire cosa si intende oggi per "destra" e "sinistra", si conviene con la definizione secondo cui la prima è inegualitaria e la seconda egualitaria, **una distinzione decisiva per quanto sostenuto in questo lavoro**<sup>2</sup>. Però,

<sup>1</sup> *Il ritorno dell'eguaglianza*, MicroMega, aprile 2013,

<sup>2</sup> Norberto Bobbio, *Destra e sinistra*, Donzelli Editori, Roma, 2004 (quarta edizione). Bobbio ha dato una risposta più articolata: "Se mi si concede che il criterio rilevante per distinguere la destra e la sinistra è il diverso atteggiamento rispetto all'ideale dell'uguaglianza, e il criterio rilevante per distinguere l'ala moderata e quella estremista, tanto nella destra quanto nella sinistra, è il diverso atteggiamento rispetto alla libertà, si può ripartire schematicamente lo spettro in cui si collocano dottrine e movimenti politici, in queste quattro parti: a) all'estrema sinistra stanno i movimenti insieme egualitari e autoritari, di cui l'esempio storico più importante, tanto da essere diventata un'astratta categoria applicabile, ed effettivamente applicata, a periodi e situazioni storiche diverse, è il giacobinismo; b) al centro sinistra, dottrine e movimenti insieme egualitari e libertari, per i quali potremmo oggi usare l'espressione "socialismo liberale", per comprendervi tutti i partiti socialdemocratici, pur nelle loro diverse prassi politiche; c) al centro destra, dottrine e movimenti insieme libertari e inegualitari, entro cui rientrano i partiti conservatori, che si distinguono dalle destre reazionarie per la loro fedeltà al metodo democratico, ma, rispetto all'ideale dell'uguaglianza, si attestano e si

una prima risposta sbrigativa potrebbe essere quella di attribuire i livelli raggiunti dalla disuguaglianza esclusivamente alle politiche liberiste degli ultimi decenni: queste ultime hanno sicuramente avuto un ruolo importante in questo esito negativo, ma da sole non spiegano cosa è successo. Un'altra risposta, altrettanto sbrigativa, sarebbe quella di attribuire le responsabilità a quella parte politica europea che più di altre avrebbe dovuto presidiare le politiche egualitarie, vale a dire lo schieramento progressista, ma che da tempo sembra averlo dimenticato. Del resto, la prova più evidente della decadenza politica, prima che morale, dello schieramento di sinistra è data da quanto è successo recentemente in Francia. Jérôme Cahuzac, membro del partito socialista al governo, che ricopriva addirittura la carica di Ministro del bilancio e avrebbe dovuto recuperare maggiori risorse pubbliche attraverso la lotta all'evasione fiscale, è risultato essere lui stesso un evasore<sup>3</sup>.

Come aveva detto Mario Albertini a suo tempo, *“non sono i partiti che hanno messo in crisi lo Stato, ma è lo Stato nazionale ad aver messo in crisi i partiti”*. Con questo Albertini intendeva dire che gli Stati nazionali europei non sono più il quadro entro il quale i partiti, di destra o di sinistra, possono condurre un sano confronto tra di loro, per consolidare od affermare i valori di fondo cui si ispirano ed in cui la stragrande maggioranza della società europea si riconosce. Quello cui si sta assistendo oggi in Europa all'interno degli Stati nazionali è, piuttosto, una profonda confusione di ruoli, il cui esito è l'impossibilità per l'opinione pubblica nazionale di distinguere nettamente tra “destra” e “sinistra”<sup>4</sup>. Invece, l'Europa ha bisogno di un sano confronto tra schieramenti politici opposti. Come aveva già fatto notare a suo tempo John Stuart Mill *“anche in politica è quasi un luogo comune che un partito dell'ordine o della stabilità e un partito del progresso o delle riforme sono entrambi elementi necessari di una vita politica sana, fino a quando uno dei due non avrà così ampliato la sua visione delle cose da diventare un partito ugualmente d'ordine e di progresso, che sappia distinguere ciò che va conservato da ciò che va abolito. Ambedue questi atteggiamenti mentali derivano la loro utilità dalle carenze dell'altro; ma è in larga misura l'opposizione dell'altro a mantenerli entrambi nei limiti della ragione. Se le opinioni favorevoli alla democrazia e all'aristocrazia, alla proprietà e all'uguaglianza, alla cooperazione e alla competizione, al lusso e alla frugalità, alla socialità e all'individualità, alla libertà e alla disciplina, e a tutte le altre opposizioni intrinseche alla vita quotidiana, non vengono espresse con uguale libertà e fatte rispettare con uguale talento e energia, non vi è alcuna probabilità che i due elementi ricevano un trattamento equo: la bilancia penderà certamente da una parte o dall'altra”*<sup>5</sup>. All'interno del quadro politico nazionale l'equilibrio tra i due schieramenti politici si è oggi rotto e la bilancia pende soprattutto dalla parte dei valori e delle politiche che premiano l'ineguaglianza.

L'intento di questo lavoro, e del titolo che si è scelto, è quindi quello di provare a contribuire a una riflessione più profonda su cosa è cambiato rispetto a quanto stava succedendo negli anni del secondo dopoguerra e che possa aiutare a individuare le politiche migliori per ripristinare le condizioni che, allora, stavano portando a una progressiva riduzione della disuguaglianza. A pochi mesi dalle prossime elezioni europee, l'intento è di dare un contributo a questo dibattito, affinché le grandi correnti ideologiche europee ritrovino le motivazioni profonde che hanno dato origine ai movimenti politici di *destra* e di *sinistra* (nel senso che Bobbio ha dato a questi due termini) e, soprattutto, ad un sano equilibrio tra di loro. La frase di Albertini che si è ricordata sopra deve quindi essere aggiornata, affinché non si forniscano

---

*arrestano sull'uguaglianza di fronte alla legge, che implica unicamente il dovere da parte del giudice di applicare imparzialmente le leggi; d) all'estrema destra, dottrine e movimenti antiliberali e antiegalitari, di cui credo sia superfluo indicare esempi storici ben noti come il fascismo e il nazismo”* (pp. 143).

<sup>3</sup> Emeline Cazi, David Revault d'Allonnes, Thomas Wieder, *Le gouvernement embarrassé par les accusations contre Jérôme Cahuzac*, Le Monde, 7 dicembre 2012.

