

Un programma di *impiego pubblico di ultima istanza* per l'Italia

Milano 17.3.2017

**Giuseppe Mastromatteo
Istituto di Politica Economica**

**Università Cattolica
del Sacro Cuore
Milano**

Lorenzo Esposito

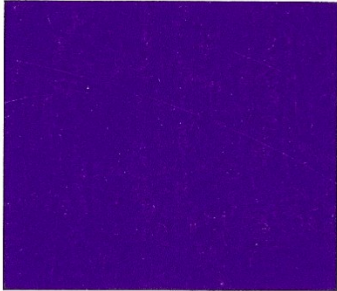
Banca d'Italia

Sede di Milano

Il contesto

Minsky Potrebbe ripetersi?

Instabilità e finanza dopo la crisi del '29



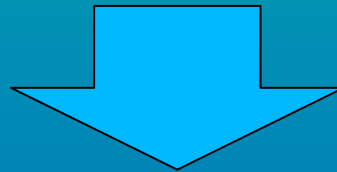
Einaudi Paperbacks 156

Sì...

infatti si è ripetuto

Perchè c'è la disoccupazione?

1. Il mercato del lavoro è troppo rigido?
Sindacati troppo forti, difficoltà di licenziamento, insider/outsider
2. La domanda aggregata è troppo bassa?
3. Mismatch tra domanda e offerta?

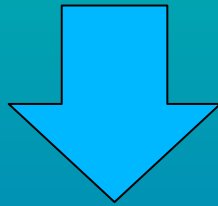


Soluzioni...

L'idea di base

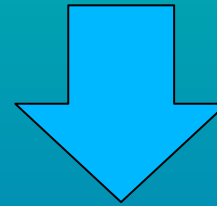
Trattare i disoccupati come trattiamo le banche

credito di ultima istanza



stabilità finanziaria

impiego di ultima istanza



piena occupazione

La proposta in sintesi

1. Un “salario di base per un lavoro di base” a chiunque ne faccia richiesta
2. Programma universale ma focalizzato sugli strati più marginali del mercato del lavoro
3. Non un reddito indiscriminato ma un lavoro
4. Progetti locali basati sulle esigenze delle comunità locali

I pro del progetto

- Il progetto interviene su tutti gli aspetti affrontati dalla letteratura scientifica sul mercato del lavoro: disoccupazione e impiegabilità a lungo termine delle risorse, salvaguardia del “capitale umano”, lotta alla povertà, redistribuzione del reddito;
- Adattabile a qualunque situazione del mercato del lavoro (come i sussidi di disoccupazione, che però non generano direttamente ricchezza e non preservano il “capitale umano”);
- Interviene efficacemente in situazioni di forte dualismo territoriale del mercato del lavoro (le politiche fiscali non possono e anzi peggiorano le differenze tra aree, es. Italia o Eurolandia);
- È meno costoso (ma complementare) rispetto a un programma organico di lavori pubblici (tipicamente molto capital-intensive);
- Aiuta la crescita economica sotto molti profili (soprattutto espandendo la forza lavoro impiegata e impiegabile in futuro);
- Riduce la fragilità finanziaria.

Possibili critiche all'IPUI (1)

<p>Aumenta i salari.</p>	<p>Un salario di base per lavoratori a basso reddito aiuta a ridurre la povertà e stabilizza la domanda.</p>
<p>Fomenta l'inflazione.</p>	<p>a) al momento la curva di Phillips è piatta; b) ancora le aspettative d'inflazione in vari modi (riduce il conflitto sociale, riduce le disparità settoriali); c) aumenta il pool di forza-lavoro; d) aumenta la crescita.</p>
<p>Comporta una riduzione artificiale della dispersione salariale (l'argomento di <i>Keynes</i>).</p>	<p>a) aumentare i salari bassi aiuta a ridurre la povertà; b) stabilizza il mercato del lavoro tra settori e regioni; c) occupa persone che non competono sul mercato del lavoro.</p>

Possibili critiche (2)

