

JACOPO FOGGI

---

## **Reddito Minimo e Piena Occupazione. Note sull’Idea dei ‘Programmi di Lavoro Garantito’ o di ‘Occupazione di Ultima Istanza’**

**Abstract:** L’articolo costituisce una rapida disamina di una proposta politica per la piena occupazione e la lotta alla povertà, poco nota nel dibattito politico, filosofico ed economico italiano. L’interesse della proposta, sviluppata inizialmente da Hyman Minsky e ripresa indipendentemente da diversi economisti in particolare di indirizzo post-keynesiano, sta essenzialmente nell’affrontare congiuntamente lotta alla povertà e perseguimento della piena occupazione, all’interno di un quadro macroeconomico coerente, in cui lo stato abbia il ruolo di “occupatore di ultima istanza”. Presentiamo alcuni dati e osservazioni relativi a una sua possibile implementazione in Italia.

### **1. Introduzione**

Negli ultimi anni si sta ampiamente sviluppando anche in Italia il dibattito sui diversi tipi di proposte politiche riguardanti il reddito di sostegno e di prevenzione della povertà. Dal “reddito garantito” al “reddito di cittadinanza”, dal “reddito minimo” al “reddito di partecipazione” e così via.\*

Occorre, però, dire che, come ci illustra da ultimo l’ottimo volumetto scritto da Elena Granaglia e Magda Bolzoni (2016), su buona parte di queste definizioni vi è, nel dibattito giornalistico, una buona dose di confusione, provocata forse in parte dall’avanzare nel dibattito pubblico della proposta del cosiddetto “reddito di cittadinanza” del Movimento 5 Stelle. Essi hanno utilizzato questo termine per denominare un tipo di politica in realtà di “reddito minimo”, cioè una forma di sostegno al reddito non universalistica e condizionata all’accettazione di determinate offerte di lavoro; cosa ovviamente lodevole<sup>1</sup> ma che poco ha a che vedere con la definizione specifica del reddito di cittadinanza. Oltre alla poca chiarezza provocata da tale confusione terminologica, la ragione fondamentale per occuparsi della politica del lavoro di cui tratta il presente articolo è la sua quasi totale assenza

---

\* Voglio esprimere un ringraziamento particolare a Mario Morroni, per la gentilezza e disponibilità con cui mi ha offerto osservazioni e suggerimenti.

<sup>1</sup> In quanto l’Italia è comunque l’unico paese europeo, assieme alla Grecia, che non lo prevede; e che sarebbe probabilmente una politica che potrebbe avere comunque un suo ruolo assieme alla politica di lavoro garantito che presentiamo qui.

nel dibattito, pur costituendo quella che può invece essere considerata una tra le proposte politico-economiche più interessanti di politica economica per affrontare congiuntamente la piena occupazione e la lotta alla povertà, proposta da una vasta rete di economisti [post-keynesiani](#), in particolare da coloro che si riconoscono nel filone del neo [cartalismo](#) moderno. Si tratta dell'idea dei Piani di Lavoro Garantito e di Occupazione di Ultima Istanza (*Employer of Last Resort Program/Job Guarantee – ELRS/JG*).

In questo scritto intendo partire da una definizione basilare delle diverse proposte di politiche di sostegno al reddito al fine di far emergere meglio le particolarità della proposta dei Programmi di Lavoro Garantito; e di mostrarne, poi, alcuni elementi di positività e di criticità in relazione a una possibile implementazione in Italia. L'interesse filosofico-politico del programma in questione è evidente. La piena occupazione si inserisce tra i fini fondamentali in cui si caratterizza la giustizia sociale in termini di eguale opportunità di autodeterminazione; oltre ad essere una delle precondizioni strumentali alla lotta delle disuguaglianze «eccessive»<sup>2</sup>. Oltre a ciò vi è l'obiettivo fondamentale della lotta alla povertà, da perseguire insistendo sulla dignità del lavoro e sul diritto alla partecipazione alla produzione della ricchezza collettiva e al sistema di cooperazione sociale (si veda, in sintesi, Minsky 2014).

### **Lavoro o sussidi? Una sintesi del programma di Lavoro garantito – JG**

Iniziamo col dire che l'ormai famosa locuzione di “reddito di cittadinanza”, nella sua versione originaria proposta dal filosofo belga Philippe Van Parijs<sup>3</sup>, consiste essenzialmente nella distribuzione da parte dello stato di un reddito che sia auspicabilmente pari ad un livello medio di benessere, cioè pari al *reddito medio* netto dei cittadini di una nazione, destinato a *tutti*, su base *individuale, incondizionatamente e indipendentemente dal livello del reddito, in base solo al requisito di essere nati in un certo stato (o di averne appunto la cittadinanza)*. Si tratta quindi di una proposta politica di carattere effettivamente radicale, e che in quanto tale sottostà a tutta una serie di condizioni di fattibilità, di sostenibilità e di coerenza con le altre istituzioni sociali, particolarmente restrittive. Non approfondiremo questa proposta, basti solo evidenziare alcuni aspetti. Primo, i presupposti economici di fondo di funzionamento di una politica di questo tipo: (i) quante sono le persone che continuerebbero a lavorare? (ii) Come fare a sostituire chi sceglie di non lavorare? Sarebbe necessario dall'oggi al domani un aumento della produttività almeno pari

---

<sup>2</sup> Riprendo la definizione di “disuguaglianza eccessiva” da Franzini e Pianta (2016), intendendo con ciò un livello e un tipo di disuguaglianza nella distribuzione delle risorse economiche che produce disuguaglianza di opportunità e, soprattutto, effetti di riproduzione, perpetuazione e aggravamento delle disuguaglianze di opportunità, di mobilità sociale e di influenza politica. Gli autori riprendono a questo proposito anche la definizione di Thomas Pöggge di “disuguaglianza irreversibile”: l'inaccettabilità di una disuguaglianza deriva dalla sua tendenza a diventare “irreversibile”. L'interesse di queste concezioni sta nel tenere assieme in modo interessante l'equità di partenza con quella degli esiti.

<sup>3</sup> Si vedano le discussioni sul network [www.bin-italia.org](http://www.bin-italia.org). Oltre al classico VanParijs *Il reddito minimo universale*, UBE, 2013.

alla diminuzione della forza lavoro, oppure un radicale aumento delle importazioni; oppure aumentare vertiginosamente i salari dei lavori veramente indispensabili in conseguenza della loro nuova scarsità; oppure le imprese comincerebbero a pagare stipendi più bassi, o magari anche nessuno stipendio, una volta che la parte principale del reddito venisse messa dallo stato. Tutto può succedere, non lo sappiamo. Ma simili mutamenti nella struttura sociale certamente non possono essere fatti dall'oggi al domani e per semplice decreto.

Il secondo aspetto da sottolineare, tuttavia, modera significativamente l'intento originario di Van Parijs, per cui si prevede che il reddito di cittadinanza sia, sì, distribuito a tutti in modo universale e incondizionato, ma che il livello dell'erogazione corrisponda non tanto al reddito medio quanto piuttosto ad un reddito di poco sopra la soglia di povertà (superiore, ad esempio, di un 10%). Questo è l'approccio sostenuto, in Italia, per esempio dall'economista Andrea Fumagalli (Basic Income Network 2009) e da numerosi sociologi ed economisti di diversa provenienza, da James Tobin e James Meade fino a Guy Standing (Granaglia e Bolzoni 2016; Standing 2015). Quest'ultima modalità è stata anche quella recentemente proposta, e bocciata ad ampia maggioranza, da un referendum svizzero del 5 giugno 2016, in cui si proponeva un reddito di base universale pari a circa il 10% superiore la soglia di povertà stabilita al 60% del reddito mediano di 2280 franchi, stabilendo quindi un reddito di cittadinanza di 2500 franchi.

Le problematiche connesse a quest'ultima modalità di reddito di base smorzano in misura rilevante le problematiche a cui si accennava prima, manifestandone tuttavia altre più o meno rilevanti o affrontabili, su tutte quella di dare in certa misura per scontata l'idea, decisamente criticabile, per cui la piena occupazione a redditi dignitosi sia un obiettivo non più percorribile oppure non così desiderabile. Ad ogni modo, occorre dire che, come afferma Toso (2016), il reddito di cittadinanza rappresenta una sorta di "santo Graal" delle politiche di sostegno al reddito e di lotta alla povertà, in quanto «se ne è sempre parlato ma di fatto non è mai stato messo in pratica». Solo in anni recenti sono partite alcune sperimentazioni di dimensioni ridotte, in alcuni municipalità olandesi, svedesi e canadesi; e in una forma particolare in Alaska: piuttosto basso e legato alle entrate generate dal petrolio.

