

Garantire il lavoro

Riccardo Sanna

RPS

Dopo oltre un decennio dalla Grande crisi del 2008, nonostante le numerose evidenze empiriche e una vasta letteratura economica inedita, la battaglia culturale per riformare il modello di sviluppo, nazionale ed europeo, è ancora aperta, anche se un cambiamento delle politiche economiche e sociali è stato imposto dall'emergenza Covid-19. Nel dibattito politico e accademico ritorna la necessità di porre la piena e buona occupazione come obiettivo

dell'economia pubblica ed emergono oltreoceano proposte di «lavoro garantito» come misura per attribuire allo Stato un nuovo ruolo economico, anche come datore di lavoro di ultima istanza, riprogettando gli investimenti e, in generale, il sistema economico-produttivo in funzione dell'ambiente, del contenimento delle disuguaglianze e dei bisogni sociali. Un dibattito interessante anche per il nostro Paese, in totale coerenza con il Piano del Lavoro della Cgil.

1. Premessa: una lunga battaglia culturale

A seguito della Grande crisi economica e finanziaria del 2008, la letteratura economica aveva già prodotto intere biblioteche di analisi, confronti storici e richiami teorici che hanno messo in discussione il modello di sviluppo e lo stesso funzionamento del capitalismo. In particolare, importanti evidenze empiriche sono state raccolte sugli effetti negativi in termini di crescita e occupazione dell'aumento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza e della riduzione del perimetro pubblico. In questa sede, basti citare l'importante lavoro di analisi, approfondimento e ricerca svolto dal Forum Economia della Cgil e raccolto in diversi volumi Ediesse a cura di Laura Pennacchi (2018, 2015, 2013). La generosità e l'idealità del lavoro svolto dal centinaio di personalità accademiche del Forum in questi anni ha aiutato il gruppo dirigente della Cgil a maturare un approccio macroeconomico alle questioni sociali – di matrice spiccatamente *keynesiana* – che ha consentito di esprimere la natura confederale del sindacato, da sempre nell'interesse generale, anche attraverso la raccolta di una domanda po-

litica orientata a un nuovo ruolo economico dello Stato e alla definizione di politiche economiche e fiscali (nell'accezione più anglosassone ed europea del termine) funzionali alla pre- e re- distribuzione del reddito. Purtroppo, non altrettanto numerose e proficue sono state le idee, le proposte e le politiche economiche che – anzi, se e quando – hanno preso in carico tali evidenze. Dal 2009 al 2019, le risposte messe in campo dalle istituzioni, nazionali e sovranazionali, si sono dimostrate ottusamente analoghe e convergenti, malgrado la disparata elaborazione teorica e accademica, verso misure economiche e finanziarie terribilmente coerenti con un unico pensiero, quello *neoliberista*: austerità, riduzione del peso dello Stato nell'economia, riforme strutturali e svalutazione competitiva del lavoro hanno orientato le istituzioni europee e – chi più, chi meno – i governi nazionali che si sono susseguiti dal 2008 in poi, acuendo il gap di reddito e di posti di lavoro delle economie avanzate rispetto ai già modesti livelli antecedenti alla Grande crisi. Per percepire un cambio di direzione si è dovuto attendere l'avvicinamento del Parlamento europeo e della Commissione europea avvenuto lo scorso anno.

Di sicuro, l'emergenza scaturita dalla pandemia Covid-19 ha riaperto la discussione sulle politiche economiche necessarie a far fronte alle crisi e ha accelerato il licenziamento delle politiche di austerità. La nuova crisi economica e sociale, forse proprio per la sua natura simmetrica e temporanea, sul versante della domanda come dell'offerta, ha indotto a nuove soluzioni di economia e finanza pubblica, in particolare in quattro direzioni: rafforzamento del sistema sanitario attraverso una spesa pubblica straordinaria per investimenti e assunzioni; misure per le imprese attraverso interventi di natura fiscale e finanziaria, soprattutto per i settori più esposti o più strategici; ammortizzatori sociali e altre forme di sostegno al reddito e al lavoro; misure di contrasto alla povertà e di aiuto alle famiglie (Banca d'Italia, 2020). La governance europea ha senza dubbio cambiato approccio rispetto alla Grande crisi del 2008, amplificando le già espansive politiche monetarie non convenzionali (con il nuovo programma Pepp) e, soprattutto, sospendendo il Patto di stabilità e crescita (e di fatto il Fiscal Compact), prevedendo nuove regole (basti citare il *Temporary framework*) e attivando una serie di nuovi fondi sovranazionali (basti ricordare la nuova linea di credito della Bei e del Mes, il fondo Sure, il Recovery Fund e la strategia *Next generation EU*) per far fronte all'emergenza, ma anche in coerenza con la strategia *intelligente, inclusiva e sostenibile* già tracciata lo scorso anno (basti citare il *Green Deal europeo*).

