

18 marzo 2008

## La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta \*

di Massimo Pivetti \*\*

### I.

Si direbbe che, specialmente nel corso degli ultimi trent'anni, quel numero ristretto di articoli della nostra Costituzione attinenti agli aspetti della qualità della vita maggiormente connessi con la distribuzione della ricchezza e del reddito, e di carattere essenzialmente programmatico, non sia servito da bussola a nessuno. Il ridimensionamento dei poteri dello Stato-nazione nel controllo dell'attività economica e nella distribuzione dei suoi frutti appare essere stato accettato in Italia da tutte le forze in campo, politiche sociali culturali, spesso con convinzione ed entusiasmo, in ogni caso come un processo ineluttabile.

E' proprio su alcune specificità del caso italiano in questo processo di ridimensionamento, con particolare riguardo ai suoi effetti distributivi, che desidero concentrare l'attenzione nella mia relazione. Prima, però, mi sembra opportuno richiamare un aspetto piuttosto paradossale della nostra vicenda post-1948, che può aiutare a comprendere perché l'esperienza delle riforme postbelliche più rilevanti dal punto di vista distributivo sia stata da noi molto ritardata, dunque anche molto più breve, rispetto a quella degli altri principali paesi europei. Mi riferisco alla riforma delle pensioni<sup>[1]</sup>, allo Statuto dei diritti dei lavoratori (1970) e alle norme per la tutela delle lavoratrici madri e la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (1971 e 1977), alla riforma del sistema tributario nel senso dell'aumento della sua progressività (1974) e all'istituzione del Servizio sanitario nazionale (1978) – tutte realizzate nel corso di un decennio, tra la fine degli anni Sessanta e la fine degli anni Settanta.

Quando si ragiona di distribuzione – tanto della distribuzione primaria tra lavoro e capitale-impresa, che di quella secondaria che si realizza tramite il prelievo fiscale e la spesa pubblica – va tenuto presente che in ultima analisi essa riflette sempre lo stato dei rapporti di forza tra le diverse classi sociali, e che il livello dell'occupazione può considerarsi come il determinante principale di questi rapporti di forza. Alti livelli d'occupazione rafforzano il lavoro dipendente nella contrattazione salariale, determinando salari più elevati e una distribuzione meno favorevole ai percettori di redditi da capitale e impresa. Anche la formazione di uno Stato Sociale generoso, ma fiscalmente oneroso per i ceti abbienti, è in generale tanto più necessaria quanto più basso si mantiene nel tempo il tasso di disoccupazione e dunque quanto maggiore la forza contrattuale dei lavoratori: è in questo modo che la forza contrattuale dei lavoratori si

traduce in un'espansione dei servizi collettivi anziché incidere direttamente sul reddito delle imprese[2].

Ora è indubbio che un fattore importante che nei primi 30 anni successivi alla seconda guerra mondiale spinse i principali paesi occidentali al perseguimento di politiche di pieno impiego sia stata la necessità di togliere spazio ai movimenti di opposizione al sistema dell'economia di mercato. Quelle politiche, accompagnate dallo sviluppo dello Stato Sociale, furono essenzialmente il prodotto della necessità per il capitalismo di dimostrarsi capace di superare i suoi maggiori limiti storici – disoccupazione, enormi disuguaglianze sociali, povertà diffusa – che lo rendevano vulnerabile al comunismo, specialmente in Europa occidentale, in una situazione in cui l'Unione Sovietica aveva vinto la guerra e il sistema sociale alternativo stava mostrando grandi capacità in numerosi campi[3].