Tutte le altre proposte politiche di sostegno ai redditi bassi di cui si dibatte, quindi, consistono in misure più tradizionali, a cui si adattano più o meno bene le classiche pratiche istituzionali connesse ai sussidi di disoccupazione o ai redditi di assistenza sociale, pur se in forme nuove, più ampie e meno discriminanti, per le quali è giusto ricercare nuove terminologie meno compromesse: ma si tratta di valutare attentamente di volta in volta. Tutte queste politiche hanno una serie di caratteri ben precisi, che ce le fanno identificare come "assistenza sociale" o sussidi di disoccupazione:

- Sono perlopiù calcolate in base a quozienti familiari (se un singolo prenderebbe 500, una coppia convivente non prende 1000 ma per esempio 700, in quanto molte spese sono comuni, e così via). Non sono quindi redditi su base individuale ma solo in quanto componente di un gruppo familiare.
- È strettamente condizionato ad una prova dei mezzi, cioè alla dimostrazione di rientrare in scalini di reddito svantaggiati (anche qui in base a un reddito familiare, per

esempio l'ISEE, oppure altre forme di calcolo che tengono più o meno conto dei patrimoni) e non per diritto individuale di cittadinanza o altro.

- Sono inoltre più o meno vincolate alla disponibilità o alla effettiva accettazione di determinate occupazioni offerte o considerate idonee. Cosa che spesso li rende anche condizionati rispetto alla durata nel tempo.
- Il livello di contribuzione che viene offerto è naturalmente molto vario, ma costituisce chiaramente il discrimine fondamentale, non c'è bisogno di dirlo. Si va dai semplici contributi familiari con condizioni molto stringenti fino ad un massimo di 320 euro a nucleo familiare del reddito d'inclusione del ministro Poletti, ai 650-750 euro della proposta del Movimento Cinque Stelle (a seconda di come si sceglie di calcolare la soglia di povertà, se il 50% del reddito medio o il 60% del reddito medio).

Questi sono gli elementi fondamentali che caratterizzano una politica di assistenza sociale alla povertà rispetto ad una che non lo è: il non universalismo, la condizionalità e la prova dei mezzi. Naturalmente le condizionalità possono variare tanto quanto le proposte politiche: cioè quello che distingue le varie proposte sono appunto i vari criteri delle condizioni.

Non intendo entrare nel merito delle singole proposte, su cui si dibatte a sufficienza e su cui rimando ad altri lavori specifici (Granaglia e Bolzoni 2016; Toso 2016; B.I.N. 2009; Saraceno 2015). Intendo piuttosto esporre meglio quella che rappresenta senza dubbio una delle proposte più interessanti di politica economica per la piena occupazione e di lotta alla povertà, meno nota nel dibattito pubblico italiano, facendone emergere le caratteristiche per contrasto con l'approccio "disoccupazionale" e assistenziale delle suddette proposte, quella dei "Piani di occupazione di ultima istanza" o di "Lavoro garantito", avanzata ormai da diversi anni da numerosi economisti, perlopiù di indirizzo postkeynesiano, da Hyman Minsky a Randall Wray (si veda Minsky 1986 e 2014; ed Esposito e Mastromatteo 2016)<sup>4</sup>.

L'idea è, nella sua radicalità, molto semplice, e parte dall'idea che vi sia una gran quantità di disoccupazione involontaria, fatta di persone che, a causa di mancanza strutturale di posti di lavoro<sup>5</sup>, non riescono a trovare lavoro neanche abbassando le proprie pretese ben al di sotto del reddito medio prevalente, e che vi siano al contempo una gran quantità di bisogni sociali che non riescono a trovare una risposta efficace nell'ambito del

---

<sup>4</sup> Nella prospettiva qui adottata, che mi pare maggiormente aderente all'approccio degli economisti che trattano questo tipo di politica, si tratterebbe di una forma di ammortizzatore sociale, e non prettamente una forma di ampliamento dell'organico stabile del pubblico impiego, sebbene possa diventarlo rendendo evidenti talune precedenti carenze (ritorneremo su questo).

<sup>5</sup> Questa mancanza strutturale di posti di lavoro può naturalmente fare riferimento a schemi teorici differenti, dal riferimento ai rapporti di tipo capitalistico per cui la disoccupazione risulta funzionale alla moderazione salariale ed è il risultato del potere relativo nel conflitto per la distribuzione del prodotto, all'idea neocartalista secondo cui dal momento stesso che esistono le tasse che prelevano una parte del reddito nazionale, lo stato deve necessariamente sviluppare dei disavanzi che possano impiegare le risorse non impiegate, e di farlo in modo anticiclico sulla base per esempio del programma qui delineato (Brancaccio 2016; Wray 2015).

mercato; per cui il migliore e indispensabile punto di partenza per combattere la povertà sia quello di creare posti di lavoro aggiuntivi mediante cui dare impiego alle singole persone.

Il piano è il seguente: *lo stato ha il compito di offrire un lavoro a tutte le persone disposte a lavorare al salario minimo stabilito*. L'obiettivo è duplice fin dall'inizio: ottenere la piena occupazione *creando nuovi posti di lavoro*, e di stabilire un pavimento vero ed efficace alla dispersione dei salari verso il basso, cioè alla presenza di posti di lavoro che danno stipendi inferiori alla soglia di povertà. A questi si aggiungono altri obiettivi di rafforzamento macroeconomico: invigorimento della domanda aggregata tramite il sostegno dei redditi bassi e dell'occupazione; e stabilizzazione sia del ciclo economico attraverso l'intervento anticiclico del programma ma anche dei prezzi mediante lo smorzamento delle oscillazioni al ribasso e al rialzo dei salari<sup>6</sup>. Secondo Wray e Mitchell e gli altri teorici e fautori del programma, infatti, questo programma aumenterebbe non soltanto i diritti e quindi anche in parte il potere contrattuale dei lavoratori nella parte bassa della stratificazione sociale, ma l'aumento della domanda e dell'inflazione sarebbero indirizzabili e legati al ciclo economico, e quindi con effetti di stabilizzazione dei prezzi (o di aumenti stabili e prevedibili dei prezzi). Vedi più sotto.

La strategia è che lo stato, nelle sue diverse amministrazioni e in collaborazione anche con il terzo settore, il no-profit e con le cooperative di lavoratori, offra un lavoro a tutti coloro che sono disponibili e pronti a lavorare allo stipendio di base stabilito. È quindi naturalmente importante stabilire il livello della paga del programma. La tesi fondante del programma è che *il salario fornito debba collocarsi al livello base, cioè al salario minimo stabilito a livello nazionale, dove esso esiste, oppure, dove non esiste, a poco sopra la soglia di povertà, per esempio del 10-20%*. Ma prima di entrare nel merito della questione del livello salariale, sono da notare gli altri aspetti.

A differenza delle altre politiche sociali di sostegno al reddito e di reddito minimo, questa è, prima di tutto, su *base strettamente individuale*, cioè non varia a seconda della composizione e situazione economica familiare (nel caso in cui in una famiglia più persone partecipino al programma ciò li porterebbe abbastanza al di sopra della soglia di povertà calcolata su base familiare), e *del tutto volontaria e incondizionata*: non vi sarebbe obbligo alla partecipazione al programma: può partecipare solo chi vuole effettivamente fare quei lavori per quella paga e il soggetto può scegliere tra i diversi progetti attuati quello a cui partecipare. A chi non vuole lavorare nel programma sono destinate le altre

---

<sup>6</sup> Quest'ultimo riferimento al rallentamento delle pressioni al rialzo dei salari ci porta già a introdurre negli aspetti di criticità del programma. Secondo i principali teorici e sostenitori di questo programma si tratterebbe comunque di criticare frontalmente, sia a livello teorico che politico, il concetto di "tasso naturale di disoccupazione" (Nairu), nonché, in ogni caso, anche la priorità etico-politica della stabilità dei prezzi rispetto alla piena occupazione (Cfr. Mitchell 1997). Il programma mirerebbe infatti a creare piena occupazione senza inflazione - criticando in parte l'idea della inevitabilità della Curva di Phillips - cioè senza che le pressioni al rialzo sui salari superino in modo prolungato gli incrementi di produttività. Il punto è politico-istituzionale: quanto questo programma faciliterebbe o sostituirebbe una centralizzazione della politica dei redditi in funzione anticiclica e stabilizzante? Una funzione spesso attribuita a grandi sindacati centralizzati (con i relativi rischi di "cattura ideologica").

forme di integrazione del reddito, nella forma più esplicita dell'assistenza sociale e, ovviamente, dei normali assegni di disoccupazione calcolati sul reddito appena interrotto, specie nel caso in cui questi fossero superiori al livello salariale del programma. Naturalmente, sulle modalità in cui le altre forme di sostegno al reddito sono complementari e alternative vi possono essere scontri politici rilevanti: nella misura in cui tale politica sostituisse completamente le altre politiche il *Job Guarantee* sarebbe la sola alternativa all'assoluta mancanza di sostegno al reddito, oppure se si volesse incentivare questo tipo di ammortizzatore sociale connesso ad una prestazione lavorativa potrebbero verificarsi pressioni politiche per diminuire e irrigidire le altre forme di sostegno al reddito<sup>7</sup>. Un'altra differenza essenziale è che le funzioni di inserimento e di formazione smettono di essere una delle condizionalità dell'accesso al reddito, come nelle forme di reddito di base, ma andrebbero a svolgersi direttamente sul luogo di lavoro, in questo modo diminuendo le dinamiche di perdite di competenze legate alla disoccupazione di lungo periodo. Questione che va insieme agli effetti benefici del lavoro sul tessuto sociale e nella lotta all'emarginazione. Oltre ovviamente alla funzionalità del programma in termini di svolgimento di lavori socialmente utili: dall'assistenza all'ambiente, alla pubblica amministrazione.

