

Tendenze e caratteristiche della disuguaglianza dei redditi: le ragioni della predistribution.

Maurizio Franzini[♦] e Michele Raitano[♦]

Di prossima pubblicazione su QA – Rivista dell'Associazione Rossi Doria

Abstract

La disuguaglianza nei redditi pone numerosi problemi sia a causa della sua altezza, che in molti paesi è notevole oltre che in crescita, sia per le sue caratteristiche che spesso la rendono inaccettabile in base a consolidati criteri di giustizia sociale. Questo lavoro presenta inizialmente l'evidenza empirica sull'andamento della disuguaglianza dei redditi disponibili nei principali paesi dell'OCSE, distinguendo il contributo che ad essa danno le disuguaglianze di mercato e l'azione redistributiva dello stato. Lo scopo principale è illustrare, da un lato, le ragioni per le quali una politica di contrasto della disuguaglianza basata esclusivamente su interventi di carattere redistributivo potrebbe essere insufficiente, ancorché necessaria, e, dall'altro, le potenzialità della *predistribution*, cioè di misure dirette a prevenire il formarsi della disuguaglianza nei mercati, distinguendo fra una versione "minimale", limitata a interventi sulle dotazioni individuali (in primis del capitale umano) e una versione più ampia che mira anche a modificare le regole di funzionamento dei mercati in funzione di contenimento delle disuguaglianze.

Classificazione JEL: D31, I24, I38, J31

Parole chiave: disuguaglianza economica, capitale umano, redistribuzione, *predistribution*

1. Introduzione

Negli ultimi anni la letteratura economica ha dedicato un'attenzione crescente alla disuguaglianza dei redditi e del tenore di vita di individui e famiglie¹. L'evidenza empirica (relativa in primo luogo ai paesi Anglosassoni) di un incremento generalizzato della dispersione dei redditi e della loro crescente concentrazione a vantaggio di gruppi ristretti della popolazione (il top 1% o 0,1%; Atkinson *et al.* 2011) ha portato a interrogarsi sulle principali determinanti di tale incremento e sulle politiche che possono essere introdotte per contrastarlo.

Le disuguaglianze economiche derivano da processi complessi, che possono essere osservati da prospettive diverse e nei quali operano, spesso in interazione tra loro, molteplici fattori. La letteratura suggerisce che per valutare il benessere economico individuale occorre guardare al reddito disponibile equivalente, ovvero alla somma di tutti i redditi di mercato, quale che ne sia la fonte (lavoro dipendente e autonomo, capitale, rendita), percepiti dai membri di un nucleo

[♦] Dipartimento di Economia e Diritto, Sapienza Università di Roma; maurizio.franzini@uniroma1.it

[♦] Dipartimento di Economia e Diritto, Sapienza Università di Roma; michele.raitano@uniroma1.it

¹ Si pensi ai due rapporti sul tema delle disuguaglianze pubblicati dall'OCSE nel 2008 e nel 2011 (OECD 2008 e 2011) e all'importante lavoro di rassegna curato da Salverda *et al.* (2009).

familiare, al netto delle imposte e al lordo dei trasferimenti, resi equivalenti tenendo conto, mediante le apposite scale, della diversa dimensione dei nuclei familiari. I redditi disponibili non sono però che l'ultimo anello di una catena del processo di formazione dei redditi - e, quindi, delle disuguaglianze - che si compone almeno di tre anelli: nel primo, gli individui offrono il loro lavoro sul mercato e dal contratto che ottengono dipendono il salario, la durata dell'impiego, la frequenza dei periodi di disoccupazione; nel secondo gli individui si compongono in nuclei familiari il cui reddito complessivo dipenderà non soltanto dai redditi di lavoro dei suoi componenti (e quindi, in modo cruciale, dal numero di percettori di salari), ma anche da altri eventuali redditi di mercato, come quelli che scaturiscono dal rendimento del capitale. L'ultimo anello è quello dell'intervento redistributivo dello Stato, che si concreta attraverso imposte e trasferimenti.² Nella valutazione del benessere economico, e del ruolo redistributivo svolto dall'operatore pubblico, occorrerebbe tener conto di ogni tipologia di imposta (su reddito, consumo, patrimonio) e di trasferimento (attribuendo, dunque, un valore monetario ai trasferimenti in natura, quali, ad esempio, sanità e istruzione, e alle minori imposte pagate grazie alle agevolazioni fiscali)³. La limitata disponibilità di dati e i problemi metodologici che ostacolano la valutazione dell'impatto redistributivo dei trasferimenti in natura, da un lato, e delle imposte indirette, dall'altro, fanno sì che nella definizione dei redditi disponibili si considerino, generalmente, soltanto le imposte personali e i trasferimenti pubblici in moneta (come le pensioni, i sussidi di disoccupazione e i redditi di ultima istanza). Si è, dunque, costretti a trascurare alcuni importanti meccanismi attraverso i quali lo Stato può influenzare la distribuzione del potere d'acquisto tra i cittadini. Queste difficoltà sono responsabili, ad esempio, della mancanza di valutazioni attendibili sulle conseguenze che avrebbe sulla distribuzione dei redditi e del potere d'acquisto una riforma tributaria che sostituisse la tassazione dei redditi con quella dei consumi, come suggerito dalle istituzioni europee.

Al di là delle complessità metodologiche, la valutazione dell'impatto dell'azione pubblica sulla distribuzione dei redditi e del benessere economico non può limitarsi alle sole politiche redistributive. Infatti, le politiche pubbliche influenzano la disuguaglianza anche negli altri anelli della catena, agendo sugli equilibri che si raggiungono su ogni mercato, in primis quello del lavoro. Le politiche pubbliche possono influenzare tali equilibri sia favorendo l'accumulazione individuale di dotazioni richieste e premiate dal mercato (ad esempio quelle di capitale umano, su cui richiamano con forza l'attenzione i sostenitori del *social investment state*; Morel *et al.* 2012; Marx e Verbist 2014), sia attraverso forme di regolazione dei mercati dalle quali dipende, ad esempio, la possibilità che si formino rendite e che si abbiano sperequazioni più o meno marcate (Stiglitz 2012). In altri termini, l'intervento pubblico può influenzare la disuguaglianza sia attraverso le politiche redistributive - che sono quelle sulle quali, in modo quasi esclusivo, si è focalizzata l'attenzione degli studiosi delle disuguaglianze - sia mediante ogni altra politica in grado di determinare il funzionamento dei mercati e, quindi, di incidere sui redditi che in essi si formano.

² La distinzione di questi anelli non implica che non vi siano interazioni tra i fenomeni cui ciascuno di essi fa riferimento; al contrario: ve ne sono, se non altro attraverso i comportamenti dei diversi soggetti che, ad esempio, nel mercato del lavoro sono influenzati dalle politiche redistributive attuate dal Welfare. Qui, però, non si propone una spiegazione delle disuguaglianze ma soltanto una modalità di lettura e interpretazione dei dati che permette di considerare quegli anelli come distinti e consecutivi.

³ Analogamente, si dovrebbe attribuire un valore monetario anche ai redditi in natura derivanti dalla possibilità di consumo di determinati beni senza bisogno di passare per il mercato, relativi, in primis, al consumo dell'abitazione di residenza per chi è proprietario e all'auto-produzione di beni e servizi (Baldini e Toso 2009).

Queste politiche determinano la disuguaglianza prima dell'azione redistributiva e, per questo, vengono chiamate, con un termine recente, politiche di "predistribuzione" (*predistribution*; Hacker 2011).

Uno dei principali obiettivi di questo lavoro è proprio quello di valutare l'importanza e l'efficacia, almeno potenziale, delle politiche di "predistribuzione" anche alla luce di alcune recenti tendenze dei processi che determinano delle disuguaglianze di mercato. Più precisamente, si sosterrà che l'aggravarsi delle disuguaglianze che si producono nei mercati, assieme ad altri aspetti di tali disuguaglianze, rischiano di rendere insufficienti le sole politiche redistributive. Per questo la strategia della *predistribution* merita di essere tenuta in alta considerazione.

Per inquadrare la questione nel suo più appropriato contesto partiremo, nel paragrafo che segue, dall'esame di alcune evidenze empiriche sull'andamento delle disuguaglianze di mercato nei principali paesi dell'OCSE e valuteremo il ruolo che può avere avuto il capitale umano nel determinarle. Successivamente discuteremo l'impatto che le misure di redistribuzione più frequentemente considerate hanno avuto sul contenimento della disuguaglianza, sottolineando i complessi problemi metodologici posti dalla misurazione della redistribuzione (paragrafo 3). Prenderemo, poi, in considerazione le potenzialità delle misure di *predistribution*, discutendo le origini di tale concetto e distinguendo fra una versione "minimale", interessata alla sola modifica delle dotazioni individuali, e una versione più ampia che include anche le regole di funzionamento dei mercati per il loro impatto sulla disuguaglianza (paragrafo 4). Il quinto paragrafo riassume le principali conclusioni raggiunte in questo lavoro.

2. Le disuguaglianze di mercato: tendenze e determinanti

I redditi disponibili

Il reddito equivalente disponibile, come si è già detto, è solitamente considerato il miglior indicatore del benessere economico individuale (misurato, nei dati di comparazione internazionale, al netto delle imposte dirette e comprensivo dei trasferimenti pubblici in moneta)⁴. L'osservazione dell'andamento dell'indice di Gini dei redditi disponibili in alcuni paesi OCSE conferma una crescita generalizzata della disuguaglianza nello scorso quarto di secolo, anche se le dinamiche temporali seguite nei vari paesi sono differenti e i Paesi Bassi e l'Italia hanno registrato una lieve riduzione dell'indice nel periodo 1995-2010 (figura 1)⁵. I paesi del Nord Europa si confermano come i più egualitari, nonostante un chiaro trend di crescita della disuguaglianza, mentre gli Stati Uniti e il Regno Unito risultano i più diseguali (anche se nel Regno Unito il trend di crescita si è attenuato a partire dagli anni '90).