<sup>4</sup> In una recente produzione cinematografica (“Viva la libertà”, 2013) il protagonista, segretario del partito di opposizione, nel corso in un comizio pronuncia una frase quanto mai attuale: *“Si sono impossessati delle nostre parole d'ordine e ne hanno stravolto il significato!”*. È certamente vero per il concetto di “federalismo”, che per la Lega Nord è sinonimo di divisione e per i federalisti è sinonimo di unità su spazi sempre più estesi e per il concetto di “riformismo”, che una volta identificava lo schieramento progressista, ed oggi l'ha fatto suo anche lo schieramento conservatore.

<sup>5</sup> John Stuart Mill, *On liberty*, J. W. Parker and Son, Londra, 1859 (trad. It., *Saggio sulla libertà*, Milano, il Saggiatore, 2009, pp. 65-66).

giustificazioni all'inerzia dei partiti europei. Le prossime elezioni europee e la possibilità di candidare una personalità al ruolo di Presidente della Commissione europea - anche se questa non è ancora un vero e proprio governo federale - che si responsabilizzi su un preciso programma elettorale europeo, sono l'occasione per ridare alla destra ed alla sinistra il ruolo che l'asfittico quadro nazionale nega ad entrambi. Se sarà così, si aprirà una grande stagione politica, in cui quest'ultima ritroverà il suo vero ruolo, i giovani potranno ritrovare l'interesse verso di essa e, soprattutto, si aprirà una grande stagione per l'Europa e per il mondo. Il ritorno della disuguaglianza, fino ad oggi, sembra infatti dirci che settant'anni di politica del *welfare* sono passati invano.

## 2. La dimensione economica della disuguaglianza

La disuguaglianza è qui analizzata con riferimento ai soli aspetti economici e principalmente, anche per un problema di disponibilità di dati, agli Stati Uniti ed ai maggiori Stati europei. Solo quando il fenomeno è utile ai fini delle tesi che si sostengono nel presente lavoro, si farà riferimento ad altre singole aree del mondo. In questo paragrafo, in particolare, saranno analizzate la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e quella della ricchezza netta. Ci si soffermerà, inoltre, su due fatti su cui l'attenzione della letteratura sull'argomento ha appena cominciato a soffermarsi, in quanto mettono in luce due elementi nuovi, legati, da un lato, ad un radicale spostamento della ricchezza netta dalle mani dello Stato a quello dei privati e, dall'altro, alla progressiva integrazione delle economie su scala mondiale e che viene correntemente chiamata "globalizzazione". Nel corso del presente lavoro, si farà inoltre ricorso agli indici che sono generalmente presi in considerazione per misurare la disuguaglianza, il decile o il percentile dell'unità economica di analisi più ricca presa come riferimento e che, nella maggior parte dei casi cui si fa qui riferimento, è costituita dall'unità *famiglia*.

### a) La disuguaglianza nella distribuzione dei redditi.

L'analisi della disuguaglianza inizia dagli Stati Uniti in quanto, spesso, si avanza un paragone tra la Grande Depressione degli anni '30 e l'attuale Grande Recessione. In effetti, negli USA, la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, a cominciare dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso, ha assunto una dimensione rilevante, ma non nuova, e per ritrovare la medesima sperequazione con riferimento al decile più ricco degli Stati Uniti, occorre risalire all'inizio del XX secolo<sup>6</sup>. L'aspetto su cui più si è concentrata l'attenzione della pubblicistica recente è la distribuzione dei redditi, con particolare riferimento all'evoluzione dei redditi della quota più ricca della popolazione, e in particolare dell'1% più ricco<sup>7</sup>. Anche se quest'analisi particolare mette in evidenza aspetti rilevanti del fenomeno della disuguaglianza, ai fini delle indicazioni politiche ed economiche che se ne possono trarre, si ritiene qui più significativo riferirsi almeno al decile più ricco della popolazione, anche perché si tratta di una percentuale significativa dal punto di vista politico. In un lavoro pionieristico, Thomas Piketty e Emmanuel Saez hanno analizzato l'evoluzione dei redditi ante-imposte, *dichiarati*, negli USA dal 1918 al 1998, recentemente estesa al 2012, relativamente al 10% più ricco ed alle diverse componenti del reddito<sup>8</sup>. Il lavoro di Piketty-Saez prende in considerazione redditi con riferimento a più origini degli stessi, ma che qui, a fini espositivi, vengono raggruppati in due componenti: da un lato, i redditi da lavoro e da piccola impresa (artigianato e piccole imprese) e, dall'altro, i redditi da capitale che, in realtà, dovrebbero essere definiti redditi da rendite, in quanto si tratta di proventi

<sup>6</sup> Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Income inequality in the United States, 1913–1998*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 1, CXVIII, febbraio 2003; Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Top Incomes and the Great Recession: Recent Evolutions and Policy Implications*, paper presentato all'Annual Research Conference del Fondo Monetario Internazionale dell'8–9 novembre, 2012.

<sup>7</sup> Joseph Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, Torino, 2013; Bancarotta (*L'economia globale in caduta libera*), Einaudi, Torino, 2010; Zygmunt Bauman, "La ricchezza di pochi avvantaggia tutti" *Falso!*, Laterza, Bari, 2013; Raghuram G. Rajan, *Terremoti finanziari*, Einaudi, Torino, 2012.

<sup>8</sup> Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Income inequality in the United States, 1913–1998*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXVIII, febbraio 2003, n. 1; Emmanuel Saez, *Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Updated with 2012 preliminary estimates)*, <http://elsa.berkeley.edu/~saez/saez-USTopincomes-2012.pdf>.

che derivano da capitale accumulato in passato, come terreni, immobili e attività finanziarie (dividendi, interessi, affitti). Sono esclusi i redditi da plusvalenze in conto capitale (*capital gains*). Lo studio evidenzia che i redditi del 10% più ricco, nel 1917, rappresentava il 40,3% del totale dei redditi, una quota che sale al 46,1% nel 1928, l'anno che precede la Grande Depressione. Da quella data, la quota del 10% più ricco scende progressivamente fino a toccare il 31,6% nel 1944 e si stabilizza attorno a questo valore fino al 1971, quando raggiunge il 31,75%. Da quest'ultimo anno, la tendenza si inverte e la quota ricomincia a salire per arrivare al 50,4% del totale dei redditi nel 2012, la percentuale più alta dal 1917<sup>9</sup>. Lo studio, in particolare, evidenzia una caduta dell'importanza dei redditi derivanti dalla rendita per il percentile più ricco e che si è verificata, in particolare, nei trent'anni successivi alla seconda guerra mondiale. Infatti, analizzando separatamente l'evoluzione dei redditi da lavoro e dei redditi da capitale per il percentile più ricco, si evidenzia una sensibile caduta del peso dei redditi da capitale. Tale riduzione è spiegata con la tassazione progressiva sia sui patrimoni che sui redditi più elevati e che ha contribuito alla riduzione della consistenza dei patrimoni generatori di rendita.