E' allora paradossale che proprio l'Italia, che aveva il più forte partito comunista dell'Occidente, non abbia mai perseguito politiche di pieno impiego, costringendo all'emigrazione, finì agli anni Sessanta inoltrati, centinaia di migliaia di persone[4]. Quel partito traeva gran parte della sua forza dal bisogno di rappresentanza politica di masse di lavoratori costantemente minacciate dalla disoccupazione e dalla sottoccupazione e scarsamente protette dallo Stato; proprio in ragione di tale forza, la pressione per il perseguimento di politiche di pieno impiego e di miglioramento delle condizioni generali di vita dei lavoratori avrebbe dovuto essere in Italia maggiore che altrove. Il fatto che ciò non sia accaduto è a mio avviso in larga misura riconducibile ad una spiccata subalternità della sinistra italiana nei confronti della cultura laico-liberale del paese. Non è questa la sede per soffermarsi sulle circostanze che concorsero a generare tale subalternità[5]. Essa, ad ogni modo, ha continuato a caratterizzare la posizione della maggior parte della sinistra del nostro paese anche nel mutato contesto internazionale dell'ultimo trentennio.

Peso della tradizione einaudiana, brevità della stagione keynesiana e superficiale assimilazione della critica di Keynes al punto di vista tradizionale, formazione americana di un gran numero di economisti italiani a partire dalla seconda metà degli anni Settanta concorrono a spiegare l'adesione pressoché compatta della professione allo spirito monetarista e neoliberista di Maastricht. Il punto però è che un'adesione convinta al processo di realizzazione dell'eurosistema è stata espressa a più riprese in Italia non solo dagli economisti. Secondo i sondaggi periodicamente effettuati tra i paesi membri (*Eurobarometer Surveys*), l'Italia risulta essere quello in cui gli sviluppi del processo hanno continuato a ricevere l'appoggio più forte e ampio da parte di tutti i settori della popolazione, di *tutte* le forze politiche nonché dei sindacati.

Una simile adesione da parte della sinistra e dei sindacati dei lavoratori avrebbe dovuto e dovrebbe francamente stupire, anche alla luce dell'impianto sostanzialmente autoritario che è andato nei fatti assumendo il sistema.

## II.

Il primo elemento da sottolineare a questo riguardo è che nessun processo d'unificazione politica, e di connessa centralizzazione dell'*intera* politica economica, ha accompagnato, compensandola, la perdita di sovranità subita da ciascuno Stato membro dell'Unione. Su questioni cruciali, quali sono appunto quelle dell'occupazione e della distribuzione della ricchezza e dei redditi, si è andata determinando nel continente una situazione di "irresponsabilità politica" da parte dei governi e dei parlamenti dei singoli paesi. Le loro scelte ne sono risultate notevolmente semplificate. Come ho prima ricordato, e come si è visto in modo chiaro in Europa tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, crescita sostenuta e livelli di occupazione elevati finiscono per generare tensioni nella distribuzione del reddito tra salari e profitti attraverso l'aumento della forza contrattuale del lavoro dipendente; mentre politiche dei redditi capaci di tenere sotto controllo tali tensioni comportano la presenza di uno Stato Sociale pervasivo e costoso, sostenuto e solo reso possibile da forme di prelievo fiscale improntate a criteri di forte progressività. Ma, grazie a Maastricht e al Patto di stabilità, la rinuncia da parte dei governi europei

al mantenimento di alti livelli d'occupazione è apparsa come imposta da vincoli tecnici oggettivi – il risultato si di una perdita di sovranità nazionale, ma una perdita derivante da circostanze ineluttabili. E' fuori di dubbio che la presenza diffusa di un'illusione d'ineluttabilità di questa situazione di “deresponsabilizzazione” sia stato il fattore che ha consentito ai diversi governi europei di tenere in molto minor conto che in passato le ripercussioni sociali e politiche di percorsi marcatamente deflazionistici e di classe[6].

