

Giuseppe Mastromatteo e Lorenzo Esposito¹

L'associazione Me-Mmt Italia ha il piacere di pubblicare uno studio di Giuseppe Mastromatteo e Lorenzo Esposito sui Piani di Lavoro Garantito, o di Ultima Istanza. Il lavoro originario è stato pubblicato al seguente link

<http://www.binzagr-institute.org/wp-content/uploads/2015/05/PN-105.pdf>

Giuseppe Mastromatteo

Professore Associato di Economia presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Milano. Collabora con il Laboratorio di Analisi Monetaria dell'Università Cattolica e con il Centro Interuniversitario per la crescita e lo sviluppo. È membro del comitato direttivo di "Econometrica" (Centro interuniversitario per l'etica e la responsabilità sociale). Ha pubblicato svariati articoli sull'economia monetaria e pubblica. giuseppe.mastromatteo@unicatt.it

Lorenzo Esposito

Lavora dal 1998 in Banca d'Italia occupandosi di vigilanza finanziaria e bancaria. Dal 2013 collabora con l'Università Cattolica di Milano in attività di ricerca e didattica su teoria monetaria e della regolamentazione bancaria. Ha pubblicato diversi articoli sull'argomento. lorenzoesposito@yahoo.it

¹ Le opinioni dell'autore sono personali e non impegnano l'Istituto di appartenenza. Questa nota è un estratto di un lavoro più vasto che verrà pubblicato su *Journal of Economic Issues*.

Un programma di “impiego pubblico di ultima istanza” per l’Italia: conviene anche alle finanze pubbliche

Dopo che la crisi del 2008 ha distrutto la fiducia dell’opinione istituzionale e pubblica nei confronti della teoria macroeconomica dominante, il mondo è di nuovo interessato a comprendere come funziona effettivamente il capitalismo moderno; dalle banche centrali alle istituzioni accademiche, il pensiero economico è dunque tornato a occuparsi del pensiero di Hyman Minsky. Il suo contributo è già al centro del dibattito sulla stabilità finanziaria, mentre il *mainstream* ignora ancora i suoi contributi sulle politiche del mercato del lavoro, in particolar modo la sua proposta di dare allo stato il ruolo di datore di lavoro di ultima istanza².

Per decenni il concetto di piena occupazione è praticamente scomparso dal dibattito sulla politica economica. Ora è finalmente ritornato nell’agenda politica poiché le banche centrali e i governi devono combattere la disoccupazione con ogni mezzo.

Tutto d’un tratto, la guerra alla povertà, una più equa distribuzione del reddito, la piena occupazione e la stabilità finanziaria sono tornate importanti perché questo è ciò che richiede l’economia mondiale dopo la crisi finanziaria globale. Tuttavia, in un mondo in cui, secondo l’Organizzazione Internazionale del Lavoro, il numero di persone disoccupate supera i 200 milioni, la piena occupazione può essere raggiunta solo con uno sforzo politico cosciente. La proposta di Minsky di impiego pubblico di ultima istanza è la risposta.

In sintesi, la proposta consiste in un salario minimo di base offerto a chiunque cerchi lavoro in sostituzione di tutti gli altri sussidi o benefit di disoccupazione. Le persone assunte vengono impiegate in progetti delle comunità locali collegate ai bisogni sociali. In questa breve nota politica, non possiamo affrontare le critiche presentate alla proposta; ci focalizzeremo solamente sulle sue tante caratteristiche positive.

Innanzitutto, il progetto aiuta a ridurre immediatamente la povertà e la volatilità della domanda aggregata eliminando la disoccupazione senza innescare la spirale inflattiva prezzi-salari. In secondo luogo, è il solo programma che affronta tutti i differenti aspetti di una politica del mercato del lavoro: disoccupazione e occupabilità, mantenimento del capitale umano, lotta alla miseria e all’emarginazione, riequilibrio nella distribuzione del reddito; inoltre, questo programma influenza positivamente la crescita economica in molti modi, in primo luogo ampliando la forza lavoro occupata e occupabile in futuro; infine, riduce la fragilità finanziaria del sistema economico in quanto migliora la distribuzione del reddito all’interno della forza lavoro. In altre parole, piena occupazione e stabilità finanziaria senza inflazione.

Anche se la proposta ha senso sul piano concettuale, in epoca di austerità della spesa pubblica, molti potrebbero considerarla politicamente insostenibile. Per questo motivo la sua applicazione pratica necessita di trasparenza, accountability ed efficienza. Affronteremo qui, due aspetti di questi obiettivi.

² Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1986.

Il primo riguarda il disegno istituzionale del progetto (come attribuire le responsabilità). Noi pensiamo che il miglior assetto organizzativo sia il seguente: dividere le responsabilità dando al "centro" (ad esempio a un ministero) l'incarico di stabilire le risorse, la normativa complessiva, ecc. e alle autorità locali le incombenze pratiche: priorità dei progetti, assunzioni, pagamento delle retribuzioni ecc. Questo è essenziale per assicurare una partecipazione attiva ai progetti senza rinunciare alle economie di scala e al coordinamento provenienti da un organo centrale che mantiene la direzione complessiva del programma.

Il secondo punto riguarda l'accountability e la trasparenza. Innanzitutto, occorre trasparenza verso le persone che vengono assunte. La durata e la conclusione dell'impiego dovrebbero essere trasparenti e i criteri di assunzione non dovrebbero discriminare sulla base del genere o delle origini etniche ecc. In secondo luogo, l'assunzione imporrebbe alcune condizioni. Per esempio, nel caso del *Plan Jefes* in Argentina, l'ammissibilità all'occupazione era condizionata al fatto che i figli del candidato stessero frequentando la scuola e stessero ricevendo appropriati trattamenti medici, come ad esempio la vaccinazione³. Allo stesso modo, nel proporre questo progetto nel Regno Unito, i sindacati inglesi osservarono che siccome veniva offerto un vero salario, poteva avere senso imporre sanzioni per chi rifiutava quei lavori. In terzo luogo, la trasparenza è importante per i contribuenti, in quanto in molti casi, tali programmi sono stati criticati come fonte di corruzione e inefficienza. Per evitare esiti simili, è vitale assicurare regole semplici e chiare e trasferire molti poteri alle comunità locali. È essenziale che il programma sia costruito localmente passo dopo passo in termini di selezione dei progetti, implementazione e monitoraggio. Senza questo, il programma si riduce a una sorta di sussidio di disoccupazione.

Nel valutare come assicurare accountability e trasparenza al progetto è utile partire dall'analogia implicita nella definizione di *ultima istanza*. Gli economisti che propongono progetti simili preferiscono utilizzare termini quali Lavoro Garantito, Programmi di Impiego, ecc. in quanto il termine 'ultima istanza' ha per loro una connotazione negativa. Noi riteniamo che sia invece un termine appropriato perché evidenzia che lo Stato dovrebbe aiutare i disoccupati almeno quanto aiuta le banche che sono vigilate nei periodi di prosperità economica e salvate con denaro pubblico (come appunto il prestito di ultima istanza) durante le crisi. Così come le banche centrali mirano ad assicurare la stabilità finanziaria, il programma di impiego pubblico di ultima istanza garantisce la stabilità sociale.

L'analogia può spingersi molto più a fondo di quanto i creatori dell'idea potessero pensare. L'essenza del prestito di ultima istanza è la disponibilità della banca centrale a prestare alle banche un ammontare illimitato di risorse sotto forma di riserve, contro un collaterale "decente" a un tasso penalizzante. Il progetto dovrebbe funzionare allo stesso modo. Proprio come i movimenti dei tassi di riferimento sono finalizzati a ripristinare la stabilità finanziaria, il salario erogato dal progetto potrebbe stabilizzare il mercato del lavoro. Così come l'ammontare del prestito di ultima istanza al sistema bancario dipende dalle condizioni dei mercati finanziari e tanto più i depositanti e le banche riprendono fiducia, tanto minore è l'ammontare, così quanto più le

³ Papadimitriou, *Promoting Equality Through an Employment of Last Resort Policy*, The Jerome Levy Economics Institute Working Paper n. 545, 2008. (http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_545.pdf).

imprese private assumono, tanto meno cruciale diviene il programma per il raggiungimento della piena occupazione.

Proprio come nel caso dei rapporti tra banca centrale e banche ordinarie, il ruolo pubblico è sempre essenziale per regolarizzare il ciclo, anche se nei momenti di crisi diviene assolutamente vitale. L'analogia può spingersi oltre. Proprio come il free banking è un mito senza riscontri reali, il mercato del lavoro senza interventi statali è una favola, che serve solo a far sì che sia la disoccupazione a piegare i salari a costo di una spaventosa perdita di produzione potenziale. Tutte le caratteristiche positive associate al prestito di ultima istanza possono facilmente applicarsi all'impiego di ultima istanza. Per questo, possiamo fare rimando al funzionamento del prestito di ultima istanza e concentrarci su due aspetti: come costruire l'equivalente di una banca centrale e come creare qualcosa di simile alla regolamentazione dell'attività bancaria.