Quello che importa però qui rilevare non è tanto il fatto che i redditi più elevati ritornino ad assumere gli stessi livelli raggiunti quasi un secolo fa, quanto il fatto che, a partire dalla seconda metà degli anni '70, questo ritorno della disuguaglianza è stato alimentato anche da una politica pubblica discrezionale, con la progressiva riduzione delle aliquote marginali sui redditi più elevati. Non bisogna dimenticare che queste ultime, verso la metà degli anni '40 avevano raggiunto il 94% e non si trattava dell'Unione Sovietica, bensì degli Stati Uniti. Dal picco toccato in quegli anni, e rimasto al 91% fino al 1963, l'aliquota marginale è stata ridotta al 70% fino al 1980 ed a partire da quest'anno è stata progressivamente ridotta fino al 35%<sup>10</sup>. Le aliquote sui *capital gains* hanno avuto un livello e un'evoluzione meno incisiva, ma non per questo meno significativa: da un'aliquota del 25% negli anni '60 si è passati ad un'aliquota del 35% negli anni '70, il massimo livello raggiunto da quest'imposta, dopo di che è scesa al 15% del 2012<sup>11</sup>. Solo con l'Amministrazione Obama si è cominciato ad invertire la tendenza: dal 2013, l'aliquota marginale sui redditi più elevati è stata portata al 39,6% e l'imposta su dividendi e *capital gains* al 20%. La Grande recessione iniziata nel 2007 non sembra abbia modificato la tendenza al contenimento della quota di reddito che affluisce al 10% più ricco, come invece era successo dopo la Grande Depressione degli anni '30: come visto sopra, nel 2012 la quota di reddito del decile più ricco, includendo i *capital gains*, è arrivata al 50,4% del reddito totale, superando la quota del 2007 (49,7%)<sup>12</sup>. Ciò significa che si stanno ripristinando le condizioni perché i percettori dei redditi più elevati accumulino un volume di ricchezza in grado di ricostituire una base destinata ad accrescere la quota di redditi dalla rendita com'era all'inizio del XX secolo, prima che la giustizia distributiva divenisse l'obiettivo del nuovo movimento politico che allora si stava affacciando sulla scena politica europea e mondiale: il movimento socialista.

Per quanto riguarda i principali paesi europei che compongono l'euro-zona e per quanto riguarda il 10% più ricco, vi è una differenza rispetto agli USA<sup>13</sup>. In Francia, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, la quota del 10% più ricco è passata dal 29% (nel 1945) al 38% verso la metà degli anni '60, dopo di che è scesa per stabilizzarsi attorno al 30-32% a partire dagli anni '80 fino ad oggi; in Germania, la quota del 10% più ricco è passata dal 34,4% del 1950 al 31% nei decenni successivi e fino agli anni '80, quando ha cominciato a risalire progressivamente fino al 34,7% del 1998; in Italia nel 1974, anno della riforma fiscale e da cui partono le informazioni, la quota del decile più ricco era pari al 30,5% ed è scesa fino al 26-28% degli anni '80: da allora è risalita progressivamente fino al 33,9% del 2009<sup>14</sup>. Anche se si tratta di valori

<sup>9</sup> Emmanuel Saez, *Striking it Richer*, op. cit., pag. 2.

<sup>10</sup> Giorgio Ricordy, *Gli Usa e le tasse: un secolo in altalena*, in: NENS, marzo 2009;

<sup>11</sup> Thomas L. Hungerford, *Taxes and the Economy: An Economic Analysis of the Top Tax Rates Since 1945*, Congressional Research Service, Report R42729, 14 settembre 2012.

<sup>12</sup> Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Top Incomes and the Great Recession: Recent Evolutions and Policy Implications*, Working Paper presentato alla 13<sup>a</sup> Jacques Polak Annual Research Conference organizzata dal Fondo Monetario Internazionale.

<sup>13</sup> Il Regno Unito presenta un andamento simile a quello degli Stati Uniti: dopo una riduzione del peso del decile più ricco sul totale dei redditi personali, sceso dal 38% nel periodo precedente la seconda guerra mondiale al 27-28% nella seconda metà degli anni '70, per poi risalire gradualmente fino al 40% del 2009.

<sup>14</sup> Le informazioni relative a Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia sono tratti dalla banca dati *World Top Income Data Base*, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/#Database>: (consultato il 26 maggio 2013).

sensibilmente inferiori a quelli americani, resta il fatto che la quota del 10% più ricco è più elevata di quella raggiunta nel periodo dell'immediato dopoguerra. Come per gli Stati Uniti, **anche in Europa si è assistito alla corsa alla riduzione delle aliquote marginali sui redditi** più elevati: in Francia, l'aliquota marginale sui redditi più elevati si collocava tra il 60-70% negli anni successivi alla fine del secondo dopoguerra<sup>15</sup> ed è scesa al 46,8% del 2012<sup>16</sup>; in Italia, a partire dal 1974, anno della riforma fiscale, l'aliquota marginale sullo scaglione di reddito più elevato era pari al 72% ed è stata progressivamente ridotta all'attuale 43%<sup>17</sup>.

Ma non si tratta solo di questo. La continua riduzione delle aliquote marginali sui redditi più elevati ha di fatto reso difficile, se non impossibile, la gestione della politica fiscale a fini anti-congiunturali, quanto meno nelle fasi negative del ciclo, come quella attuale. In secondo luogo, ha fatto venir meno un consistente flusso di risorse a favore del bilancio pubblico, mentre le spese pubbliche non cessavano di aumentare, nel caso americano per le esigenze belliche e, nel caso europeo, per il finanziamento del *welfare*. Nel caso americano, la consapevolezza della crescente disuguaglianza, secondo alcuni è stata all'origine della generosa politica federale a favore della concessione di mutui per l'acquisto della prima casa e dell'estensione dell'uso delle carte di credito alle famiglie americane meno abbienti<sup>18</sup>. Questa politica, com'è ormai noto, ha portato allo scoppio della crisi dei *sub-prime* e al fallimento di primarie istituzioni bancarie e assicurative che hanno richiesto l'intervento pubblico e quindi un consistente aumento del debito pubblico americano.