L'abbandono delle politiche di pieno impiego nel corso degli ultimi 30 anni ha notevolmente accresciuto in Europa il potere del capitale e dei suoi agenti e rappresentanti, determinando una considerevole redistribuzione a favore delle fasce più ricche della popolazione. Grazie all'aumento della disoccupazione, i salari hanno teso sistematicamente a crescere meno della produttività, con il conseguente aumento dei margini di profitto, particolarmente marcato nel caso italiano (Fig. 1 e Tav. 1). Grazie poi anche alla completa liberalizzazione dei movimenti di capitali, e alla conseguente concorrenza fiscale tra gli Stati per trattenerli ed attrarli, i sistemi tributari sono diventati più generosi nei confronti del risparmio e della ricchezza privata: la loro progressività generale ne è risultata sensibilmente diminuita, a fronte del ridimensionamento della spesa sociale e del contemporaneo aumento dell'incidenza di imposte e contributi sui redditi da lavoro (Fig. 2).

La maggior parte della cultura economica accademica ha dato il suo solerte sostegno a questa vera e propria restaurazione. Come al solito, essa si è lasciata entusiasticamente arruolare[7]. Secondo il modo di ragionare oggi dominante, per il buon funzionamento dell'economia, nonché per un'adeguata tutela degli “interessi delle generazioni future”, sarebbe bene che tutte le principali decisioni di politica economica fossero sostanzialmente sottratte al processo politico. Largamente condivisa è la tesi che la politica economica nel suo complesso dovrebbe essere resa il più possibile indipendente dagli interessi che si contrappongono nella società, dunque dalla politica, affinché neutralità tecnica e oggettività funzionale possano divenirne le determinanti essenziali. Non solo dunque la politica monetaria, come già è stato realizzato attraverso l'indipendenza politica della banca centrale, ma anche le politiche fiscali e di bilancio sarebbe auspicabile potessero essere delegate a dei tecnici politicamente irresponsabili, capaci di gestirle aderendo strettamente a regole stabilite a priori, senza doversi preoccupare del problema del consenso e dei rischi della non rielezione.

Merita osservare che simili tesi, originariamente concepite in ambienti accademici statunitensi[8], hanno trovato un terreno decisamente più fertile in Europa quanto alla loro applicazione concreta. Negli Usa, la loro influenza sulla politica economica di fatto seguita può considerarsi inesistente. Tutto si può dire, ad esempio, della politica della *Federal Reserve* durante il lungo periodo di Alan Greenspan tranne che essa sia stata caratterizzata da una rigida aderenza a qualche regola prefissata di politica monetaria. Suoi tratti caratteristici sono stati piuttosto discrezionalità e adattamento alle circostanze. E il suo successore Ben Bernanke, già protagonista accademico dell'”inflation targeting”, una versione recente del punto di vista ortodosso in campo monetario, una volta posto a capo della *Federal Reserve* è stato rapidamente richiamato al suo dovere istituzionale di adoprarsi per sostenere l'occupazione, sicché, accantonati i convincimenti teorici, in meno di 10 giorni alla fine dello scorso gennaio ha affannosamente abbassato in due riprese il tasso d'interesse base, portandolo dal 4.25 al 3%, senza che fosse alle viste alcun calo drammatico dell'inflazione[9]. Quanto alla politica di bilancio, basta pensare alla spregiudicata politica di ingenti disavanzi pubblici degli ultimi 7 anni, in risposta all'indebolimento degli incentivi all'investimento e al timore di cedimenti dei consumi delle famiglie.

Ma come mai negli Stati Uniti clima teorico dominante e ortodossia finanziaria appaiono esercitare un'influenza molto minore che in Europa sulla politica economica effettivamente seguita? Da un lato ciò può spiegarsi con il fatto che negli Stati Uniti, ormai da molto tempo, lo svolgimento “disciplinato” del processo produttivo non sembra più richiedere la presenza di un'elevata disoccupazione, e, allo stesso tempo, una situazione di sovranità nazionale pressoché illimitata non concede alcun alibi o pretesto ai responsabili della politica economica: la crescita va sostenuta con ogni mezzo, pena la perdita del

consenso politico interno. Ma, dall'altro, va soprattutto tenuto conto del fatto che il cambiamento a favore del capitale e delle imprese delle condizioni di potere e distributive cui si puntava era, nel caso dell'Europa, molto più radicale. Ben difficilmente un tale cambiamento avrebbe potuto essere realizzato senza il ricorso sistematico a politiche deflazionistiche, di volta in volta presentate e fatte accettare come funzionali al buon andamento dell'economia ed in ogni caso come ineluttabili.