#### *Il livello dei redditi*

Per poter stabilire la soglia del reddito di base, se si prende in considerazione l'Italia, in cui non c'è un vero e proprio salario minimo orario, occorre stabilire prima il livello della soglia di povertà. Alcuni studiosi hanno preso, a titolo indicativo, come riferimento il reddito minimo orario basandosi sul fatto che in Francia è stabilito a 8,5 euro l'ora, e hanno tolto 50 centesimi in base alla media della differenza dei costi della vita e di altri valori<sup>8</sup>.

Questo procedimento, però, mi pare non corrispondente in toto all'idea originaria, per cui pare "filologicamente" più preciso procedere all'inverso. Il livello di paga oraria offerto dal programma dovrebbe essere insomma stabilito a ritroso, a partire dalla soglia di povertà. A questo proposito possiamo riprendere la documentazione Istat 2015:

«Le soglie rappresentano i valori rispetto ai quali si confronta la spesa per consumi di una famiglia al fine di definirla o meno in condizione di povertà assoluta. Ad esempio, per un adulto (di 18-59 anni) che vive solo, la soglia di povertà assoluta è pari a 819,13 euro men-

---

<sup>7</sup> In molti paesi, tra cui gli Usa e anche il Regno Unito, i test dei mezzi sono infatti spesso altamente intrusivi, comprendendo test antidroga, divieto di fare figli se non a certe condizioni, obbligo a vivere con i genitori o altri parenti in caso ci siano ecc. D'altra parte, in presenza di entrambi i tipi di ammortizzatori sociali (reddito minimo e Lavoro garantito), sarebbe probabilmente sensato fare una differenza di reddito tra chi partecipa al programma e chi prende solo l'assegno del reddito di base.

<sup>8</sup> Si veda Mastromatteo ed Esposito, *Un programma di "impiego pubblico di ultima istanza" per l'Italia: conviene anche alle finanze pubbliche* sul sito Modern Money Theory: <http://tinyurl.com/http-memmt-info-site-wp-cont>.

sili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 734,74 euro se vive in un piccolo comune settentrionale, a 552,39 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno»<sup>9</sup>.

Per cui, occorrerebbe prendere a riferimento il valore valido per una persona *singola*, e per comodità utilizzeremo la descrizione Istat del 2015<sup>10</sup>.

La cifra quindi, se procedo correttamente, dovrebbe necessariamente variare in base alle diverse regioni in cui viene attuato il programma<sup>11</sup>. Adesso, per pura comodità espositiva, utilizzeremo questo dato per fare una media pari a 687 euro mensili ( $819 + 555 / 2$ ), e che potremmo certamente arrotondare al rialzo di un 10%, facendolo arrivare, per esempio, a 750 euro per superare di poco la soglia di povertà. Una volta stabilita questa, si tratterebbe di vedere che cosa sarebbe opportuno e giusto che una politica economica statale per la piena occupazione chiedesse in cambio a un cittadino-lavoratore per questa cifra. Quindi, prima di tutto, *quante ore di lavoro*. I parametri sono a mio avviso due, o si prendono le classiche 40 ore settimanali, oppure si prendono le 36 ore dei dipendenti pubblici. A questo si può aggiungere la considerazione che, come propone per esempio Randall Wray, si potrebbero rendere disponibili una più ampia varietà di accordi orari. In linea di principio, maggiore è la scelta oraria e meglio è, ma mi sembra non vi siano ragioni molto forti per richiedere un orario superiore alle tradizionali 36 ore degli altri uffici pubblici, se non nel quadro di determinati programmi lavorativi oppure per fini temporanei, specie se consideriamo che la cifra è comunque alquanto bassa. Quindi, le 750 euro mensili diventano, divise per 144 ore mensili, 5,20 euro l'ora. È una cifra bassa in effetti, che potrebbe pertanto essere forse arrotondata a 5,5 euro. A questo si aggiunga che se il programma comprendesse la possibilità di *part-time*, per esempio di 20-25 ore, la cifra mensile verrebbe a ridursi sensibilmente (per 20 ore, avremmo 80 ore mensili per 5,5 euro = 440 euro al mese). A questo livello di reddito, però, è facile vedere come sarebbe concreto il rischio di ripetersi dei medesimi problemi di sottoccupazione e di lavoratori poveri.

Le cifre diversificate in base alle regioni potrebbero essere poi pensate per disincentivare un'eccessiva emigrazione dalle regioni del mezzogiorno: una minore differenziazione regionale potrebbe fornire, al contrario, un vantaggio relativo nel lavorare al sud e negli altri comuni di provincia in cui il costo della vita è minore (il che potrebbe andare a vantaggio di lavori ambientali nei comuni di campagna e montagna).

---

<sup>9</sup>Si veda sul sito dell'Istat la pagina dedicata ai calcolatori della soglia di povertà: <http://tinyurl.com/http-www-istat-it-it-files-2>.

<sup>10</sup> Chiunque può andare sulla pagina dell'Istat dedicata ai calcolatori della soglia di povertà, e vedere quanto è povero o ricco rispetto ai suoi correlazionali: <http://www.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta>

<sup>11</sup> Per non incentivare i trasferimenti nelle città e in regioni in cui la paga è un po' più alta (ma del resto solo perché il costo della vita è più alto) si potrebbe forse pensare ad una differenziazione inter-regionale e intra-regionale con varianza più bassa, tenendo i salari più vicini alle soglie superiori. Per esempio, se a Milano è 800 euro e in un piccolo paese della stessa provincia è 700, si può mantenere 800 anche per il secondo, e in modo analogo per quanto riguarda la differenza nord-sud pur mantenendo forse una parte della differenziazione regionale.

pati l'impiego nel programma non è limitato nel tempo e non sarebbe quindi condizionato all'uscita nel tempo più breve possibile da quel lavoro in direzione di un altro impiego "più vero". Potremmo quindi dire che il Programma JG consisterebbe in un Servizio Civile "allargato", con maggiore organico, stipendi più elevati, e altrettante pretese di efficienza.

Un'altra differenza essenziale con dirette implicazioni per l'aspetto gestionale e organizzativo, però, è quella dell'ampiezza del programma. Il Servizio Civile Nazionale ha impiegato nel 2016 circa sole 32.000 persone, e nei tredici anni dal 2001 al 2014 ne sono stati assunti in totale 342.521. Si tratta di una cifra estremamente lontana dall'obiettivo di funzionamento del Programma JG che, come spiegato più sotto, dovrebbe essere in grado di assorbire alcuni milioni di disoccupati. Un altro aspetto gestionale è quello dell'individuazione dei bisogni sociali nel territorio e della capacità di assicurare che i lavoratori svolgano lavori utili e in modo efficiente. È evidente che ciò esigerebbe un grande sforzo di organizzazione e di approccio, che impiegherebbe diverso tempo per essere organizzato al meglio, e a cui dedicare, per esempio, uno specifico Ministero o un'agenzia specifica connessa al Ministero delle politiche sociali o di quello del Lavoro. Sebbene, infatti, il Terzo settore sia un soggetto essenziale da coinvolgere nel programma, nel breve periodo non sarebbe certamente in grado di assorbire il necessario numero di potenziali lavoratori e di garantire il loro inserimento in lavori utili.