In Italia, primo paese europeo colpito dalla pandemia, in meno di tre mesi il governo – passando per il Documento di Economia e Finanza (Def) 2020 – ha messo in campo quattro importanti provvedimenti per oltre 75 miliardi di euro di deficit e 800 miliardi di risorse complessive potenziali a garanzia della salute dei cittadini, a sostegno del lavoro, delle famiglie e delle attività produttive.

Eppure, tutto ciò, anche se bastasse a contenere l'emergenza, rappresenterebbe comunque solo una condizione necessaria ma non sufficiente a riformare il modello di sviluppo. L'anima dell'economia resta contesa da eserciti di accademici che brandiscono manuali e pubblicazioni con cui i politici sono stati formati e a cui si affidano per compiere le loro scelte, a prescindere dai risultati e, a volte, persino dagli interessi che rappresentano e che spesso non fanno. Ma non per questo si possono perdonare. La battaglia è innanzitutto culturale, ed è ancora lunga.

2. Alcune evidenze empiriche

Partiamo da tre osservazioni, che prescindono dalla dialettica tra scuole di pensiero economico.

Primo. Già prima dell'emergenza Covid-19, l'Italia non aveva ancora recuperato il livello del Pil e dell'occupazione perduti nella Grande recessione del 2008. Anche se il numero di occupati (Fdl, Istat) già nel 2018 ha superato il livello del 2008, in termini di Unità di lavoro e ore lavorate, così come numero di disoccupati e tasso di disoccupazione, siamo ancora molto lontani. Se osserviamo, poi, la Forza lavoro *potenziale* (disoccupati e inoccupati, part-time involontari, sottoccupati, precari, «scoraggiati», irregolari e *working poor*) le persone che vorrebbero lavorare sarebbero oltre 5,4 milioni (Def, 2020, p. 39).

Secondo. Negli anni Duemila, prima e dopo la Grande recessione, la deregolazione del mercato del lavoro ha ridotto i salari e favorito la svalutazione competitiva favorendo la ripresa dell'export negli ultimi dieci anni – unica componente del Pil che nel nostro Paese ha ritrovato e superato il livello del 2007 – ma generando un ben più acuto aumento delle disuguaglianze e un profondo vuoto di domanda, soprattutto di investimenti fissi, ben lontani dal livello pre-crisi, acuendo peraltro i divari esistenti nello stesso sistema di imprese (Brancaccio e al., 2020).

¹ D.l. n. 9 del 2 marzo 2020; d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 «Cura Italia»; d.l. n. 23 del 8 aprile 2020 «Liquidità»; d.l. n. 34 del 19 maggio 2020 «Rilancio».

Gli investimenti pubblici sono ancora sotto del 30% rispetto al livello del 2007. Senza aspettative di aumento della domanda, a partire da quella pubblica, le stesse imprese private non investono, non assumono e non crescono.

E terzo. L'austerità e le cosiddette riforme strutturali hanno accentuato le suddette tendenze (Blanchard e Leigh, 2013).

Come se non bastasse, tutti gli istituti, nazionali e internazionali, prevedono che l'impatto dell'emergenza Coronavirus determinerà nel 2020 una contrazione del Pil di almeno otto punti percentuali e di almeno nove punti delle unità di lavoro, ossia oltre due milioni di occupati a tempo pieno in meno.

A corollario, va ricordato che i provvedimenti economici e fiscali non generano tutti la medesima crescita e la «magnitudo» del cosiddetto moltiplicatore fiscale varia in base alla tipologia di misura messa in campo (Upb, 2018)². La più alta moltiplicazione del Pil, fin dal primo anno, è ascrivibile alle assunzioni nella Pubblica amministrazione e agli investimenti pubblici. Gli investimenti rappresentano la chiave di volta per aumentare la domanda e allo stesso tempo qualificare l'offerta produttiva. L'accumulazione rappresenta il presupposto per aumentare la forza lavoro e l'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, incrementando la crescita potenziale e risanando per questa via i conti pubblici.

