

## L'EMPLOYER OF LAST RESORT COME POLITICA PER IL LAVORO\*

di Claudio Gnesutta

---

I caratteri strutturali dell'attuale disoccupazione (e inoccupazione) delle persone ha fatto riemergere l'esigenza di un intervento collettivo, attraverso lo Stato, a difesa della società. Tra le proposte di politica economica avanzate in sede accademica ha ripreso vigore la proposta che lo Stato, assumendo la funzione di "datore di lavoro di ultima istanza", garantisca ai propri cittadini il diritto al lavoro, e quindi alla sopravvivenza e all'inclusione sociale. La presente nota esamina, utilizzando un semplice quadro di riferimento, i vincoli che la struttura economica e sociale impone a una politica economica che si proponga l'obiettivo di un *tight full employment* (nel senso di Minsky, 1965). Per superare la tensione che si manifesta tra il conflitto distributivo sulla ripartizione del dividendo sociale e l'opportunità di sfruttare la complementarità produttiva tra mercato e non-mercato è essenziale che l'azione del datore di lavoro di ultima istanza non si confini al semplice utilizzo della spesa pubblica, ma sia il "cuore" di una politica per il lavoro alla quale siano reindirizzate le altre politiche economiche (industriali, finanziarie, fiscali, salariali e, non ultima, l'organizzazione dell'amministrazione pubblica).

The structural characteristics of current unemployment (and joblessness) have revived the need for a collective intervention, through the State, in defence of society. Among the economic policy proposals advanced in the academic context, the proposal that the State, assuming the role of "employer of last resort", guarantees its citizens the right to work, and therefore to survival and social inclusion, has gathered momentum. This note examines, using a simple framework, the constraints that the economic and social structure imposes on an economic policy that aims to a tight full employment (in the sense of Minsky, 1965). To overcome the tension between the distribution conflict of the social dividend, on the one hand, and the opportunity to exploit the complementarity between market and the non-market activities, on the other, it is essential that the action of the employer of last resort is not confined to the simple use of public spending, but is the "core" of a policy for labour to which the other economic policies (industrial, financial, fiscal, salary and, last but not least, the organisation of public administration) are redirected.

---

Claudio Gnesutta, già professore ordinario di Politica economica presso La Sapienza Università di Roma.

\* Oltre ai due *referees* che, con le loro osservazioni, mi hanno permesso di migliorare il senso e la forma dell'esposizione, mi preme ringraziare in particolare Paolo Ramazzotti, il quale, con pazienza e acume, ha letto, riletto e commentato precedenti stesure di questo saggio. Temo che non sia ancora del tutto convinto delle mie argomentazioni, nonostante io mi sia avvalso ampiamente dei suoi commenti per migliorarne il contenuto. Quando questo scritto era alle ultime battute sono venuto a conoscenza che Jacopo Foggi sta mandando alle stampe una raccolta di saggi sui *Piani di lavoro garantito* (Foggi, 2018) nella quale a una prima parte comprendente i principali contributi internazionali sull'argomento ne segue una seconda con analisi critiche di colleghi italiani. Mi ha fatto piacere rilevare la forte sovrapposizione con il presente lavoro sia nella bibliografia di riferimento, ma soprattutto nelle valutazioni sulla rilevanza e praticabilità di una tale politica economica. Condizione ideale per un dibattito serio e fruttuoso, al quale l'introduzione al libro di Riccardo Bellofiore costituisce un importante momento.

## 1. L'EMPLOYER OF LAST RESORT (ELR): LA PROPOSTA

«*Unemployment challenges persist*», così il *World Economic Situation and Prospects* delle Nazioni Unite del 2016 individua il problema della disoccupazione come problema globale. In esso si afferma che «[g]lobally, the total number of unemployed is estimated to have reached 203 million» e, per limitarsi ai soli Paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), rileva che «an estimated 44 million workers are unemployed in 2015, about 12 million more than in 2007» and «one third of unemployed individuals were out of work for 12 months or more in the last quarter of 2014, representing a 77.2 per cent increase in the number of long-term unemployed since the financial crisis» (United Nations, 2016, pp. 8-9). La situazione è grave non solo sotto l'aspetto quantitativo (l'insufficiente creazione di posti di lavoro dopo la crisi finanziaria), ma anche sotto quello qualitativo poiché in questi paesi «the pattern of work has been shifting considerably towards more part-time employment. The main concern with involuntary part-time employment is the repercussion on job security, working poverty and low long-term earnings» (United Nations, 2017, p. 8)<sup>1</sup>.