Sarebbe poi diverso dalla proposta avanzata dalla Cgil di un Piano straordinario del lavoro, in quanto non sarebbe appunto straordinario ma *permanente* e legato al ciclo economico e all'assorbimento totale volontario dei disoccupati: espandendosi nei momenti di crisi e di aumento della disoccupazione, e restringendosi nei periodi di ripresa economica. mentre dall'altra parte, diversamente dal Servizio Civile, non dovrebbe in linea di massima essere soggetto a decisioni annuali di stanziamento legate al bilancio dello stato, ma solo all'obiettivo di assorbimento della disoccupazione – da cui il riferimento all'idea di Finanza funzionale anticiclica di [Abba Lerner](#) (1943). Il finanziamento del Servizio Civile in Italia è passato infatti da 299 milioni del 2008 ai 110 milioni del 2011 e i 68 milioni per il 2012, mentre il JG potrebbe arrivare ad alcune decine di miliardi.

#### *La logica generale del programma*

Uno degli obiettivi primari di questa politica è quello di fornire un'ancora per la definizione del valore minimo del lavoro, delimitando in questo modo le oscillazioni del costo del lavoro dovute all'andamento ciclico della disoccupazione e all'aumento delle disuguaglianze verso il basso. La finalità è quindi quella di organizzare una politica prettamente anti-ciclica focalizzata sulla piena occupazione, riducendo la dispersione verso il basso del costo del lavoro e riducendo quindi la volatilità e le oscillazioni del costo del lavoro connesse alle oscillazioni del ciclo economico. Offrendo, come afferma Minsky «una domanda di lavoro infinitamente elastica al salario minimo che non dipenda dalle aspettative di profitto a breve o lungo termine da parte delle imprese» (Minsky 1986). Randall Wray e Mitchell prendono ad esempio le politiche economiche di scorte di alcuni beni che hanno lo scopo proprio di stabilizzare il prezzo di beni ritenuti di importanza sociale o sistemica. Lo stato fornirebbe la funzione costante di un acquirente di ultima i-



Al fine, quindi, di impedire che il programma possa correre il rischio di contribuire al fenomeno dei lavoratori poveri che si propone espressamente di combattere, il livello dello stipendio dovrebbe probabilmente essere orientato ad una più forte politica di sostegno ai redditi bassi, aumentando cioè il salario orario, ipotizzando, per esempio, 750 euro per 30 ore invece che per 36, e alzando quindi il salario orario a 6,25 euro l'ora; dando poi una scelta in base ad aliquote di ore, e dando magari anche la possibilità di superare le 36 ore per arrivare a 40 ore settimanali, scegliendo, per esempio, tra 20 ore, o 25 o 30 o 35 o 40 sempre a 6,25 l'ora: chi opta per le 40 ore arriva fino a 1000 euro precisi al mese, il 20% sopra la soglia di povertà. (In una città del nord quindi avremmo:  $820 + 5\% = 860$  euro al mese di base per 30 ore alla settimana, cioè 7,16 euro/h, a cui aggiungendo il 20% delle 40 ore, si arriverebbe a 1146 euro).

### *L'organizzazione*

Per quanto riguarda l'organizzazione del programma, è a mio avviso particolarmente utile confrontare questo programma con il programma che negli ultimi anni fornisce un rilevante contributo di ammortizzatore sociale e di formazione sul campo a una grande quantità di giovani italiani: il Servizio Civile nazionale e regionale.

Data l'impostazione del programma: gestito dal pubblico, orientato alla fornitura di beni e servizi pubblici essenziali, in cooperazione e coordinazione con gli attori del terzo settore, e considerando anche che lo stipendio non è così alto, mi è sembrata particolarmente opportuna l'analogia con questo programma, che ormai dopo anni ha assunto un ruolo alquanto istituzionale, sebbene in declino. L'esperienza del Servizio Civile Nazionale retribuito ci fornirebbe, proprio nel nostro paese, una base a mio avviso ottimale per costruire una politica per l'occupazione di questo tipo, e per valutare una serie di elementi organizzativi (in Italia, insomma, sarebbe meno possibile che altrove affermare "l'impossibilità" del programma proprio perché esso lo si sta in realtà già facendo, si tratterebbe di incrementarlo, modificarlo e integrarlo in vari modi).

Il primo elemento di confronto è il livello dello stipendio. Il programma del Servizio Civile dichiara espressamente sul suo statuto che questo non rappresenta un lavoro ma un servizio reso alla comunità e retribuito a mo' di abbondante rimborso spese. Il Servizio comprende 30 ore a settimana per un rimborso di 433 euro al mese (pari a 3,9 euro/h). Nel caso, quindi, del Programma JG lo stipendio verrebbe dato, come nel servizio civile, dallo stato, ma una parte dei lavoratori sarebbero in realtà dipendenti o soci delle associazioni del terzo settore.

Secondo, le condizioni di accesso. Il Servizio Civile inserisce solo persone dai 18 ai 29 anni, laddove il JG comprende ovviamente tutti i maggiorenni e non pensionati. Anche se in caso di sospetti sulla difficoltà dell'economia del paese a sostenere un aumento della domanda, sarebbe possibile restringere l'accesso (per esempio in Argentina era riservato ai soli capi famiglia). Il JG comprenderebbe però tutti gli altri benefit e diritti connessi al pubblico impiego, come contributi, ferie e malattie, al pari degli altri dipendenti pubblici. Terzo, la durata: se il Servizio civile è possibile farlo solo una volta nella vita per la durata di un anno, il lavoro JG può essere anche, nella peggiore delle ipotesi, "a tempo indeterminato". Contrariamente, quindi, dalle politiche per il sostegno al reddito dei disoccu-

stanza, e quindi di offerente di posti di lavoro pagati al minimo: quando si presenta un eccesso di offerta, cioè di disoccupati, lo stato ne diventa un acquirente di ultima istanza, allo scopo di non far scendere il costo sotto un certo standard. Quando invece il ciclo riparte, grazie anche proprio alla stabilità della domanda fornita dal programma, i lavoratori potranno uscire dal programma mano a mano che troveranno lavori ad un prezzo più o meno superiore di quello offerto dal programma. La base dell'idea sarebbe quindi quella che *l'occupazione di questo programma dovrebbe essere la più elastica possibile*: capace di assorbire immediatamente i disoccupati, ma anche capace di lasciarli uscire alle prime avvisaglie di offerte di lavori meglio pagati e, compatibilmente con le esigenze del programma, senza vincoli di preavviso eccessivamente restrittivi. È anche per questo motivo che lo stipendio pagato dal Programma, per quanto irrevocabilmente di poco superiore al salario minimo o alla soglia di povertà e indicizzato di anno in anno, non può essere troppo superiore a tale soglia, al fine di evitare di concorrere con l'offerta privata e pubblica di lavori buoni superiori alla soglia minima, e di non perdere la sua funzione caratteristica di ammortizzatore sociale temporaneo. Il livello dello stipendio deve quindi collocarsi a un livello tale da, da un lato, proteggere dalla necessità di accettare lavori che non fanno uscire dalla povertà e dalla dipendenza, e dall'altro lato, però, anche di proteggere i lavoratori già occupati da una concorrenza al ribasso da parte dei lavoratori provenienti dal bacino del programma.

Quanto, poi, lo stato utilizzerebbe tale programma per sostituire il pubblico impiego è una questione politica che non riguarda direttamente proposte di questo tipo (ci torneremo nel paragrafo finale). L'idea del programma è che esso sia prima di tutto *aggiuntivo* al livello di spesa pubblica esistente e alla maggior parte possibile delle spese sociali, in quanto dovrebbe essere finalizzato alla piena occupazione di chi non trova altri lavori che garantiscono una dignitosa sussistenza, sostenendo e rafforzando al contempo la domanda aggregata.

Sempre a questo riguardo, è forse superfluo ma necessario ricordare che in nessun caso questo programma dovrebbe coinvolgere le aziende imprenditoriali private, in modo ovviamente da evitare che queste sostituiscano i lavoratori con quelli pagati dallo stato. (Delle eccezioni interessanti possono essere fatte per la costituzione di imprese cooperative di lavoratori, vedi Tcherneva 2012).

Possiamo infine collegarci ad un aspetto particolarmente interessante, che connette questa proposta all'idea di "reddito di partecipazione" proposta da Richard Atkinson (2015). La sua idea è sostanzialmente molto simile a questa del JG, ma in cui fra i lavori in contropartita del reddito vengono inserite anche *attività di volontariato e di studio e formazione*, ovviamente dimostrabili.

