

Un'eguaglianza "allocativa" oltre che "redistributiva": redistribuzione e struttura

Anthony B. Atkinson

Inequality. What can be done

Harvard University Press, Cambridge Ma-London 2015

(tr. it., *Diseguaglianza. Che cosa si può fare*

Raffaello Cortina Editore, Milano 2015)

Parole chiave

Eguaglianza, Atkinson, neoliberismo

Laura Pennacchi, economista, più volte eletta in Parlamento, è stata sottosegretario al Tesoro con Ciampi nel primo governo Prodi. Dirige la scuola "Vivere la democrazia, costruire la sfera pubblica" della Fondazione Basso e coordina il Forum Economia nazionale della Cgil. Ha pubblicato saggi per riviste e libri (laurapennacchi48@gmail.com).

Anthony Atkinson è stato un grandissimo studioso delle problematiche dell'eguaglianza e della diseguaglianza, oltre che dell'economia del benessere e del *welfare state*, per molti loro ambiti un vero e proprio iniziatore e apripista, con una straordinaria capacità di stimolare in avanti generazioni di allievi – tra cui Thomas Piketty – che si sono formati al suo magistero, divenendo a loro volta importanti protagonisti del dibattito relativo.

Ma Tony è stato molto di più che uno studioso. Dietro un carattere riservato e sobrio, la sua gentilezza estrema rivelava che la sua fervida intelligenza e la sua complessa cultura nascevano da un'intenzionale e coltivata umanità, fatta di intensa capacità di concentrazione, vigile attenzione agli altri, inesauribile curiosità per il mondo e desiderio di conoscenza. Queste doti gli hanno consentito, da un lato, di esercitare uno stringente rigore analitico professionale (esteso al dominio delle tecniche econometriche) e, al tempo stesso, di travalicare i rigidi confini disciplinari entro cui gli economisti *main stream* si auto-recludono; dall'altro di ricoprire incarichi molto diversi, da quello di promotore del Luxembourg Income Studies (dotandolo della banca dati sui redditi più vasta e più accurata del mondo) a quello di *Dean* (più che una specie di preside) per tanti anni del prestigioso Nuffield College di Oxford, fino a quello – conferitogli da Gordon Brown quando era cancelliere dello scacchiere – di responsabile della *Review* sulla produttività della pubblica amministrazione inglese. In quel contesto, già allora Atkinson metteva profeticamente in guardia (cfr. Atkinson 2004) sui rischi di trasferire meccanicamente nei sistemi pubblici criteri mutuati dai sistemi “aziendali” e avanzava perplessità sulla possibilità di annullamento di ogni specificità, quanto a strategie e a tecniche di gestione, dell'amministrazione pubblica rispetto all'amministrazione privata. Al contrario, egli si chiedeva se non si debba riscoprire nell'amministrazione pubblica i caratteri dell'*ethos* weberiano e nel dipendente pubblico quelli del *civil servant*, rendendo così possibile tornare a fare leva, anche per aumentare la produttività, invece che su incentivi individualistici ed egoistici, sulle complesse risorse motivazionali delle persone che vi lavorano.

I brevi cenni biografici richiamati possono concorrere a spiegare la singolarità del suo ultimo libro, *Inequalities. What can be done*, che, pubblicato nel 2015, fu da Tony scritto quando la grave malattia che lo avrebbe portato alla morte, il primo gennaio 2017, l'aveva già colpito. Si tratta di una sorta di “eredità” che egli ha voluto lasciarci, in cui condensa – con un senso di urgenza e di impazienza – teoria, analisi, concretezza. Lo stile, quindi, è meno accademico, la narrazione più