<p>Può spingere in basso i salari durante le crisi (effetto sostituzione).</p>	<p>a) il salario deve essere basso ma non “troppo basso”; b) i progetti connessi all'IPUI non devono sovrapporsi ai “normali” servizi pubblici; questi lavoratori devono avere gli stessi diritti (ad esempio sindacali) di tutti i lavoratori pubblici;</p>
<p>Il salario base rompe il legame tra retribuzione e produttività.</p>	<p>a) l'origine dei differenziali salariali è scarsamente connessa alla produttività individuale; b) è difficile da giustificare sotto il profilo teorico una situazione in cui il settore finanziario vale il 40% dei profitti complessivi con il 5,6% della forza-lavoro</p>
<p>Si occupa solo di lavoratori a bassa qualifica e non li forma (<i>lock-in</i>).</p>	<p>a) il programma è un complemento e non un sostituto dei progetti di formazione; b) agisce immediatamente, la formazione solo nel tempo</p>
<p>Uso inefficiente del capitale umano (molti disoccupati sono lavoratori a elevata qualifica)</p>	<p>a) Un salario di base è meglio di nessun salario; b) Il programma è l'unico modo per dare immediatamente un lavoro a queste persone. Nel mentre possono essere formate e cercare il giusto lavoro per loro.</p>

Possibili critiche (3)

<p>Genera lavori a bassa produttività.</p>	<p>a) poca produttività è meglio di nessuna produttività; b) progetti di socializzazione delle attività di cura e di altro genere di lavori domestici aumentano enormemente la produttività complessiva.</p>
<p>Il progetto è un altro nome per sotto-occupazione.</p>	<p>a) meglio sotto-occupati che disoccupati; b) ogni volta che il mercato del lavoro migliora, una parte consistente dei nuovi posti di lavoro è connessa a sotto-occupazione e bassi salari.</p>
<p>L'argomento di Kalecki sul ciclo politico: gli industriali hanno paura del pieno impiego.</p>	<p>a) Svezia anni 50: la disoccupazione può alimentare il conflitto sociale; b) un mercato del lavoro più equilibrato aiuta a ridurre crescita settoriali dei salari senza ricorrere a licenziamenti di massa, delocalizzazione, ecc.</p>
<p>Ha un sapore totalitario.</p>	<p>a) assoluta volontarietà della partecipazione; b) la disoccupazione di massa ha aiutato l'ascesa al potere di molti dittatori.</p>

Possibili critiche (4)

<p>Interferisce con il normale funzionamento del mercato del lavoro.</p>	<p>La deregulation è passata di moda (“Equality enhancing interventions could actually help growth”, IMF). È ampiamente riconosciuto il ruolo delle politiche pubbliche per la crescita della produttività complessiva e una migliore selezione dei talenti.</p>
<p>È costoso.</p>	<p>a) è più economico che salvare il mondo dalle banche (1-3,5% del Pil versus 30-40%) e produce molti benefici indiretti alle casse dello stato come la riduzione del disagio sociale, delle malattie legate alla disoccupazione ecc. Giusta l'enfasi sull'efficienza del programma (accountability); b) nel medio-lungo periodo aumenta fortemente il potenziale economico del paese.</p>
<p>Implica il “Big Government”.</p>	<p>Il nucleo del progetto non è estendere il peso dell'intervento pubblico ma mutarne la natura: stimolare l'empowerment delle comunità locali strutturandolo in modo decentrato.</p>

Possibili critiche (5)

<p>Distorce la composizione del PIL.</p>	<p>Nessuno accetterebbe l'impiego IPUI se ci fossero altri lavori disponibili, quindi non ci sono interferenze con lo sviluppo tecnico o i movimenti della forza-lavoro tra i settori.</p>
<p>La globalizzazione lo rende impraticabile.</p>	<p>a) l'esempio della regolamentazione bancaria ("subsidiarization"); b) si creano lavori nelle comunità locali per produrre servizi sociali, non molto legati alla globalizzazione.</p>
<p>Può peggiorare la bilancia dei pagamenti.</p>	<p>a) va esportato! Occorre una politica coordinata di pieno impiego a livello internazionale per sviluppare le economie di tutti; b) stabilizzare il mercato del lavoro e la domanda stabilizza i cambi; c) può ridurre deficit e debito pubblici.</p>

Un programma IPUI efficiente

La fattibilità politica del progetto dipende da efficienza e trasparenza.