### III.

La cortina fumogena degli argomenti tecnici sviluppati dagli economisti riesce tuttavia sempre meno a nascondere l'anima autoritaria del progetto europeo. Inoltre, gli ultimi allargamenti dei "confini europei" (l'Europa a 27!) hanno reso evidente a tutti come quello dell'unificazione politica sia stato sempre solo uno specchio per le allodole, avente lo scopo di facilitare l'accettazione da parte dei popoli europei degli svantaggi derivanti dalla rinuncia all'autonomia monetaria e a buona parte di quella fiscale da parte dei rispettivi governi. Consapevolezza critica e reazioni di rigetto sono state così un po' dovunque in aumento nel corso degli ultimi anni. L'Italia resta al riguardo l'eccezione principale. Non avrebbe mai potuto prodursi nel nostro paese un esito referendario come quello avutosi in Francia nel maggio del 2005, allorquando circa l'80% del lavoro dipendente votò "NO" al trattato costituzionale europeo e a quella "concorrenza libera e non falsata" in esso insistentemente evocata come un obiettivo primario dell'Unione.

Particolarmente rappresentativa dell'adesione acritica all'ideologia di Maastricht, anche da parte delle nostre massime istituzioni, resta a mio avviso la sentenza costituzionale n. 2 del 1994 – quella che dichiarò l'inammissibilità del referendum sulle pensioni, importante tentativo di bloccare sul nascere il processo di severo ridimensionamento di una delle maggiori conquiste di civiltà degli ultimi 60 anni. Per la Corte, l'inammissibilità del referendum abrogativo delle norme dirette "a ridurre le prestazioni pensionistiche e ad attenuare l'onere finanziario della previdenza pubblica" traeva origine dal loro essere "essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario" e assicurare la stessa "tenuta finanziaria del sistema"; pertanto, dal "non essere suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità macroeconomiche generali"[\[10\]](#). Credo che difficilmente potrebbe trovarsi in giurisprudenza, su una questione altrettanto rilevante per il benessere collettivo, un esempio di più limpida subalternità nei confronti del modo di pensare dominante in campo economico[\[11\]](#).

Come economista che ha il privilegio di insegnare da molti anni nella facoltà di giurisprudenza della Sapienza, ho avuto ampio agio di apprezzare lo spessore culturale dei colleghi giuristi. Nel complesso, però, mi sembra che in tutti questi anni la nostra cultura giuridica non abbia avuto molto da dire sulla deriva autoritaria e l'orientamento classista dell'eurosistema, sulla rinuncia ad aspetti della sovranità nazionale cruciali per la qualità della vita. Questo, anche se non mancano importanti manifestazioni di sensibilità alle questioni appena menzionate, come testimonia l'organizzazione stessa del presente convegno. Mi sono imbattuto di recente in altri due esempi significativi di tale sensibilità, che desidero qui richiamare a conclusione della mia relazione.

Nell'ultimo capitolo del suo libro sull'eurosistema, Giuseppe Guarino sottolinea che "[s]ovranità, nel concetto moderno, è democrazia", e che "[q]uanto di sovranità è sottratto dall'eurosistema agli Stati, di tanto scemano il carattere e i contenuti della democrazia". Infatti, da una parte, "[l]a sovranità di cui l'eurosistema priva gli Stati non viene trasferita ad organi comunitari"; dall'altra, "[n]ell'eurosistema le decisioni da adottarsi di volta in volta da organi rappresentativi sono sostituite da costrizioni e da dinamismi sui quali gli uomini non esercitano influenza". L'autore conclude ricordando al lettore che "[s]ovranità, democrazia, libertà non sono formule vuote. ... Corrispondono a conquiste realizzate dalle collettività europee in millenni di storia. ... Occorre porre attenzione a che interpretazioni e applicazioni distorte dell'eurosistema non [le] compromettano"[\[12\]](#).