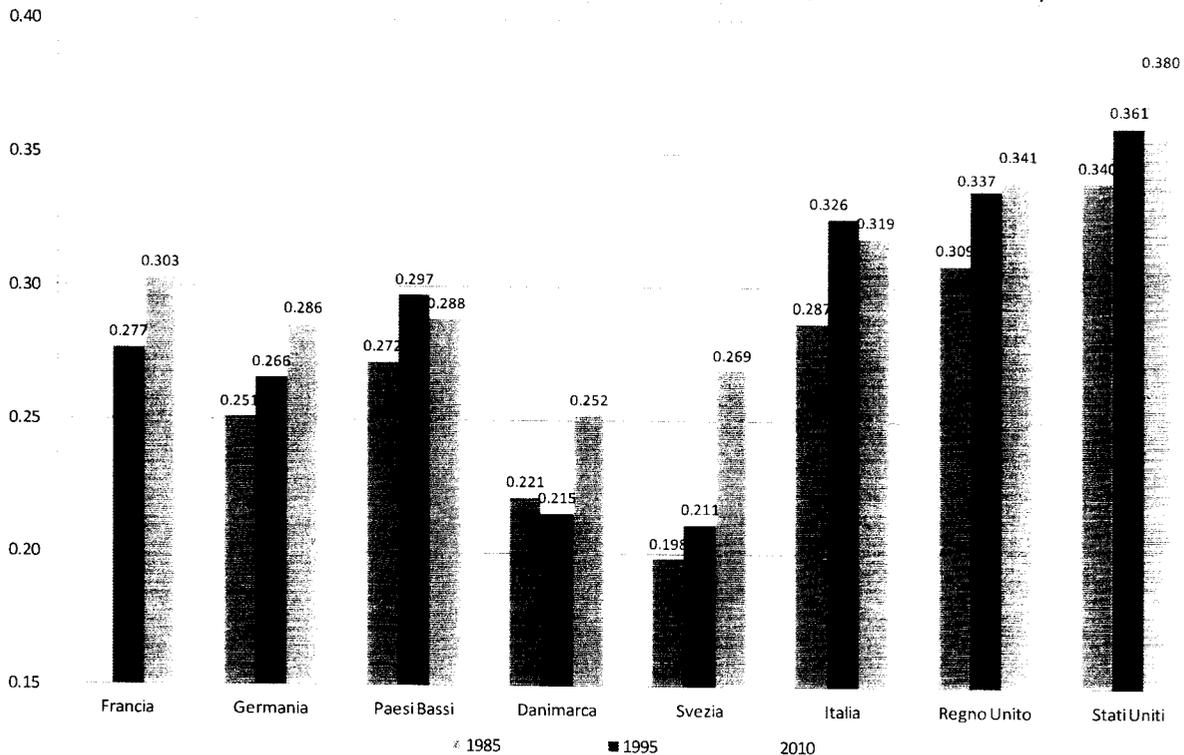
In Italia, contrariamente a una diffusa percezione, la disuguaglianza dei redditi disponibili, misurata attraverso il coefficiente di Gini, non è, dunque, aumentata dalla metà degli anni '90 ad oggi. Quel coefficiente, dopo aver registrato un improvviso salto intorno al 1993, in ragione della forte crisi economica-occupazionale del 1992 e delle politiche di bilancio restrittive che ne seguirono, è rimasto sostanzialmente costante negli anni successivi (Ballarino *et al.* 2014). Tuttavia, sotto questa

⁴ In linea con la prassi solitamente seguita nelle comparazioni internazionali, in questo lavoro i redditi disponibili (come detto, al netto delle imposte dirette e comprensivi dei trasferimenti pubblici in moneta) non includono forme di reddito imputato, quali il valore dell'autoproduzione, i *fringe benefits* e i fitti imputati.

⁵ I dati aggregati sulla disuguaglianza, derivando da basi dati "secondarie", che riassumono le evidenze ricavate da informazioni su micro-dati (sovente non basati da omogenei disegni di indagine), possono comportare alcuni limiti nella comparabilità fra paesi; su tale aspetto si veda Atkinson e Brandolini (2001).

costanza possono nascondersi molti cambiamenti, alcuni dei quali anche seriamente problematici.

Fig. 1: Andamento dell'indice di Gini dei redditi disponibili equivalenti in alcuni paesi OCSE



Fonte: elaborazioni su dati OCSE

La prima considerazione, al riguardo, è che la disuguaglianza non risulta essere diminuita in seguito alla significativa crescita occupazionale registratasi dal 1997 fino all'esplosione della crisi. Questo aspetto è rilevante perché l'aumento dell'occupazione (che permette a chi ne era tendenzialmente privo di disporre di un reddito) è stato a lungo considerato – ed ancora oggi molti lo considerano tale – un fattore di decisiva importanza per la riduzione delle disuguaglianze, soprattutto laddove la crescita occupazionale va a vantaggio di chi vive in nuclei familiari che si posizionano nella coda bassa della distribuzione. Se questo non è avvenuto vuol dire sia che la crescita occupazionale si è accompagnata a livelli salariali molto modesti per i neo-entrati in attività e/o non ha avvantaggiato chi vive nei nuclei meno abbienti, sia in altri punti della scala della distribuzione dei redditi le disuguaglianze si sono ampliate, annullando l'effetto positivo che si dovrebbe essere prodotto nella parte più bassa di quella scala.

La stabilità dell'indice di disuguaglianza è, in generale, del tutto compatibile con la compresenza di opposti movimenti nella distribuzione dei redditi: al miglioramento di alcune categorie si può contrapporre il peggioramento di altre. In Italia tra coloro che hanno migliorato la propria posizione sembrano rientrare i dirigenti, i pensionati, i lavoratori autonomi e i percettori di redditi da capitale mentre operai e impiegati sarebbero regrediti (Brandolini 2005).

E' inoltre presumibile che la disuguaglianza, così come solitamente misurata, sia sottostimata a causa della difficoltà di tenere conto di una serie di fattori "aggravanti". I dati campionari sui quali

si calcola la disuguaglianza non registrano, infatti, con precisione ciò che accade nelle code estreme della distribuzione, dal momento che i più poveri (in primis gli immigrati) e i più ricchi difficilmente sono oggetto di rilevazione⁶. Alcune tendenze recenti possono avere reso più grave questa carenza: la prima riguarda il corposo aumento dell'immigrazione che ha avuto l'effetto di concentrare nella coda bassa della distribuzione individui che, per varie ragioni, tendono a non essere correttamente rappresentati nelle indagini campionarie; la seconda tendenza, di cui ci occuperemo più in dettaglio tra breve, è la crescente concentrazione dei redditi più elevati nelle mani di pochissimi super-ricchi e anche questo fenomeno tende a sfuggire quasi del tutto alle rilevazioni campionarie. Di conseguenza, se le modifiche hanno riguardato, in modo particolare, i segmenti estremi della popolazione, la costanza dell'indice di Gini potrebbe essere dovuta all'incapacità dei dati di cogliere questi cambiamenti decisivi per la disuguaglianza. Infine, alcuni studi (Valentini 2009) segnalano che la disuguaglianza effettiva potrebbe essere ben maggiore di quella che risulta dai dati a causa della crescente importanza dell'economia sommersa, il cui contributo al consolidamento dei redditi già più alti potrebbe, peraltro, essere anch'esso cresciuto negli ultimi anni.

I redditi di mercato

Per meglio interpretare queste dinamiche e le loro determinanti è utile spostare l'attenzione dai redditi equivalenti disponibili a quelli equivalenti di mercato, escludendo dunque l'impatto redistributivo delle imposte dirette e dei trasferimenti monetari. Con l'eccezione dei Paesi Bassi, le disuguaglianze di mercato sono fortemente aumentate fra il 1985 e il 2010 in tutti i paesi osservati, anche se l'aumento più forte si è registrato – ovunque, ma non in Germania - dalla metà degli anni '80 alla metà degli anni '90 (figura 2).

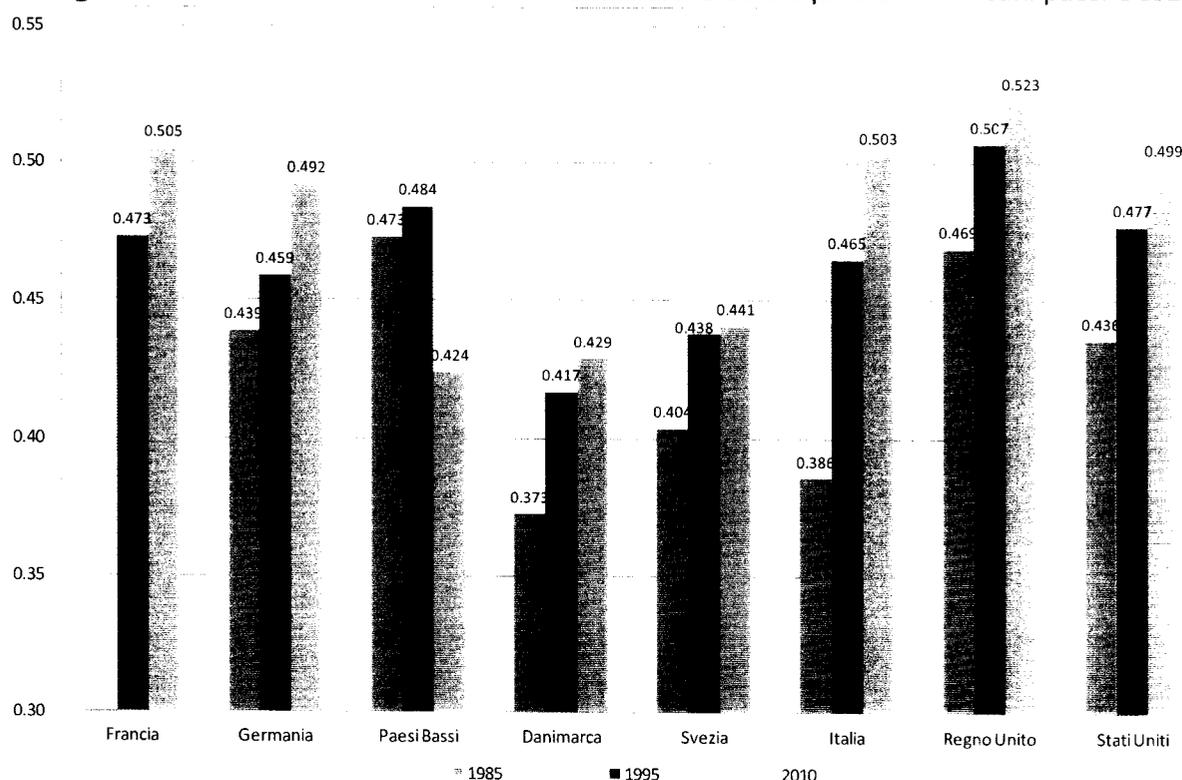
I redditi di mercato sono formati dai redditi lordi percepiti da tutti membri del nucleo familiare e derivanti da ogni fonte (lavoro dipendente a autonomo, impresa, capitale, rendita). La loro distribuzione, anche nel tempo, risente, dunque, di una serie di fattori quali la distribuzione e il peso delle diverse fonti di reddito (l'aumento del ruolo dei redditi da capitale, tendenzialmente distribuiti in modo più disuguale, tende, ad esempio, ad accrescere la disuguaglianza), la composizione dei nuclei familiari e il numero di percettori di reddito in ogni nucleo (l'aumento della partecipazione lavorativa dei componenti dei nuclei meno abbienti tende a ridurre la disuguaglianza) e la maggiore o minore distanza che separa i redditi percepiti dai membri dello stesso nucleo familiare (a parità di altre condizioni, quando persone ad alto salario si accoppiano con persone ad alto salario e viceversa – la cosiddetta omogamia - la disuguaglianza dei redditi di mercato cresce). Nei Paesi Bassi, ad esempio, la riduzione della disuguaglianza di mercato è dipesa principalmente dall'aumento della partecipazione lavorativa delle donne appartenenti ai nuclei meno abbienti, favorita dalle politiche di conciliazione e dall'offerta di contratti *part-time* incentivati (Kenworthy e Pontusson 2005).