Una modalità intermedia tra il programma JG e la proposta di reddito di partecipazione, quindi, potrebbe essere quella di calcolare i 700-750 euro in base ad un orario ridotto, per esempio 25 o 30 ore, e dando, come si diceva prima, la scelta dell'orario, così che le persone possono avere del tempo per dedicarsi ad altre attività di formazione, tirocinio, volontariato ecc.: impostando la soglia a 30 ore si hanno, come si diceva prima, 6,25 euro l'ora, così che chi facesse solo 25 ore, per esempio, prenderebbe comunque 625 euro, (e

chi ne fa 40 arriva, come si diceva prima a 1000 euro). Altre modalità possono ovviamente essere pensate.

*La questione del finanziamento*

Arriviamo adesso alla questione del finanziamento. Si tratta della questione più complicata, da un lato perché ovviamente non si può sapere in partenza quante sono le persone che parteciperanno, dall'altra perché dipende anche dalla relazione con tutte le altre politiche di sostegno al reddito che questa politica potrebbe sostituire, integrare o rimodulare. Vi è poi il fatto di contabilizzare le diverse forme di reddito differito e le tasse; e naturalmente la questione più importante della sostenibilità macroeconomica.

Un calcolo molto approssimativo possiamo farlo ipotizzando che per 700 euro di stipendio netto mensile, sommando tasse e contributi lo stato debba sborsare mensilmente attorno ai 900-1000 euro a persona. Se si considera che a Gennaio 2016 il numero ufficiale dei disoccupati era pari a 2.951.000, (all'11,8%) e che la cosiddetta disoccupazione fisiologica e frizionale si aggira più o meno attorno al 2-3%, di questi 3 milioni possiamo aspettarci che quelli che sarebbero propensi a lavorare per un salario decente potrebbero aggirarsi fra i 2 e i 2,5 milioni. A questi andrebbero aggiunti comunque tutti quelli che, specie nel meridione ma non solo, lavorano in situazioni schiavistiche per cifre inferiori (si veda alla voce caporalato), e chi trova solo lavori estremamente saltuari e con orari estremamente incerti (contratti a chiamata e a zero ore, part-time involontari con meno di 20 ore settimanali ecc.) che potrebbero optare per i lavori del programma. In Italia i sottoccupati che dichiarano di voler lavorare più ore rispetto agli orari che fanno sono circa altri 3,5 milioni. Sarebbe quindi facile arrivare a circa 4 milioni di persone in cerca di lavoro che potrebbero voler lavorare nel programma. 4 milioni per 1000 euro al mese, fanno 4 miliardi di euro al mese, che per 12 mesi farebbero 48 miliardi di euro all'anno, per i soli stipendi. Includendo alcune spese di gestione, fornitura di mezzi e strumenti e di supervisione, potremmo facilmente arrivare attorno ai 50 miliardi, ma forse di più. Il finanziamento del programma di JG *non dovrebbe essere finanziato da appositi aumenti delle tasse*, cioè dovrebbe essere finanziato in disavanzo (scontrandosi evidentemente con i trattati europei come il Fiscal Compact). Questo perlomeno al momento dell'avvio del programma, in quanto una volta avviato è probabile che gli effetti moltiplicativi ne consentano il relativo autofinanziamento. In un'ottica di "finanza funzionale" calibrata sul pieno impiego e non sulla sola stabilità della moneta, la questione potrebbe diventare di secondaria importanza, presupponendo un contesto ideale di stretta collaborazione tra Tesoro e Banca centrale e di tassi di cambio flessibili (Lerner 1943; Wray 2015).

50 miliardi di euro corrispondono a circa il 3% del Pil italiano, e quindi più o meno al 6% della spesa pubblica. Si tratterebbe, però, dell'intervento nel momento di massima crisi occupazionale del paese, rappresentando quindi l'estremo negativo dell'oscillazione.

Una stima differente fatta dai già citati Esposito e Mastromatteo, calcola un salario orario di 8 euro, per 1500 ore annuali, pari a 1000 euro al mese per 1,7 milioni di persone. Stimando così una spesa pari a 34 miliardi di euro ed al 2% del Pil. E notano che nel 2012 lo stato ha speso 29 miliardi in sussidi di disoccupazione e politiche per l'occupazione, i quali sarebbero in buona misura sostituiti dal programma, così che solo 5 (o 16) potrebbe-

ro essere quelli strettamente aggiuntivi (anche se naturalmente non tutti i sussidi di disoccupazione verrebbero sostituiti dal JG, in quanto l'accesso a questo è volontario e sarebbe interessante solo per chi di assegno di disoccupazione riceverebbe meno del salario del JG).

Come sarebbe possibile per uno stato che fatica a trovare pochi milioni per qualsiasi cosa, trovare una cifra simile? Si tratta della questione classica e usurante del “da dove vengono i soldi?”.

Senza voler ripetere e dibattere un tema di fondamentale importanza e naturalmente dibattuto più volte da tanti studiosi autorevoli, vale comunque la pena ricordare una serie di punti essenziali. Primo, qualsiasi paese moderno, grande ed economicamente sviluppato, come è quello italiano, potrebbe certamente permettersi di emettere il 2% per cento del Pil in obbligazioni. La mancanza di risorse finanziarie non è insomma connessa all'effettiva mancanza di denaro, ma riguarda le considerazioni sull'opportunità o meno di aumentare i disavanzi e sul modo in cui coprirli, se con le future entrate fiscali o emettendo nuovi titoli, scegliendo a sua volta se metterli sul mercato o se cooperare in modo più stretto con specifiche istituzioni finanziarie (Wray 2015). Le più importanti tra queste considerazioni sono l'inflazione, l'efficienza e il saldo estero, cioè le principali condizioni di sostenibilità macroeconomica e finanziaria nel tempo. Naturalmente, per l'emissione di debito pubblico sarebbe essenziale che vi fosse collaborazione tra alcuni istituti finanziari per detenere questi titoli a lungo termine. Il primo tra questi dovrebbe essere ovviamente la Banca centrale, ma come sappiamo i paesi europei da questo punto di vista rimangono fortemente vincolati dai vari trattati e patti di “stabilità”. È chiaro che la BCE potrebbe farlo in qualsiasi momento, ma che è per ragioni in larga parte ideologiche<sup>12</sup> e legate a forti interessi politici ed economici che si ritiene immorale e/o economicamente inefficace nel lungo termine una politica di intervento robusto della BCE nell'economia e/o come prestatrice di ultima istanza per i governi<sup>13</sup>(si veda anche Mitchell 2015; Stiglitz 2016).

---

<sup>12</sup> Ideologiche nel senso di riferite a schemi teorico-scientifici che finiscono, intenzionalmente o meno, per essere funzionali e per fornire giustificazioni alla distribuzione esistente delle risorse materiali e simboliche (prestigio, autorevolezza e accesso a saperi tecnico-scientifici). Sulle lacune teorico-economiche e a livello di politiche sociali ed economiche delle istituzioni monetarie europee si può vedere anche (Flassbeck e Lapavistas 2016; e Barba e Pivetti 2016). Si noti, infatti, come i Trattati della BCE non impediscano l'intervento sul mercato secondario ma solo su quello primario, e che fino all'avvio del QE era solo la consuetudine (di marca evidentemente tedesca e/o monetarista) a vietare interventi anche sul secondario (la Bundesbank aveva comunque sottoposto la questione alla Corte di Giustizia Europea).

<sup>13</sup> L'idea è che queste sarebbero spese perlopiù improduttive che aumentano la spesa corrente dello stato, e che quindi “nel lungo periodo” ciò impedirebbe che risorse reali come i lavoratori e altri fattori vengano assunti dal più efficiente settore privato. Al di là dell'evidente discutibile riferimento agli approcci “offertisti” di mercati tendenti al pieno utilizzo delle risorse; per non dire del fatto che il programma è destinato ad assumere i disoccupati, e non a fare concorrenza al settore privato che non sia quello dei *working poor*, non si tratta in ogni caso di una critica al programma come tale, quanto piuttosto di un appello ad una sua regolazione opportuna, orientata a settori non di mercato ma di interesse infrastrutturale, come determinati servizi di formazione e assistenza, o per aumentare e sostenere la competitività delle imprese nazionali, come anche per esempio una vera informatizzazione della pubblica amministrazione, fra le altre cose. Occorre poi naturalmente ricordare che a livello contabile, il settore privato aggregato può avere dei surplus netti (profitti e

Lo stato italiano potrebbe farlo comunque senza uscire dall'euro? Probabilmente sarebbe possibile, facendo rientrare i titoli emessi per il JG nell'ambito del programma di acquisto di titoli pubblici da parte della Banca Centrale europea di Quantitative Easing. Ci si scontrerebbe, però, oltre agli ovvi impedimenti politici e ai vincoli connessi alle istituzioni della moneta unica (cioè le condizionalità e la mancanza di copertura politica a livello di bilancio comune europeo<sup>14</sup>), soprattutto con il terzo problema: quello del saldo con l'estero. Se le ragioni di scambio tra le nazioni non variano (anche a causa magari delle pressioni sui prezzi che fanno aumentare il costo unitario del lavoro facendo perdere competitività rispetto ad altri paesi) con un aumento della spesa aggregata le importazioni aumentano in genere più che proporzionalmente all'aumento del reddito, costringendo il settore finanziario privato ad accumulare debiti esteri, particolarmente volatili (Cesaratto 2016a). Per questo, la possibilità di svalutare, o la possibilità di una banca centrale di intervenire a garanzia dei titoli denominati in una certa valuta, vanno viste come componenti essenziali per potersi permettere politiche più espansive, non solo come costituente di per sé uno stimolo espansivo indipendente. Possibilità che tuttavia sono, com'è noto, in conflitto con le regole monetarie sottoscritte dall'Italia (almeno finora).

