

15.10.05

Di prossima pubblicazione su Quaderni di Rassegna Sindacale

Ruolo redistributivo del bilancio pubblico e globalizzazione

Paolo Bosi

CAPP, Università di Modena e Reggio Emilia

1. Quali sono i limiti dell'azione di redistribuzione attuata dallo stato? Il tema non può essere affrontato senza una riflessione sulle caratteristiche della distribuzione *primaria* del prodotto realizzata dal mercato, su cui la redistribuzione fiscale opera. In prima approssimazione, se non si hanno significativi mutamenti nei valori di giustizia sociale prevalenti, il ruolo del bilancio pubblico dovrebbe essere tanto meno rilevante quanto più equa è la distribuzione prodotta dal mercato. Questa è oggi sempre più nettamente condizionata dai processi che chiamiamo globalizzazione. Dalle loro caratteristiche è quindi necessario prendere le mosse.

I processi di globalizzazione possono fornire indicazioni sul grado di redistribuzione fiscale che deve essere perseguito e sugli strumenti più idonei da utilizzare? Possiamo trarre lumi, ad esempio, circa la preferibilità di interventi redistributivi di tipo monetario o di trasferimenti *in kind*?

Le riflessioni che seguono intendono fornire un contributo critico per affrontare i due punti accennati. Si sostiene, alquanto controcorrente, che non solo il ruolo redistributivo del bilancio pubblico andrebbe intensificato, ma – per usare la tripartizione musgraviana delle funzioni dello stato – anche il ruolo di stabilizzazione e quello allocativo necessitano, rispettivamente, di potenziamenti e revisioni. In questa prospettiva si possono trarre indicazioni sulle modalità più opportune di intervento pubblico sul lato delle entrate e delle spese.

Non è questo il punto di vista che emerge dall'analisi degli economisti *mainstream*, che, pur con diverse accentuazioni, mantiene un atteggiamento ostile, o al massimo prudente sul ruolo dello stato. Ciò dipende da una diversa interpretazione dei possibili effetti della globalizzazione e delle caratteristiche del modello di sviluppo che si immagina possa essere vincente per un paese come l'Italia e l'Europa. Per questo motivo, nell'analisi che segue, sarà dato più spazio all'esame di tali aspetti, rispetto a quelli più strettamente fiscali.

2. *Dobbiamo avere paura della globalizzazione?* è una domanda molto frequente nel dibattito di politica economica. Il fenomeno presenta una grande varietà di aspetti, ma qui lo considereremo solo sotto il profilo economico, come insieme di vincoli e/o opportunità che potranno condizionare il benessere delle economie occidentali sviluppate (che d'ora in poi indicheremo con la parola "Europa"). Si tratta di condizionamenti riconducibili all'affermarsi sull'arena mondiale dei paesi ex socialisti e soprattutto della Cina e dell'India (d'ora in poi "Cina"), per la concorrenza che merci e servizi prodotti da tali economie esercitano nei confronti degli altri paesi e per le modificazioni che stanno inducendo nella dislocazione delle attività produttive.

Non sembra esservi ombra di dubbio sulla risposta che a questa domanda è offerta dal pensiero economico *mainstream*, che accomuna economisti sia di fede liberista, sia vicini alla sinistra: la globalizzazione presenta dei rischi, ma è una grande opportunità anche per i paesi più deboli tra quelli sviluppati.

L'argomentazione a favore del *free trade* affonda le radici in teorie antiche, il teorema ricardiano dei vantaggi comparati, in base al quale la specializzazione produttiva dipende dai costi *relativi* e quindi dalla produttività *relativa* del lavoro nei beni scambiati: la Cina si specializza nei settori in cui più elevata è la sua produttività, presumibilmente settori ad alta intensità di lavoro; l'Europa nei prodotti ad alta intensità di capitale.

La teoria del commercio internazionale ha fatto molti passi a partire dall'esempio del vino e dei tessuti di Ricardo, per adattare il risultato di fondo del *free trade* anche a situazioni più complesse: che

riguardino non solo beni finali di consumo, ma anche beni di investimento o beni intermedi; che considerino l'*outsourcing* di servizi, sino alle delocalizzazioni produttive le cui forme più aberranti sono le *exporting zones* concepite esclusivamente per trarre il massimo vantaggio dallo sfruttamento di particolari condizioni di costo di lavoro e fiscali. In ogni caso un peso decisivo ha il costo del lavoro, che in Cina ha un livello incomparabilmente inferiore a quello imposto dalle “norme sociali” dei paesi sviluppati.

L'emergere di concorrenti aggressivi produce degli *svantaggi* per l'Europa. I processi di ristrutturazione indotti dai nuovi termini di competitività relativa producono effetti sull'equilibrio delle imprese che non riescono a reggere la concorrenza cinese e quindi sull'occupazione e sui salari. I costi maggiori sarebbero a carico dei lavoratori a più bassa qualificazione, impiegati nei processi produttivi più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti che può sfruttare il vantaggio del costo comparato sui prodotti di bassa e media fascia ad alta intensità di lavoro.