L'Italia, in base a questi dati, è il paese caratterizzato dal maggiore aumento della disuguaglianza di mercato fra il 1985 e il 2010. Dalle scomposizioni della dinamica dell'indice di Gini, effettuate da Fiorio *et al.* (2012), risulta che il maggior ruolo "disugualizzante" è stato svolto dai redditi da lavoro

⁶ Gli indici di disuguaglianza non tengono solitamente conto dei redditi nulli (o negativi). In presenza di una crescita del numero di nuclei con redditi nulli o negativi – e, dunque, di nuclei che, durante la crisi, sopravvivono "consumando" i risparmi e il patrimonio accumulato – la disuguaglianza verrebbe, dunque, sottostimata. Su tale aspetto si veda Mocetti *et al.* (2011).

(e, in termini relativi, i redditi da attività autonome hanno svolto il ruolo preponderante)⁷, mentre le pensioni hanno contribuito a comprimere la crescita della disuguaglianza. Come si è già ricordato, in Italia la crescita occupazionale registrata dalla metà degli anni '90 fino all'esplosione della crisi non ha contribuito alla riduzione della disuguaglianza. Le ragioni sono numerose. Da una parte, sembra essere aumentata la partecipazione al lavoro soprattutto delle donne appartenenti a nuclei più abbienti e in modo particolare questo sarebbe avvenuto nel Mezzogiorno (Ballarino et al. 2014). Dall'altra, l'effetto potenzialmente positivo della crescita dell'occupazione è stato più che bilanciato da una serie di fattori di segno opposto: la crescita della dispersione salariale legata alla deregolamentazione delle forme contrattuali, l'incremento del peso dei redditi da lavoro autonomo e l'innalzamento dei rendimenti sul capitale, in particolare quello finanziario.

Fig. 2: Andamento dell'indice di Gini dei redditi di mercato equivalenti in alcuni paesi OCSE



Fonte: elaborazioni su dati OCSE

Le top incomes shares

Un modo diverso di osservare la disuguaglianza dei redditi di mercato e le loro tendenze consiste nel concentrarsi sulle cosiddette *top incomes shares*, ovvero alla quota di reddito nazionale detenuta dai segmenti più ricchi della popolazione (normalmente identificati con il top 1% o con segmenti ancora più ristretti, come il top 0,1% o 0,01%; Atkinson et al. 2011).

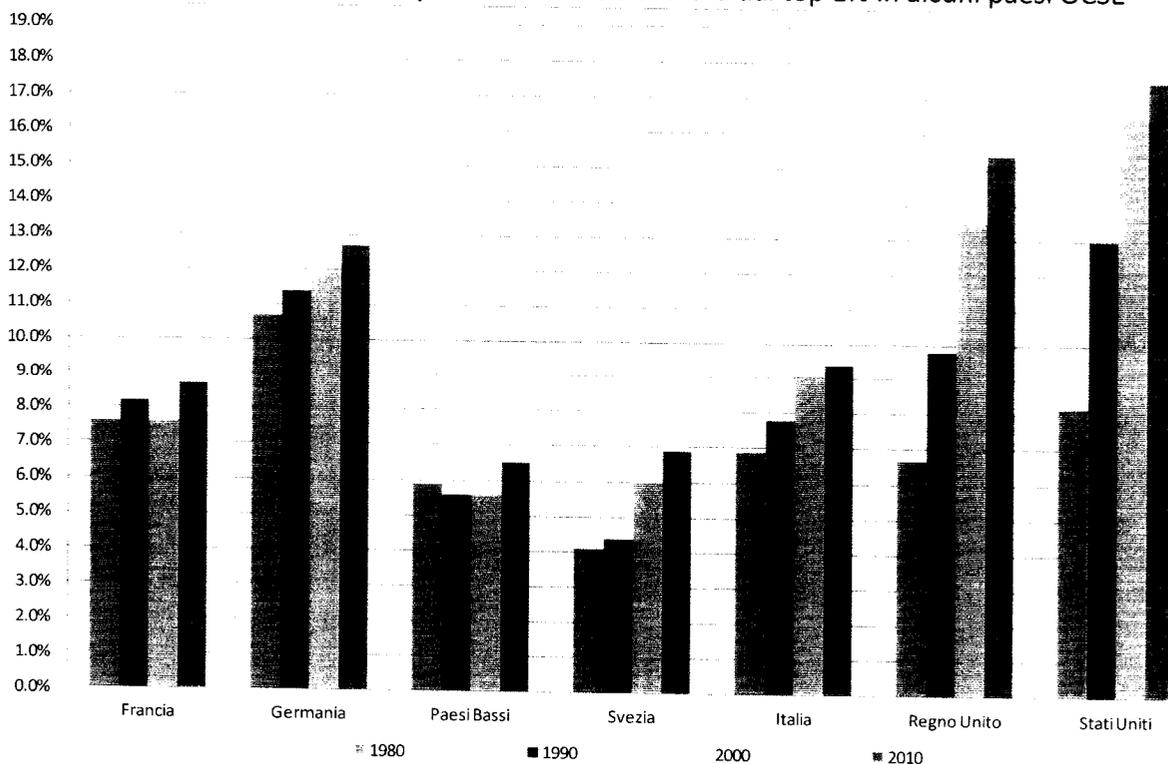
Gli studi sui *top incomes* non utilizzano dati provenienti da indagini campionarie (che, come si è detto, non riescono a registrare con precisione ciò che accade nelle code della distribuzione), ma si

⁷ Fiorio et al. (2012) notano infatti che i cambiamenti nella distribuzione del reddito da lavoro autonomo hanno avuto sul reddito totale delle famiglie un effetto di entità simile a quello del reddito da lavoro dipendente, ma contribuendo il primo per meno di un terzo al reddito totale, il contributo relativo del lavoro autonomo è chiaramente maggiore.

basano sulle statistiche ufficiali relative alle dichiarazioni dei redditi. Queste ultime generalmente riportano, per ogni fascia di reddito, il numero di contribuenti, il reddito medio lordo e la sua origine (reddito da lavoro, da impresa, da capitale, rendita, trasferimento). Questi dati permettono quindi di stimare le quote di reddito detenute dal top x% della popolazione (Leigh 2009). Si noti anche che i dati sui *top incomes* si riferiscono ai redditi individuali dichiarati al fisco mentre, come si è ripetutamente ricordato, i redditi disponibili e di mercato sono calcolati a partire da quelli familiari (e sono poi resi equivalenti per consentire il confronto fra individui appartenenti a nuclei di diversa composizione)⁸.

La quota di reddito individuale lordo detenuta dal top 1% differisce sensibilmente nei diversi paesi; essa è massima nel Regno Unito e negli Stati Uniti mentre è minima nei Paesi Bassi e in Svezia (figura 3). A partire dall'inizio degli anni '80 tale quota è cresciuta in tutti i paesi osservati, anche se a ritmi molto diversi: quelli più intensi si sono avuti nel Regno Unito e negli Stati Uniti (figura 1, in cui non sono inclusi i *capital gains*, che, nel caso degli Stati Uniti, portano a aumentare di altri 3 punti percentuali la *top 1% share*). L'effetto di questo forte aumento è stato quello di riportare le quote di reddito del top 1%, in questi due paesi, ai livelli che avevano all'inizio del XX secolo⁹. In Italia, la quota detenuta dal top 1% è aumentata di più di due punti percentuali fra il 1980 e il 2010, mentre in Svezia l'aumento è stato di quasi 3 punti percentuali.

Fig. 3: Andamento della quota di reddito detenuta dal top 1% in alcuni paesi OCSE



Fonte: elaborazioni dal *World Top Income Database*

⁸ Alcuni fattori possono limitare la completa attendibilità dei dati sui *top incomes* e la loro comparabilità nel tempo e fra paesi: l'influenza dell'evasione e dell'elusione fiscale, la non omogeneità della definizione del reddito tassabile, la definizione dell'unità fiscale (l'individuo o la coppia), l'inclusione o meno dei *capital gains* (Leigh 2009).