L'altro problema connesso alla sostenibilità macroeconomica è quello dell'inflazione. Questo problema si compone di due dinamiche potenzialmente inflazionistiche. Da una parte vi è l'accusa per cui qualunque finanziamento in deficit non provochi altro che inutili aumenti dei prezzi. Abbiamo visto che l'incremento netto di spesa potrebbe aggirarsi attorno ai 20 miliardi di euro e quindi un aumento del deficit inferiore al 2% del Pil, con un impatto sui prezzi quindi decisamente ridotto e probabilmente minore dello stimolo al Pil reale. È vero che se l'economia non risponde con relativa prontezza allo stimolo della domanda, ciò può significare che vi sono strozzature nell'offerta e bassa propensione agli investimenti delle nostre aziende. Tuttavia, occorre ricordarsi che, da un lato, simili strozzature sono da attribuire in parte alla crisi industriale causata dal crollo della domanda dovuta alla crisi e alle successive politiche di austerità, e che quindi occorrerebbe un'azione di contrasto in senso opposto a cui il programma contribuisce; dall'altro lato che, come abbiamo notato prima, queste politiche potrebbero – e almeno in un primo tempo dovrebbero – essere orientate ad una specifica forma di politica industriale, alla fornitura di infrastrutture e di servizi per l'aumento dell'efficienza produttiva dell'apparato burocratico e amministrativo dello stato, cioè di investimenti pubblici ad alta intensità di lavoro. Si può notare, inoltre, che tale politica si distinguerebbe da una semplice manovra di espansione della spesa per il fatto che è indirizzata all'impiego di risorse inoccupate, limitando così un impatto uniforme anche su settori vicini al pieno utilizzo delle capacità, e

---

risparmi) solo se il settore pubblico o il resto del mondo sono in deficit con il nostro settore privato, e siccome tra i due il soggetto finanziariamente più solido – se sovrano – è quello pubblico, il deficit di quest'ultimo è comunque essenziale al fine di un settore privato prospero. Sulla quantità e sui modi occorre naturalmente discutere (vedi Cesaratto 2016b).

<sup>14</sup> Si veda la vicenda, caduta nel vuoto, del piano [P.A.D.R.E.](#) di Wyplosz e quella della '[modesta proposta](#)' di Varoufakis, entrambi modi di collaborazione tra BCE e Banca Europea degli Investimenti, utilizzandone appieno le potenzialità pur rispettando i trattati di suddivisione proporzionale di partecipazione delle banche centrali nazionali al suo capitale.

consentendo di selezionare gli ambiti più funzionali all'efficienza complessiva del sistema economico e viceversa quelli a maggiore rischio di contribuire alla pressione sui prezzi.

Il secondo aspetto della critica di inflazionismo, ed è forse quello più serio, è quello che sottolinea la portata inflattiva connessa al potenziamento del potere contrattuale dei lavoratori, cioè il *trade-off* tra occupazione e inflazione come riassunto nella [Curva di Phillips](#). Infatti, oltre alla spesa diretta in disavanzo per l'assunzione dei lavoratori nel programma, la domanda aggregata verrebbe spinta anche dall'aumento dei salari per i lavoratori che prima lavoravano per salari inferiori alla soglia di povertà e che adesso hanno la possibilità di non accettarli. La piena occupazione, dopotutto, tira in su i prezzi in quanto aumenta la scarsità di forza lavoro da impiegare, ed è storicamente entrata in crisi proprio perché ritenuta incompatibile con una crescita ordinata dei prezzi in linea con la produttività (e con i profitti finanziari!). L'idea del *Job Guarantee* è però di stabilire un livello di reddito minimo che si limiti ad evitare la povertà e ad alzare la soglia di sicurezza, ma che abbia un impatto sui prezzi limitato. D'altra parte, è di fondamentale importanza l'aspetto politico della questione: quale è il livello di inflazione che si ritiene inaccettabile? E quale il livello di disoccupazione? Una moderata inflazione (per esempio del 4-5% - si ricordi che attualmente è zero, e che la deflazione è un problema altrettanto serio, se non di più<sup>15</sup>) può ben essere un prezzo accettabile per una piena occupazione dignitosa<sup>16</sup>. (Ma si veda Flassbeck e Lapavitsas 2016, sull'importanza del livello di salari e prezzi in un'unione monetaria).

Uno dei punti principali di interesse di questa proposta, infatti, è che ci invita a riflettere sulla quantità di possibili beni e servizi che sarebbe possibile fornire alla cittadinanza aumentando il tasso di occupazione, invece di dare per assodato il fatto che si sia costretti e rassegnati a far restare le persone inopere. Occorre insomma ricordarsi dell'enorme potenziale umano e produttivo, in particolare giovanile, che la disoccupazione spreca.

### **3. Criticità**

Nonostante l'estremo interesse di questa politica, non mancano naturalmente alcuni punti potenzialmente problematici, che occorre affrontare brevemente. Una delle questioni più problematiche è, come abbiamo già accennato, quella del livello dello stipendio alla soglia di povertà. Diversi autori, sul versante opposto dei critici che ne paventano gli effetti inflattivi, accusano insomma questa politica di assomigliare un po' troppo all'«esercito industriale di riserva» di marxiana memoria (Sawyer 2003). Per esempio, il

---

<sup>15</sup> In un'economia capitalistica in cui la produzione è finanziata con il credito, la deflazione è un rischio sistemico importante in quanto peggiora la sostenibilità dei debiti, con impatti sulla sostenibilità complessiva delle banche, del sistema dei pagamenti e degli investimenti.

<sup>16</sup> Naturalmente, la questione è amplificata dal fare parte di un'unione monetaria, e in particolare di una di stampo deflazionistico-mercantilistico. Il fatto che i paesi partner commerciali e concorrenti perseguano politiche espressamente di moderazione salariale aumenta inevitabilmente il livello del «tasso naturale di disoccupazione» (si veda Flassbeck e Lapavitsas 2016). Ma si veda anche il prosieguo del presente articolo, e alla nota 18.

fatto stesso di portare avanti una proposta che intenda «generare piena occupazione senza creare inflazione», è, secondo alcuni, un po' un controsenso, in quanto se la piena occupazione non si riverbera in un aumento dei prezzi significa che è un'occupazione troppo povera per poterla considerare una piena occupazione sana e dignitosa, in quanto significa che non fornisce un vero potere contrattuale ai lavoratori. E fanno infatti notare che in alcuni paesi negli ultimi decenni si è assistito sì ad un aumento dell'occupazione, ma al prezzo di un'espansione vertiginosa dei "lavoratori poveri" e che solo per questo motivo l'inflazione è rimasta bassa e stabile: a causa di una finta piena occupazione, fatta di sottoccupazione e di *working-poor*. Se si considerasse non il livello di disoccupazione ma di sottoccupazione, si vedrebbe infatti che l'assenza di inflazione si spiega benissimo, perché in realtà la piena occupazione non è mai tornata. Il mantenimento di una massa di popolazione ad un livello salariale di poco sopra alla soglia della povertà (per poco non povero) non fornirebbe, insomma, quella base di scarsità di offerta lavorativa grazie a cui i lavoratori possono lottare per strappare salari più elevati e aumentare la quota del reddito nazionale destinata ai salari, poiché sarebbe sempre possibile assumere nuovi lavoratori dal bacino del programma a paghe appena sopra la soglia di povertà. Il discorso, così come quello sugli effetti inflazionistici, sarebbe molto ampio e complesso, e richiederebbe dati ed esempi empirici legati anche al contesto istituzionale (struttura dei sindacati, ruolo dello stato, contratti collettivi ecc.) che qui non possiamo certo affrontare. È quindi difficile stabilire a priori l'entità di tali effetti. È importante però ricordare, naturalmente, che attualmente la pressione al ribasso è trainata da una massa enorme di disoccupati *che guadagnano zero* e di lavoratori al di sotto della soglia di povertà; e che l'esercito industriale di riserva di Marx era composto da persone temporaneamente *senza lavoro*, non di persone che lavoravano con stipendi bassi. Una delle critiche più forti che una tale proposta subisce, come abbiamo notato, è quella di essere insostenibile in quanto alimenterebbe troppo la domanda, l'inflazione e il potere dei lavoratori rispetto a impieghi pagati ben al di sotto della soglia di povertà. È quindi paradossale che venga accusata anche dell'esatto opposto. Ricordiamo che uno degli obiettivi è quella di stabilizzare la domanda, il ciclo economico e il valore interno della moneta, e che quindi il fatto di smorzare in qualche modo i possibili picchi di rivendicazione salariale che superino gli andamenti della produttività complessiva, non significa che il programma non fornisca comunque un importante sostegno al reddito delle persone e un maggiore potere contrattuale a determinate categorie di lavoratori. È vero, però, che potrebbe esserci il rischio che il sostegno ai redditi inferiori alla soglia di povertà possa in certi casi spingere al ribasso i redditi di poco superiori, con la conseguenza di uno schiacciamento dei salari in direzione della soglia di povertà. Si tratta del rischio concreto di un possibile effetto analogo di "esercito industriale di riserva", anche se certamente a un livello superiore di reddito: è vero che se c'è una soglia di 700 euro ben più difficilmente potrà azzardare a offrire 400 euro, ma può invece accadere che chi per un lavoro analogo ne prendeva 1500 si trovi col tempo costretto ad accettarne 800. Questo effetto dipende dall'estensione del bacino di lavoratori nel programma, e dal grado di elasticità con cui si incentiva l'uscita: meno le persone e maggiore il salario rispetto alla soglia, e minore sarà la pressione aggregata ad accettare lavori ad