Ma, si afferma, sono maggiori i *vantaggi*, derivanti dall'estensione della produzione mondiale, dalla possibilità di godere degli esiti di una nuova mappa della specializzazione produttiva a livello mondiale, tarata sulla nuova struttura di costi relativi, in particolare del lavoro, che consente di fruire di prezzi molto più bassi di prima per merci una volta prodotte all'interno. Se i risultati positivi non si manifestano immediatamente, la colpa è da attribuirsi alla scarsa velocità di adattamento dell'Europa alla nuova situazione dei costi relativi e conseguente specializzazione produttiva. L'Europa deve abbandonare i settori in cui non gode più di un vantaggio comparato e spostarsi in altri, spesso definiti, impropriamente, a più elevato valore aggiunto, e caratterizzati, non sempre e non necessariamente, da un più sofisticato impiego di tecnologie.

La crisi dell'Europa e dell'Italia sono interpretate alla luce di questa incapacità di realizzare questo rapido adattamento. L'esito, che già è sotto i nostri occhi, è la perdita di competitività delle produzioni europee, solitamente misurata dalla *quota delle esportazioni nell'ambito del commercio mondiale e nel rallentamento del tasso di crescita del Pil*.

Le ragioni del rallentamento della crescita sono poste in relazione esclusivamente a fattori legati all'offerta. Sotto accusa è l'obsoleto modello di specializzazione, a cui si associano la fiacca dinamica della produttività oraria del lavoro; le ore lavorate all'anno per addetto, minore in Europa che negli Usa; il tasso di partecipazione al lavoro, minore in Italia che in Europa; i fattori di costo, salario e oneri fiscali, che influiscono sulla competitività. Alcuni di questi fattori spesso sono fatti dipendere dalle tendenze all'invecchiamento della popolazione.

Le ricette di politica economica sono allora di facile confezione: facilitare i licenziamenti, abbassare il costo del lavoro, sia nella componente retributiva, che in quella contributiva; introdurre norme fiscali favorevoli agli investimenti diretti delle imprese straniere in Italia e di quelle italiane all'estero per favorirne la crescita; favorire l'ampliamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (strategia di Lisbona); allungare l'orario di lavoro a parità di salario (approccio Siemens), e l'età di pensionamento; promuovere l'ampliamento dimensionale delle imprese e investimenti in ricerca e sviluppo per conquistare nuovi terreni in cui esercitare il proprio vantaggio comparato rispetto alla Cina. Insomma, tutto ciò che, in modo *politically correct*, è ad esempio scritto nel rapporto Sapir (Sapir, 2004).

3. Un programma del tipo delineato, anche se così orientato alle esigenze del mercato, è incapace di evitare anche all'interno del mondo delle imprese il sorgere di conflitti, emersi molto chiaramente in occasione dell'accordo multifibre tra Europa e Cina, e solleva forti preoccupazioni non solo in quei segmenti di lavoro dequalificato che l'analisi dominante vede come vittime iniziali e transitorie del processo di globalizzazione, ma anche in operai con buone professionalità e impiegati, in lavoratori maturi che vedono minacciato o perduto il lavoro di una vita, in giovani non compensati in modo adeguato per gli sforzi fatti per conquistare un titolo di studio. Per placare i timori, non basta rammentare che il fenomeno non è nuovo (“i cinesi di oggi sono gli italiani di ieri”) o auspicare una rapida transizione.

Fasi di aperture degli scambi e di liberalizzazioni dei movimenti di capitali si sono verificate già nel secolo scorso: la rinascita della Germania nel dopoguerra; l'emersione del Giappone nel corso degli

anni 60 o, infine, la crescita delle “tigri asiatiche” negli anni 70. Il processo di globalizzazione collegato allo sviluppo economico della Cina e dell’India – questo è il nostro convincimento fondamentale – presenta però caratteristiche nettamente diverse dal complesso di fenomeni che si sono manifestati in passato. Nel prossimo futuro l’incremento di forza lavoro con un bassissimo salario di riserva coinvolta nel mercato mondiale si avvicinerà a 1,5 miliardi, raddoppiandone l’ammontare complessivo. *In questo caso la quantità fa la qualità.* L’investimento in capitale umano produrrà concorrenza non solo nei prodotti di gamma non particolarmente sofisticata, ma anche in quelli con caratteristiche tecnologiche medio-alte. Stanno già dilagando i fenomeni di delocalizzazione produttiva.