incalzante, le esemplificazioni e le proposte più assertive. Ne scaturiscono indicazioni di bruciante attualità, soprattutto oggi che le drammatiche implicazioni economiche della tragedia provocata dal *coronavirus* ci impongono di ripensare dalle fondamenta il nostro “modello di sviluppo”. Infatti, la riflessione di Atkinson è qui animata da forte radicalità e, al tempo stesso, da un sereno ottimismo, alieno da un catastrofismo sterile e impotente. Egli risale alle origini del deplorabile “stato del pensiero economico contemporaneo”, tutto concentrato sul mercato del lavoro e sulla sua flessibilità e assai disattento al mercato dei capitali; denuncia l’insufficienza quanto la fallacia delle misure standard (quali tagli delle tasse, intensificazione della concorrenza, precarizzazione del lavoro, privatizzazioni); invoca “proposte più radicali” (*more radical proposals*) della semplice insistenza sull’elevamento dell’istruzione della forza lavoro, proposte “che ci richiedono di ripensare aspetti fondamentali delle nostre moderne società, di interrogarci sulla profondità e l’estensione delle nostre ambizioni, di respingere (*to cast off*) le idee politiche che hanno dominato i decenni più recenti” (p. 4). Il primo tabù che egli infrange è che la globalizzazione impedisca di mantenere strutture fiscali progressive e imponga che le aliquote marginali siano sempre inferiori al 50%.

Così le proposte concrete di Atkinson sono disegnate con un *mix* stupefacente di radicalità e di pacatezza, il che conferisce loro il senso di un’audacia inconsueta e tuttavia realistica. Penso alla proposta, per l’appunto, che il ripristino della progressività – violata dalle politiche neoliberiste a tutto vantaggio dei ricchi – preveda per i benestanti aliquote massime del 55 e perfino del 65%, con il ricavato delle quali finanziare un’espansione del *welfare state* e una redistribuzione egualitaria dei redditi. O a quella che “la direzione del cambiamento tecnologico” sia assunta pienamente dall’operatore pubblico, con l’obiettivo di accrescere l’occupazione (minacciata dall’indirizzo sregolato oggi proprio dell’automazione), perché le scelte delle imprese, degli individui e dei governi possono influenzare la tecnologia e questa, a sua volta, la distribuzione del reddito. O a quella – memore di quando nel 1961 nel Regno Unito vigeva per i giocatori di calcio una retribuzione massima di 20 sterline

alla settimana, pari alla retribuzione media nazionale – che le imprese adottino, oltre che un “codice etico”, un “codice retributivo” con cui fissare anche tetti massimi alle retribuzioni dei *manager*, pure nel settore privato. O a quella di un programma nazionale di risparmio, che offra ad ogni risparmiatore un rendimento garantito (anche tenendo conto che, tra le cause dell’incredibile aumento delle disuguaglianze, c’è la sproporzionata quota di rendimenti finanziari che va ai redditieri super ricchi). O a quella di un “reddito di partecipazione”, cioè di un beneficio monetario da erogare non incondizionatamente sulla base della cittadinanza (come è nell’ipotesi del “reddito di cittadinanza”), ma dell’apporto di un contributo sociale (lavoro di varia forma e natura, istruzione, formazione, ecc.). O a quella – veramente cruciale – di tornare a prendere nuovamente molto sul serio l’obiettivo della piena occupazione – eluso dalla maggior parte dei paesi OCSE dagli anni ’70 –, facendo sì che i governi operino come *employer of last resort* offrendo “lavoro pubblico garantito”.

In *Inequality* vengono a maturazione e balzano in evidenza almeno quattro *aspetti di fondo* che hanno caratterizzato la vita e la biografia intellettuale di Atkinson su cui vorrei soffermarmi: 1. la costante attenzione alle “norme sociali” e dunque al rapporto tra etica ed economia; 2. l’importanza dell’apprendere dal passato e il “corpo a corpo” ingaggiato con il neoliberismo, anche quando questo sembrava un fenomeno ormai concluso; 3. la visione della disuguaglianza, oltre che come problema “redistributivo”, come problema “allocativo”; 4. la rilevanza dell’obiettivo della “piena e buona occupazione”, sempre presente, ma riproposto con molta forza alla fine della sua vita.