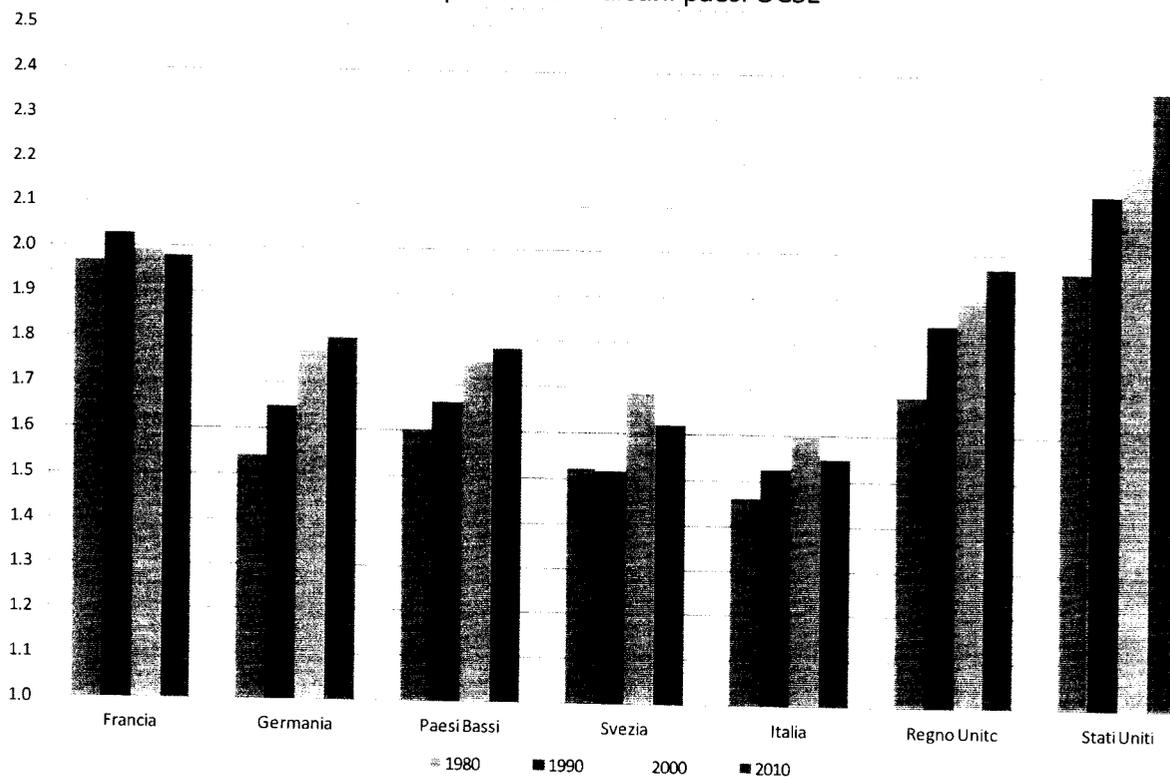
⁹ Ancora più vertiginosa è la crescita della quota del reddito detenuta dallo 0,1%; infatti, essa è quadruplicata nel periodo considerato e attualmente è pari al 6% nel Regno Unito e al 9% negli Stati Uniti (Alvaredo et al. 2013).

Un aspetto particolarmente interessante riguarda la natura dei redditi compresi nelle *top incomes shares*. In passato i redditi dei più ricchi provenivano soprattutto dal rendimento del capitale e dalle rendite. Negli ultimi tre decenni, invece, tra i *top incomes*, è fortemente aumentata la quota di lavoratori; si tratta dei *working super-rich*, cioè di libero professionisti, top manager delle grandi imprese e della finanza, superstar dello sport e dello spettacolo (Atkinson et al. 2011). Ad esempio, dagli anni '70 a oggi, la quota del reddito del top 0,1% che proviene da attività lavorative, negli Stati Uniti è cresciuta fino a 20 punti percentuali e attualmente è pari a circa il 45% (Alvaredo et al. 2013). Anche in Italia, dal 1980 in poi, la composizione dei *top incomes* si è nettamente modificata: la quota di reddito da lavoro (autonomo e dipendente) dell'1% più ricco della popolazione è passata dal 46,4% al 70,9% e, parallelamente, si è ridotta quella del reddito da capitale o delle rendite (Alvaredo e Pisano 2010). Nelle economie contemporanee, dunque, il mercato del lavoro tende a essere sempre più un luogo di nel quale si creano enormi disuguaglianze.

La dispersione nelle retribuzioni

Il trend di crescita delle disuguaglianze salariali - misurate attraverso il rapporto fra la retribuzione del novantesimo percentile della distribuzione dei salari individuali e quella del lavoratore mediano (P90/P50) - è meno chiaro di quello relativo alle disuguaglianze di mercato (figura 4). In linea con le attese, le disuguaglianze sono più elevate, e crescono maggiormente, nel Regno Unito e negli Stati Uniti (oltre che in Germania), ma anche in Francia il rapporto P90/P50 è elevato, benché sia sostanzialmente costante dal 1980 ad oggi. Sulla base di questo indicatore in Italia la sperequazione salariale risulta bassa, anche se superiore a quella della Svezia.

Fig. 4: Andamento del rapporto P90/P50 della distribuzione dei redditi individuali lordi da lavoro dipendente in alcuni paesi OCSE

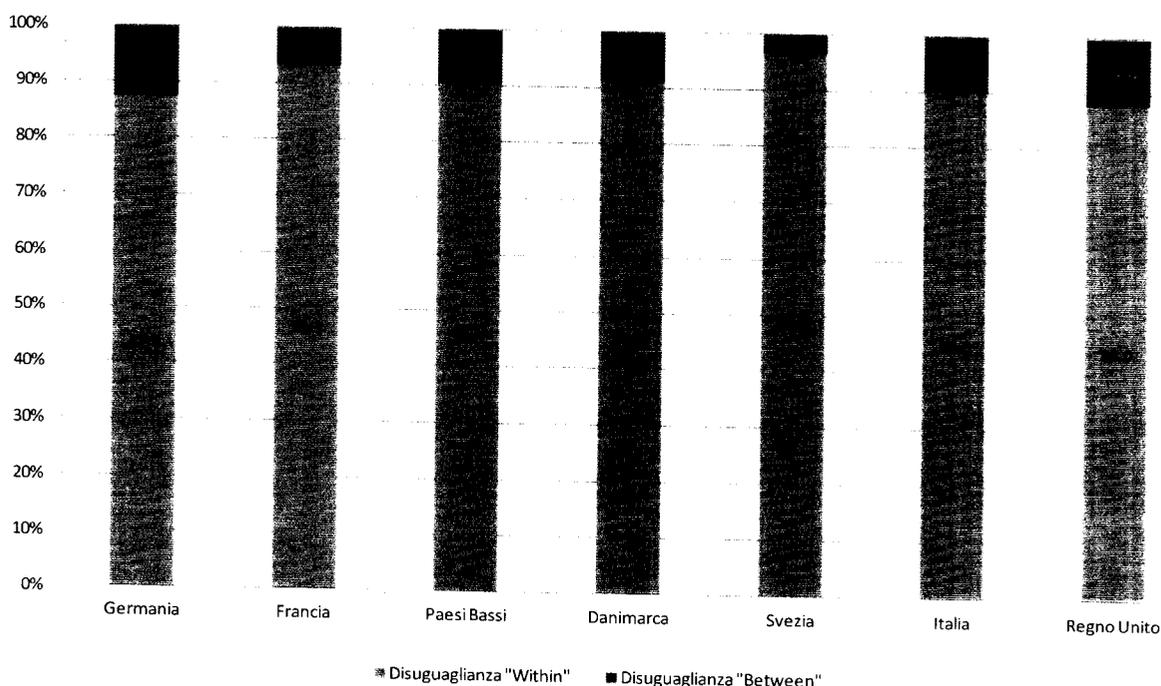


Fonte: elaborazioni dal *Chartbook of Economic Inequality*

La letteratura economica, facendo riferimento soprattutto alle esperienze di Stati Uniti e Regno Unito, ha a lungo indagato la causa dell'aumento della dispersione retributiva e, almeno nell'opinione prevalente, lo ha individuato nel premio salariale crescente goduto da chi ha un alto titolo di studio. Questo premio sarebbe cresciuto per effetto del progresso tecnico *skill biased* e della crescente offerta di lavoratori *unskilled* provenienti dai paesi in via di sviluppo, in seguito all'accentuarsi della globalizzazione (Bound and Johnson 1992; Katz e Murphy 1992; Bogliacino e Maestri 2014). La disuguaglianza salariale viene dunque ricondotta alle differenti dotazioni di capitale umano (di cui il titolo di studio è la migliore *proxy*). Di conseguenza, come si discuterà anche in seguito, favorire l'investimento in istruzione è solitamente considerata la *policy* più efficace per favorire l'equità distributiva e, anche, per sostenere la crescita economica.

Tuttavia, utilizzando un indice di disuguaglianza perfettamente scomponibile per sottogruppi, come la deviazione logaritmica media¹⁰, emerge che solo un'esigua parte della disuguaglianza nei salari – dell'ordine del 10-15% – è attribuibile al capitale umano¹¹. Dunque, le distanze medie tra lavoratori con diverso titolo di studio sono molto contenute, contrariamente a quanto indurrebbe a credere la teoria del progresso tecnico *skill biased* (figura 5). Di conseguenza, la disuguaglianza tra lavoratori che hanno lo stesso grado di istruzione è altissima. Su questo aspetto, che segnala l'importanza della cosiddetta disuguaglianza *within*, l'attenzione della letteratura è praticamente assente (Franzini e Raitano 2014).

Fig. 5: Scomposizione della deviazione logaritmica media delle retribuzioni lorde annue da lavoro dipendente per titolo di studio in alcuni paesi UE nel 2006 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2007

¹⁰ La scomposizione per sottogruppi permette di misurare quanta parte della disuguaglianza osservata sia legata a differenze medie fra chi appartiene ai diversi sottogruppi e quanta, invece, alle differenze osservate all'interno di ciascun sottogruppo. In altri termini, la componente *between* misura la disuguaglianza che si avrebbe se ciascun individuo del sottogruppo percepisce il reddito medio di tale sottogruppo, la *within* esprime invece la media ponderata della disuguaglianza misurata all'interno di ogni sottogruppo. Su tali aspetti si veda Baldini e Toso (2009).

¹¹ Su quest'aspetto si vedano Franzini e Raitano (2014) e Cholezas e Tsakoglou (2007).