4. Oltre alla sottovalutazione delle peculiarità di questa fase storica, colpisce l’unilateralità del modello di sviluppo proposto per uscire dal “declino”, ben rivelata dai citati campanelli di allarme che il *mainstream* fa risuonare nel dibattito politico: la perdita di quote nel commercio estero, l’insoddisfacente tasso di crescita del Pil. Condizione *sine qua non* del mantenimento dei *livelli* di benessere di cui gode l’Europa è la *crescita* del Pil e in particolare una crescita trainata dal commercio con l’estero.

La domanda aggregata include però, tra le componenti parzialmente esogene, non solo il saldo dello scambio di beni e servizi, ma anche spesa pubblica e investimenti. E’ abbastanza singolare che in una fase storica in cui con l’unione monetaria si è creata un’istituzione che rende più coesa l’Europa, si ragioni nell’ottica della piccola economia aperta degli anni 60. Certo, ogni paese deve disporre di un solido apparato produttivo industriale e di produzione di servizi, ma si possono graduare gli sforzi di adattamento, pur se tale da comportare un temporaneo peggioramento delle ragioni di scambio, subendo costi sociali meno gravi della disoccupazione o di cattiva occupazione di massa.

Una crescita sostenuta del Pil è senza dubbio un fattore che facilita i processi di redistribuzione e in genere le politiche di mutamento economico, ma non è una condizione imprescindibile per paesi che hanno già raggiunto un elevato livello di reddito pro capite. Essa dipende dalla dinamica della popolazione attiva occupata e non sembra vi siano ragioni forti che spingano ad augurarsi che la densità della popolazione dell’Europa debba aumentare. Il riferimento dovrebbe essere fatto al livello del reddito pro-capite, che per la componente di mercato, quella misurata cioè dal rapporto tra Pil e popolazione, non sembra esigere tassi di crescita ulteriori. Non dovrebbero in ogni caso essere completamente trascurati la *qualità del prodotto* e il ruolo che alla sostenibilità della crescita delle attività umane deriva da attività che non passano attraverso il mercato (le attività di cura personale, di allevamento dei bambini, di valorizzazione della cultura).

5. Oltre ai limiti sopra elencati (i dogmi del modello europeo *export led* e della *crescita* del Pil), preme sottolineare altri, rilevanti sotto il profilo dell’analisi, che spingono a proporre soluzioni solide e chiare anche nei casi in cui la stessa visione neoclassica sottostante al pensiero *mainstream* appare assai più cauta.

Se il prodotto pro capite è l’indicatore più appropriato per valutare i vantaggi relativi, la visione ottimistica della globalizzazione (alla fine i vantaggi saranno maggiori per tutti) può essere messa in discussione. In un saggio del 2004, su cui si è aperto un interessante dibattito tra gli studiosi di economia internazionale, lo stesso Paul Samuelson mostra che non sempre l’esito del *free trade* è il miglioramento del livello del reddito pro-capite di tutti i paesi che si aprono agli scambi. La globalizzazione può essere vista come un aumento straordinario della produttività del lavoro cinese. Ripercorrendo il classico esempio ricardiano di due paesi e due prodotti che, va ricordato, è condotto nell’ipotesi di pieno impiego della capacità produttiva, se la Cina, paese emergente, si specializza nel settore in cui precedentemente l’Europa deteneva il vantaggio comparato, possono derivare perdite durature nel livello pro-capite dell’Europa (Samuelson, 2004). L’implicazione di questa dimostrazione – questo punto va messo a fuoco con precisione – *non è* il suggerimento di abbandonare il *free trade* per abbracciare politiche protezionistiche. Come hanno argomentato in risposta a Samuelson altri studiosi liberoscambisti (Dixit, Grossman, 2004; Bhagwati et al., 2004; Panagariya, 2005; Basevi, 2005) le politiche protezionistiche avrebbero, nell’equilibrio finale, un livello di reddito pro-capite comunque

inferiore al *free trade*. E' però incrinata la certezza che in ogni caso la modificazione delle forme di specializzazione produttiva porti a migliorare il reddito pro-capite di tutti i paesi. E l'ipotesi del caso esaminato da Samuelson è molto probabile che si attagli meglio ad un paese come l'Italia, in cui più forte è il peso dei settori di produzione tradizionali attualmente minacciati dalla Cina, che ad altre economie europee.