La lunga recessione seguita alla crisi del 2007-2008 ha interessato più intensamente i Paesi più sviluppati, in particolare quelli europei, a causa del rallentamento dell'accumulazione dovuto a un processo politico di gestione del progresso tecnico che, premuto dall'accresciuta competizione internazionale in un contesto di bassa congiuntura, non è stato contrastato da un'espansione compensativa – di mercato o indotta da opportune politiche – delle opportunità di lavoro in altri settori. Una politica economica che ha accettato la disoccupazione e la precarietà del lavoro come costo sociale inevitabile per il progresso economico; la questione-lavoro è stata ridotta a problema di lungo periodo, a un riflesso della *Secular Stagnation*, che così interpretata non solo non può essere risolta, ma nemmeno avviata, in tempi ragionevoli (Gnesutta, 2014a).

All'interno della visione politica dominante, la soluzione della disoccupazione fa affidamento su un processo di accumulazione che non sembra assicurare l'“occupazione per tutti”. Per realizzare un tale obiettivo è stata recentemente ripresa la proposta avanzata negli anni Sessanta da Hyman Minsky, di uno Stato “datore di lavoro di ultima istanza” (*employer of last resort*, ELR d'ora in poi), garante dell'occupazione dei propri cittadini<sup>2</sup>. Sebbene la situazione dell'occupazione fosse, in quel momento e in quel Paese (gli Stati Uniti), migliore di quella di oggi, Minsky già esprimeva la preoccupazione che, con l'affermarsi di posizioni monetariste convinte della realizzabilità del “pieno impiego” mediante l'operare del mercato, la politica economica si sarebbe dimostrata del tutto inadeguata (e indifferente) a raggiungere quel risultato. Diventati realtà questi timori alla fine degli anni Novanta, l'idea minskiana ha avuto un revival nell'ambito del pensiero post-keynesiano<sup>3</sup>. Essa consiste, in sostanza, nel proporre che l'ente pubblico si assuma

<sup>1</sup> Per concludere che «[t]he persistent employment gap, unemployment (particularly youth unemployment), growing prevalence of part-time employment, job insecurity, and stagnant real wages will seriously undermine the global efforts for promoting “inclusive and sustainable economic growth, employment and decent work for all”, as envisaged in the 2030 Agenda for Sustainable Development» (United Nations, 2016, p. 10).

<sup>2</sup> I contributi di Hyman Minsky sull'argomento – che spaziano dal 1965 al 1994 – sono stati recentemente riproposti dal Levy Economics Institute of Bard College (Minsky, 2013); nel 2014 esce la traduzione italiana dalla quale sono tratte le citazioni. In essi, l'autore, convinto che il «capitalismo genera necessariamente “povertà nel pieno dell'abbondanza”» (Wray, 2014, p. 57), sostiene che per sradicare la povertà sia necessario l'intervento dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza per attuare una politica di *public works* analoga a quella dell'esperienza del *New Deal* di F. D. Roosevelt nettamente alternativa a una politica basata su tagli fiscali quale quella promossa da L. J. Johnson con la *War on Poverty*.

<sup>3</sup> Nel riferirsi alle “contemporary ELR proposals”, Kaboub (2007a) richiama i contributi di Mathew Forstater, Wendell Gordon, Philip Harvey, Jan Kregel, Raymond Majewski, William Mitchell, Edward Nell, Dimitri Papadim-

l'onere di «assumere, a un salario minimo, chiunque sia disponibile a offrire il suo lavoro» per produrre servizi pubblici che il settore privato non ha interesse a realizzare benché utili ed efficaci nel garantire benessere e sicurezza individuale e nel promuovere la partecipazione sociale.