² Le risorse stanziare in termini di spesa corrente, come quelle per il capitolo salute e sicurezza (ad esempio, i nuovi posti letto per la terapia intensiva e semintensiva o l'assunzione di infermieri) rappresentano consumi intermedi e attivano un moltiplicatore fiscale superiore a uno (ovvero per ogni punto di Pil ne generano almeno un altro e, più precisamente, secondo il modello dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in fase recessiva 1,302 al primo anno); le misure per le famiglie (ad esempio, bonus o sostegno al reddito) e per le imprese (ad esempio, sgravi fiscali) costituiscono trasferimenti, incentivi o riduzioni di imposte, con impatto molto modesto sulla crescita (sempre secondo l'Upb, al primo anno, rispettivamente 0,586, 0,025 e 0,634); la spesa per investimenti fissi della Pubblica amministrazione (ad esempio, impianti, ricerca e innovazione, infrastrutture ed edilizia pubblica) sono in grado di moltiplicare di più la crescita (secondo il modello Upb, 2,664 il primo anno e a salire negli anni successivi) e, conseguentemente, l'occupazione (pubblica e privata) e i redditi da lavoro, sollevando più velocemente consumi e inflazione, oltre che le entrate del Bilancio dello Stato, spingendo al tempo stesso l'offerta verso una via più alta della competitività, con maggiori competenze, innovazione e produttività.

3. Cenni storici: dal Piano del Lavoro al «Lavoro garantito»

Sin dal 2013, attraverso il Piano del Lavoro la Cgil ha voluto promuovere una nuova politica economica, nazionale e sovranazionale, fondata su un nuovo intervento pubblico in economia in grado di sospingere la domanda, soprattutto tramite nuovi investimenti pubblici e creazione diretta di lavoro, dirottando così anche l'offerta verso nuovi settori dell'economia e un più alto sentiero di competitività e sostenibilità dello sviluppo. Con lo stesso spirito di «ricostruzione» del 1949, l'obiettivo di fondo del Piano del Lavoro – assunto anche al Congresso Cgil del 2019 – resta la piena e buona occupazione, attraverso la quale si possono ridurre le disuguaglianze (in *primis* fra capitale e lavoro) e riequilibrare i rapporti di forza.

Al Sindacato è sempre apparso chiaro che il dibattito accademico fra piena occupazione e disoccupazione «naturale» si alimenta di radici profondamente immerse nel conflitto sociale. Senza scomodare Marx e il suo «l'esercito industriale di riserva», è del tutto evidente che tanto è alta la disoccupazione quanto è più difficile riequilibrare i rapporti di forza, ovvero impedire la compressione di salari e diritti.

Paradossalmente, le più recenti similitudini con il Piano del Lavoro si possono riscontrare oltre oceano, nelle elaborazioni strategiche dei Democratici americani. Da due anni a questa parte, infatti, è proprio negli Stati Uniti che si sta discutendo di *Job Guarantee* («Lavoro garantito») e di *Green New Deal* in versione USA. Martino Mazzonis ha indagato su tali proposte con la matrice di ricerca, a tratti quasi d'inchiesta giornalistica, che ha contraddistinto il Forum Economia Cgil, raccogliendo i risultati in una pubblicazione dal titolo «Lavorare tutti?» e dal sottotitolo non meno esplicitivo «Crisi, disuguaglianze e lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza» (2019).