6. Un certo allarmismo è poi presente nella valutazione del sintomo della caduta delle quote delle esportazioni nel commercio mondiale, la cui dinamica, se non altro per un mero fatto statistico, è ovvio debba attenuarsi. Che il sistema produttivo italiano debba aggiornarsi non ci sono dubbi, ma non si deve trascurare che anche nel caso di sistemi economici robusti l'attuale forma della globalizzazione può essere fonte di preoccupazione. La conquista di soddisfacenti quote di esportazione non è garanzia di salute di un sistema economico, in presenza di diffusi processi di delocalizzazione produttiva. Interessante è l'esempio della Germania, ove è in corso un interessante dibattito sulla c.d. *bazaar economy* (Sinn, 2005; EEAG, 2004). La Germania, a differenza dell'Italia ha rafforzato le proprie quote di esportazione e ha saputo ben piazzarsi, almeno sinora, nel mercato mondiale, soprattutto grazie al forte settore dell'industria di beni di investimento. Tuttavia, mentre crescono le quote di esportazione, in quel paese diminuisce la componente di produzione interna, a seguito dei processi di delocalizzazione nei paesi dell'est europeo e dell'Asia. La Germania si comporta come un *bazaar*, acquistando beni intermedi prodotti da proprie imprese all'estero per rivenderli. Ciò comporta una ridotta formazione di valore aggiunto e distribuzione di redditi all'interno, che contribuisce alla stagnazione del consumo e quindi della crescita complessiva. La salute delle imprese tedesche non significa però anche salute dell'economia tedesca e soprattutto dei lavoratori di quel paese. Questo fenomeno non sembra avere intaccato altri paesi europei, ma è probabile che tali tendenze si presenteranno anche altrove (Boulhol, 2005).

7. Ma il punto più debole dell'analisi *mainstream* è la *mancata considerazione della dinamica* dei processi economici che vengono descritti. L'attenzione è puntata direttamente su situazioni di equilibrio di lungo periodo, che mai hanno la possibilità di manifestarsi, perché sconvolte dall'incalzare di nuovi shock e fattori di turbamento. Il lungo periodo, ci ricorda uno dei maestri del passato dimenticato, M. Kalecki, non è altro che una successione di equilibri di breve periodo.

Sono gli stessi protagonisti del capitalismo mondiale che si rifiutano di giocare con le regole del gioco del libero mercato. Diffuse barriere tariffarie sono messe in campo dagli Stati Uniti a difesa delle proprie produzioni e nello stesso senso si muove l'Europa con la Pac e con il recente controverso accordo multifibre sulle esportazioni cinesi. Cina e Stati Uniti si guardano bene dall'adottare una politica del cambio che sia coerente con la competitività, anche se le tensioni sotto questo profilo oggi non sembrano all'ordine del giorno grazie alla determinazione delle due potenze a non disturbarsi nella corsa alla crescita la prima, e nell'arresto del proprio declino la seconda. Il cambio della valuta cinese è mantenuto politicamente a livelli che non riflettono i prezzi relativi per finanziare il disavanzo americano. Lo strumento fiscale viene utilizzato da ogni stato nazionale non per porre un freno a una liberalizzazione dei movimenti di capitali senza regole, ma come *tax harmful competition* per favorire investimenti diretti in aree a basso costo del lavoro e per limitare la tassazione dei profitti (si veda, sui comportamenti della Cina, Bernardi 2005).

Richiede, infine, una seria riflessione il fatto che la concorrenza della Cina si fondi non solo su violazioni di regole commerciali, ma soprattutto su una condizione di sfruttamento del lavoro umano, di cui non è una scusante il suo costituire un miglioramento rispetto alle condizioni di vita preesistenti. Non è sufficiente ricorrere al miglioramento paretiano come criterio di azione, se si sta operando in un contesto in cui i diritti elementari di cittadinanza non sono rispettati. In questo delicatissimo problema hanno un peso diverse visioni etiche, pur presenti nel pensiero progressista, e che andrebbero esplicitate e confrontate con chiarezza: quella tutta proiettato su principi di equità procedurale e quella che si richiama alla visione di Sen, in particolare nella versione della Nussbaum, meno incline al relativismo etico (v. Pennacchi, 2004).

I processi di adattamento potranno avere termine e dare luogo ad una competizione condotta sulla base di regole condivisibili solo quando si sarà realizzato in misura elevata il *catching up* della Cina. Ma quanto tempo potrà durare questo processo? Analoghi processi del passato (Germania, Giappone, tigri asiatiche) ci insegnano (v. Glyn, 2005) che i salari delle economie emergenti hanno raggiunto un rapporto rispetto al salario medio Usa dell'ordine del 60-70% solo dopo una ventina di anni. La corsa della Cina è ormai in atto da oltre 15 anni e il profilo del rapporto dei salari è ancora molto piatto. La riserva di manodopera esistente nelle campagne è di dimensioni tali da prevedere percorsi che saranno senza dubbio più lunghi di venti, trent'anni. E' pensabile accettare una pressione sulle conquiste del lavoro dell'Europa di questa dimensione?

Questo cammino potrebbe essere interrotto solo da crisi di altra natura nel processo di sviluppo economico, sociale e politico della Cina o nell'esplosione di contraddizioni interne all'economia statunitense. Le opinioni sulla tenuta della crescita cinese sono variegata, ma prevale l'idea ottimista (v. Boltho, 2002). *Shock* di questo tipo non sono in ogni caso augurabili, a meno che essi non siano nella direzione di realizzare un effettivo avanzamento dei valori di democrazia nella società cinese, interrompendo l'intreccio tra un residuo di dittatura politica comunista e gli interessi del liberismo più radicale.