Al di là del livello della quota della componente *within*, sarebbe interessante osservare la sua dinamica nel corso del tempo, in modo da chiarire se il ruolo del titolo di studio come determinante delle disuguaglianze salariali sia aumentato o diminuito nel corso degli ultimi decenni. I dati a disposizione non consentono di effettuare adeguate comparazioni internazionali. Per quanto concerne l'Italia, però, mediante una serie di elaborazioni su un campione longitudinale di lavoratori dipendenti privati, Franzini e Raitano (2014) mostrano che in Italia dal 1992 in poi si è costantemente ridotta la quota della disuguaglianza associata al diverso titolo di studio dei lavoratori. In particolare, guardando alle retribuzioni settimanali di chi lavora full-time, la quota di disuguaglianza salariale spiegata dalla componente *between*, valutata depurando dall'influenza della modifica della distribuzione dei lavoratori per titolo di studio nel corso del tempo, è diminuita dal 16,5% del 1992 all'8,9% nel 2007.

Nella letteratura economica di solito si attribuisce ad "abilità individuali non osservabili" la quota di disuguaglianza *within* che non si riesce a spiegare sulla base delle determinanti standard dei salari individuali (come età, anzianità di servizio, genere, istruzione; Card e Lemieux 1996). Ciò significa che, almeno implicitamente, si ritiene che la disuguaglianza *within* tragga origine da fattori che, in vario modo, incidono sulle abilità e sulla produttività dei lavoratori. In realtà, la disuguaglianza *within* potrebbe dipendere da circostanze ben poco, o per nulla, collegate alle abilità e alla produttività dei lavoratori. Ad esempio, il caso potrebbe svolgere un ruolo importante: lo stato dell'economia al momento in cui si entra nel mercato del lavoro potrebbe infatti condizionare l'intera storia retributiva dei lavoratori. Inoltre, potrebbero essere rilevanti elementi che in generale nulla hanno a che vedere con la produttività o il merito, quali il tipo di contratto al quale si ha accesso o le origini familiari¹².

Redditi da lavoro e capitale umano non appaiono, dunque, sufficienti a spiegare livelli e tendenze delle disuguaglianze di mercato nelle economie contemporanee. Inoltre, la tendenza ad aumentare della disuguaglianza dei redditi di mercato è molto più marcata di quella dei redditi disponibili (si confrontino le figure 1 e 2). La redistribuzione pubblica (realizzata attraverso imposte e trasferimenti) sembra, dunque, avere svolto un rilevante ruolo di contrasto delle crescenti disuguaglianze di mercato. Nel prossimo paragrafo ci occuperemo delle potenzialità e dei limiti della redistribuzione.

3. La redistribuzione: impatto sulla disuguaglianza e difficoltà di misurazione

Il modo più immediato per valutare l'intensità dell'impatto della redistribuzione sulla disuguaglianza economica consiste nel misurare la differenza fra il coefficiente di Gini dei redditi di mercato e quello dei redditi disponibili (ovvero, calcolare di quanto si riduce in termini percentuali la disuguaglianza dopo l'intervento pubblico; figura 6)¹³.

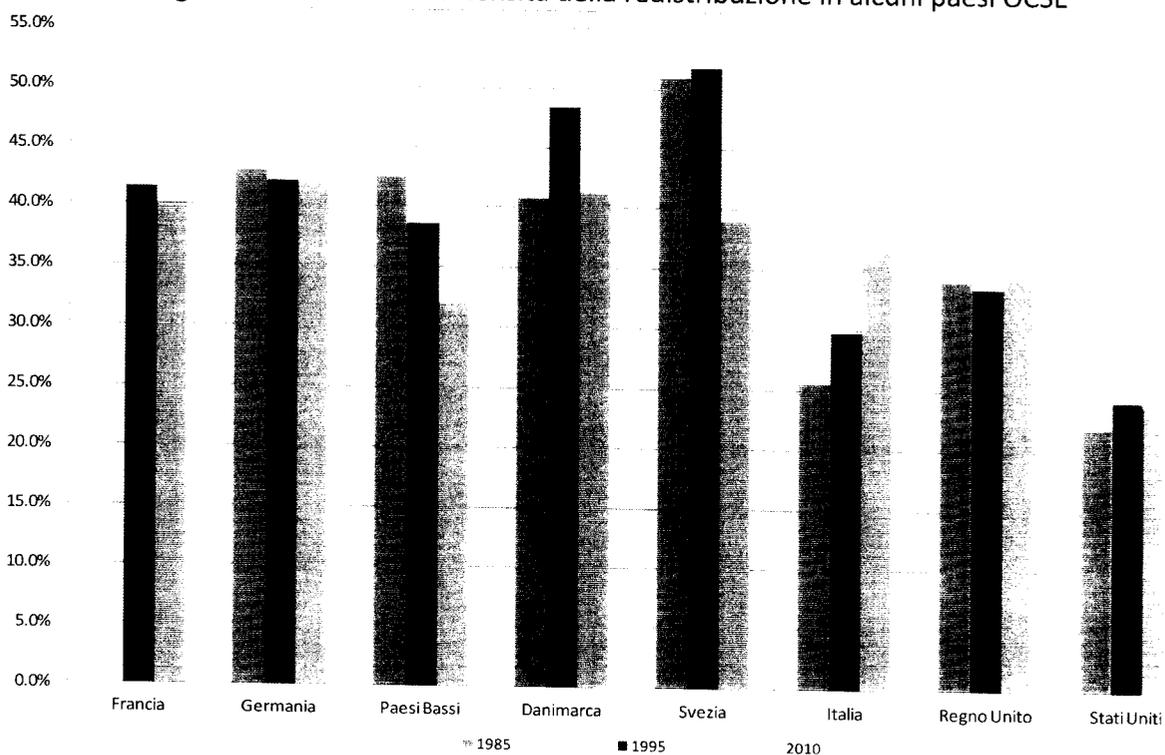
In tutti i paesi osservati, con l'eccezione degli Stati Uniti, l'indice di Gini si riduce di almeno 1/4 quando ai redditi di mercato si sottraggono le imposte personali e si aggiungono i trasferimenti monetari del welfare. La riduzione maggiore si osserva nei paesi del Nord Europa, seguiti dalla Francia e dalla Germania. Peraltro, nei paesi Nordici, così come nei Paesi Bassi, l'efficacia redistributiva sembra essere diminuita nel corso del tempo, diversamente da quanto è accaduto in Francia e Germania, dove è rimasta costante. In base all'indicatore qui utilizzato, l'Italia è caratterizzata dalla crescita dell'intensità della redistribuzione; sembra quindi che nel nostro paese,

¹² Su questi aspetti, si veda Franzini e Raitano (2011).

¹³ Considerare la distanza assoluta fra i coefficienti di Gini, anziché quella percentuale, accentuerebbe l'effetto redistributivo nei paesi caratterizzati da disuguaglianze di mercato di partenza particolarmente elevate.

per far fronte all'incremento delle disuguaglianze di mercato, il welfare state abbia accresciuto i suoi sforzi redistributivi¹⁴.

Fig. 6: Andamento dell'intensità della redistribuzione in alcuni paesi OCSE¹



¹ Riduzione percentuale dell'indice di Gini passando dai redditi di mercato equivalenti a quelli disponibili.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE

Nell'analisi della redistribuzione si tiene però conto soltanto delle imposte dirette e dei trasferimenti monetari; ciò vuol dire che vengono omesse alcune voci del bilancio pubblico molto rilevanti per il benessere individuale, oltre che variabili nel corso del tempo. Come sottolineato da Jenkins et al. (2012), le misure di reddito disponibile solitamente adottate non consentono di valutare l'effetto sulla disuguaglianza della riduzione della spesa per i trasferimenti di welfare in natura e dell'incremento delle imposte indirette, ovvero di alcune delle misure di austerità introdotte dai governi europei per far fronte agli effetti della crisi economica.

Più in generale, oltre alle limitazioni derivanti dalla mancata considerazione di tutte le tipologie di imposizione, trasferimento e agevolazione fiscale, la misurazione dell'intensità della redistribuzione si scontra con una serie di difficoltà metodologiche a cui non si riesce tuttora a fornire una risposta univoca e che, pertanto, potrebbero distorcere il confronto fra la distribuzione di mercato e quella dei redditi disponibili da cui dipende la valutazione dell'attività redistributiva dello Stato¹⁵.

L'impatto della redistribuzione risente, infatti, dell'inclusione o meno nell'analisi dei redditi da

¹⁴ La crescita dell'intensità della redistribuzione potrebbe peraltro essere legata a un ampio incremento del numero di percettori dei trasferimenti (soprattutto per disoccupazione e povertà) dovuto all'andamento del ciclo economico (e quindi a un incremento del ruolo degli stabilizzatori automatici) piuttosto che ad una maggiore generosità del welfare.

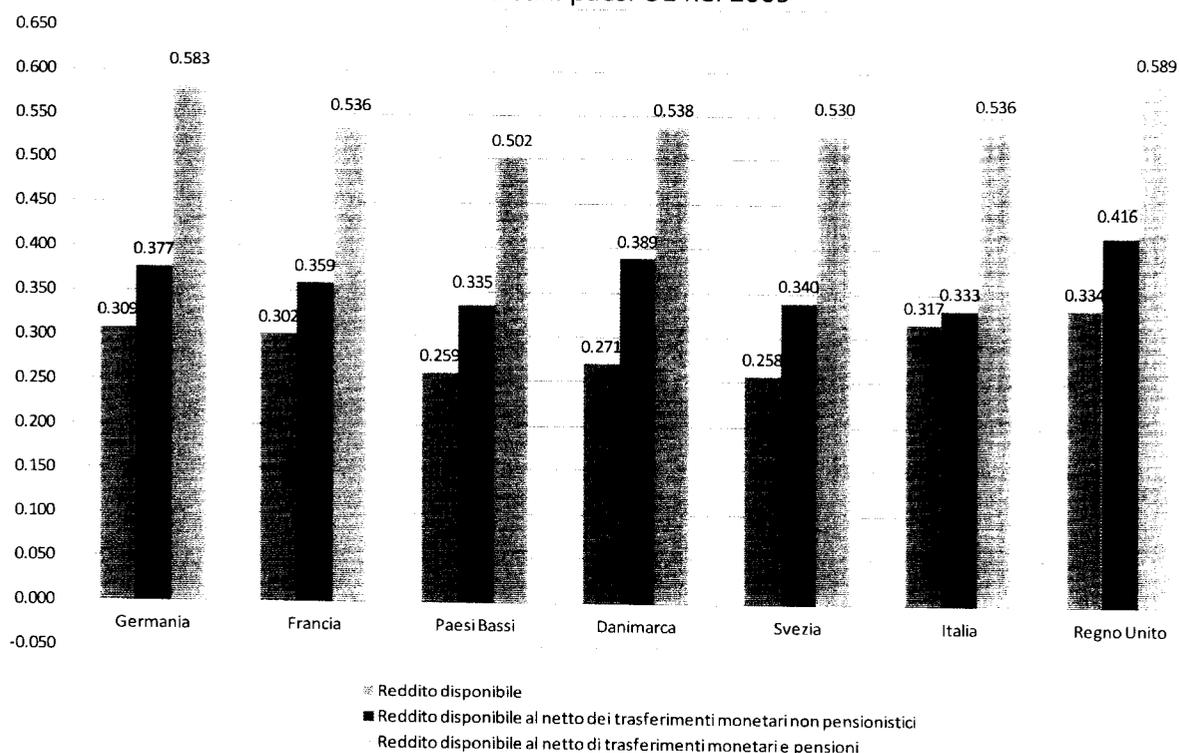
¹⁵ Si consideri anche che il coefficiente di Gini potrebbe non essere particolarmente adatto per valutare l'intensità della redistribuzione, dal momento che esso risente maggiormente dei trasferimenti progressivi che avvengono al centro della distribuzione rispetto a quelli che riguardano chi si situa nelle code estreme (Baldini e Toso 2009).