Sul primo aspetto pensiamo che per gestire il programma il governo dovrebbe istituire un'agenzia pubblica ("API" Agenzia per il pieno impiego) simile a una banca centrale con il mandato di assicurare la stabilità del mercato del lavoro proprio come la banca centrale ha il mandato di assicurare la stabilità dei prezzi. Andrebbe poi garantito un loro coordinamento come oggi succede laddove la supervisione dell'attività bancaria e la politica monetaria vengono seguite da istituzioni differenti.

Quale dovrebbe essere il compito principale dell'API? Innanzitutto definire il salario del programma (che ha una funzione analoga alla fissazione dei tassi di riferimento della politica monetaria): in secondo luogo supervisionare i progetti in cui vengono impiegati i lavoratori del programma. Gli strumenti pratici dell'attività di supervisione si possono prendere dall'esperienza della supervisione dell'attività bancaria: ispezioni, analisi off site di una serie strutturata di indicatori di efficienza, analisi della qualità del management, strumenti di protezione dei consumatori e così via. Sebbene l'utilizzo di questi strumenti aiuterà a rendere il progetto più efficiente, ogni tanto non funzioneranno, proprio come accade nell'attività di vigilanza sull'attività bancaria. Per questo, affinché il programma funzioni, non basta l'azione dell'API. Come fece notare Minsky⁴, perché il progetto funzioni non basta l'azione del governo centrale, occorre il coinvolgimento dal basso con un sistema che trasferisca poteri e responsabilità a livello sociale/collettivo e locale.

Infatti, il programma di impiego pubblico di ultima istanza fa sì che i bisogni locali vengano soddisfatti direttamente dalla popolazione locale disoccupata. Sarebbe troppo dispendioso controllare questi progetti dal centro, senza contare che ciò manterrebbe le comunità locali in uno stato di relativa passività. Quindi, oltre all'API, il programma dovrebbe includere un controllo attivo da parte delle comunità locali, che hanno la proprietà unica di assicurare l'input al programma (i lavoratori) e di riceverne l'output (i servizi erogati). Dunque, in ogni area in cui vi sono progetti connessi all'impiego di ultima istanza dovrebbe essere istituita una commissione di gestione e amministrazione locale formata da cittadini del posto adeguatamente formati dall'API, esperti nominati dall'API stessa e rappresentanti dei lavoratori del programma. Tale commissione locale dovrebbe essere responsabile di assicurare l'efficacia dei progetti locali del programma e potrebbe fungere da filiale dell'API. La partecipazione attiva dal basso e il coordinamento dal centro assicurerebbero un programma efficace ed efficiente.

⁴ Minsky, *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare*, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Annandale (NY), 2013.

Quanto costerebbe un programma di impiego pubblico di ultima istanza in Italia?

La letteratura scientifica conta molti studi che utilizzando diverse tecniche di analisi valutano costi e benefici di un progetto come quello esposto. Tutte queste analisi concludono che il programma condurrebbe a oneri che variano tra l'1 e il 3,5 percento del Pil, con un beneficio almeno doppio, il che è anche coerente con i calcoli originali di Minsky. In pratica, il programma si finanzierebbe da solo, anche perché, grazie a questi progetti, verrebbero meno molte uscite, alcune dirette, come i sussidi di disoccupazione, altre indirette, come i costi collegati alla miseria e alla disoccupazione in termini di salute, attività criminali e così via. Più in generale, in un modo o nell'altro i lavoratori disoccupati sono mantenuti dalle persone occupate; quindi, i salari del programma non rappresentano costi sociali aggiuntivi.

Le idee qui esposte sono supportate da un recente studio sul caso della Grecia⁵. Lo studio, volto a esporre un'alternativa alla terribile situazione di disoccupazione in Grecia dopo anni di austerità, conclude che un programma universale di lavoro pubblico costerebbe tra l'1,5 e il 5,4% del Pil; inoltre, il 60% di questo costo sarebbe recuperato dallo Stato sotto forma di tasse legate alla crescita economica, ecc. Si stima che con l'attuale salario minimo, per ogni 10 nuovi posti di lavoro del programma, verrebbero creati circa 4 posti di lavoro indiretti con un aumento del Pil di 2,3 volte il costo del programma. La simulazione dei risultati è basata sulle tabelle input-output dell'Eurostat del paese. Mettendo a confronto le tabelle input-output dei settori specifici utilizzate dallo studio sulla Grecia, si evidenzia una forte somiglianza, nonostante tutte le differenze tra l'economia greca e italiana. Infatti, questi cinque settori hanno un peso molto simile nell'economia (12,46% e 12,59% dell'output totale rispettivamente in Grecia e in Italia) e la composizione degli input è anche simile (vedi tabella 1).