Nel frattempo, in tutto il mondo sviluppato si registra un acutizzarsi del problema della distribuzione del reddito, che per una parte non facilmente definibile è attribuibile alla fine del modo di produzione socialista. Questi segni di peggioramento sono documentati, ad esempio, molto chiaramente da Atkinson e Brandolini (2005). Il loro saggio riepiloga una messe molto ampia di ricerche che illustrano, con riferimento al periodo che va dal secondo dopoguerra all'inizio del 2000, l'andamento ad U degli indicatori di disuguaglianza del reddito, tendenti a migliorare sino alla metà degli anni 70 e, successivamente, a peggiorare. Ciò è molto evidente per Stati Uniti e Regno Unito, mentre più variegata sono le evidenze relative ad altri paesi europei. Per restare al nostro paese possiamo rinviare al contributo di Boeri e Brandolini (2005) che documenta il significativo peggioramento della quota del lavoro nella distribuzione primaria del reddito (la relazione cioè tra salari e profitti), che sempre più a fatica riesce ad essere compensata dal *pooling* delle risorse materiali e umane che possono essere messe a disposizione delle convivenze familiari.

Sarebbe miope accantonare il messaggio fondamentale e di lungo periodo del *free trade*, ma, in un mondo caratterizzato da imperfezioni così vistose, esso non può neppure rappresentare l'unico faro delle politiche economiche, mentre appare urgente mettere in atto politiche in grado di dare maggiore autonomia al modello economico e sociale europeo.

8. Chiediamoci ora se, alla luce delle tendenze della globalizzazione, possono avere successo le *policy* avanzate dall'analisi *mainstream*: moderazione salariale, riduzione del cuneo fiscale; ampliamento del livello dimensionale delle imprese; investimenti in ricerca, secondo modalità in vero assai poco definite, per sviluppare ancor meno chiari nuovi settori in cui esercitare un vantaggio comparato; snellimento dei sistemi di welfare e concentrazione delle risorse principalmente, se non esclusivamente, negli strumenti volti a creare reti di protezione minimali per gli sconfitti dei processi di globalizzazione. Sulla base della rappresentazione data sopra, la risposta sarà sostanzialmente negativa.

Un cammino realistico dell'Europa e dell'Italia richiede politiche pubbliche che abbiano un respiro più ampio di quelle appena citate che, da sole, appaiono incongrue rispetto alla portata dei problemi in gioco o, ancor peggio, possono creare ostacoli alla realizzazione di politiche più lungimiranti, nella misura in cui si autoimpongono vincoli finanziari *troppo* esigenti.

Le politiche di stabilizzazione fiscale degli anni '90, in particolare le riforme pensionistiche, hanno aumentato l'incertezza delle famiglie italiane e ciò si è riflesso, quantomeno in Italia, sulla propensione al consumo. Le imprese non hanno fatto politiche adeguate di investimento e sono mancate politiche pubbliche di riduzione delle rendite e di investimenti sociali. Tutte cose ben note. Le tendenze innescate dalla globalizzazione non migliorano le prospettive in un orizzonte temporale più lungo. Perdurerà e forse si accentuerà la tendenza al declino della quota del prodotto a favore del lavoro dipendente e atipico, per l'asimmetria dei rapporti di forza che la globalizzazione genera come

conseguenza di un capitale mobile e di un lavoro abbondante. In assenza di correttivi ciò comporterà una dinamica più lenta del reddito disponibile familiare e del consumo. Per l'Europa, e a maggior ragione per l'Italia, non si possono attendere traini alla domanda guidati dal *trade* e neppure dagli investimenti privati. Mal si concilia con una domanda di consumo fiacca una vivacità degli investimenti, che potranno semmai ancora per qualche tempo, essere attratti dai paesi a basso costo del lavoro.

E' quindi necessario prendere atto che l'Italia e più in generale l'Europa, pur nel contesto di un'economia aperta e globale, devono iniziare un processo di adattamento del proprio modello economico e sociale in cui *la priorità sia la difesa della qualità del benessere raggiunto e le colonne portanti della domanda aggregata siano ricondotte sotto il proprio controllo*. Il bilancio pubblico, nelle componenti di domanda di beni e servizi e di quella, quantitativamente più rilevante, della redistribuzione (imposte e trasferimenti monetari) è destinato ad avere un compito più importante che nel passato nel sostenere la domanda. Non è forse casuale che in Europa i paesi che hanno per primi violato il Patto di stabilità e crescita siano Germania e Francia, che pur si trovano in una situazione di sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica meno squilibrata di quella italiana.