un prezzo appena superiore al salario del programma. Occorrerebbe comunque valutare la situazione particolare del paese e sviluppare dei relativi strumenti difensivi.

La stessa dinamica rischierebbe di verificarsi, in una misura forse ancora maggiore, nel *pubblico impiego*. Questa è a mio parere il maggiore punto di criticità, di fondamentale importanza in quanto rappresenterebbe un rischio ancora più concreto e rilevante, che rischia di inficiare questa proposta nel complesso. Il programma di JG, rischierebbe di andare a sostituire i normali posti di lavoro nel pubblico impiego a fronte di persone in cerca di lavoro che costano meno e sono disposte a lavorare per una paga più bassa. Questo rischio è già infatti in atto anche in relazione al Servizio Civile: il blocco del *turn-over* e in generale il drastico calo delle assunzioni e dei concorsi è stato in parte compensato facendo uso di giovani che lavorano con il Servizio civile, impiegati per fare lavori utili ed essenziali, spesso ad alta qualificazione (educatori e formatori, insegnanti di lingue, sostegno alla digitalizzazione ecc.) con una paga che come abbiamo visto equivale, nel Nord-Italia, addirittura a metà della soglia di povertà di quella regione. Questo problema dell'effetto eccessivamente moderatore sui salari potrebbe verificarsi in particolare in paesi come l'Italia, in cui il tasso di disoccupazione cronicamente elevato comporterebbe un rischio di sovradimensionamento dei programmi JG, finendo così per spendere costantemente una cifra elevata in impieghi pubblici a scarso valore aggiunto, minando una politica di impieghi pubblici ad alta qualificazione e utili ad una programmazione economica di alto livello e articolata in base ai bisogni reali di una società avanzata (formazione, consulenza, programmazione, informatica, conservazione dell'ambiente e tutela degli ecosistemi, sanità, servizi pubblici, economia circolare, politiche energetiche e ingegneristiche ecc.). Il JG, insomma, potrebbe rischiare di diventare una sorta di dispositivo di dequalificazione progressiva del settore pubblico, in cui l'impiego pubblico diventa un ammortizzatore sociale di massa di bassa qualificazione. È quindi importante che questo programma non vada certo a rappresentare la modalità ufficiale del pubblico impiego, neanche per i lavori a bassa qualificazione (operatori ecologici, netturbini ecc.), e che non si ponga in alcun modo in competizione con i contratti di lavoro nazionale del pubblico impiego. Un modo può forse essere quello di diminuire l'orario di lavoro dei lavoratori nel programma, così da rendere più evidente il carattere "aggiuntivo" dei lavoratori rispetto all'organico ufficiale di associazioni e uffici pubblici; oppure stabilire degli obblighi contrattuali di futura assunzione allo stipendio ufficiale del pubblico secondo il Contratto Collettivo Nazionale. Vale la pena ricordare a questo proposito che anche lo stato è diventato negli ultimi decenni un datore di lavori decisamente "non buoni" (lavori interinali, funzioni esternalizzate a cooperative con salari di 3 euro l'ora ecc.). L'idea di un salario minimo beneficerebbe quindi in questo senso anche lo stesso settore pubblico. Altre possibilità possono e devono essere pensate, in quanto si tratterebbe comunque di un elemento che rischierebbe di rendere questo programma dalle notevoli potenzialità in termini di produzione di ricchezza sociale, addirittura dannoso e controproducente. L'occupazione nel programma JG deve avere invece carattere anticiclico, flessibile e il più possibile temporaneo; si tratta di un ammortizzatore sociale che serve a sprecare il minor numero possibile di capacità umane impiegandole utilmente, non certo a sostituire i lavoratori delle pubbliche amministrazioni che si occupano della cosa pubblica, che avrebbero



anzi bisogno di rafforzamento, risorse, strumenti e ampliamento dell'organico ad elevata qualificazione<sup>17</sup>.

Un altro fattore critico fondamentale ha a che fare ancora una volta con l'inflazione. Si tratta di evitare che l'aumento dei redditi bassi e della domanda aggregata dovuto a queste politiche venga assorbito da aumenti dei prezzi di certi beni, in particolare si pensi agli affitti (o alle spese per i trasporti)<sup>18</sup>. Data l'importanza di questa spesa per il reddito reale delle persone, il programma JG non può quindi evitare e anzi richiederebbe, la necessità di difficili politiche di calmieramento dei prezzi, in particolare in alcune città, come parte delle vere "riforme strutturali" di moderazione dei prezzi, nonché di essere coadiuvato dalle lotte a monopoli e oligopoli, aumento dell'efficienza delle imprese ecc. Se da un lato si può dire che l'aumento dei redditi connesso al programma rifornisce anche lo stato sia di maggiori entrate che di manodopera che possono entrambi essere utilizzati in qualche modo per raggiungere questi risultati, dall'altro potrebbe accadere che invece un eccesso di impieghi nel programma privi altri settori amministrativi di personale che potrebbe essere utile per perseguire queste altre politiche di calmieramento dei prezzi. Si tratta comunque di una questione empirica, di gestione, e da valutare all'occorrenza.

Altre criticità sono: la quantità di spesa sostenibile, il rapporto con gli altri sussidi, e la già accennata difficoltà gestionale e organizzativa di un programma di grandi dimensioni. Se uno stato in base alle condizioni economiche generali di sostenibilità macroeconomica e finanziaria può permettersi, per ipotesi, al massimo 50 miliardi di spesa in deficit aggiuntiva, non sarebbe meglio utilizzarne 30-40 per il programma JG e gli altri 10-20 per altri investimenti pubblici per la modernizzazione dell'economia? Rischierebbe di essere poco produttivo nel lungo termine occupare una spesa rilevante per fornire lavori a bassa o nulla qualificazione, togliendola ad altri processi di sviluppo, innovazione, formazione, modernizzazione dell'economia pubblica e privata. Per esempio, alcuni sostenitori del programma JG sottolineano l'importanza di molti lavori che sarebbe possibile far fare ai lavoratori del programma. Ma se sono essenziali allora perché non inserirli stabilmente nell'organico del settore pubblico? E se vi vengono inseriti perché dovrebbero esserlo ad un salario inferiore? Per quanto un salario basso sia sempre meglio di nessun salario, in queste posizioni sembra esserci talvolta una rassegnata accettazione della situazione di sottoccupazione.