Il dibattito politico sulla socializzazione degli investimenti e dell'occupazione si può ricondurre prevalentemente alla sfera del pensiero economico socialista e socialdemocratico, non solo europeo, anche se il paradosso è già presente nei libri di storia e assume le sembianze di Lord J.M. Keynes. Basti ricordare la discussione che si è svolta nell'universo anglosassone dopo la Crisi del '29. È pur vero che la risposta americana arrivò nel 1933 con il *New Deal* di Roosvelt, mentre la risposta inglese giunse alla fine della Seconda guerra mondiale. Come noto, dopo aver concepito il «Rapporto sulle assicurazioni sociali e sui servizi alleati» (in inglese *Report on Social Insurance and Allied Services*, 1942) – e con esso l'istituzione dello stato sociale nel Regno Unito, dopo la Se-

conda guerra mondiale – l'economista liberale e rettore dell'Università di Oxford da cui prese il nome il «Piano», Sir William Henry Beveridge, nel 1944 realizzò la più vasta indagine mai elaborata sulle cause della disoccupazione, dal titolo «La piena occupazione in una società libera» (in inglese *Full Employment in a Free Society*, 1944), le cui 600 pagine spiegavano approfonditamente come l'ambizioso obiettivo della piena e buona occupazione potesse essere solo realizzato attraverso un intervento pubblico in economia, superando i limiti del sistema produttivo capitalistico privato. Già allora, la creazione di lavoro da parte dello Stato era implicitamente collegata a una concezione dello stato sociale molto diversa da quella assistenzialistica.

Negli ultimi 50 anni sono numerose le esperienze di creazione diretta di lavoro pubblico e tra le più avvincenti vanno sicuramente annoverate le misure adottate nei Paesi scandinavi, in Australia, in Nuova Zelanda, in Sud Africa (tra cui il piano di Nelson Mandela, *Expanded Public Works Program*), in India (con l'imponente *National Rural Employment Guarantee Act*), in Canada e in Argentina. Tutti programmi che rafforzano il significato dello Stato sociale.

Nel 1979, Ian Gough indicò il welfare come «l'uso del potere dello Stato volto a favorire l'adattamento della forza lavoro ai continui cambiamenti del mercato» (1979). In altre parole, per garantire il *benessere* dei cittadini, in un'economia di mercato, le politiche pubbliche non avrebbero dovuto semplicemente compensare i cosiddetti «fallimenti del mercato», bensì modificare in modo deliberato e regolamentato la distribuzione dei redditi generata dalle forze del mercato stesso.

In tal senso, intervenire sulla quantità e sulla qualità dell'occupazione rappresenta la prima leva per cambiare la distribuzione (primaria) del reddito, migliorare le condizioni di vita delle persone e modificare i cosiddetti «rapporti di forza». Anche per questo la storia del pensiero economico si spacca in due grandi filoni teorici, proprio sull'occupazione.

4. Cenni teorici: piena occupazione vs deflazione

La scuola liberista (nota come *neoclassica* tra gli storici del pensiero economico e *marginalista* tra gli economisti) ha dapprima diffuso il principio secondo cui il livello di occupazione si determina nel mercato del lavoro – esattamente come in un mercato delle merci – sulla base del livello dei salari. Derivano da questa impostazione teorica le cosiddette «riforme strutturali» per rendere più flessibile il lavoro e i salari (e ridurre

i diritti e la stabilità), al fine di raggiungere sempre l'equilibrio di piena occupazione, naturalmente in regime di concorrenza perfetta tra le imprese!

Eppure, già negli anni '50 l'evidenza empirica riconobbe che la presenza di lavoratori disoccupati contribuisce a tenere bassi i salari, esercitando al contempo un effetto di disciplinamento sulla forza lavoro: la *Curva di Phillips* descrive proprio la relazione inversa tra il tasso di inflazione e il tasso di disoccupazione. La contromossa liberista, però, giunse presto sotto forma di evoluzione monetarista di quella teoria e approdò al concetto di «disoccupazione naturale», ossia quel livello di disoccupazione volontaria o strutturale coerente con il giusto livello di salari e, di conseguenza, con la stabilità dei prezzi (in inglese *Not accelerating inflation/wage rate of unemployment*, Nairu o Nawru). Purtroppo tale dispositivo analitico è divenuto parte integrante della teoria economica prevalente, con ricadute concrete sulle politiche economiche. Basti pensare al calcolo del Pil potenziale e dell'*output gap* utile a fissare il famigerato «pareggio di bilancio» previsto dal Fiscal Compact.