In effetti, considerato che l'esistenza di persone sistematicamente disoccupate si accompagna di norma a situazioni di bisogni, individuali e collettivi, insoddisfatti (Lunghini, 1995), le politiche ELR sarebbero vantaggiose non solo per gli effetti, quantitativi e qualitativi, sull'occupazione e sul reddito, ma anche per i loro riflessi produttivi, per la maggiore disponibilità (e qualità) di servizi e beni pubblici da esse indotte. Il fatto che progetti di tale respiro non abbiano trovato, nemmeno nel corso della recente crisi, una sistematica realizzazione nei Paesi del capitalismo avanzato<sup>4</sup> dimostra come, nel quadro neoliberalista dominante, non sia ammissibile assumere come obiettivo la piena occupazione in senso “stretto” (*tight full employment*) che Minsky individuava in quel livello (il 2,5%) corrispondente a una situazione di eccesso sistematico di domanda sull'offerta di lavoro al salario minimo nazionale<sup>5</sup>. Un sostegno all'occupazione di tale dimensione è peraltro fortemente contestato in quanto ritenuto incompatibile con le “condizioni di stabilità macroeconomica” fondate sull'assunto che la necessaria spesa pubblica in disavanzo, oltre a mettere in discussione la sostenibilità dei conti pubblici, comporta un'espansione della domanda monetaria che, non rispettando gli equilibri-NAWRU (*not accelerating wage rate of unemployment*) del mercato del lavoro, risulta destabilizzante per il livello dei salari e dei prezzi monetari<sup>6</sup>. A meno che le politiche ELR non siano confinate a semplici interventi *fine-tuning* di breve periodo, si può ritenere che le difficoltà prospettate nell'integrare l'insufficiente domanda aggregata per raggiungere l'obiettivo della piena occupazione nel senso minskiano sono l'espressione di condizioni economiche e istituzionali – limiti alla capacità produttiva, conflitto distributivo, vincolo estero, avversioni politiche e intellettuali – che rappresentano la vera barriera alla piena occupazione, ma, sebbene siano condizionamenti reali – ancor più stringenti in quanto operano in maniera tendenzialmente congiunta –, non costituiscono ragioni fondate per considerarli dei vincoli “naturalisti” che debbano produrre necessariamente povertà.

Le politiche ELR si pongono in una logica del tutto estranea al *workfare*; esse non sono auspiccate tanto per la loro valenza economica, quanto per la convinzione che l'inserimento nel mondo del lavoro è condizione essenziale per valorizzare l'identità (personale e sociale) dei singoli individui<sup>7</sup>: garantire a ogni cittadino il reale accesso al lavoro costituisce un suo

itriou, William Vickrey, L. Randall Wray nonché il Levy Economics Institute of Bard College in New York, il Center for Full Employment and Price Stability (C-FEPS) in Kansas City (Missouri) e il Center for Full Employment and Equity (CofFEE) in Newcastle (Australia) come le istituzioni maggiormente impegnate su questo tema, anche se «[n]ames such as Public Service Employment (PSE), Buffer Stock Employment (BSE), or Job Guarantee (JG) are now preferred to ELR». Tuttavia, nel presente lavoro si utilizza il termine “politica ELR” per indicare come tutti questi interventi richiedono di fatto un datore di lavoro di ultima istanza.

<sup>4</sup> Il Programa Jefes de Hogar argentino è la più significativa applicazione di una politica ELR; tale esperienza offre importanti indicazioni sulla complessità del progetto e della sua gestione (Tcherneva, Wray, 2005). Per esperienze di altri Paesi si veda Antonopoulos (2007) e Lal *et al.* (2010).

<sup>5</sup> L'espressione *tight* (altrove *stright*) *full employment* utilizzata da Minsky (2013) è qui tradotta come “stretto pieno impiego”.

<sup>6</sup> Perplexità nei confronti di una tale impostazione di politica economica sono espresse anche da studiosi che si collocano su posizioni keynesiane “non ortodosse”. Significativo a tale riguardo è lo scambio tra Sawyer (2003; 2005), Mitchell e Wray (2005a; 2005b) e Forstater (2005).