pensione (per tale ragione l'OCSE presenta i dati sulla disuguaglianza dei redditi disponibili anche escludendo i nuclei con capofamiglia *over64*). Un pensionato senza altra fonte di reddito ha un reddito di mercato nullo, ma un reddito disponibile positivo. Tuttavia, le pensioni non possono essere interpretate come una semplice redistribuzione inter-individuale fra chi versa i contributi e chi riceve i trasferimenti e ciò è tanto più vero quanto più ci si muove verso sistemi (come il contributivo in Italia) in cui le prestazioni sono strettamente commisurate alle contribuzioni versate durante l'intera vita lavorativa.

In altri termini, almeno parte dei redditi da pensione (e la parte preponderante negli schemi di calcolo a contribuzione definita) rappresenta un trasferimento di reddito intra-individuale (ovvero durante diverse fasi della vita di un individuo), piuttosto che un trasferimento inter-individuale. Volendo estremizzare, in un mondo puramente contributivo in cui le pensioni dipendessero unicamente dai salari percepiti da giovani (fossero, cioè, solo salario differito) e, dunque, il sistema previdenziale fosse il mero specchio delle disuguaglianze che si formano da giovani nei redditi da lavoro, il sistema pensionistico non comporterebbe nessuna redistribuzione del reddito vitale fra individui; tuttavia, l'osservazione di una differenza nei redditi di mercato e disponibili percepiti in un anno dai pensionati segnalerebbe un'apparente ampia redistribuzione interpersonale, se la si misurasse confrontando la disuguaglianza pre e post intervento pubblico.

Semplici elaborazioni condotte escludendo dal computo dei redditi disponibili le pensioni e gli altri trasferimenti monetari mostrano chiaramente che nei paesi europei le pensioni svolgono un ruolo preponderante nella compressione delle disuguaglianze di reddito (figura 7, che mostra l'aumento del Gini che si registrerebbe escludendo dai redditi disponibili i trasferimenti non pensionistici e poi quelli previdenziali).

Fig. 7: Indice di Gini dei redditi disponibili equivalenti - includendo o meno i trasferimenti monetari - in alcuni paesi UE nel 2009



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC 2010

L'influenza delle due tipologie di trasferimenti sulla disuguaglianza è, però, molto diversa nei vari paesi. In particolare, in Italia la disuguaglianza cresce in misura molto più limitata che altrove se si escludono dai redditi disponibili i trasferimenti monetari non pensionistici (il coefficiente di Gini passa da 0,317 a 0,333), mentre cresce in modo molto sensibile se si escludono anche le pensioni (il coefficiente di Gini diviene pari a 0,536). Il forte impatto redistributivo del welfare italiano, evidenziato in precedenza, piuttosto che da un'effettiva redistribuzione dai più abbienti ai meno abbienti, sembrerebbe dunque dipendere in buona parte dall'effetto dei trasferimenti previdenziali, che, come si è detto, non sono interpretabili come una semplice redistribuzione interpersonale (anzi, all'interno del sistema retributivo comportano anche flussi redistributivi regressivi, se calcolati in ottica *life cycle*).

Più in generale, la valutazione dell'effettivo impatto redistributivo dell'intervento pubblico richiederebbe di prendere in considerazione anche l'influenza del welfare state sulla formazione delle disuguaglianze di mercato (Esping-Andersen e Myles 2009). In assenza di complicati e discutibili modelli di micro-simulazione che replichino i comportamenti individuali di mercato, ogni studio che confronta le distribuzioni pre e post intervento pubblico distorce inevitabilmente (sovra o sottostimandolo) il calcolo del "puro" effetto redistributivo dello stato sociale, che dovrebbe invece essere misurato identificando la distribuzione di mercato "controfattuale" che si verificherebbe in assenza di welfare state. In altri termini, bisognerebbe provare a dare risposta alle seguenti domande. Quale sarebbe la distribuzione di mercato se non ci fossero politiche sociali? Quali sarebbero – e che effetti distributivi avrebbero – l'offerta di lavoro, il risparmio e l'investimento in capitale umano se non fossero erogati trasferimenti di welfare? Quale è il ruolo dell'azione pubblica nel funzionamento dei mercati e nella creazione delle disuguaglianze che si formano in essi?

A tale proposito, Ballarino et al. (2014) segnalano come l'intensa redistribuzione rilevata per l'Italia dai dati OCSE e riportata nella figura 6 non possa essere semplicemente interpretata come segnale di un'efficace azione pubblica egualitaria che, nel periodo 1995-2010, è riuscita a compensare la forte crescita delle disuguaglianze di mercato. Tale interpretazione trascura infatti di considerare come, per via di numerosi canali che influenzano i comportamenti individuali e il funzionamento dei mercati, l'intervento pubblico in Italia potrebbe avere al contempo favorito la creazione di crescenti disuguaglianze di mercato, in particolare di rendite a vantaggio soprattutto dei "super-ricchi" (Franzini et al. 2014). E, come evidenziato anche da Immervoll e Richardson (2011) nella loro analisi relativa ai paesi OCSE, le politiche redistributive risultano molto poco efficaci per contrastare le crescenti concentrazioni di reddito nella coda alta e altissima della distribuzione.

La letteratura economica si concentra, del resto, sulla redistribuzione soprattutto per valutare la capacità del welfare di risolvere i problemi di povertà e esclusione sociale di chi si situa nella coda bassa della distribuzione (Marx e Van Rie 2014). Ben scarsa è, invece, l'attenzione dedicata alla riduzione delle distanze complessive fra gli individui lungo la scala distributiva e, in particolare, al contenimento delle distanze estreme, e continuamente crescenti, fra i super-ricchi e tutti gli altri. Dal momento che, come si è sottolineato nel paragrafo precedente, la più evidente manifestazione della crescita delle disuguaglianze nelle economie contemporanee riguarda proprio il continuo arricchimento dei *top incomes* (che non viene peraltro colto nei dati campionari), bisogna interrogarsi sulla capacità della sola redistribuzione di contrastare queste tendenze, realizzando distribuzioni maggiormente egualitarie. Allo stesso tempo, non bisogna trascurare le possibilità di intervenire sui mercati per evitare il formarsi di retribuzioni particolarmente limitate e di ampie e ingiustificate distanze fra i percettori di reddito. Occorre, cioè, porsi il problema della *predistribution*.

4. La *predistribution*: origini e caratteristiche.

Come è oramai noto, il termine *predistribution* è stato utilizzato per la prima volta da Jacob Hacker, un brillante scienziato politico americano, in un suo articolo del 2011 (Hacker 2011). Di *predistribution* si è discusso soprattutto, o forse quasi esclusivamente, nell'ambito della sinistra inglese. La ragione è che il leader del *Labour*, Ed Miliband, ha fatto proprio quel termine in un discorso di settembre del 2012, nel corso del quale, adottando una definizione forse un po' troppo sbrigativa del termine, disse: "*Predistribution is about saying: We cannot allow ourselves to be stuck with permanently being a low wage economy*"¹⁶. Da allora la *predistribution* è oggetto di attenzione e ne sono testimonianza i diversi contributi, di studiosi e politici, pubblicati sul sito di *Policy Network*¹⁷. Come spesso accade con i termini che suscitano ampie adesioni, la *predistribution* sembra essere intesa in modi diversi, talvolta troppo ampiamente inclusivi di ogni desiderabile intervento. Conviene, allora, partire dalle origini e cioè dal contributo di Hacker che poneva i modo corretto le questioni.

Il punto di partenza di Hacker era l'osservazione che, diversamente dall'opinione prevalente, la disuguaglianza crescente non era l'esito delle forze ineluttabili della tecnologia e della globalizzazione (proiettate, aggiungeremmo noi, su un mercato che ha regole di funzionamento immutabili), ma anche – e in alcuni paesi, tra cui soprattutto gli Stati Uniti – di precise scelte politiche. Del resto, il diverso andamento della disuguaglianza in paesi egualmente esposti alla globalizzazione e al cambiamento tecnologico dà sostegno a questa tesi.

Rifacendosi al suo lavoro con Pierson (Hacker e Pierson 2010), Hacker ricorda i molti modi nei quali le scelte politiche compiute dall'Amministrazione americana possono avere contribuito a peggiorare la disuguaglianza. In questi modi egli include le misure di carattere fiscale e redistributivo che hanno finito per avvantaggiare, nel corso dei decenni, coloro che percepiscono redditi elevati danneggiando in modo particolare la classe media. Ma non solo queste. Correttamente Hacker ritiene che molti altri interventi, influenzando il funzionamento dei mercati, abbiano fortemente contribuito a aggravare le disuguaglianze. Egli scrive:

"failure to enforce policies supporting workers' organizing rights has undermined labour union as a force for good pay while corporate governance rules all but asked top executive to drive up their own earnings. Financial deregulation brought great riches for some while crashing the rest of the economy" (Hacker 2011, p. 35).