#### b) *La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza.*

Occorre premettere che, nel caso dell'analisi della distribuzione della ricchezza, la valutazione non dovrebbe limitarsi, come peraltro si farà qui, ad una semplice enunciazione di statistiche, ma dovrebbe confrontarsi con quello che, a suo tempo, Cesare Beccaria definì il "terribile diritto", vale a dire il diritto di proprietà<sup>19</sup>. Si può, comunque, utilmente tener presente quanto sostenne Proudhon a questo proposito e, soprattutto, quanto ha fatto notare Albertini commentando le sue opere riguardo la proprietà. Albertini fa notare che *"egli [Proudhon] è stato tratto ad includere nella sua idea della proprietà tutto ciò che è empiricamente osservabile sino ai due poli estremi della proprietà come struttura del dominio del privilegio sociale e della proprietà come struttura della resistenza degli individui e dei gruppi al dominio dello stato"*<sup>20</sup>. In questo paragrafo ci si limita a fornire elementi economici con riferimento allo sviluppo della proprietà nella sua potenziale dimensione di "privilegio sociale" e nel successivo paragrafo d) si forniranno elementi relativamente alla proprietà come elemento di resistenza *"al dominio dello stato"*.

La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza e in quella dei redditi sono tra loro correlate, ma presentano un grado di disuguaglianza molto diverso: più pronunciato per quanto riguarda la distribuzione della ricchezza che non del reddito in quanto, nel primo caso, vi è un ruolo svolto dalla trasmissione del patrimonio da una generazione all'altra e **che viene solo parzialmente corretto dalla politica fiscale**<sup>21</sup>. Qui di

<sup>15</sup> Facundo Alvaredo, Thomas Piketty, *The Dynamics of Income Concentration Over the Twentieth Century: The Case of Advanced Countries*, UNDP, gennaio 2010.

<sup>16</sup> Eurostat, *Taxation trends in the European Union*, 2012, p. 33.

<sup>17</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *L'IRPEF dalla sua istituzione ai giorni nostri*, 2008.

<sup>18</sup> Raghuram Rajan, *Terremoti finanziari*, Einaudi, Torino, 2012.

<sup>19</sup> Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, Feltrinelli, Milano, 2012. Nel paragrafo ventiduesimo dedicato al reato del furto, questo viene definito come *"il delitto di quella infelice parte di uomini a cui il diritto di proprietà (terribile, e forse non necessario diritto) non ha lasciato che una nuda esistenza"* (pag. 71).

<sup>20</sup> Mario Albertini, *Proudhon*, Vallecchi, Firenze, 1974.

<sup>21</sup> L'analisi della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza netta, nel tempo e per paese, presenta vari tipi di problemi ed i dati cui spesso si fa riferimento devono essere trattati con cautela. Nel presente lavoro si farà riferimento alle informazioni più consolidate e a quelle fornite dalla letteratura specializzata nell'argomento. Per fare solo un esempio delle difficoltà che l'analisi del fenomeno presenta, basta tener conto del fatto che il concetto di ricchezza *netta*, dato dalla differenza tra attività e passività lorde, comporta, per quanto riguarda le attività lorde, l'omogeneità nel tempo della loro composizione (generalmente data da attività reali quali terreni, immobili e beni durevoli e da attività finanziarie, quali obbligazioni pubbliche e private, azioni, fondi, ecc.), mentre per quanto riguarda le passività si tratta, generalmente, di debiti finanziari. Il saldo tra attività e passività è quindi fortemente influenzato dall'andamento dei prezzi delle diverse componenti che nel momento attuale, per quanto riguarda ad esempio gli

seguito si farà qui riferimento, in primo luogo, agli Stati Uniti, alla situazione europea e ad alcuni paesi emergenti. In secondo luogo, si farà riferimento alla quota di ricchezza netta detenuta, oltre che dal percentile più ricco, anche al decile più ricco della popolazione.

Le valutazioni compiute con riferimento agli Stati Uniti abbracciano un secolo e quindi consentono di cogliere non solo le tendenze strutturali, ma soprattutto le ragioni delle inversioni di tendenza eventualmente riscontrate e che possono essere utilizzate anche come confronto con i paesi europei. Secondo uno studio di Kopczuk e Saez, che si basa sulla dichiarazione delle imposte di successione, negli USA, nel 1916, l'1% più ricco deteneva circa il 40% della ricchezza netta totale e rimaneva su questi livelli fino all'inizio della Grande Depressione. Questa quota è scesa progressivamente tra il 1930 e la fine della seconda guerra mondiale e, nel 1949, era pari al 22,5%. A parte un parziale recupero (25% del totale) negli anni '60, la quota di ricchezza dell'1% più ricco oscilla tra il 19 ed il 22% fino alla fine degli anni '90<sup>22</sup>. Le cause del ridimensionamento della quota di ricchezza viene imputata alla politica fiscale promossa negli anni del New Deal e della seconda guerra mondiale, quando il fabbisogno di risorse per far fronte alla crisi economica ed alle spese militari, richiese una politica fiscale improntata ad una forte progressività dei livelli di tassazione dei patrimoni e dei redditi. La sensibile contrazione dei patrimoni dell'1% più ricco sembra pertanto coerente con l'evoluzione della composizione dei redditi più elevati, che sono attualmente spiegati prevalentemente dall'evoluzione del livello dei redditi da lavoro, la quale ha più che compensato la riduzione dei redditi derivanti dalla rendita<sup>23</sup>. Per fare un confronto con quanto detto nel paragrafo precedente, che prendeva in considerazione la concentrazione dei redditi del 10% delle famiglie americane più ricche nel tempo, occorre far riferimento ad altre fonti che assumono, appunto, come unità economica di analisi le famiglie invece degli individui adulti. Secondo uno di questi studi, mentre nel 1962 il 10% delle famiglie più ricche possedeva il 78,2% della ricchezza totale, nel 1983 la percentuale era arrivata all'80,3%<sup>24</sup>. Uno studio più recente del *Congressional Research Service* sull'evoluzione della concentrazione della ricchezza netta delle famiglie americane tra il 1989 ed il 2010, che si basa su valutazioni del *Federal Reserve System*, al 10% delle famiglie più ricche, nel 1989, faceva capo al 67,2% della ricchezza totale netta, nel 2007 il 71,5% e nel 2010 il 74,5%. Quest'ultimo studio mette dunque in luce il verificarsi di un aumento della ricchezza del decile più ricco rispetto a prima della crisi dei *sub-prime*. Il servizio ricerche del Congresso americano così commenta il risultato: "the 2007-2009 recession and slow recovery more adversely affected those in the lower half of the wealth distribution than those higher up in the distribution"<sup>25</sup>.