Non bisogna nascondersi che, se queste tendenze troveranno realizzazione nel medio periodo, le maggiori possibilità di crescita stimolate più dalla domanda interna che da quella esterna avranno effetti negativi sulla bilancia dei pagamenti corrente. Il problema è tuttavia molto meno rilevante oggi rispetto al passato per un paese come l'Italia, il cui saldo di bilancia è immerso all'interno di quello di tutti i paesi che partecipano all'Unione monetaria. Se il problema del saldo con l'estero si dovesse manifestare a livello dei paesi dell'UM non ci sarebbe da dolersi molto, in quando ciò potrebbe contribuire ad accelerare il momento del riequilibrio dei rapporti tra le valute dominanti: euro, dollaro e yuan.

Un nuovo ruolo della domanda pubblica sarebbe però inconcepibile se si limitasse a misure di sostegno della domanda non finalizzate a un disegno di sviluppo della qualità della spesa e quindi orientate a promuovere il miglioramento della *produttività sociale*. Con tale espressione intendiamo un tipo di produttività ben diverso da quella recuperabile con incrementi delle ore lavorate e da incerte ricerche di differenziazione della varietà prodotto, ma invece legate a interventi che agiscono sulle capacità di innovazione e adattamento delle istituzioni, in una logica in cui obiettivo delle politiche pubbliche è anche orientare, ove possibile, la struttura dei consumi sotto il profilo qualitativo. Ai lettori meno giovani queste osservazioni richiameranno temi presenti nei contributi che Graziani e Napoleoni hanno dato al dibattito sul modello di consumo dello sviluppo economico italiano negli anni '60. Per certi aspetti oggi si pongono problemi che hanno la medesima portata e richiedono analogo respiro progettuale.

Riprendendo le tre funzioni che Musgrave assegna al bilancio pubblico, si può quindi affermare che la funzione di redistribuzione non può perdere peso se le tendenze della distribuzione primaria del reddito sono quelle pronosticate. Va recuperata la funzione di stabilizzazione, la grande vittima del liberismo, nella versione indicata di sostegno, insieme, della domanda e della produttività sociale.

La funzione allocativa, in presenza di forti vincoli di carattere finanziario ereditati dal passato, non può attenuarsi, ma va ridefinita. Un passo importante è l'attuazione di politiche di liberalizzazione e di radicamento delle posizioni di rendita presenti nel nostro sistema produttivo, di cui si è già molto discusso e che non è quindi necessario riprendere qui. Ma sono rilevanti anche altri profili riguardanti le modalità di offerta dei servizi da parte del settore pubblico.

9. Gli strumenti a disposizione dei *policy makers* sono il sistema fiscale e la spesa, nelle sue due forme di trasferimento monetario o di offerta di servizi (*in kind*).

Il ruolo delle imposte è rilevante almeno per tre aspetti, che ci limitiamo semplicemente ad accennare.

L'imposta personale sul reddito deve cercare di mantenere un ruolo centrale di redistribuzione monetaria dei redditi individuali. Si tratta infatti dello strumento più potente di redistribuzione di cui si dispone. L'Irpef consente di abbassare di oltre tre punti l'indice di Gini della distribuzione dei redditi familiari. Ma tale funzione – e spesso ciò è dimenticato nei dibattiti fiscali – rappresenta solo la difesa

dell'effetto regressivo indotto dalle altre componenti delle entrate, *in primis* delle imposte indirette (Baldini e Toso, 2004). Alla luce di questa inconfutabile evidenza, il dibattito sulla *flat rate tax* appare del tutto fuori luogo in questa fase storica. Indulgere su quel modello o su sue varianti è semplicemente una perdita di tempo. La via maestra da percorrere consiste nel riaffermare la normalità di un'imposta personale sul reddito complessivo, con una tradizionale struttura di progressività e una definizione dell'imponibile più ampia possibile. Al contrario di quanto affermato nel corso degli ultimi 15 anni, non vi sono, ad esempio, ostacoli insormontabili all'inclusione o almeno alla segnalazione delle rendite finanziarie nella dichiarazione degli imponibili. Non ci sono ragioni per non recuperare il livello di prelievo medio raggiunto all'inizio di questo secolo. Questo compito dell'imposta personale è essenziale per contrastare la deriva verso l'ampliamento della disuguaglianza nella distribuzione del reddito e per realizzare gettito necessario per finalità importanti sul fronte della spesa.

I limitati ulteriori compiti di redistribuzione monetaria potrebbero essere realizzati con una riforma dei trasferimenti monetari a favore delle famiglie con finalità di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari, riforma che potrebbe meglio essere indirizzata ai nuclei familiari, operando più agevolmente sul versante della spesa e utilizzando criteri di selettività appropriati.