L’attenzione alle “norme sociali” e alla fonti della normatività era naturale in Tony, nascendo in lui – che condivideva con altri frateri compagni di avventure intellettuali, tra cui Joe Stiglitz e Amartya Sen, la distanza da una visione dell’economia come “scienza della natura” (e dalla matematizzazione assoluta che ne discende, spesso largamente improduttiva, specie nei modelli semplicistici detti “ad agente rappresentativo”) – dalla esplicita volontà di considerare l’economia come “scienza morale e sociale”. In assenza di una attenzione alle “norme

sociali”, diceva, non sarebbe possibile spiegare l’eclatante accrescimento della quota di reddito che va a quelli al *top* della distribuzione, che obbliga ad interrogarsi specificatamente anche sul ruolo giocato da un cambiamento che sembra essere avvenuto pure nelle *norme sociali* di retribuzione. Tony insisteva (cfr. Atkinson 2008) sul fatto che nell’analisi bisogna dare maggiore spazio alle “norme sociali” e che per farlo bisogna avere più attenzione alle questioni di equità; a quelle di interazione tra soggetti che vanno considerati intrisi di legami “sociali” (piuttosto che agenti di transazioni strumentali e impersonali); a quelle di “reputazione”, approccio quest’ultimo che postula una relazione tra salari e produttività, ma anche una “conformità” a un codice sociale, il quale limita, in un gruppo di lavoratori egualmente qualificati, la misura in cui i salari possono crescere al crescere della produttività. Tony riteneva che il cambiamento nelle *norme sociali* fosse strettamente connesso all’avvento del neoliberismo e per questo ingaggiò contro di esso una lotta senza risparmio di energie, il che parrebbe scontato, ma non lo è affatto e va sottolineato.

In *Inequality*, Atkinson prende di petto il problema del neoliberismo. Le diseguaglianze non sono il destino naturale presupposto dal neoliberismo. Esse sono incapsulate in economie e società “costruite socialmente” e sono il frutto di scelte *politiche*. Per affrontarle con proposte valide per il presente e per il futuro, dobbiamo “apprendere dal passato”, ponendoci due domande: 1. perché la diseguaglianza è caduta nel secondo dopoguerra in Europa? 2. perché il *trend* egualitario è stato rovesciato in uno disegualitario a partire dal 1980? Le risposte di Atkinson sono nette. I fattori maggiormente esplicativi del periodo di riduzione delle diseguaglianze sono tutti *politici*: “il *welfare state* e l’espansione dei trasferimenti pubblici, la crescita della quota dei salari sul valore aggiunto dovuta alla forza dei sindacati, la ridotta concentrazione della ricchezza personale, la contrazione della dispersione salariale come risultato di interventi legislativi dei governi e della contrattazione collettiva sindacale” (pp. 75 e ss.). E altrettanto *politiche* (anche se di segno opposto) sono “le ragioni che hanno condotto a un termine il processo di equalizzazione, rovesciando nel loro contrario i fattori

equalizzanti”: tagli del *welfare state*, declino della quota dei salari sul valore aggiunto (con una responsabilità specifica dell’incremento della disoccupazione, che dalla fine degli anni ’70 fu vertiginoso), crescente ampliamento dei differenziali salariali, minore forza sindacale, minore capacità redistributiva del *welfare* e del sistema di tassazione.

Che questo “corpo a corpo” con il neoliberismo non sia affatto scontato lo dimostra il fatto che Piketty, ad esempio, nel suo celebre *Le capital au XXI^e siècle* (Piketty 2013) non fa altrettanto. Basti pensare alla sbrigatività con cui considera le realizzazioni *politiche* – eredità del *New Deal* e della rivoluzione keynesiana – dei “trent’anni gloriosi” (rapidamente archiviate come una “parentesi” di eccezionale crescita in un *trend* di lungo periodo stagnante, senza chiedersi “chi” e “come” l’abbia generata e “chi” e “come” l’abbia sovvertita) e alla sua insufficiente chiamata in causa del neoliberismo (che è stato, invece, il movimento “politico” di destra che ha rovesciato i “trent’anni gloriosi”), in particolare delle sue specifiche responsabilità nella generazione e nell’esplosione delle diseguaglianze. Piketty attribuisce principalmente il calo della disuguaglianza nelle tre decadi “gloriose” all’impatto delle due guerre sul capitale, ma non rileva l’effetto virtuoso della redistribuzione dei redditi sulla crescita economica, che gli sembra primariamente dovuta al cambiamento tecnologico e demografico. I suoi rapidi accenni alle politiche fiscali di Roosevelt e altri non mettono in luce né i movimenti sociali interni, né le contingenze esterne. Piketty non attribuisce importanza ai partiti di sinistra e al movimento operaio, né alla presenza dell’Unione Sovietica negli anni Trenta o all’espansione del comunismo dopo il 1945.