A livello dei singoli paesi e limitandoci a prendere in considerazione i paesi dell'Unione europea per i quali le informazioni sono disponibili, ed i principali paesi emergenti, si può notare che, con riferimento all'anno

---

immobili, presentano forti oscillazioni verso il basso. Se si fanno confronti nel tempo, con riferimento al medesimo paese, la difficoltà è data dal fatto di trovare una serie storica riferita ad una composizione omogenea ed a valori costanti. Se il confronto è fatto tra paesi, oltre alle difficoltà appena ricordate, occorre aggiungere l'andamento dei tassi di cambio. Un altro problema, soprattutto quando si fanno confronti tra diversi paesi, è dato dall'unità statistica di riferimento. Generalmente, l'unità è rappresentata dalla "famiglia", ma in altri casi si fa riferimento al singolo individuo, o al singolo individuo con un'età minima. In ogni caso, gli studi presi in esame escludono dalle valutazioni la ricchezza che fa capo alle società o altre entità non aventi fini di lucro (v., ad esempio, le osservazioni contenute in: Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Income inequality in the United States, 1913-1998*, NBER, Working paper n. 8467, settembre 2011).

<sup>22</sup> L'unità economica di analisi, nel caso della ricchezza si riferisce ai singoli *individui adulti* e non alle *famiglie*. La ricchezza *netta* è definita come la differenza tra attività reali (terreni, immobili, beni durevoli) più le attività finanziarie (azioni, titoli pubblici, depositi, altre attività finanziarie) meno le passività finanziarie (mutui ed altri debiti). V.: Wojciech Kopczuk, Emmanuel Saez, *Top Wealth Shares in the United States: 1916-2000: Evidence from Estate Tax Returns*, NBER Working Paper n. 10399, marzo 2004; Emmanuel Saez, *Income and Wealth Concentration in a Historical and International Perspective*, 2005, <http://elsa.berkeley.edu/~saez/berkeleyympo2.pdf>.

<sup>23</sup> Perché, a loro volta, gli effetti dell'aumento dei redditi dell'1% più ricco si traducano nuovamente in un ciclo di aumento dei redditi dalla rendita, occorrerà un certo periodo di tempo.

<sup>24</sup> Edward N. Wolff, Marcia Marley, *Long-Term Trends in U.S. Wealth Inequality: Methodological Issues and Results*, in: Robert E. Lipsey, Helen Stone Tice, *The Measurement of Saving, Investment, and Wealth*, University of Chicago Press, 1989.

<sup>25</sup> Linda Levine, *An Analysis of the Distribution of Wealth Across Households, 1989-2010*, Congressional Research Service, n. RL33433, 17 luglio 2012, pag. 3.

2000, al 10% della popolazione più ricca faceva capo il 44,4% della ricchezza totale in **Germania**, il 48,5% in **Italia**, il 61,0% in **Francia** e il 76,4% per la **Danimarca**. Estendendo lo sguardo anche ad alcuni dei principali paesi emergenti, nel caso della **Cina** la quota era pari al 41,4% e per **l'India** il 52,9%. Quello che qui importa rilevare è che indipendentemente dal tipo di Stato (centralizzato o federale), dal tipo di governo (progressista o conservatore), dal tipo di regime (democratico o autoritario), dal tipo di regime di proprietà (proprietà privata o proprietà pubblica), dal tipo di orientamento confessionale o dalla dimensione della popolazione, la tendenza alla concentrazione della proprietà nelle mani di poche persone sembra essere una caratteristica comune ed inarrestabile. Anche in Cina dove, presumibilmente, la quota di proprietà privata rispetto a quella pubblica dovrebbe essere minoritaria, quando la proprietà diventa privata, tende a concentrarsi in poche mani<sup>26</sup>. Ma questo significa solo che lo Stato, per contenere questa tendenza, deve essere solido e finanziariamente sano.

### c) *Dal lavoro al capitale*

Negli ultimi decenni ha avuto luogo un'importante trasformazione: l'aumento della quota dei profitti sul reddito nazionale, a scapito della quota dei salari. Un lavoro che si è occupato di questa evoluzione nei paesi dell'OCSE in un arco temporale che va dal 1960 al 2000, ha messo in evidenza il fatto che, mentre fino alla prima metà degli anni '70 la quota dei salari sul reddito nazionale è cresciuta costantemente passando da circa il 50% al 58%, a partire dalla seconda metà degli anni '70 il trend si è invertito, con la riduzione della quota dei salari al 52% nel 2000 e il parallelo aumento della quota dei profitti<sup>27</sup>. Lo studio ha cercato di analizzare le cause di questa inversione di tendenza, suddividendo l'arco temporale preso in considerazione in due sotto periodi, il primo che arriva fino al 1985 e che è chiamato "pre-globalizzazione/pre-rivoluzione IT" e l'altro che dal 1985 arriva al 2000 e che è chiamato "post-globalizzazione/post-rivoluzione IT". I due sotto periodi, a loro volta, sono esaminati con riferimento all'influenza esercitata da tre fattori: lo sviluppo tecnologico, la progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali su scala mondiale e le politiche di protezione dell'occupazione.

Nel periodo di tempo che va dal 1960 al 1985, lo sviluppo tecnologico prevedeva il ricorso a tecnologie ad alta intensità di lavoro, l'apertura degli scambi commerciali con l'estero era accompagnato dal controllo sui movimenti di capitale e i sindacati avevano un forte potere contrattuale. Questo faceva sì che lo sviluppo economico di quel periodo si accompagnasse non solo all'aumento dell'occupazione, ma anche all'aumento della quota dei salari sul totale del reddito nazionale. Le stesse condizioni consentivano una progressiva riduzione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Come detto sopra, questo risultato è verificabile almeno fino alla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso.