<sup>7</sup> Federico Caffè (1967) ha a lungo sostenuto una visione di politica economica che avesse al suo centro la lotta attiva alla disoccupazione e che, per un tale obiettivo, lo Stato assumesse il ruolo di «“datore di lavoro di ultima istanza” offrendo la possibilità di impiego nella vasta area dei servizi educativi e sociali a chiunque lo desideri». Nella sua visione, non si sarebbe trattato di assistenzialismo, ma di rispetto di «un principio di civiltà (e [di] una norma costituzionale)», nonché un'opportunità politica poiché nella misura in cui lo Stato «rinuncia a provvedervi per tempo, sarà costretto a

diritto inalienabile e una preconditione per l'uguaglianza democratica come cittadino<sup>8</sup>. Se questo è l'obiettivo, la presenza di un "datore di lavoro di ultima istanza" richiede una visione diversa, una teoria diversa, una politica diversa: a una "retorica dell'esistente" che giustifica le disuguaglianze nel lavoro e nel reddito con il funzionamento "efficiente" del mercato va contrapposta una "retorica del possibile" che affermi la necessità di un intervento esterno al mercato per garantire il diritto al lavoro (e al reddito) anche di chi non dispone di risorse personali nelle forme (età, genere, esperienze) da esso richieste. Le politiche ELR non possono ridursi a politiche macroeconomiche, monetarie e fiscali, "keynesiane", ma devono costituire parte di una strategia complessiva di politica economica per destrutturare le istituzioni e le culture che legittimano disoccupazione e disuguaglianza.

Su questa tesi riflette la presente nota. L'esame dei fattori che condizionano le potenzialità del datore di lavoro di ultima istanza permette di affrontare il discorso di quali trasformazioni, istituzionali e comportamentali, possono agevolare il raggiungimento della *tight full employment*. A questo fine si propone, nel PAR. 2, uno schema macroeconomico nel quale la contrapposizione tra settore di mercato e settore non-di-mercato fornisce il quadro di riferimento i cui parametri vincolano l'azione ELR (PAR. 3). Nel successivo PAR. 4, si esamina come variazioni nei parametri strutturali del sistema, siano esse esogene o legate alla politica economica, favoriscono o ostacolano il raggiungimento della (stretta) piena occupazione. Le conclusioni (PAR. 5) sottolineano la complessità politica di un intervento ELR.

Per quanto si abbiano presenti le obiezioni di Kalecki (1943) sulla possibilità della piena occupazione in una realtà capitalistica di subordinazione del lavoro (ancor più valide in quella globale odierna), affrontare oggi la questione, certamente non di breve periodo, di quali caratteri deve avere una strategia ELR appare una questione cruciale se si vuole evitare sia la deriva conservatrice (l'accettazione acritica dell'esistente), sia quella utopistica (il riferimento a un mondo inattuale) e avviarsi invece, se mai fosse possibile, verso quella forma di "capitalismo intelligente" di cui parlava Caffè (1986, nota 38), verso quella "buona vita in una buona società" che va conquistata democraticamente, poiché non vi è nessuno disposto a regalarla.

## 2. ELR: UN QUADRO DI RIFERIMENTO

(*Mercato e non-mercato*) Per individuare le condizioni entro le quali si iscrive l'azione dell'ente pubblico come datore di lavoro di ultima istanza si ritiene essenziale ricorrere a un quadro di riferimento macroeconomico nel quale si contrappongano, all'interno della società, due distinte attività generatrici di benessere, quella di *mercato* e quella *non-di-mercato* (nella quale vanno naturalmente incluse anche le attività promosse dal datore di lavoro di ultima istanza). Non si tratta di una distinzione di carattere merceologico, ma di

farlo nel modo più irrazionale» (Caffè, 1983, citato in Lampa, Perri, 2017, p. 205) per dover poi affrontare i costi sociali e personali dovuti all'esclusione delle persone dal contesto produttivo (Ramazzotti, 2017b; anche Wisman, 2010).

<sup>8</sup> Già nel 1919 John Dewey sosteneva – citato da Kaboub (2007b, p. 495) – che «[t]he first great demand of a better social order [...] is the guarantee of the right, to every individual who is capable of it, to work [...] [to] have the opportunity to engage in some form of useful activity, and if the ordinary economic machinery breaks down through a crisis of some sort, then it is the duty of the state to come to the rescue and see that individuals have something to do that is worthwhile [and] it would seem to be simply part of ordinary common sense that society should reorganize itself to make sure that individuals can make a living and be kept going, not by charity, but by having productive work to do». Sono queste ragioni che inducono Wisman e Pacitti (2013) a sostenere che l'intervento ELR è l'espressione di un *moral social contract* con il quale lo Stato si impegna a proteggere la dignità dei propri cittadini di essere membri produttivi della società.