Nel “corpo a corpo” con il neoliberismo emerge un altro aspetto rilevantisimo dell’impostazione di Atkinson, e cioè l’intreccio tra analisi delle diseguaglianze e osservazione degli elementi *strutturali* del funzionamento dell’accumulazione e della produzione del sistema economico capitalistico, il che costituisce la prima ragione per cui egli, nelle 15 proposte di *Inequality*, non si limita a considerare la pur importante redistribuzione – specie quella per via fiscale –, ma prende in esame un complesso di idee mirate a incidere direttamente sulle *strutture*

economiche e sociali. Questo intreccio è, in effetti, molto importante, mentre esso è parzialmente assente in molti autori, anche in Piketty, di cui rimangono indubbi i moltissimi meriti, a cominciare dalla contestazione della tesi che lo sviluppo economico conduca evolutivamente e spontaneamente al superamento delle disuguaglianze le quali, anzi, aumentano nel tempo, per di più assumendo un accentuato carattere “patrimoniale” derivante dalla relazione $r > g$ (il saggio di rendimento del capitale supera sistematicamente il tasso di crescita), alla base del riprodursi di condizioni intimamente auto-contraddittorie del sistema capitalistico. Anche Piketty, però, si limita a una considerazione delle disuguaglianze come problema solo *distributivo* e *redistributivo* da trattare *ex post*. Atkinson, invece, (che non usa tale terminologia nei termini oppositivi che io gli attribuisco, ma il significato è lo stesso) lo ritiene problema *allocativo* da trattare *ex ante*, perché attinente al funzionamento delle strutture, dell’accumulazione, della produzione, per il quale dobbiamo pensare alla giustizia in termini *allocativi*. Non sarà certo Atkinson a negare che la redistribuzione sia questione gravissima. Tuttavia, egli è convinto che bisogna avere consapevolezza della profondità degli aspetti problematici del capitalismo che essa mette in gioco, il primo dei quali concerne il fatto che, se si punta a intervenire con le politiche redistributive a valle del funzionamento del mercato, una volta che il mercato ha redistribuito è molto difficile togliere i benefici a chi ritiene di averli meritati. Inoltre, posto che la “genialità”, se così vogliamo chiamarla, del neoliberismo è stata di inventare un nuovo elemento autonomo di domanda – il consumo finanziato con debito – oggi il problema cruciale è intervenire politicamente su quell’intreccio tra assetti produttivi, finanza e redistribuzione che ha creato un elemento autonomo di domanda sfociato in sovra-consumo. E questo è un problema di *allocazione* e di *struttura*.

Per Atkinson, dunque, sono fondamentali tanto la questione del modello di sviluppo quanto, nel suo ambito, la problematica degli investimenti e della loro connessione con la questione del lavoro e con quella della distribuzione del reddito e della ricchezza, nella consapevolezza che il modello di sviluppo neoliberista, all’origine della crisi