Il periodo successivo, denominato "post-globalizzazione/post-rivoluzione IT" vede un cambiamento del ruolo svolto dai tre fattori presi in considerazione. Lo sviluppo tecnologico premia le tecnologie *labour-saving*, le quali esercitano una forte pressione negativa sui livelli di occupazione. Ma soprattutto queste tecnologie tendono ad espellere dal mercato del lavoro le professioni meno qualificate, mentre vengono premiate le figure professionali più scolarizzate. La diversa dinamica del mercato del lavoro si riflette anche sui livelli retributivi che penalizzano le figure meno qualificate e valorizzano quelle più qualificate. Lo sviluppo del commercio estero si accompagna ad una sempre più spinta liberalizzazione del mercato dei capitali e questo conduce ad un aumento degli investimenti diretti esteri nei paesi emergenti, con una progressiva delocalizzazione degli impianti produttivi dai paesi di antica industrializzazione verso i paesi emergenti. Le pressioni sul mercato del lavoro che si accompagna a questo processo hanno progressivamente indebolito i sindacati ed i partiti per i quali la politica dell'eguaglianza è la caratteristica distintiva del proprio programma. L'insieme di questi fattori, oltre a provocare la riduzione della quota dei salari sul totale del reddito nazionale, ha determinato anche un progressivo aumento della disuguaglianza

<sup>26</sup> James B. Davies, Susanna Sandström, Anthony Shorrocks, Edward N. Wolff, *The Level and Distribution of Global Household Wealth*, National Bureau of Economic Research, working paper n. 15508, novembre 2009.

<sup>27</sup> Anastasia Guscina, *Effects of Globalization on Labor's Share in National Income*, Working paper n. 06/294, 2006; Malte Lübker, *Labour Shares*, Policy Brief n. 1, International Labour Office, 2007.

nella distribuzione dei redditi. Secondo alcuni autori, questo processo ha interessato soprattutto i paesi europei<sup>28</sup>.

d) *Dalla ricchezza pubblica alla ricchezza privata.*

L'aspetto probabilmente meno studiato della crescente disuguaglianza verificatasi negli ultimi decenni, riguarda l'imponente trasferimento di risorse finanziarie dal settore pubblico al settore privato, sul totale della ricchezza di un paese. La rilevanza di questa trasformazione si può cogliere solo alla luce di quanto osservato da Machiavelli a proposito dei rapporti tra lo Stato e la società civile. Machiavelli sosteneva che lo Stato deve essere dotato delle risorse sufficienti a fornire direttamente ai propri cittadini quei servizi pubblici che, altrimenti, le classi più abbienti potrebbero fornire, non per altruismo, ma per conquistare il consenso dell'opinione pubblica ai propri interessi e alla propria parte politica<sup>29</sup>. Il pensatore fiorentino metteva dunque in guardia dal pericolo che lo Stato, non dotato di risorse sufficienti, fosse in balia di interessi di parte. Attualizzandone il pensiero, occorre quindi che lo Stato sia in una posizione creditoria piuttosto che debitoria. E per rendersi conto del peso di questi condizionamenti, basta vedere le difficoltà che incontra Obama nel far passare una legislazione più rigorosa nei confronti della gestione della politica finanziaria da parte delle grandi banche americane.

Oggi, l'aspetto del problema di un equilibrato rapporto tra ricchezza pubblica e ricchezza privata è del tutto messo in ombra dalla contrapposizione tra politiche di *austerità* (che sarebbe meglio chiamare politiche di risanamento) e politiche di crescita del reddito e dell'occupazione. Questo imponente trasferimento di risorse ha riguardato tutti i paesi europei, ma soprattutto l'Italia, per due ragioni: in primo luogo, per aver abbandonato la politica di tassazione progressiva sui redditi e sui patrimoni più elevati; in secondo luogo, quando, al momento dell'ingresso nell'unione monetaria europea, si è trovata nella necessità di reperire le necessarie risorse finanziarie per rispettare i vincoli di Maastricht ed ha dovuto cedere al settore privato, oltretutto a prezzi che si sono rivelati eccessivamente favorevoli, il controllo delle più grandi società finanziarie ed industriali pubbliche. Infatti, mentre **l'incidenza della ricchezza privata sul reddito nazionale**, tra il 1970 ed il 2010, è passata dal 342% al 410% negli USA, dal 225% al 415% in Germania, dal 310% al 575% in Francia e dal 239% al 676% in Italia, **la ricchezza pubblica**, nello stesso periodo di tempo, è passata, rispettivamente, dal 43 al 9% (USA), dall'87 al 3% (Germania), dal 43 al 31% (Francia) e, per l'Italia, è addirittura diventata negativa, passando dal 20% del reddito nazionale al valore negativo di -68%<sup>30</sup>.

Negli ultimi decenni, in effetti, ha avuto luogo un costante aumento della ricchezza *netta* delle famiglie americane ed europee e il suo rapporto con il reddito disponibile è andato crescendo con gli anni. Se si prendono in considerazione gli studi compiuti dalla Banca d'Italia, che consente anche un confronto con gli altri paesi europei e con gli Stati Uniti, sia pure con riferimento ad un arco temporale limitato nel tempo, si può vedere che nel 1999 la ricchezza privata era pari a 5,9 volte il reddito disponibile delle famiglie italiane. Lo stesso indice per Francia e Germania era pari, rispettivamente, a 5,4 volte e 5,5 e quindi inferiore a quello dell'Italia. Solo negli USA, con un rapporto pari a 6,3, era superiore a quello italiano. Nel 2010, il rapporto è salito a 8,1 volte il reddito disponibile in Francia, contro 7,9 volte per l'Italia, mentre in Germania, con una ricchezza pari a 6,2 volte il reddito disponibile, il rapporto continuava ad essere più basso di quello italiano. Negli Stati Uniti il rapporto, invece, scendeva a 5,3 volte<sup>31</sup>. Sul tema della ricchezza delle famiglie europee è intervenuta anche la *Deutsche Bank* con proprie valutazioni. Essa fa notare come nel 2010 l'incidenza della ricchezza netta sul PIL, in Germania era pari al 330%, in Francia il 520%, in Italia il 550% e in Spagna era il 610%<sup>32</sup>. Per quanto riguarda la tendenza, lo studio fa notare che *"according to the OECD, the concentration of wealth declined considerably during the 20th century up to the 1970s. Over the*

<sup>28</sup> Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, Institute of International Economics, 1997.

<sup>29</sup> Quentin Skinner, *Machiavelli*, il Mulino, Bologna, 1999.

<sup>30</sup> Thomas Piketty, Gabriel Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1870-2010*, Paris School of Economics, settembre 2012, <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettyZucman2012Slides.pdf>.