Come noto, la principale preoccupazione dei liberisti resta il governo dei prezzi. La Bce, ad esempio, troppo a lungo ha privilegiato l'obiettivo di mantenere l'inflazione al di sotto del 2% – privilegiando la «protezione» del capitale rispetto all'incremento della domanda – e dimenticando l'obiettivo della piena e buona occupazione (formalmente assente nelle agende e nei Trattati europei, ad eccezione della ormai lontana strategia di Lisbona del 2000). Un segnale incoraggiante è giunto dai 17 Sdgs 2030, gli obiettivi di sviluppo sostenibile elaborati dall'Onu nel 2015 e presi in carico dalle istituzioni europee: il Goal 8 si intitola «Una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti».

D'altra parte, oltre ai keynesiani di stampo classico, a sostenere l'idea di Stato come datore di lavoro di ultima istanza arrivano anche gli esponenti della Teoria della Moneta moderna (nota anche con l'acronimo inglese Mmt, *Modern Monetary Theory*, ascrivibili alla corrente dei post-keynesiani), che hanno studiato un meccanismo di controllo integrato dell'inflazione, denominato «coefficiente di stabilizzazione dell'occupazione che non accelera l'inflazione» (anche qui, noto con l'acronimo inglese Naiber, *Non-accelerating inflation buffer employment ratio*): lo Stato diventa il vero e proprio motore dell'economia, intorno al quale si articola il mercato e, fissando il «salario garantito» e i diritti minimi, si crea anche una base minima sotto la quale il mercato non può scendere e la stessa redistribuzione del lavoro, tra mercato e settori «garantiti», con-

tribuisce a moderare gli effetti inflattivi. Ai capitalisti non rimarrebbe altro che adattarsi alle scelte pubbliche, pena la perdita di manodopera. Immaginando, dunque, lo Stato come *price leader* e proponendo dei prezzi amministrati in determinati settori strategici (es. servizi, energia, ecc.), le imprese a quel punto non potrebbero far altro che investire o agire sui profitti attuali, dando il via a una crescita bilanciata e a un processo redistributivo. Il recinto entro il quale andranno a muoversi gli *animal spirits* sarà così deciso istituzionalmente e democraticamente.

Oggi come nel 2009 e nel 2014 la caduta della domanda predice un'inflazione radente o addirittura la deflazione, pur in presenza di una politica monetaria espansiva.

Per questo, «garantire il lavoro» risulterebbe coerente con il capitolo 3 della Teoria generale che enuncia il cosiddetto «principio della domanda effettiva», per il quale il livello di produzione e di occupazione dipende dalle aspettative di ricavo degli imprenditori, cioè dalla funzione di domanda: l'occupazione rimane fundamentalmente determinata nel mercato dei beni e servizi, mentre il mercato del lavoro segue, cosicché per evitare un equilibrio di sotto-occupazione è necessario un'iniezione di domanda autonoma, ovvero spesa pubblica che funzioni da «riequilibratore automatico» e sollevi anche i prezzi.

In definitiva, scegliere la via della piena e buona occupazione corrisponde a nuovi lineamenti di politica economica, ovvero vuol dire minore competizione sui costi, soprattutto internazionale; meno esposizione al mercato e alla concorrenza, anche tecnologica; minor grado di penetrazione delle importazioni e, di conseguenza, cambiare la specializzazione produttiva; meno inflazione importata e concorrenza fiscale e più inflazione di fondo, che contribuisce anche ad abbattere il debito pubblico. In sintesi, cambiare il modello nazionale da *export-led* a *wage-led*.

5. Le proposte di Job guarantee

Già nel 2009 il Presidente Barack Obama lanciò un piano anti-crisi di quasi 800 miliardi di dollari (senza contare i miliardi spesi per salvare le banche e il *quantitative easing* della Fed) per investimenti pubblici, soprattutto infrastrutturali e per le energie rinnovabili, e nuova occupazione pubblica, in particolare nella sanità e nel sistema dell'istruzione, oltre che politiche per la casa e ingenti sussidi di disoccupazione. Gli Stati Uniti raggiunsero così il minimo storico di tasso di disoccupazione ma, non avendo un'architettura legislativa solida e un welfare ispirato al mo-

dello sociale europeo, la qualità del lavoro e il livello dei salari rimasero bassi.

Ecco allora che Sanders e altri esponenti democratici, oggi, fondano tutta la strategia di riforma del modello di sviluppo americano con l'intento di raggiungere la piena e buona occupazione, qualificando il lavoro e aumentando i salari. In particolare, l'idea di un «lavoro garantito» (*Job guarantee*) viene presa in carico da più esponenti dei Democratici, radicali e moderati, e diffusa come primo punto di un programma elettorale di governo. Simulazioni econometriche e proposte di legge tracciano concretamente – non solo ideologicamente – una nuova idea di economia statunitense, opposta a quella ordoliberalista di Trump basata su svalutazione fiscale e dazi.