In un saggio dal titolo "S-confinatezza", ragionando sul processo globale di ridimensionamento dei

poteri dello Stato-nazione nel controllo dell'attività economica, Natalino Irti osserva che, in sostanza, “[l]’alternativa è tra ordine giuridico del mercato e mercato degli ordini giuridici”, nel quale “gli Stati si offrono in concorrenza alla scelta delle imprese, proponendo privilegi benefici immunità. O gli Stati – prosegue Irti – rivendicano il primato delle decisioni politico-giuridiche, e assumono, in una od altra misura, il governo dell’economia; ovvero, quasi competitori in una ‘corsa al ribasso’, s’industriano di attirare gli affari entro le rispettive sfere con prezzi sempre più vili e vantaggiosi. E codesta è, anch’essa, una decisione politico-giuridica, volta a secondare e agevolare il desiderio di profitto”<sup>[13]</sup>.

A queste osservazioni di Irti merita solo aggiungere che, data la relazione inversa esistente in economia tra le due principali variabili distributive, il netto prevalere di un orientamento politico-giuridico volto “a secondare e agevolare la volontà di profitto” non può alla fine che scaricarsi pesantemente sul lavoro salariato, come si è puntualmente verificato.

<sup>[1]</sup> Un sistema pensionistico pubblico a ripartizione, di tipo retributivo, con elevato rapporto pensione/ultima retribuzione e prestazioni indicizzate in base al costo della vita – successivamente anche in base alla dinamica dei salari - fu introdotto in Italia nel 1969 (legge Brodolini) e restò in vigore fino al 1992, allorquando ebbe inizio (legge Amato) il processo di ridimensionamento, tutt’ora in corso, delle prestazioni della previdenza pubblica (cfr. al riguardo anche più avanti, n. 11).

<sup>[2]</sup> Lo sviluppo dello Stato Sociale è stato in passato, in numerosi paesi europei, l’aspetto principale delle politiche dei redditi, ossia del cosiddetto “scambio sociale”. Si trattava in sostanza di fare in modo che, pur in presenza di tassi di disoccupazione persistentemente bassi e di rapporti di forza conseguentemente favorevoli al lavoro dipendente, la crescita dei salari monetari si mantenesse per quanto possibile entro i limiti della crescita della produttività, al fine di non pregiudicare la profittabilità degli investimenti privati o compromettere la competitività internazionale della produzione interna.

<sup>[3]</sup> Cfr. al riguardo M. Pivetti, “Capitalismo ‘incontrastato’ e benessere sociale: analisi di un improbabile binomio”, in B. Jossa (a cura di), *Il futuro del capitalismo*, Il Mulino, Bologna 2004.

<sup>[4]</sup> Tra il 1946 e il 1966 compresi si ebbe in Italia un flusso medio annuo netto di espatri superiore alle 140 mila unità, per un totale di espatri netti nel periodo pari a circa 3 milioni di persone. Il caso italiano non mancò di destare preoccupazioni presso l’amministrazione americana. Così, nel 1951, William H. Joyce (principale responsabile del programma “Production Assistance Drive” promosso in quell’anno dall’Eca, l’ente che amministrava il piano Marshall) scriveva senza tanti complimenti al presidente della Fiat che in alcuni paesi europei il capitalismo non stava assicurando ai lavoratori “condizioni di vita tollerabili”, tali da sottrarli “alla forza di attrazione delle dottrine comuniste” (cit. in M.J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press, Cambridge 1987, p. 418).