Vi è poi un terreno nuovo in cui l'ingegneria fiscale deve cimentarsi e che appare direttamente collegato agli intensi processi di redistribuzione della ricchezza indotti dalla globalizzazione. La ricerca di un equilibrio tra tassazione del capitale e del lavoro può essere soddisfatta con misure diverse dall'abbattimento del cuneo fiscale sul lavoro, cercando di recuperare al bilancio pubblico risorse derivanti dagli extraprofiti di quelle imprese di produzione e distribuzione che sono avvantaggiate, anche grazie a posizioni monopolistiche, dal gioco del *free trade*. Questo è infatti l'aspetto nuovo, destinato ad avere sempre maggiore rilievo in futuro, che anche negli Stati Uniti, nonostante l'influenza schiacciante delle multinazionali nell'area politica, comincia ad essere affrontato.

Vi sono poi interventi che non è detto sia utile realizzare. E', ad esempio, illusorio pensare di raggiungere significativi risultati in termini di crescita economica attraverso una riduzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro. Gli abissali divari salariali tra Cina ed Europa rendono pleonastica un'argomentazione di questo punto. Al contrario, se, come si è cercato di argomentare, l'incertezza per i giovani che si affacciano al mercato del lavoro rappresenta una causa di frustrazione e immobilismo, si dovrebbero prevedere semmai innalzamenti dei contributi previdenziali per garantire ai giovani, se non remunerazioni correnti adeguate e stabili, almeno prospettive di livelli pensionistici minimali e un sistema di ammortizzatori decoroso.

Come risposta al bisogno sopra indicato, vi è chi propone la creazione di una pensione di base, finanziata con la fiscalità generale. Una riforma di questo tipo, pur di grande fascino per il rafforzamento di istituti di welfare che rendono più solida la garanzia di diritti di cittadinanza, riaprirebbe però un dibattito complesso sulla modificazione non marginale della riforma pensionistica e sull'innalzamento del peso dell'imposta personale, che dovrebbe essere elevata a livelli ben superiori a quelli sopra indicati. Entrambi gli aspetti presenterebbero, nell'immediato futuro, difficoltà di gestione politica. I sistemi pensionistici richiedono manutenzioni, ma non possono essere stravolti a distanza di un decennio dalla loro fondazione.

10. Il fronte della spesa pubblica è però quello in cui si profilano i compiti più urgenti e complessi. Se lo scopo è privilegiare misure che accrescano ciò che abbiamo definito la produttività sociale, gli interventi più idonei non sono i trasferimenti monetari di reddito. Questi appaiono adeguati nei casi in cui sia importante valorizzare la libertà di scelta individuale, ma hanno meno efficacia quando si tratti di attivare capacità e potenzialità da utilizzare in contesti sociali mutevoli, in cui comunque è importante un ruolo di regolazione e guida pubblico. In questa sede mi limiterò a citare due ambiti che ritengo più significativi, anche per le relazioni specifiche con aspetti delle problematiche innescate dalla globalizzazione.

Il primo ambito è la valorizzazione del capitale umano, essenziale per la creazione di una società dinamica, che dovrebbe essere progettata con un'ottica di lungo periodo e che richiede quindi di privilegiare forme di intervento, che non possono essere assolve altro che dal settore pubblico, di

elevazione degli standard di istruzione secondaria e universitaria. L'orientamento dovrebbe essere verso una formazione più attenta alle discipline scientifiche, ma non necessariamente specialistica. Sarebbe un errore progettare interventi formativi in funzione di immediati dividendi ai fini della scelta della specializzazione produttiva dell'economia.

Un'altra dimensione è l'insieme dei servizi alla persona, di carattere sanitario e non, la cui domanda, in una società caratterizzata da crescente invecchiamento, si manifesta con livelli di intensità crescenti e può essere soddisfatta solo con capacità di offerta sempre più articolate e complesse. L'assenza di un'offerta diffusa ed estesa nella società di questi servizi è all'origine di gran parte delle fonti di incertezza che l'invecchiamento della popolazione produce e delle difficoltà di una società che esige un innalzamento del tasso di partecipazione al lavoro di mercato. Gli asili nidi, come fattore educativo e sostegno alla libera scelta di lavoro femminile; la ricerca di forme contrattuali per i servizi sociali in grado di eliminare la diffusione di lavoro nero, nell'ambito di programmi articolati per la non autosufficienza, rappresentano due esempi importanti. Le connessioni con la globalizzazione sono pregnanti se si osserva che, dal lato dell'offerta, in questi campi è fondamentale l'apporto di forza lavoro immigrata, rispetto alla quale è necessario trovare forme di impiego rispettose di diritti civili essenziali. Ed è propria la necessità di evitare l'ampliamento di segmenti di lavori discriminati che impone un intervento pubblico e l'individuazione di modalità di offerta che si ispirino a meccanismi di regolamentazione più articolati di quelli messi in atto sinora, anche nelle realtà regionali più evolute.