Dalle sponde americane a quelle – pur sempre anglosassoni – del Regno Unito la proposta di *Job guarantee* ha conquistato presto il dibattito inglese. L'editoriale del maggior quotidiano britannico. Il 3 maggio 2018, il *Guardian* apre con una citazione di Victor Hugo: «Puoi resistere all'invasione di un esercito, ma non puoi resistere a un'idea quando il suo tempo è arrivato». La descrizione della proposta è la seguente: un piano di investimento pubblico in grado di azzerare la disoccupazione attraverso la creazione diretta di lavoro, fino ad esaurire la domanda non assorbita dal mercato privato e raggiungere quindi la piena occupazione. Secondo il giornale inglese, siamo di fronte finalmente al ritorno di politiche per il lavoro, che sono mancate per troppo tempo nelle economie avanzate.

La discussione sul «Lavoro garantito» nasce e si sviluppa dopo la vittoria di Trump negli USA, ma è parte di una discussione ampia sull'instabilità del capitalismo attuale – come evidenziato persino dagli studi del Fmi e dell'Ocse dopo la Grande recessione del 2008 –, sulle disuguaglianze crescenti (basti ricordare il movimento Occupy Wall Street, dei 99 per cento contro il famigerato 1% degli ultra-ricchi). Il consenso attorno alla proposta è fondato sulla diffusa bassa qualità del lavoro e l'assenza o quasi di diritti del lavoro, nonostante il basso tasso di disoccupazione americano.

Le ipotesi di *Job guarantee* finite dei Democratici americani convergono sull'idea di sostenere l'occupazione per sollevare la domanda, sospingere la crescita e ridurre le disuguaglianze economiche, sociali e territoriali. Tali ipotesi possono essere ricondotte sostanzialmente a tre: una del Center for American Progress (B. Sanders, C. Booker, K. Gillibrand, J. Merkley), una del Center on Budget and Policy Priorities (M. Paul, S. Darity, D. Hamilton) e una terza del Levy Institute (R. Wray).

La terza risulta la più articolata e ha il pregio di essere stata oggetto di simulazione da parte di coloro che l'hanno avanzata e appare più contigua all'ipotesi di *Green New Deal* avanzata da Alexandria Ocasio Cortez. In tutte le proposte si evoca un *public service employment program*, ovvero un piano per l'occupazione, una sorta di «esercito civile di riserva» (prendendo in prestito la definizione di Ernesto Rossi del 1950):

- Si fissa un salario minimo (15 dollari l'ora e 32 ore lavorate in media oppure si definisce in base alla soglia di povertà relativa oppure agganciato ai minimi salariali dei lavoratori pubblici).
- Si prevedono dei diritti minimi (negli USA, l'assicurazione sanitaria e la maternità), oltre all'iscrizione e al Sindacato.
- Target disoccupati e sottoccupati (negli USA, soprattutto donne e minoranze etniche).
- Chiunque sia licenziato per tre volte nell'arco di 12 mesi non sarà ammesso a partecipare al programma per un anno.
- I lavoratori saranno autorizzati a organizzarsi attraverso i sindacati.
- Si crea un Fondo e si prevedono risorse di Bilancio triennali (dai 260 ai 560 miliardi di dollari l'anno, a seconda della proposta).
- Si crea un'Agenzia nazionale per semplificare la governance, coordinare i soggetti e accelerare le procedure, pur rispondendo alla domanda locale.

La proposta di un piano per il lavoro pubblico del Levy Institute è la più articolata e ha il pregio di essere stato simulato attraverso un modello econometrico (con *Fair*, un software elaborato dall'Università di Yale per simulare gli effetti delle politiche economiche), che calcola un impatto sull'economia di +1,53% del Pil nei primi cinque anni e +1,13% negli ultimi cinque.

L'ipotesi ha senso in un mercato del lavoro molto segmentato (come quello USA o italiano) e nel quale chi ha competenze *high-skills* e istruzione tende a trovare un lavoro ben retribuito e resterebbero a lavoro pubblico più a lungo i lavoratori privi di competenze o in uscita dal mercato del lavoro.