<sup>[5]</sup> Ho cercato di fare un po’ di luce sulla questione nello scritto “Sulla rilevanza analitica dei *Quaderni* e la questione della loro influenza. Riflessioni di un non addetto ai lavori”, in *Gramsci e il Novecento*, a cura di G. Vacca, Volume secondo, Carocci, Roma 1999.

<sup>[6]</sup> Ormai, quando si tratta di fare il bilancio di un’esperienza di governo, ci si limita per lo più a segnalare i risultati ottenuti per quanto concerne il rispetto dei vincoli comunitari alla finanza pubblica, trascurando ogni considerazione relativa al benessere della popolazione, all’accrescimento della ricchezza nazionale e alla sua distribuzione.

[7] Il fatto è che gli interessi che si contrappongono nella società costituiscono al fondo l'oggetto stesso della disciplina, ciò che rende l'economista particolarmente esposto alle pressioni generate da quelle contrapposizioni e spiega perché gli esempi di analisi spregiudicata della realtà siano in economia particolarmente rari. Nelle parole dell'economista americano George Stigler, "the professional economist tends to be politically conservative, ... giving the term the special meaning of attachment to private enterprise" (dalla lezione tenuta in occasione del premio conferitogli nel 1982 dalla banca centrale di Svezia, premio annuale per le scienze economiche istituito da quella banca in memoria di Alfred Nobel – insomma, il cosiddetto Nobel per l'economia).

[8] Il testo base di riferimento è un saggio del 1977 di due economisti americani (F.E. Kydland e E.C. Prescott, "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, Vol. 88, pp.473-91). Il punto di vista in questione, sviluppato nella letteratura in termini di "credibilità" vs. "discrezionalità", si è diffuso in Italia soprattutto ad opera degli economisti della Bocconi.

[9] Un'ulteriore riduzione sostanziale del tasso d'interesse base sembra imminente: diventerebbero così 6 le riduzioni del tasso effettuate dalla Fed nel corso degli ultimi 6 mesi ed il suo livello ne risulterebbe più che dimezzato rispetto a quello dello scorso settembre (2007).

[10] Corte Costituzionale, Sentenza 12 gennaio 1994 N. 2, Presidente Casavola, Redattore Mirabelli, in *Questione giustizia*, n.2-3, 1994, pp. 587-93.

[11] Una mole non irrilevante di letteratura è da tempo disponibile per riuscire a comprendere come l'invecchiamento della popolazione – l'aumento del rapporto tra gli anziani e la popolazione in età da lavoro – non comporta affatto di per sé l'insostenibilità finanziaria di un sistema pensionistico pubblico capace di preservare, al termine della vita attiva, gli standard di vita acquisiti dalle diverse categorie di lavoratori dipendenti. Nel caso del sistema italiano, la sua riforma, anziché alla riduzione delle prestazioni, avrebbe potuto semplicemente puntare, lasciandone immutato l'impianto, ad eliminare le situazioni di privilegio in esso presenti, assicurare uniformità di trattamento alle diverse categorie di lavoratori dipendenti ed eliminare la possibilità di comportamenti opportunistici. Per una discussione sul sistema pensionistico "migliore", dal punto di vista del benessere della collettività e della crescita delle sue risorse produttive, si veda, dello scrivente, "The 'principle of scarcity', pension policy and growth", *Review of Political Economy*, Vol. 18, 2006, pp. 379-90.

[12] G. Guarino, *Eurosistema. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano 2006, pp.187-88.

[13] N. Irti, "S-confinatezza", in E. Dolcini e C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Giuffrè, Milano 2006, p. 2932.

\* Relazione al Convegno di questa Rivista svoltosi ad Ascoli Piceno il 14-15 marzo 2008, pubblicata in versione definitiva in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

\*\* Ringrazio Aldo Barba, Andrea Imperia e Vincenzo Maffeo per i loro utili suggerimenti e i commenti a una precedente stesura del testo. Naturalmente la responsabilità del suo contenuto resta soltanto mia.