Entrambi i campi di intervento citati presentano caratteri desiderabili sotto il profilo distributivo. Ricerca e dibattito politico, per l'assenza di misure appropriate, finiscono per prestare attenzione solo agli effetti distributivi dei trasferimenti monetari (imposte, assegni familiari, ecc.), dimenticando la portata distributiva dell'offerta di servizi *in kind*. Questi, invece, per lo più offerti dalle amministrazioni locali hanno il potere di modificare in misura molto significativa la distribuzione primaria del reddito.

Questi due terreni - istruzione ed efficace azione di amministrazione a livello locale dei servizi alla persona - possono contribuire a spostare il modello del welfare italiano dalla collocazione assai poco onorevole del modello mediterraneo verso quella del modello scandinavo. La scelta di questi terreni dovrebbe essere apprezzata anche dai sostenitori di modelli che si ispirano maggiormente a nozioni di equità procedurale, che sarebbe soddisfatta pienamente da interventi nel campo dell'istruzione e in grado rilevante da quelli di fornitura dei servizi alla persona, nella misura in cui abbiano come effetto indiretto il potenziamento dell'offerta di lavoro femminile.

Si deve però avere la consapevolezza che tali politiche difficilmente potranno fornire risultati in tempi brevi e che richiedono quindi classi governanti non assillate dal ciclo politico.

11. In che misura queste indicazioni possono avere seguito in presenza dei vincoli di finanza pubblica del nostro paese? Nella fase attuale questo è l'aspetto decisamente più critico che non possiamo affrontare qui in dettaglio. Ma se il disegno di un modello fondato sulla promozione della produttività sociale è condiviso, si potrà farvi fronte con il prelievo fiscale, a cui non possono però essere addossati anche compiti troppo impegnativi di risanamento finanziario. In quali condizioni pensiamo di potere trovare tra un quinquennio un paese che abbia avuto alle spalle un quindicennio di *non riforme* perché si è posto come principale e forse unico obiettivo la riduzione di 20 punti del rapporto debito/Pil?

In ogni caso è necessario non subire ma ridefinire un contesto di regole istituzionali nuove, per l'Europa e non solo per l'Italia, in cui l'obiettivo della difesa del livello di benessere dell'Europa venga posto su basi autonome, in cui non ci siano come uniche priorità la competizione mercantile e il rigore monetario e fiscale. Ciò esige una progettualità politica di alto profilo; ma, come ci ricorda con grande finezza Douglass North (2005), la capacità di risposta a grandi momenti di mutamento sociale può nascere solo dalla comprensione della loro portata e dalla capacità di costruire istituzioni adeguate per perseguirli.

Bibliografia

- Atkinson, T., Brandolini, A., 2004, *I cambiamenti di lungo periodo nelle disuguaglianze di reddito nei paesi industrializzati*, Rivista italiana degli economisti, n.3.
- Baldini, M., Toso, S., 2004, *Disuguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Basevi, G., 2005, *Cina, India e il dibattito sulla competitività*, Rapporto di previsione, Prometeia, ottobre.
- Bernardi, L., 2005, *Quella illecita concorrenza fiscale*, Il sole 24 ore, 25 giugno.
- Bhagwati, J., Panagariya, A., Srinivasan, T.N., 2004, *The Muddles over Outsourcing*, The Journal of Economic Perspectives, Fall.
- Boeri, T., Brandolini, A., 2005, *The age of discontent. Italian Households at the beginning of the decade*, January, mimeo.
- Boltho, A., 2003, *China. Can rapid economic growth continue?*, Paper for the conference “Asia Pacific Tomorrow: problems and perspectives”, Insead Euro Asia Centre, Fontainbleu, 7-8 february
- Boulhol, H., 2005, *Does the German bazaar model explain the difference in the country's export performance versus France?*, Flash, Ixis, n.243, 5 july.
- Dixit, A., Grossman, G., 2005, *Samuelson says nothing about trade policy*, www.princeton.edu/~dixitak/home/CommentOnSamuelson.pdf
- EEAG Report, *Outsourcing*, 2004, Chapter 2, Ces Ifo, Munich.
- Glyn, A., 2005, *Imbalances of the Global Economy*, New Left Review, 34, july-august.
- North, D., 2005, *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton.
- Panagariya, A., 2005, *Defending the case for free trade*, mimeo prepared for the panel “China and the future of globalization”, Council on Foreign Relations, New York, may 19-20.
- Pennacchi, L., 2004, *L'eguaglianza e le tasse*, Donzelli, Roma.
- Samuelson, P.A., 2004, *Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting Globalization*, Journal of Economic Perspectives, n.18, summer.
- Sapir, A. et al., 2004, *Europa, un'agenda per la crescita*, Il Mulino, Bologna.
- Sinn, W., 2005, *Bazaarökonomie Deutschland Weltmeister oder Schlusslicht?*, Ces Ifo, Munich.