Hacker fa riferimento anche alle politiche "omissive", cioè ai casi in cui lasciando i problemi a se stessi si finisce per contribuire a peggiorare la disuguaglianza. L'esempio che egli fornisce è quello degli interventi che avrebbero potuto essere diretti a permettere una migliore conciliazione tra lavoro e famiglia. Dunque, le politiche del governo hanno certamente inciso sulla disuguaglianza attraverso la redistribuzione e il diverso modo in cui è stata attuata nel corso del tempo. Tuttavia:

"many of the most important changes have been in what might be called "pre-distribution" – the way in which the market distributes its rewards in the first place" e quindi occorre concentrarsi su quelle "market reforms that encourage a more equal distribution of economic power and rewards even before the government collects taxes and pays out benefits" (Hacker 2011, p. 35).

¹⁶ Il discorso a cui si fa riferimento nel testo fu tenuto da Miliband il 6 settembre 2012 a Londra in una conferenza dal titolo "The Quest for growth".

¹⁷ <http://www.policy-network.net/>.

Indipendentemente da quanto esauriente e precisa sia l'analisi di Hacker, rispetto ai modi nei quali le politiche non redistributive hanno inciso sulla disuguaglianza e alle misure più opportune da adottare eventualmente in futuro, il suo punto è decisamente importante. Anche alla luce di quanto si è visto nei paragrafi precedenti, possiamo riformularlo nel modo seguente.

In quasi tutti i paesi avanzati i mercati hanno dato un forte contributo all'aggravarsi delle disuguaglianze e al loro evolvere verso forme meno accettabili. Di questo possono essere responsabili in vario grado le politiche adottate, come sostiene Hacker. Ma quel che più conta è che in assenza di interventi in grado di contenere la tendenza a crescere della disuguaglianza di mercato la situazione rischia di farsi sempre più grave. Sperare di porre rimedio a questa tendenza soltanto con interventi redistributivi è abbastanza illusorio.

Anche se in questa materia, come si è visto, è difficile esprimersi con precisione, si può senz'altro affermare che in molti paesi lo sforzo redistributivo del welfare è riuscito a limitare il peggioramento nella disuguaglianza dei redditi disponibili. Se l'obiettivo futuro fosse quello di ridurre le disuguaglianze e le tendenze che si sono affermate nei mercati continuassero a manifestarsi, lo sforzo redistributivo richiesto al welfare eccederebbe l'orizzonte di quel che è realizzabile. Inoltre, è assai dubbio che in un contesto di crescente disuguaglianza di mercato si creino le condizioni favorevoli a una maggiore redistribuzione da parte del welfare. Le molte smentite della previsione contraria, desunta dall'adesione alla teoria dell'elettore mediano, vanno precisamente in questa direzione.

Infine, una redistribuzione molto estesa potrebbe danneggiare il processo di crescita. Contrariamente a quanto si sostiene molto spesso, la redistribuzione non è in generale nemica della crescita. Lo provano in modo convincente Ostry, Berg e Tsingarides (2014) che, però, mostrano anche come le redistribuzioni quando sono molto profonde minacciano di disturbare il processo di crescita. Dunque, anche da questo punto di vista, la politica più appropriata sembra essere quella che consiste nel limitare la disuguaglianza di mercato – e, quindi, l'intensità dell'azione redistributiva necessaria a conseguire una bassa disuguaglianza nei redditi¹⁸.

Vi è, poi, un altro importante aspetto da considerare che riguarda non tanto l'altezza delle disuguaglianze, quanto la loro accettabilità. La disuguaglianza nei redditi correnti è anche il frutto di processi che non possono essere considerati accettabili perché non consentono a tutti di godere delle stesse condizioni di partenza e perché finiscono per favorire, in vari modi, alcuni nei confronti di altri, senza che questo possa essere giustificato in base a valori difendibili e ampiamente condivisi. Come si è argomentato altrove (Franzini 2013), se questo accade (e accade, ad esempio, quando contano le condizioni familiari di origine soprattutto per il "lascito" di buone o cattive relazioni sociali che esse possono implicare) una quota della disuguaglianza è da considerare inaccettabile.

Correggere con la redistribuzione queste disuguaglianze può essere non soltanto molto difficile, ma anche del tutto insoddisfacente. E' difficile perché si dovrebbe disporre di un sistema redistributivo in grado di togliere ai ricchi immeritevoli e dare ai poveri meritevoli. Inoltre, non sarebbe del tutto soddisfacente se individui che hanno abilità simili e che non si differenziano tra loro per esprimere sforzi molto diversi, ricevano, nel migliore dei casi, redditi uguali ma attraverso processi molto diversi: premiati dal mercato (e penalizzati dal welfare) alcuni, sostenuti dal welfare

¹⁸ Ostry, Berg e Tsingarides esaminano anche la relazione tra disuguaglianza e crescita. Utilizzando la banca dati predisposta da Solt che permette confronti tra paesi su un lungo orizzonte temporale, gli autori giungono alla conclusione che la disuguaglianza non riduce la crescita, anzi può sostenerla. Questo risultato è molto rilevante all'interno di un dibattito teorico e empirico molto acceso e spesso alimentato da dati inadeguati o da teorie soltanto parziali. Al riguardo può vedersi la rassegna di Voitchovsky (2009).

(e penalizzati dal mercato) altri. Per questa ragione contare soltanto sulla redistribuzione ex-post, anche quando questa servisse a ridurre le disuguaglianze, può essere insufficiente: la “buona” concorrenza e le “giuste” dotazioni possono portare non solo e non tanto all’eguaglianza ma, soprattutto, a disuguaglianze accettabili che la redistribuzione ex-post, invece, potrebbe non essere in grado di garantire.

L’insieme di questi argomenti appare, per la sua rilevanza, sufficiente per concludere che l’obiettivo di ridurre e “migliorare” le disuguaglianze che si formano nel mercato costituisce un’assoluta priorità. In questo senso, la *predistribution* merita la massima attenzione. I problemi sono, però, anche altri. In termini molto generali, la disuguaglianza di mercato, e in particolare nel mercato del lavoro, può essere ridotta in due modi diversi, tutt’altro che tra loro conflittuali. Il primo consiste nel limitare le disuguaglianze nelle dotazioni che il mercato valorizza. Il secondo nel modificare le regole del gioco, facendo sì che questi trattino in modo imparziale i vari soggetti.

La distinzione tra dotazioni e regole del gioco è importante e merita qualche spiegazione. In una visione, che potremmo forse denominare iper-liberista, le regole del gioco, quando si parla di mercato, sono quelle che si affermano nella realtà e non possono essere oggetto di valutazione. Forse si potrebbe dire che in questo caso non vi sono regole del gioco ma solo successi e insuccessi che dipendono dal modo il cui il mercato valuta ciò che ritiene debba essere valutato, forse anche la famiglia di provenienza, il colore della pelle o il genere. Questo modo di porre la questione appare decisamente inaccettabile. Il mercato si è legittimato perché avrebbe dovuto premiare non il colore della pelle, né le relazioni familiari, ma altro; in particolare le abilità – all’acquisizione delle quali tutti avrebbero dovuto avere accesso – e l’impegno.

Dunque la distinzione tra dotazioni e regole del gioco è del tutto appropriata. Le dotazioni che rilevano sono quelle sulle quali il mercato dovrebbe “legittimamente” esprimere la propria valutazione. E le regole del gioco dovrebbero essere quelle che portano il mercato a esprimersi solo su queste dotazioni e non, eventualmente, su altre. Adottando questa prospettiva, si chiariscono, pur nella loro complessità, le strategie da seguire per dar corso alla *predistribution* e possono essere individuate le differenze anche tra coloro che la sostengono.

Il gruppo forse più folto è rappresentato da chi interpreta la *predistribution* come una variante dell’eguaglianza delle opportunità, che sostanzialmente consiste nell’eguagliare le dotazioni e, in particolare, quelle relative al capitale umano (O’Neil-Williamson 2014; Diamond 2014). Più in generale se si ritiene che siano accettabili soltanto le disuguaglianze che derivano dall’impegno individuale e non dalle dotazioni (per le quali non si porta alcun merito) l’obiettivo dovrà essere quello di eguagliare tutte le dotazioni: non solo quelle di capitale umano ma anche quelle relative ad ogni altra forma di capitale, da quello immobiliare a quello finanziario. Si tratta, naturalmente, di un obiettivo “estremo” e non privo di difficoltà non solo nell’attuazione ma anche nella completa accettazione del principio (Franzini 2013). Ciò non toglie che muovere verso una minore disuguaglianza nella distribuzione delle dotazioni rappresenta, nella situazione attuale, una misura certamente desiderabile in base a una pluralità di criteri di equità.

D’altro canto, l’analisi svolta in precedenza sulla disuguaglianza a parità di capitale umano mostra i limiti di questa pur desiderabile strategia politica e sottolinea l’importanza di intervenire anche sulle regole del gioco. In effetti, le considerazioni di Hacker, anche quelle più recenti (Hacker 2014), sono del tutto compatibili con misure di questo tipo.

Nella *predistribution* diretta a modificare le regole del gioco possono rientrare misure che rafforzano, in generale, la posizione dei lavoratori sul mercato del lavoro. Quindi è certamente tale un intervento a sostegno del salario minimo ed è tale tutto quello che possa rinvigorire la forza

contrattuale dei lavoratori, anche se questo non dovrebbe ostacolare il riconoscimento del merito. Sono *predistribution* anche le forme di regolamentazione dei mercati finanziari che ostacolano gli arricchimenti esagerati e improvvisi come sono quelli che oggi capitano molto di frequente. E sono *predistribution* gli interventi che incidano sulle forme della *corporate governance* delle imprese, limitando il potere dei manager di appropriarsi troppo spesso di rendite che dovrebbero avere un'altra destinazione come redditi.