una distinzione tra due dimensioni del processo sociale dai caratteri nettamente distinti per quanto riguarda i soggetti decisionali (imprese a fronte di enti operanti fuori-mercato), l'output prodotto (merci contrapposte a servizi per il benessere), le modalità dello scambio (prezzi di mercato contro dono privato e assegnazione politica)<sup>9</sup>. I due settori sono peraltro tra loro interdipendenti per ragioni strutturali, dato che, per poter sostenere la sua attività, il settore non-di-mercato deve contare su un flusso di reddito proveniente dal settore di mercato, mentre il settore di mercato dipende dalla domanda di beni di mercato attivata dalla spesa dei soggetti impegnati nell'attività non-di-mercato. I due flussi esprimono quell'intreccio di complementarità e di sostitutività nell'impiego del lavoro che si esplicita, attraverso gli interventi ELR, nella determinazione del livello di stretta piena occupazione.

La tabella 1 fornisce le relazioni contabili del circuito prodotto-reddito-spesa di ciascuno dei due settori, dove tutti gli aggregati sono espressi in termini reali<sup>10</sup>. Il settore di mercato è descritto dalle relazioni [1]-[3] e quello non-di-mercato dalle [4]-[6]. Più in particolare, la [1] è la produzione di mercato  $Q_M$  costituita dal complesso dei beni prodotti per essere venduti sul mercato; essa è assorbita dagli acquisti  $B_G$  del settore pubblico (anche per l'attività del datore di lavoro di ultima istanza), dai consumi privati  $C_M$  e dagli investimenti privati  $I_M$ <sup>11</sup>. La [2] indica che il valore della produzione di mercato si ripartisce in due flussi: il reddito  $Y_M$  (al netto del gravame fiscale e parafiscale) che affluisce alle famiglie, consumatori-risparmiatori privati, e il reddito  $T_G$  trasferito, in varia forma (prelievo fiscale, parafiscale e altri trasferimenti netti), al settore pubblico, al netto dei trasferimenti in senso inverso (pensioni, altri trasferimenti alle imprese e alle famiglie e interessi sul debito pubblico)<sup>12</sup>. La [3] stabilisce che il reddito dei consumatori-risparmiatori (proveniente sia dal settore di mercato  $Y_M$  che da quello pubblico  $Y_G$ ) sostiene la spesa per consumi del settore privato  $C_M$  e, per la parte rimanente, costituisce il risparmio del settore  $S_M$ <sup>13</sup>. Per quanto riguarda invece il settore non-di-mercato, la [4] assume che la produzione del settore  $Q_G$ , valutata al costo, corrisponda alla spesa pubblica  $G_G$ <sup>14</sup>; quest'ultima, per la [5], è costituita dalla spesa sostenuta per l'acquisto dei beni di mercato  $B_G$  (inclusi gli investi-

<sup>9</sup> Lo schema si richiama, in forma più ridotta, a quello proposto in un precedente lavoro (Gnesutta, 2014b), al quale si rinvia sia in relazione agli aspetti formali che a quelli sostanziali, in particolare per le relazioni con gli stock di risorse materiali e morali che qui non sono esplicitamente considerate. L'attività non-di-mercato – nel cui ambito si collocano le attività promosse delle politiche ELR – non comprende solo l'attività della pubblica amministrazione (centrale e locale), ma anche le attività del “terzo settore” (non-profit, imprese sociali, volontariato) il cui prodotto non ha un prezzo di mercato. Viceversa, al settore di mercato appartengono anche le attività di enti pubblici che producono beni e servizi scambiati a un prezzo di mercato. Si avverte che, per semplicità, si utilizza nel seguito del testo la parte (“settore pubblico”) per il tutto (“settore non-di-mercato”), assumendo – con qualche forzatura – la contrapposizione privato/pubblico come sinonimo di quella mercato/non-di-mercato.

<sup>10</sup> L'analisi è condotta in termini di economia chiusa. Si ritiene che l'estensione ai rapporti con il resto del mondo complica l'esposizione senza alterarne la sostanza delle conclusioni; naturalmente l'introduzione di un ulteriore vincolo (quello estero) implica che l'azione ELR sia soggetta a condizioni ancor più stringenti.