Essendo pensato come un piano per i lavoratori in qualche modo marginali, il piano è anche pensato come uno strumento di passaggio: acquisendo esperienza e capacità, il lavoratore potrà cercare lavoro nel settore privato (o venire contattato attraverso il database creato). Questo piano è pensato con una struttura decentrata e progetti di piccole infrastrutture. Il piano prevede la creazione di banche dati di progetti come di curriculum dai quali anche i privati possono attingere. In termini filosofici, il piano non sostituisce il lavoro pubblico esistente, è un

investimento nelle comunità locali e nei beni comuni. Alla base del coordinamento dell'impiego e dei progetti c'è l'Agenzia nazionale. Il piano è pensato per raggiungere una platea tale da giungere al superamento della povertà attraverso l'intervento pubblico di creazione di lavoro. Due aspetti risultano cruciali nel dibattito d'Oltreoceano: (i) la centralità del lavoro come via per la realizzazione personale degli individui anche in un'era di lavoro precario e mal pagato; (ii) la possibilità che lo Stato sia un datore di lavoro che interviene in ambiti cruciali per il futuro e il buon funzionamento di una società a capitalismo avanzato nei quali il mercato non arriva o non intende arrivare (es. beni comuni, lotta al cambiamento climatico, cura del territorio, nuovo welfare). Le principali obiezioni riguardano l'incremento consistente del deficit e del debito attraverso la nuova spesa pubblica. Le argomentazioni, però, non possono che essere ricondotte alla dialettica della teoria economica – senza esiti condivisi – anche se gli studi sui moltiplicatori fiscali citati in precedenza già godono di ampie evidenze empiriche ormai incontrovertibili.

6. Una proposta per l'Italia

Garantire il lavoro in Italia significherebbe partire dai bisogni sociali e del territorio che il mercato ignora. Come nel «Piano straordinario per l'occupazione» – pilastro del Piano del Lavoro Cgil – si potrebbe istituire un'Agenzia nazionale per definire con le istituzioni (anche locali) e i Centri per l'impiego i requisiti e i percorsi di accesso. Tuttavia, ripartire con la creazione di lavoro e di lavori va ben oltre i confini naturali del mercato. Bisognerebbe, dunque, ripartire dai bisogni sociali e del territorio, definendo anche le attività economiche potenziali. Il protagonismo dei territori si esprimerebbe nella determinazione dei bisogni, delle priorità, dei progetti e dei programmi, anche attraverso il coinvolgimento delle parti sociali. Arretratezze e potenzialità costituirebbero fattori di domanda e di produttività di sistema, moltiplicando e indirizzando i settori privati dell'economia.

Compito dell'Agenzia potrebbe essere anche quello di fissare un salario «sociale» convenzionale (es. come media dei minimi dei Ccnl e solo dei Contratti della Pubblica amministrazione).

In questo momento, l'implementazione del Lavoro garantito potrebbe andare di pari passo con la modifica del Reddito di cittadinanza introdotto nel 2019 e, in particolare, del collegamento tra il contrasto alla

povertà e le politiche attive, superando l'idea che il *mismatching* domanda/offerta di lavoro si possa risolvere solo con il rafforzamento dei centri per l'impiego.

La declinazione nazionale del lavoro garantito permetterebbe così di diffondere l'innovazione e promuovere la sostenibilità, soprattutto nel Mezzogiorno. Il «Lavoro garantito» nel nostro paese sarebbe uno stabilizzatore del ciclo economico, garantendo massima occupazione in periodi di crisi, come quella che stiamo attraversando a causa della pandemia Covid-19.

Collocare il lavoro al centro dell'agenda politica significa restituire diritti e tutele e rimettere in campo il protagonismo dello Stato – e la Costituzione italiana, riaffermando anche l'articolo 4 e l'idea di Stato come promotore dell'occupazione – nel determinare le condizioni dello sviluppo e, quindi, della creazione di economia e di lavoro, coniugando sostenibilità sociale e ambientale. Non a caso tale proposta è stata avanzata dalla Cgil in diverse sedi di confronto istituzionale, finanche agli «Stati generali dell'economia» promossi dal governo il 15 giugno 2020.