<sup>31</sup> Banca d'Italia, *La ricchezza delle famiglie italiane*, Supplementi al Bollettino Statistico, n. 65, Anno XXII - 13 Dicembre 2012.

<sup>32</sup> Dieter Bräuninger, *High incomes and wealth: Trends in the euro area*, Deutsche Bank, 2 luglio 2012.



*past few decades, though, the trend has reversed again*<sup>33</sup>. In particolare, come fa notare la banca tedesca, il volume della ricchezza delle famiglie italiane è decisamente superiore a quello delle famiglie tedesche. Siccome fin qui si è parlato di rapporti e non di valori assoluti, uno studio della *Deutsche Bundesbank* fa notare che la ricchezza netta *mediana* di una famiglia tedesca, nel 2010, era pari a 51.400 euro e quella di una famiglia italiana pari a 163.900<sup>34</sup>. La ricchezza netta *media* per famiglia, nello stesso anno, era invece pari a 195.200 euro per la Germania e 358.200 per l'Italia<sup>35</sup>. Questo fatto potrà avere delle implicazioni con riferimento alla gestione di un'eventuale crisi finanziaria che potrà interessare l'Italia.

### 3. Le cause politiche dell'aumento della disuguaglianza

Ci sono due eventi che possono spiegare perché l'aliquota marginale sui redditi più elevati, nel tempo, è stata fortemente ridimensionata: il primo è quello successivo alla sospensione della convertibilità del dollaro in oro e il secondo è quello successivo alla caduta dell'Unione Sovietica. Se con il primo sono state poste le premesse per la progressiva liberalizzazione dei movimenti di capitale su scala mondiale e, quindi, della successiva finanziarizzazione dell'economia globale, con la seconda si sono poste le premesse per la svolta liberista in senso lato all'interno dei singoli Stati. Con la decisione dell'agosto 1971, come ha fatto notare Tommaso Padoa-Schioppa, è stata abbandonata la "costituzione monetaria" dei paesi occidentali e che si fondava sulla stabilità dei tassi di cambio e sui controlli dei movimenti di capitali: *"quell'evento ebbe due distinti significati: privatizzò i cambi e nazionalizzò le monete. Fu una rivoluzione rispetto a Bretton Woods, che aveva reso la fissazione del cambio una decisione pubblica e stabilito che la natura ultima della moneta fosse sovranazionale: il dollaro era, sì, la moneta internazionale, ma tale privilegio era controilanciato dall'aggancio all'oro"*<sup>36</sup>. È a partire da quella data che si innesca il meccanismo della progressiva finanziarizzazione dell'economia, con la liberalizzazione del mercato dei capitali e del mercato dei prodotti finanziari a livello mondiale, portando lo sviluppo del mercato finanziario a livelli fino a poco tempo prima impensabili<sup>37</sup>. Al condizionamento esercitato sulla politica dal "complesso militare-industriale", denunciato nel 1961 da Eisenhower, si è quindi oggi aggiunto il "complesso finanziario", che rende difficile, se non impossibile, introdurre serie regole per frenare gli eccessi della finanza<sup>38</sup>. La liberalizzazione del mercato dei capitali ha costituito il presupposto su cui si è innestata la svolta ideologica liberista che, con la caduta dell'URSS, si è estesa a tutti i settori dell'economia ed ha messo in discussione il ruolo dello Stato nella vita politica ed economica, promuovendo la tesi della sua minimizzazione. Il crollo dell'Unione Sovietica e del capitalismo di Stato e, soprattutto, il mancato completamento dell'unificazione politica europea, cioè dell'area dove si stava realizzando un equilibrio avanzato tra Stato e mercato, hanno determinato un'indiscussa supremazia ideologica e politica del modello liberista: la politica egualitaria si è trovata indebolita e la via liberista non ha più trovato alcun

<sup>33</sup> Dieter Bräuninger, *High incomes...*, op. it. pag. 6.

<sup>34</sup> Heinz Herrmann, Ulf von Kalckreuth, *Panel on household finances (PHF)*, Deutsche Bundesbank, 21 marzo 2013, [http://www.bundesbank.de/Navigation/EN/Bundesbank/Research\\_centre/Panel\\_on\\_household\\_finances/panel\\_on\\_household\\_finances.html](http://www.bundesbank.de/Navigation/EN/Bundesbank/Research_centre/Panel_on_household_finances/panel_on_household_finances.html).

<sup>35</sup> Per quanto riguarda l'Italia la fonte è: Banca d'Italia, *La ricchezza delle famiglie italiane*, Supplementi al Bollettino Statistico, n. 65, 13 dicembre 2012.

<sup>36</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, *La veduta corta*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 38 e 101.

<sup>37</sup> Ad esempio, secondo Gallino, il volume dei derivati trattati privatamente (*over the counter*), al di fuori di ogni controllo pubblico, nel 2007 è stato pari a 12,6 volte il PIL mondiale. Inoltre, a proposito dei *Credit default swap* (CDS), Gallino osserva anche che *"durante il novecento, ma soprattutto dopo il 1971 quando è stato soppresso il cambio fisso tra dollaro e oro, le banche hanno introdotto in questo strumento una serie di innovazioni che ne hanno trasformato radicalmente la funzione originaria, facendo di esso uno strumento speculativo piuttosto che assicurativo* (v.: Luciano Gallino, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, 2011).

<sup>38</sup> La decisione del 1971 era imposta dal fatto che gli USA, da soli, non riuscivano ad assicurare il finanziamento dello sforzo militare volto al contenimento dell'espansione del blocco orientale e l'indebolimento del dollaro serviva a trasferire parte del costo di tale sforzo sugli alleati. Negli stessi anni, i paesi produttori di petrolio aumentano il livello dei prezzi del greggio e la manovra era resa possibile dal fatto che, abolendo la parità del dollaro con l'oro, diventava di fatto possibile finanziare qualunque aumento del costo del greggio semplicemente stampando dollari.

ostacolo. Il ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia che ne è seguito, si è accompagnato ad un cambiamento radicale anche nella politica fiscale, agevolato da circostanze, in parte, imprevedibili, come la forte inflazione della seconda metà degli anni '70 e dei primi anni '80. Con l'inflazione annua che, ad esempio in Italia, aveva raggiunto anche il 20%, i redditi erano trascinati, per il solo fatto monetario, negli scaglioni di reddito superiori e quindi soggetti ad aliquote fiscali progressivamente più elevate. Essi erano così penalizzati dall'erosione inflazionistica e da quella fiscale. La pressione dell'opinione pubblica per la rimodulazione degli scaglioni e la riduzione delle aliquote si rafforzava e motivava il ridimensionamento di queste ultime. Quello che, entro certi limiti, poteva essere giustificato, si traduceva però in una politica di abbattimento strutturale delle aliquote più elevate, una scelta da allora mai più rivista, anche perché, nel frattempo, la progressiva apertura dei mercati, soprattutto in Europa e in assenza di un regolatore federale europeo, stimolava la concorrenza fiscale tra paesi.