Predistribution può essere anche l'attenuazione di alcuni fattori che determinano redditi elevatissimi in specifici mercati. Il riferimento è principalmente ai mercati dove la combinazione della tecnologia del consumo congiunto (che permette di "vendere" lo stesso prodotto o servizio a un numero infinitamente grande di fruitori) con la tendenza a concentrare la domanda solo su coloro che, spesso in modo immotivato, sono considerati i migliori, finiscono per generare redditi elevatissimi e fortemente sperequati anche tra individui che possono vantare meriti simili. Un modo per intervenire potrebbe essere quello che consiste nel riconoscere che la notorietà può rappresentare una barriera all'entrata (Franzini et al. 2014). E, naturalmente, sono *predistribution* gli interventi diretti ad abbattere tutte le altre e più tradizionali barriere che ostacolano la concorrenza, soprattutto la concorrenza per le posizioni migliori, come ad esempio quelle che limitano le possibilità di entrata in alcune professioni. Ha qualcosa di singolare l'idea che la concorrenza possa servire soltanto ad abbassare i redditi già bassi. Il suo scopo principale dovrebbe, invece, essere quello di erodere le rendite che ingrossano i redditi più alti.

Queste ed altre possono essere le misure in grado di dare corso a una politica di *predistribution* diretta a cambiare le regole di funzionamento del mercato, in modo da contrastare la loro crescente forza anti-egualitaria. Naturalmente occorre precisarle e perfezionarle, tenendo conto anche delle loro reciproche relazioni e della loro integrazione con misure redistributive in grado di operare con efficacia, anche rispetto alle disuguaglianze meno accettabili. Tuttavia, il passo preliminare consiste nell'accettare la duplice idea che la disuguaglianza che si produce nei mercati deve essere contenuta e che la sola redistribuzione non è in grado di farlo o, almeno, di farlo bene.

5. Conclusioni

La disuguaglianza nei redditi disponibili è l'esito di un processo complesso nel quale intervengono numerosi fattori. L'analisi svolta in questo lavoro ha mostrato quanto importanti siano per l'altezza della disuguaglianza, per le sue tendenze e per i suoi caratteri, i processi che si svolgono nei mercati e, in particolare, nel mercato del lavoro. Questi processi sono largamente responsabili dell'aggravarsi delle disuguaglianze e, soprattutto, della crescente quota di reddito di cui si appropriano, pressochè ovunque, poche mani, quelle di coloro che si collocano nella parte più alta della distribuzione del reddito.

Contare soltanto sulla redistribuzione *ex post* per contrastare queste tendenze e per realizzare una società con disuguaglianze accettabili sia per la loro entità che per le loro ragioni non è sufficiente. Per questo la *predistribution* appare indispensabile in una nuova e più articolata strategia di contrasto delle disuguaglianze. Come si è argomentato, la *predistribution* può essere intesa in vari modi, ma sarebbe riduttivo concepirla soltanto come livellamento delle dotazioni, in particolare quelle di capitale umano. La sua capacità di incidere sulla disuguaglianza dipende in modo decisivo dagli effetti che potrà produrre sulle regole di funzionamento dei mercati e dalla sua efficacia nel contrastare regole che finiscono per produrre disuguaglianze alte e inaccettabili.

Intervenire sulle regole del gioco significa cercare di rendere il mercato più conforme al ruolo che storicamente gli è stato assegnato, correggendo tendenze che possono essere considerate

perverse perché portano ad assicurare vantaggi e protezioni a chi già gode di alti vantaggi. Sotto questo aspetto ha ragione Hacker quando si mostra stupito per il commento che il primo ministro britannico Cameron ha riservato alle sue proposte, bollandole come una forma di socialismo di stato da anni '70 (Hacker 2014). Ha ragione perché se fallisce la *predistribution* il nostro futuro rischia pericolosamente di assomigliare, in aspetti non marginali, a una versione 2.0 del medioevo che abbiamo alle nostre spalle.

Bibliografia

- Alvaredo F. e Pisano E. (2010), "Top incomes in Italy, 1974-2004", in A.B. Atkinson e T. Piketty (a cura di), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Alvaredo F., Atkinson A.B., Piketty, T. e Saez E. (2013), "The top 1% in international and historical perspectives", in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n. 3, pp. 3-20.
- Atkinson A.B., Brandolini A. (2001), "Promise and pitfalls in the use of secondary data-sets: Income inequality in OECD countries as a case study", *Journal of Economic Literature*, vol. 39, pp. 771-799.
- Atkinson A.B., Piketty T. e E. Saez (2011), "Top incomes in the long run of history", in *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n. 1, pp. 3-71.
- Baldini M. e Toso S. (2009), *Disuguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Ballarino G., Braga M., Bratti M., Checchi D., Filippin A., Fiorio C., Leonardi M., Meschi E. e F. Scervini (2014), "Italy: How Labour Market Policies Can Foster Earnings Inequality", in Nolan B., Salverda W., Checchi D., Marx I., McKnight A., Tóth I. e H. van de Werfhorst (a cura di), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries' Experiences*, Oxford, Oxford University Press.
- Bogliacino F. e V. Maestri (2014), "Increasing Economic Inequalities?" in Salverda W., Nolan B., Checchi D., Marx I., McKnight A., Tóth I. e H. van de Werfhorst (a cura di), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Bound J. e G. Johnson (1992), "Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations", in *American Economic Review*, vol. 82, pp. 371-92.
- Brandolini A. (2005), "La disuguaglianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio", *Stato e mercato*, n. 2, pp. 207-230.
- Card D., Lemieux T. (1996), "Wage Dispersion, Returns to Skills, and Black-White Wage Differentials", *Journal of Econometrics*, 74, pp. 319-61.
- Cholezas I. e P. Tsakoglou, "Earnings inequality in Europe: Structure and Patterns of Inter-Temporal Changes", in *IZA Discussion Paper*, n. 2636, 2007
- Diamond P. (2014), *Pre-distribution, education and human capital*, Policy Network
- Esping Andersen G. e J. Myles (2009), "Economic Inequality and the Welfare State", in Salverda W., Nolan B. e T. Smeeding (a cura di), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press.
- Fiorio C., Leonardi M., Scervini F. (2012), "La disuguaglianza dei redditi in Italia", in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, Bologna, Il Mulino.
- Franzini M. (2013), *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Franzini M., Granaglia E. e M. Raitano (2014), *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna.
- Franzini M., Raitano M. (2011), "Conoscere e capire la disuguaglianza: un'introduzione", *Meridiana*, n. 71/72.
- Franzini M. e M. Raitano (2014), "Wage Gaps and Human Capital: Looking for an Explanation", presentato al *Progressive Economy Workshop*, Bruxelles, 5-6 marzo 2014.

- Hacker J.S. (2011), *The Institutional Foundation of Middle-Class Democracy*, London, Policy Network.
- Hacker J.S. (2014), *The free market fantasy*, Policy Network.
- Hacker J.S. e P. Pierson (2010), *Winner-Take-All-Politics. How Washington Made the Rich Richer --- and Turned Its Back on the Middle Class*, Simon & Schuster, New York.
- Immervoll H. e L. Richardson (2011), "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n. 122.
- Jenkins S., Brandolini A., Micklewright J. e B. Nolan (a cura di) (2012), *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford, Oxford University Press.
- Katz L. e K. Murphy (1992), "Changes in Relative Wages, 1963-87: Supply and Demand Factors", in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, pp.35-78.
- Kenworthy L e J. Pontusson (2005), "Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries", *Perspectives on Politics*, vol. 3, n. 3.
- Leigh A. (2009) *Top incomes*, in W. Salverda, B. Nolan e T. Smeeding (a cura di), *Handbook of Economic Inequality*, Oxford, Oxford University Press, pp. 150-176.
- Marx I. e G. Verbiste (2014), "The Policy Response: Boosting Employment and Social Investment", in Salverda W., Nolan B., Checchi D., Marx I., McKnight A., Tóth I. e H. van de Werfhorst (a cura di), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Marx I. e T. Van Rie (2014), "The Policy Response to Inequality: Redistributing Income", in Salverda W., Nolan B., Checchi D., Marx I., McKnight A., Tóth I. e H. van de Werfhorst (a cura di), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Mocetti S., Olivieri E. e Viviano E. (2011), "Le famiglie italiane e il lavoro: caratteristiche strutturali e effetti della crisi", *Stato e mercato*, vol. 2, pp. 223-243.
- Morel N., Palier B. e J. Palme (a cura di) (2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press.
- OECD (2008), *Growing Unequal*, Oecd, Parigi.
- OECD (2011), *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Oecd, Parigi.
- O'Neill M., Williamson T. (2012), *The promise of pre-distribution*, Policy Network.
- Ostry J.D., Berg A. e C.G. Tsangarides (2014), "Redistribution, Inequality, and Growth" *IMF Staff Discussion Note*, 14/02, February 2014.
- Salverda W., Nolan B., Smeeding T. (a cura di) (2009), *The Oxford Handbook of economic inequality*, Oxford University Press.
- Stiglitz J. (2012), *The Price of Inequality*, New York, Norton.
- Valentini E. (2009), "Underground Economy, Evasion and Inequality", *International Economic Journal*, , vol. 23(2), pp. 281-290.
- Voitchovsky, S. (2009) "Inequality and economic growth", in *Oxford Handbook of Economic Inequality*, a cura di W, Salverda, B. Nolan e T. Smeeding, Oxford University Press.

Redattore Sociale Abbonamenti

Da: "Raineri Rosanna" <r.raineri@palazzochigi.it>
Data: venerdì 28 novembre 2014 13:41
A: <abbonamenti@redattoresociale.it>
Oggetto: Richiesta informazioni

Salve, il Dipartimento per le Politiche della famiglia intende richiedere il rinnovo dell'abbonamento annuale on line in convenzione al Notiziario nazionale – Redattore Sociale – Anno 2015 (1 gennaio – 31 dicembre 2015).

In maniera del tutto informale chiedo di conoscere il valore dell'ipotetica offerta più vicina alle nostre esigenze, in particolare la differenza economica tra abbonamento plus ed abbonamento base.

Si ricorda che il Dipartimento ha già usufruito in passato per parecchi anni dello stesso abbonamento esteso a tutti i membri del suo personale.

Grazie.

Resto in attesa di un vostro riscontro.

Saluti.

Rosanna Raineri

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche della Famiglia
Servizio Comunicazione
Via della Ferratella in Laterano, 51
00184 ROMA
tel 06.6779-3395
cell. 3348184353

Nessun virus nel messaggio.

Controllato da AVG - www.avg.com

Versione: 2014.0.4794 / Database dei virus: 4189/8644 - Data di rilascio: 28/11/2014