globale del 2007/2008, è stato drasticamente messo in discussione dalla crisi stessa. Così le difficoltà della crisi “senza fine” – ivi compresi gli squilibri crescenti nella distribuzione del reddito – spingono a sollevare interrogativi basilari sul capitalismo in quanto tale, in particolare sulla problematicità del suo motore fondamentale di crescita e di sviluppo, il *processo di investimento*. Qui Atkinson coltiva profonde affinità con Keynes, il quale proprio sulla questione degli investimenti ci aveva lasciato alcuni tra i suoi più penetranti *insights*. Nell’ultimo capitolo della *Teoria generale* uscita nel 1936 (cfr. Keynes 1971), Keynes individua i limiti fondamentali del capitalismo nell’incapacità di dare vita spontaneamente al pieno impiego e nella diseguale distribuzione del reddito e della ricchezza e parla di un’opportuna “socializzazione dell’investimento” per fare fronte alle carenze più gravi. L’influenza che lo Stato deve esercitare sulla propensione a consumare e sull’investimento privato non sarà sufficiente a contrastare una tendenza al ristagno che Keynes considera intrinseca al capitalismo: ad essa si può rimediare soltanto con una “socializzazione dell’investimento” di natura pubblica, spinta fino a ripristinare il pieno utilizzo di capitale e lavoro, realizzato il quale gli interessi privati possono tornare ad essere considerati in grado di guidare l’allocazione ottimale delle risorse. Minsky – tra i più geniali seguaci di Keynes e ben presente alla riflessione di Atkinson – è più radicale: poiché è rimasto irreversibilmente segnato dalla rivoluzionaria esperienza del *New Deal*, coglie un limite più profondo e più persistente del processo di investimento capitalistico, che collega all’assetto della finanza e all’*instabilità strutturale* del capitalismo, ed estende la socializzazione dall’investimento alla banca e all’occupazione, reclamando lo Stato come *employer of last resort* (cfr. Minsky 2013).

Atkinson, nella ricerca di proposte forti per il futuro, torna a volgersi proprio verso questi grandi classici, con una profondità testimoniata dalla determinazione a prendere nuovamente molto sul serio l’obiettivo della piena occupazione, facendo sì che il governo agisca come *employer of last resort* e offra “lavoro pubblico garantito”. Bisogna fare perno sulla “piena e buona occupazione” non in termini irenici, ma nella acuta consapevolezza che la sua *intrusività* – la sua “rivoluzionarietà”

– rispetto al funzionamento spontaneo del capitalismo è massima proprio quando il sistema economico *non crea naturalmente occupazione* e si predispone alla *jobless society*, lasciare libero spazio alla quale, però, equivarrebbe a non frapporre alcun argine alla catastrofe, anche e soprattutto in termini disegualitari. Collegata al rilancio della piena e buona occupazione è la proposta che “la direzione del cambiamento tecnologico” sia identificata come impegno intenzionale ed esplicito da parte dell’operatore pubblico, volto ad accrescere l’occupazione, e non a ridurla come avviene con l’automazione. Ne segue che abbiamo vitale bisogno non solo di uno Stato, ma di uno Stato *strategico* il quale, oltre che indirettamente – mediante incentivi, disincentivi e regolazione –, interviene direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente e esplicitamente con strumenti appositi. Qui Atkinson ricorre ai lavori di Mariana Mazzucato, ricordando che lo Stato ha giocato un ruolo chiave nell’evoluzione del settore informatico, di *internet*, dell’industria farmaceutica e *biotech*, delle nanotecnologie e delle emergenti tecnologie verdi. Proprio l’estensione del cambiamento tecnologico e l’emergenza di nuovi settori mostrano che lo Stato non interviene solo per contrastare le *market failures* o per farsi carico della generazione di *esternalità*, ma rispondendo a motivazioni e obiettivi strategici. Infatti, l’operatore pubblico è l’unico in grado di porsi la domanda: “che tipo di economia e di società vogliamo?”.

È proprio l’attenzione a questo intreccio di questioni – articolato e difficile, ma ineludibile – che fa sì che in Atkinson la proposta di istituire un “reddito di partecipazione” sia strettamente congiunta a quelle volte ad incidere sulla struttura economico-sociale e alla tensione verso il rilancio della piena occupazione. Questo lo differenzia profondamente dai sostenitori del “reddito di cittadinanza” (un’ipotesi molto più ampia di quella degli “ammortizzatori sociali” o di quelle di “reddito minimo”, non solo per gradazione, ma per qualità e natura, perché con esso si mira a garantire a tutti, per il solo fatto di essere cittadini di una comunità, un reddito universale e incondizionato). Le ragioni che inducono Atkinson a non optare per la strategia del “reddito di cittadinanza” non attengono solo a problemi di costo: questi sarebbero