#### **4. Quale risposta può dare un'unione federale europea.**

In che misura la fondazione di una federazione europea può ristabilire un sano equilibrio tra i partiti che s'identificano, da un lato, con la politica egualitaria e, dall'altro, con la politica inegualitaria? In termini generali, la risposta si può trovare avendo presente che la condizione primaria per il perseguimento di una politica egualitaria, da parte di uno schieramento progressista, è l'esistenza di uno Stato, una condizione che in Europa, pur in presenza di un mercato unico, di una moneta unica e di una legislazione economica sempre più vincolante per quanto riguarda la politica fiscale, non si è ancora realizzata.

Intanto, tenuto conto di quanto si è detto nel paragrafo precedente, per quanto riguarda la politica monetaria internazionale, la nascita della federazione europea costituirebbe il passo indispensabile per dare all'euro il ruolo di valuta mondiale, come il dollaro e lo yuan, e il presupposto per la fondazione di un ordine economico-monetario mondiale fondato su una valuta comune. Si ricostituirebbero così le condizioni perché gli squilibri valutari mondiali possano essere superati, concordando politiche di aggiustamento che non riguardino solo i paesi in deficit, come gli Stati Uniti, ma anche quelli in surplus, come la Cina, la cui politica commerciale e valutaria è un potente fattore di depressione della domanda mondiale. La federazione europea avrebbe il potere necessario per promuovere politiche di controllo dei movimenti di capitale su scala mondiale e che gli Stati Uniti, da soli, non sono più in grado di assicurare. Si potrebbe così ridimensionare una delle principali cause della finanziarizzazione dell'economia mondiale e delle disuguaglianze che ha prodotto.

Per quanto riguarda gli effetti che mutati rapporti internazionali possono avere sulla conduzione delle politiche interne, la realizzazione della federazione europea potrebbe ridurre il peso, e il costo, delle responsabilità internazionali che oggi gravano sugli Stati Uniti e che, come dimostrano le incertezze nella conduzione della politica in Medio Oriente e le difficoltà sul fronte afgano, non sembra più in grado di farvi fronte da sola. Una ripartizione più equilibrata del peso di assicurare l'ordine mondiale tra Stati Uniti, federazione europea e i principali Stati emergenti, allevierebbe quindi le tendenze centralistiche all'interno degli Stati Uniti (e impedirebbe l'accentramento del potere all'interno della futura federazione europea), riequilibrerebbe i rapporti di forza tra il governo federale e i governi degli Stati membri della federazione americana e ridurrebbe l'incidenza che le spese militari rappresentano sul bilancio federale.

Per quanto riguarda il continente europeo, la formazione di un governo federale, dotato di sovranità fiscale, metterebbe sotto controllo i fenomeni di concorrenza fiscale cui abbiamo assistito negli ultimi decenni e consentirebbe alle grandi famiglie politiche europee di recuperare la possibilità di promuovere politiche egualitarie che l'indebolimento della sovranità nazionale ha impedito di perseguire. La concorrenza fiscale verso il basso che si è messa in moto in Europa potrebbe essere limitata, sia sul piano interno sia internazionale. Sul piano interno, un governo federale europeo potrebbe promuovere il coordinamento del progressivo aumento della tassazione sui redditi più elevati, riducendo il timore che i percettori di redditi più elevati sfuggano alle imposte con il cambio di residenza. La stessa cosa si potrebbe dire per la tassazione sui redditi da capitale, una misura la cui efficacia va vista insieme a quella del controllo dei movimenti di capitali speculativi. Sul piano internazionale, oltre a quest'ultima misura, potrebbe essere avviato un serio contrasto dei paradisi fiscali. È un dato di fatto che, sia pure sotto la spinta della crisi finanziaria, più che per una chiara scelta politica, l'Unione europea si è mostrata più sensibile al

controllo della finanza, come dimostra la Direttiva volta ad introdurre la tassa sulle transazioni finanziarie. Essa potrebbe quindi sostenere l'introduzione di un'analoga tassa a livello mondiale.

È un altro fatto che già l'Unione europea attuale, pur con i suoi limiti nella capacità di promuovere una politica industriale europea, ha dimostrato di essere ben consapevole che il mercato, perché funzioni nell'interesse generale e non generi posizioni di rendita, deve essere regolamentato. Basti fare l'esempio della progettata fusione tra *Honeywell* e *General Electric*, che aveva avuto il via libera dell'anti-trust americano, ma non del Commissario europeo alla concorrenza che ne ha così decretato il fallimento; oppure delle sanzioni comminate al gigante dell'informatica Microsoft per abuso di posizione dominante, misure che il governo americano non ha mai saputo applicare; oppure ancora alla vertenza, ancora aperta, con il gigante dei *social network*, Google.

L'altro contributo al superamento della disuguaglianza che potrà dare la fondazione di una unione federale europea riguarda il rapporto tra Stato e proprietà. Essa non si distinguerà dalle federazioni esistenti solo per il fatto che avrà un bilancio limitato rispetto ai bilanci nazionali, come aveva già messo in evidenza a suo tempo il Rapporto McDougall e come, più recentemente, ha sostenuto il Ministro degli esteri, Emma Bonino<sup>39</sup>. Nel loro insieme, gli Stati membri dell'unione federale europea, malgrado il forte ridimensionamento della proprietà pubblica a livello nazionale, avranno una quota di ricchezza pubblica superiore a quella che potrà far capo al livello federale europeo. Questo rapporto favorevole agli Stati membri non sarà solo un forte freno all'accentramento della futura federazione europea, ma sarà anche l'esempio di una proprietà pubblica veramente federale e che potrà anche influenzare, più in generale, i rapporti tra proprietà pubblica e privata.

Torino, settembre 2013  
DM/052013

---

<sup>39</sup> Emma Bonino, *L'Europa federale? Ora o mai più*, Corriere della Sera, 19 maggio 2013.