	Grecia	Italia
Consumi intermedi	46,30%	50,13%
Retribuzioni	35,09%	33,00%
Margine Operativo Lordo	18,53%	15,31%

Pertanto è possibile utilizzare i moltiplicatori della ricerca originale per simulare il costo di un programma del genere per l'Italia. In particolare, basiamo la nostra analisi sui seguenti presupposti:

(6)	
Moltiplicatore del PIL	2,3

⁵ Observatory of Economic and Social Developments, Labour Institute, Greek General Confederation of Labour. *Responding to the Unemployment Challenge: a Job Guarantee Proposal for Greece*, 2014 (http://www.levyinstitute.org/pubs/rpr_apr_14.pdf).

Costi aggiuntivi generali	40%
Rapporto tra nuovi posti di lavoro diretti e indiretti	40%
Recupero dello Stato	40%

Utilizzando questi coefficienti possiamo simulare l'impatto del programma. Utilizziamo i dati del 2013 nella seguente tabella:

Tabella 3: Risultati		
Variabile	Valori	Commento
Retribuzione oraria (a)	€ 8	In Italia non c'è una retribuzione minima di legge. Abbiamo raggiunto questo importo usando lo SMIC della Francia per il 2013 meno il 15% (8)
Ore lavorate all'anno (b)	1.500	Le ore lavorate nel 2013 sono state 1.578 nel settore industriale e 1.570 nel settore dei servizi
Addetti al programma	1.7 milioni	La forza lavoro totale è di 25,5 milioni; i disoccupati sono 3,1 milioni; lasciando da parte il 3% della forza lavoro, come suggerito da Minsky, ci sono 2,4 milioni di lavoratori di cui circa il 70% coperti dal Programma come lavoratori diretti
<hr/>		
Retribuzione annua ($R=a*b$)	€ 12.000	
Costo totale per lavoratore ($T=R*1.4$)	€ 20.000	
Costo lordo complessivo ($L=T*c$)	€ 34 miliardi	
Aumento del PIL ($Y=L*2.3$)	€ 78,2 miliardi	
Recupero dello Stato ($S=Y*0.4$)	€ 31,3 miliardi	
Costo netto del programma	€ 2,7 miliardi	

Il costo totale di un tale programma per l'Italia è di circa il 2% del Pil, vicino alle stime citate sopra per progetti di questo tipo. Per contestualizzare le cifre (34 miliardi di euro), dovremmo considerare che nel 2012, il costo totale di politiche dell'occupazione per il governo italiano ha superato i 29 miliardi di euro, di cui 23 miliardi per i sussidi di disoccupazione. Questo significa che il costo del lavoro del programma aumenterebbe la spesa lorda dello stato di non più di 5 miliardi di euro. Per quanto riguarda il costo netto, considerando solo la crescita diretta del Pil, la situazione sarebbe di gran lunga migliore dato che ora tali sussidi sono pagati senza alcun aumento diretto del Pil, mentre la crescita economica generata dal

programma potrebbe aggirarsi attorno agli 80 miliardi di euro l'anno, che significa, tra l'altro, più di 30 miliardi di euro di nuove entrate per lo stato.

Guardando al di là delle Alpi, e utilizzando l'Italia come guida approssimativa per il mondo, un programma di lavoro pubblico di ultima istanza su scala europea costerebbe all'incirca 300 miliardi di euro all'anno, mentre un programma di questo tipo a livello mondiale costerebbe 1300 miliardi di dollari. Questi numeri potrebbero sembrare astronomici, ma tornano molto terreni se raffrontati con quelli dei salvataggi bancari. Solo per salvare le banche americane ed europee, i rispettivi governi hanno speso 14 mila miliardi⁶, quando con 10 mila miliardi avrebbero potuto finanziare per 20 anni un programma per il pieno impiego in queste stesse economie. A conti fatti, un programma pubblico per il pieno impiego costa molto meno che salvare le banche ed è molto più efficace per la dinamica di lungo periodo dell'economia.

⁶ Haldane, *Banking on the State*, BIS Review 139, 2009, (<http://www.bis.org/review/r091111e.pdf>)