immensi – come egli segnala ricordando le puntute critiche di Solow a McGovern –, a fronte del più limitato ammontare che sarebbe richiesto da piani straordinari per la creazione diretta di lavoro per giovani e donne ispirati al *New Deal* di Roosevelt. Un costo così illimitato rende il primo semplicemente irrealizzabile e i secondi assai più credibili, bisognosi, però, di una volontà politica ben altrimenti radicale. Ci sono anche ragioni più sostanziali. Per esempio, la crisi provocata dal Covid sta avendo implicazioni drammatiche sulla disoccupazione e sull'occupazione e questo richiederebbe la mobilitazione di tutte le energie sulle problematiche del lavoro. Inoltre, le ipotesi di “reddito di cittadinanza” sono sostenute in prevalenza con il presupposto che esso assorba molte delle prestazioni monetarie e dei servizi del *welfare state*, il quale, al contrario, andrebbe rafforzato e riqualificato. Infine, la motivazione con cui prevalentemente si giustifica il “reddito di cittadinanza” è del tipo “tanto il lavoro non c'è e non ci sarà”, con la quale, però, il “reddito di cittadinanza” viene a comportare una sorta di accettazione rassegnata della realtà così come è, quindi una sorta di paradossale sanzione e legittimazione dello *status quo* per il quale si verrebbe ad essere esentati dal rivendicare trasformazioni più profonde.

C'è anche da salvaguardare una concezione della giustizia che stressi, accanto alla *libertà* e all'*eguaglianza*, le *capacità*, care ad Amartya Sen, grande amico e interlocutore di Atkinson. Mere ipotesi di trasferimento monetario, da un lato, esaltano la libertà (specie come libertà di scelta sul mercato) in termini tali da smarrire il suo rapporto con l'eguaglianza; dall'altro, adottano una visione di eguaglianza (come mera parità formale dei punti di partenza) non all'altezza dell'impegno richiesto dalle *capacità*. Strumenti monetari tipicamente indifferenziati, elevati e generalizzati, che rischiano di proporsi come *strumento unico* con cui risolvere una marea di problemi aventi, viceversa, bisogno di *policies* articolate, mirate, concrete, non sono in grado di incidere davvero né sui problemi strutturali, né sulla volontà di rimettere al centro la giustizia. È tutto di fronte a noi, dunque, il compito di attrezzarci per riuscire ad intervenire sulle *strutture*, cosa per la quale il grappolo di proposte di Atkinson ci dà un aiuto formidabile, anche sul piano istituzionale.

Il primo atto da compiere è denunciare il depotenziamento e il depauperamento dello Stato indotti dalle lunghe pratiche neoliberiste minimizzanti e deresponsabilizzanti l'operatore pubblico, spinto da un lato a ridimensionarsi tagliando la spesa ed esternalizzando le proprie attività; dall'altro, a ricorrere solo a trasferimenti monetari, *bonus* e *voucher* e a tagli delle tasse. Così alla fine verifichiamo che non è davvero un caso se, assieme alla dedizione alle problematiche dell'eguaglianza/diseguaglianza, un tratto distintivo della lunga attività intellettuale e pratica di Atkinson sia stato l'impegno sulla *reformabilità* della pubblica amministrazione. Come i buoni funzionamenti non sono naturalmente e intrinsecamente propri dei mercati e delle imprese private, i malfunzionamenti non sono iscritti nel Dna delle pubbliche amministrazioni. Sono necessarie strategie di elevamento della loro efficienza, della loro efficacia e della loro qualità, nella consapevolezza che certo non basta porre dei "tetti" alla crescita della spesa per indurre guadagni di efficienza nell'organizzazione dei servizi pubblici, né che sia importante solo "spostarne il perimetro", rimanendo indifferenti a ciò che succede al di qua e al di là del perimetro stesso.

Riferimenti bibliografici

Atkinson, A. B.

2004, *Review: Interim Report Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, TSO, London (july).

2008, *The changing distribution of earnings in OECD Countries*, Oxford University Press, Oxford.

Keynes, J. M.

1971, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Utet, Torino (1936).

Minsky, H. P.

2013, *Ending poverty: jobs, not welfare*, Levy, Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York (tr. it. *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma 2014, con una introduzione di Riccardo Bellofiore e Laura Pennacchi).

Piketty, T.

2013, *Le capital au XXI^e siècle*, Seuil, Paris (trad. it., *Il Capitale nel XX secolo*, Bompiani, Milano 2014).