<sup>11</sup> Va sottolineato che i due aggregati di mercato della relazione [1] – il prodotto (l'espressione a sinistra dell'uguaglianza) e la spesa (l'espressione a destra dell'uguaglianza) – non corrispondono, per la mancata imputazione dei servizi pubblici e dei consumi pubblici, agli omonimi aggregati della contabilità del PIL.

<sup>12</sup> Il flusso  $T_G$  non è costituito solo da imposte, tasse e contributi sociali, ma comprende anche tutti i trasferimenti (contributi, quote associative, donazioni, elemosine ecc.) che i soggetti di mercato trasferiscono agli enti che gestiscono l'attività non-di-mercato, al netto ovviamente del flusso inverso tra i due settori.

<sup>13</sup> Si noti che la distinzione tra mercato e non-mercato a livello di produzione non vale a livello della distribuzione del reddito e della spesa; le “famiglie”, che costituiscono il soggetto istituzionale “privato” della sfera del consumo, dipendono per il proprio reddito da ciò che avviene in entrambe le sfere della produzione, privata e pubblica.

<sup>14</sup> La spesa pubblica  $G_G$  corrisponde ai consumi pubblici della contabilità nazionale (i trasferimenti netti con il settore di mercato sono compresi in  $T_G$ ; nota 12) e pertanto collima con il valore della produzione dei servizi pubblici  $Q_G$ . Nel presente lavoro, l'aggregato comprende i servizi ottenuti attraverso i programmi ELR, anche se, in un'analisi più approfondita, quest'ultima componente potrebbe essere opportunamente separata dall'attività “normale” della pubblica amministrazione.

menti nelle infrastrutture) e per remunerare il lavoro  $Y_G$  (al netto delle imposte) impiegato dall'attività pubblica. La [6] definisce semplicemente il disavanzo del settore pubblico  $D_G$  come differenza tra la sua spesa  $G_G$  e il reddito di mercato  $T_G$  a esso trasferito; per come è definito, un segno positivo di  $D_G$  segnala un deficit corrente nei conti del settore pubblico (un risparmio pubblico negativo), viceversa un avanzo corrente. La relazione [7] indica la corrispondenza tra risparmio delle famiglie e la somma tra spesa per investimenti privati e disavanzo pubblico, ovvero la situazione che, in un dato periodo, si realizza sul mercato del credito dove si registra il trasferimento di fondi dai risparmiatori alle imprese e al settore pubblico per finanziare i loro eccessi di spesa.

Tabella 1. Il quadro di riferimento macroeconomico: le relazioni prodotto-reddito-spesa

<b>SETTORE DI MERCATO</b>		
<b>Produzione reddito spesa</b>		
[1]	$Q_M = B_G + C_M + I_M$	$Q_M$ : produzione di mercato
[2]	$Y_M + T_G = Q_M$	$B_G$ : spesa in beni di mercato da parte del settore pubblico
[3]	$C_M + S_M = Y_M + Y_G$	$C_M$ : spesa per beni di consumo di mercato
<b>SETTORE NON-DI-MERCATO</b>		
<b>Produzione reddito spesa</b>		
[4]	$Q_G = G_G$	$I_M$ : spesa per beni di investimenti di mercato
[5]	$B_G + Y_G = Q_G$	$Y_M$ : reddito di mercato distribuito alle famiglie
[6]	$G_G = T_G + D_G$	$T_G$ : reddito netto di mercato trasferito al settore pubblico
[7]	$I_M + D_G = S_M$	$S_M$ : risparmio delle famiglie
<b>Il quadro di riferimento macroeconomico: i parametri strutturali (*)</b>		
[8]	$Q_M = a h_M^* N_M$	$Y_G$ : reddito distribuito dal settore pubblico
[9]	$C_M = c (W_M + W_G)$	$Q_G$ : produzione del settore pubblico
[10]	$I_M = I_M^*$	$C_G$ : consumi pubblici
[11]	$Y_M = W_M (1+k^*)$	$D_G$ : disavanzo del settore pubblico
[12]	$k = k^*$	
[13]	$W_M = w_M^* h_M^* N_M$	
[14]	$w_M = w_M^*$	
[15]	$h_M = h_M^*$	
[16]	$G_G = G_G^*$	
[17]	$B_G = b h_G^* N_G$	
[18]	$Y_G = W_G$	
[19]	$W_G = w_G^* h_G^* N_G$	
[20]	$w_G = w_G^*$	
[21]	$h_G = h_G^*$	
(*) I parametri del sistema [1]-[21] sono a, b e c e quelli individuati da un asterisco (*).		