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia, 2020, *Relazione annuale, anno 2019 – centoventiseiesimo esercizio*, 29 maggio 2020, Roma, pp. 11 e 30.
- Bce, 2017, *Bollettino Economico*, n. 5 - 2018, «Il ruolo dei salari nel rialzo dell'inflazione», agosto 2018, Banca d'Italia, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-eco-bce/2018/bol-eco-5-2018/bolleco-BCE-5-2018.pdf>, p. 41.
- Beveridge W.H., 1948, *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Einaudi, Torino.
- Blanchard O. e Leigh D., 2013, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, Imf Working Paper n. 13/1, disponibile all'indirizzo internet: www.imf.org.
- Bofinger P., 2020, *The Covid-19 Crisis: Inflationary or Deflationary?*, 15 giugno, SEJ, <https://www.socialeurope.eu/the-covid-19-crisis-inflationary-or-deflationary>.
- Brancaccio E., De Cristofaro F. e Giammetti R., 2020, *A Meta-Analysis on Labour Market Deregulation and Employment Performance: No Consensus around the Imf-Oecd Consensus*, «Review of Political Economy», Doi: <https://doi.org/10.1080/09538259.2020.1759245>.
- Bugamelli M., Cannari L., Lotti F. e Magri S., 2012, *Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi*, «Questioni di Economia e Finanza», n. 121, aprile, Banca d'Italia, Roma.

- Canelli R. e Realfonzo R., 2018, *Quota salari e regime di accumulazione in Italia*, www.economiaepolitica.it.
- Conti A.M. e Gigante C., 2018, *La debolezza dell'inflazione di fondo italiana e la curva di Phillips - Il ruolo degli indicatori del mercato del lavoro e di quelli del mercato finanziario*, «Questioni di Economia e Finanza» (Occasional Papers), n. 466, Banca d'Italia, Roma.
- European Commission, *European Economic Forecast - Spring 2020*, Institutional paper n. 125, maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf.
- Gough I., 1979, *The Political Economy of the Welfare State*, «Critical Texts in Social Work and the Welfare State book series» (Ctswws), Macmillan Education, Londra.
- Imf, 2020, *World Economic Outlook (WEO) Update*, giugno 2020, Imf Publications, Washington D.C., disponibile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.
- Istat, 2020, *Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021*, Comunicato stampa, 8 giugno 2020, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/archivio/243906>.
- Kalecki M., 1943, *Political Aspects of Full Employment*, The Political Quarterly, Londra.
- Keynes J.M., 1936, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Macmillan, Londra; trad. it. *Occupazione, interesse e moneta. Teoria generale*, Utet, Torino.
- Mef, 2020, *Documento di Economia e Finanza 2020*, Sezione I - Programma di Stabilità, Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020, «Lo slack del mercato del lavoro italiano», disponibile all'indirizzo internet: <http://www.mef.gov.it/invidenza/Approvato-il-DEF-2020-ripartire-dopo-lemergenza/>, p. 39.
- Nickel C., Bobeica E., Koester G., Lis E. e Porqueddu M., 2019, *Understanding Low Wage Growth in the Euro Area and European Countries*, Banca Centrale Europea, Occasional Paper Series, n. 232, Bruxelles.
- Oecd, 2020, *Oecd Economic Outlook, vol. 2020, issue 1: Preliminary version*, n. 107, Oecd Publishing, Paris, Doi: <https://doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en>.
- Pennacchi L. (a cura di), 2013, *Tra crisi e grande trasformazione - Libro Bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L. e Sanna R. (a cura di), 2015, *Riforma del capitalismo e democrazia economica*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L. e Sanna R. (a cura di), 2018, *Lavoro e innovazione per riformare il capitalismo*, Ediesse, Roma.
- Phillips A.W., 1958, *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1958.tb00003.x>.

Sanna R., 2015, *L'inganno del Nairu e il boomerang dell'austerità*, 28 aprile 2015, «Rassegna Sindacale».

The Guardian, 2018, *The Guardian view on a job guarantee: a policy whose time has come*, Editorial, Opinion Work & careers, 3rd may, The Guardian.

Upb, 2018, *Fiscal Multipliers in Abnormal Times: The Case of a Model of the Italian Economy*, Nota di lavoro n. 1/2018, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-12018/>.

RPS