---

<sup>17</sup> Da questo punto di vista è particolarmente interessante una proposta politica macroeconomica di assunzioni pubbliche qualificate che viene portata avanti da un gruppo di studiosi dell'Università di Torino e del Piemonte Orientale (in particolare da parte di Maria Luisa Bianco e Guido Ortona). La proposta consiste essenzialmente nell'assunzione diretta di 1 milione di nuovi lavoratori in particolare *giovani laureati ad alta qualificazione* per sopperire ad una cronica mancanza di personale, in particolare qualificato, all'interno della pubblica amministrazione italiana: 1300 euro netti per 13 mensilità; per un costo tra i 15 e i 20 miliardi di euro. Finanziato con una mini-patrimoniale (da 0,3% a 0,7% a partire da 150.000 euro in su) sulla ricchezza *finanziaria* della durata di soli tre anni, dopo i quali la crescita economica ne consentirebbe l'autofinanziamento. Vedi: <http://www.propostaneokeynesiana.it/presentazione.php>

<sup>18</sup> Naturalmente, se è vero che in presenza di bassa disoccupazione e redditi in aumento, un'inflazione un po' più sostenuta del mero 2% (per non parlare dello 0%!) giova alle imprese e ai debitori, contribuendo a sua volta al sostegno dell'occupazione e dei redditi, non significa che tutta l'inflazione sia buona, in particolare quella connessa alle rendite e a monopoli e oligopoli.

Riguardo, invece, alla questione degli altri sussidi, è un tema classico degli studi economici su queste politiche l'argomento secondo cui i disoccupati, tra non lavorare prendendo un sussidio anche povero e lavorare ad un salario di poco più alto, preferirebbero non lavorare. Una tesi che è stata anche abbondantemente smentita, ma che ci indica comunque un possibile problema. Si tratterebbe quindi di studiare le proporzioni tra i vari sussidi (in Italia in ogni caso il problema non si pone, in quanto il reddito di base di assistenza, com'è noto, non c'è).

La problematica gestionale è forse uno degli ostacoli più rilevanti, quantomeno nel breve periodo. Implicherebbe forse considerare una maggiore spesa in modo che lo stato possa attirare personale manageriale di grande capacità, e del tempo di rodaggio e apprendimento istituzionale. Ma anche qui, si tratta di una questione empirica da valutare sul campo e di cui non pare legittimo sopravvalutare a priori le difficoltà.

#### **4. Conclusioni**

In conclusione, rimandando ovviamente a necessarie ulteriori e più approfondite analisi e simulazioni, sembra di poter dire che, nonostante le criticità rapidamente elencate, la politica dei piani di lavoro garantito potrebbe costituirebbe uno strumento importante di lotta alla povertà e di raggiungimento della piena occupazione.

È anche importante notare, però, che nonostante la dimensione decisamente drammatica della disoccupazione e della povertà in Italia che renderebbe urgente l'attuazione di un programma di questo tipo, al contempo, proprio per questo motivo, tale politica potrebbe aumentare i rischi che si verificano le dinamiche di competizione salariale al ribasso, in quanto la possibilità che il bacino acquisti grandi dimensioni comporta il rischio di tensioni con la necessità di combattere più frontalmente la dinamica della deflazione salariale. Pertanto, si rivelerebbe forse più opportuno restringere almeno per un certo periodo le condizioni di accesso e l'estensione del programma, così da riservare anche una parte importante di risorse per il ritorno a livelli di occupazione e di investimenti più vicini ai livelli pre-crisi<sup>19</sup> e per concentrare maggiori sforzi su altri obiettivi di efficienza

---

<sup>19</sup> Sulla base, per esempio di una politica che metta insieme la proposta politica citata alla nota 17 di occupazione pubblica qualificata, con altri tipi di interventi in investimenti pubblici e infrastrutturali, in "piccole opere" e in ricerca e sviluppo sul tipo di cui parla Mariana Mazzucato (2014). Occorre tuttavia ricordare che il livello di occupazione e di domanda aggregata pre-crisi, nell'ambito delle istituzioni monetarie attuali, era, e sarebbe, "insostenibile" in quanto connesso a deficit commerciali insostenibili in assenza di sovranità monetaria. Da qui parte la logica delle politiche deflattive e di austerità, che mirano ad abbassare la domanda interna in maniera, appunto, "strutturale", moderando la risalita dei redditi al fine di abbassare i divari di crescita di prezzi e salari tra i paesi e di far derivare la crescita dalla domanda estera e dalle esportazioni (la "competitività"). Questo significa, ovviamente, che all'interno degli attuali assetti monetari e commerciali internazionali il ritorno a un livello di disoccupazione pre-crisi e possibilmente più basso, sarebbe o impossibile o possibile solo a un livello salariale decisamente basso (si veda Flassbeck e Lapavistas, 2016). Affinché il suddetto programma JG non si inserisca in questa dinamica occorrerebbe quindi soddisfare due requisiti: da un lato, la sostituzione del sistema a moneta unica non sovrana come è l'euro (per i motivi appena richiamati) e dall'altro, successivamente, assicurarsi che il ba-

pubblica e infrastrutturale (come ad esempio l'informatizzazione integrata della pubblica amministrazione).

Al di là di questo, però, una volta che si fosse ritornati a livelli di disoccupazione pre-crisi (7-8%) esso sembra essere un metodo di ammortizzatore sociale ottimale per soddisfare in modo elastico quel livello di disoccupazione più difficilmente assorbibile nei canali tradizionali di una buona occupazione pubblica e privata. Oltre a costituire certamente un modo ottimale per affrontare "normali" crisi congiunturali.

Ovviamente, quindi, questa politica non fornisce risposte a tutti i problemi, ma mi sembra che se ben architettato, organizzato in chiave non sostitutiva di pubblico impiego ma aggiuntiva ad una situazione che si approssima a un livello più basso di disoccupazione di quello attuale, e coadiuvato da attente politiche dei prezzi, possa costituire un passo importante per dare un quadro teorico coerente all'idea di diritto al lavoro.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Atkinson R., (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Cortina Raffaello, Milano.
- Barba A. e Pivetti M., (2016), *La scomparsa della sinistra in Europa*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- Basic Income Network, (2009), *Un reddito per tutti*, Manifestolibri, Roma.
- Bolzoni M. e Granaglia E., (2016), *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- Brancaccio E., (2016<sup>2</sup>), *AntiBlanchard*, Franco Angeli, Milano.
- Cesaratto S., (2016a), Alternative interpretations of a stateless currency crisis, *Quaderni del dipartimento economia e statistica*, Università di Siena, n. 736, Agosto.  
Si veda : <http://tinyurl.com/zm89jbg>.
- (2016b), *Sei lezioni di economia*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- Flassbeck H. e Lapavistas C., (2016), *Contro la Troika. Crisi e austerità nell' eurozona* Asterios, Trieste.
- Franzini M. e Pianta M., (2016), *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Roma.
- Lerner A., (1943), Functional Finance and the Federal Debt, *Social Research* Vol. 10, No. 1 (Febbraio 1943), pp. 38-51. Si veda: <http://tinyurl.com/zaunqm6>.
- Mastromatto G. ed Esposito L., (2016a), *Programma di impiego pubblico di ultima istanza*, vedi al sito: <http://tinyurl.com/http-memmt-info-site-wp-cont>
- (2016b), Banking on ELR. How the Ideas of Minsky can Tackle Unemployment, di prossima pubblicazione per *Journal of Economic Issues*.
- Mazzucato M., (2014), *Lo stato innovatore*, Laterza, Milano.
- Mitchell W., (1997), *The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU - The Path to Full Employment*, vedi al sito: <http://e1.newcastle.edu.au/coffee/pubs/wp/1997/bse.pdf>
- (2015), *The Eurozone Dystopia. Groupthink and Denial in a Grande scale*, Edward Elgar Publish, Cheltenham, UK.
- Mitchell W. e Wray R., (2005), *Full Employment through Job Guarantee: A Response to Critics*, Working Paper No. 39 January.

---

cino di questi lavori non sia né troppo ampio né a salari troppo bassi, due esiti che sarebbero inevitabili all'interno di queste istituzioni. Per una sintesi si veda Cesaratto (2016).

- Minsky H., (1986), *Governare l'economia. L'equilibrio in un'economia instabile*, Edizioni Comunità, Torino.
- (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma.
- Saraceno C., (2015), *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano.
- Sawyer M., (2003), Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability? *Journal of Economic Issues*, 37 (4). 881 – 907. [Qui](#), un'altra versione ad accesso libero.
- Standing G., (2015), *Diventare cittadini. Un manifesto del precariato*, Feltrinelli, Milano.
- Stiglitz J., (2016), *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W. Norton&company, New York.
- Tcherneva P. (2012), The Social Enterprise Model for a Job Guarantee in the United States, *Policy Note*, n. 1, gennaio 2014, Levy Economic Institute.
- Toso S., (2016), *Reddito di cittadinanza o reddito minimo*, Il Mulino, Bologna.
- Van Parijs P., (2013), *Il reddito minimo universale*, UBE, Milano.
- Wray R., (2015), *Modern Money Theory*, Palgrave Macmillan, NY.