- Disegno istituzionale (chi dirige le operazioni): suddividere le responsabilità tra il “quartier generale” e “filiali locali” per assicurare la partecipazione popolare.
- Accountability: i) verso i lavoratori che partecipano al programma (nessuna discriminazione ma alcune condizioni); ii) verso i contribuenti e le comunità locali (progetti costruiti localmente in termini di selezione, sviluppo e controllo. L'assenza di coinvolgimento locale degrada l'IPUI a un sussidio di disoccupazione).

L'analogia dell'ultima istanza

- Le banche centrali perseguono la stabilità finanziaria, l'IPUI la stabilità sociale. L'analogia va esplorata in un modo molto più profondo e pervasivo di quanto gli ideatori del programma pensassero: tutte le caratteristiche positive connesse al LLR possono essere facilmente trasposte nell'IPUI;
- Durante la crisi: il LLR alla fine significa fare tutto ciò che è possibile per risolvere la crisi;
- Misure anticicliche: dopo la tempesta, quando i mercati riacquistano fiducia, il LLR sfuma sullo sfondo; allo stesso modo, quanto più il mercato del lavoro si riprende, l'IPUI è meno cruciale per il pieno impiego.
- Stabilità nei periodi tranquilli: il salario base costituisce un punto di riferimento per la contrattazione come il tasso risk-free della politica monetaria stabilizza i mercati finanziari.
- Il “free” è mai esistito? Il “free banking” non è mai esistito così come il mercato del lavoro “libero”.

Una Banca per l'Impiego Pubblico

- Per gestire il progetto è utile la creazione di una agenzia statale simile a una banca centrale: una Banca per l'Impiego Pubblico con il mandato di perseguire il pieno impiego e di coordinarsi con la banca centrale per garantire stabilità monetaria, finanziaria e sociale.
- Principali obiettivi pratici della BIP: i) definire il salario base (il suo “policy rate”); ii) vigilare sui progetti dell'IPUI.
- Strumenti: si possono prendere dall'arsenale della vigilanza bancaria: analisi off-site di indicatori di efficienza, ispezioni, analisi della qualità del management, protezione del consumatore ecc.
- Coinvolgimento locale: l'accountability perseguita dalla BIP non basta (come non basta nella vigilanza bancaria), occorre l'empowerment sociale e locale; la BIP dovrebbe creare in ogni zona dove si sviluppa un progetto legato all'IPUI una piccola commissione di controllo locale (composta anche da cittadini del luogo adeguatamente formati dalla BIP), incaricata di verificare l'efficacia del progetto locale (una sorta di filiale della BIP).

Conclusioni

- *Newsweek*: “we are all socialist now”
- Che senso ha avuto abbandonare le idee di base del New Deal?
- Per effetto della crisi, le finanze pubbliche saranno fragili per decenni e l'austerità è l'unica politica accettata in Europa;
- Intervento pubblico significa: i) pieno impiego ii) livello e composizione degli investimenti e dunque della dinamica di crescita iii) stabilità finanziaria;
- Sviluppare le ricerche su alcuni temi: i) maggiore analisi empirica, ii) la possibile applicazione dell'IPUI può avere connotati molto diversi e non è facile stabilire ex ante quale strada sia migliore.

Quanto costerebbe l'IPUI in Italia

Coefficients IPUI	
Moltiplicatore del PIL	2,3
Costi aggiuntivi generali	40%
Rapporti tra nuovi posti di lavoro diretti e indiretti	40%
Recupero dello Stato	40%

Risultati della simulazione	
Ributazione annua	12,000 €
Costo totale per lavoratore	20,000 €
Costo lordo complessivo	34 M €
Aumento del PIL	78.2 M €
Recupero dello Stato	31.3 M €
Costo netto del programma	2.7 M €

- Il costo lordo si aggirerebbe sul 2% del PIL
- Costo lordo attorno a 5 miliardi (nel 2012, il costo totale delle politiche per l'occupazione è stato di oltre 29 miliardi, dei quali 23 per i sussidi di disoccupazione)
- Il costo netto sarebbe negativo grazie all'effetto della crescita economica che si aggirerebbe sugli 80 miliardi dei quali 30 andrebbero allo Stato.

Grazie!

lorenzo.esposito@bancaditalia.it