(I parametri del sistema) Come anticipato, il collegamento tra i due settori è espresso dalle tre grandezze che determinano la redistribuzione del reddito e della spesa tra di essi: il reddito  $T_G$  generato nel settore di mercato finanzia la spesa pubblica; la spesa  $B_G$  e la parte dei consumi  $C_M$  derivanti dal reddito  $Y_G$  distribuito alle famiglie sostengono la domanda di beni di mercato.

Per individuare lo “spazio” entro il quale può operare la politica ELR si integrano le relazioni [1]-[7] con la rete di vincoli che strutturano il sistema economico e sociale dal punto di vista tecnologico e istituzionale. L'analisi si limita a considerare come parametri<sup>15</sup> quelli riguardanti la struttura della domanda e dell'offerta aggregata di mercato e quelli connessi con il processo distributivo e redistributivo del reddito di mercato.

Il primo parametro strutturale è la relazione tra occupazione di mercato  $N_M$  e il prodotto del medesimo settore  $Q_M$ , ossia la “produttività (media) del lavoro”  $a$ ; poiché questa è definita per ora di lavoro, la relazione deve tener conto dell'orario (medio) di lavoro del settore  $h_M$  per determinare la produttività per occupato  $a h_M$  che, applicata al numero di occupati del settore, determina appunto l'offerta aggregata [8].

La domanda aggregata per i beni di mercato è costituita dalla domanda del settore pubblico  $B_G$ , dalla spesa privata per consumi  $C_M$  e dalla spesa privata per investimenti  $I_M$ . La spesa per investimenti è considerata un parametro del sistema ( $I_M$  nella [10]), mentre la domanda per consumi delle famiglie  $C_M$  è espressa dalla [9] come prodotto tra propensione media al consumo  $c$  e il volume dei redditi da lavoro ( $W_M + W_G$ ) ottenuto dalle famiglie per aver partecipato all'attività produttiva, sia di mercato che non. Senza perdita di generalità, si assume che solo i lavoratori consumino e che il loro risparmio sia la parte complementare  $(1-c)$  della massa salariale; per l'ipotesi fatta, i percettori di redditi non-da-lavoro risparmiano l'intero loro reddito.

La relazione [11] descrive il processo di distribuzione del reddito  $Y_M$  del settore di mercato al settore privato nelle due componenti: la massa salariale  $W_M$  e il reddito non-da-lavoro espresso dal mark-up  $k$  (assunto come parametro nella [12]) sulla massa salariale  $W_M$ . Quest'ultima risulta, dalla [13], dal prodotto tra saggio di salario per occupato – saggio di salario orario (medio)  $w_M$  per l'orario (medio) di lavoro  $h_M$ , assunti entrambi come parametri – moltiplicato per il numero di occupati nel settore  $N_M$ .

Poiché tutte le grandezze sono espresse in termini reali, il processo distributivo implica, come noto, che le quote distributive rispettino la condizione

$$1 = \frac{w_M}{a} (1 + k) + \frac{t_G}{a}$$

dove  $t_G = \frac{T_G}{h_M N_M}$  è il reddito netto di mercato trasferito al settore pubblico per ora di lavoro di mercato e  $t_G/a$  è il medesimo reddito per unità di prodotto. La relazione distributiva in termini monetari – con  $\hat{w}_M$  saggio di salario monetario  $\hat{t}_G$  e valore monetario di  $t_G$  – può essere espressa in termini del prezzo del prodotto di mercato  $p_M$  come

<sup>15</sup> Il termine “parametri” è utilizzato per individuare gli elementi che strutturano il processo economico. Nel presente schema essi sono rappresentati: (i) dalle relazioni di natura tecnologica, istituzionale, comportamentale tra due o più aggregati del sistema (è il caso delle identità definizionali della produttività del lavoro  $a$ , degli acquisti di beni di mercato per occupato da parte del settore pubblico  $b$ , della propensione al consumo  $c$ ); (ii) dagli strumenti della politica economica (la spesa pubblica  $G_G$  e le condizioni di salario  $w_G$  e di orario  $h_G$  del rapporto di lavoro pubblico); (iii) dagli aggregati (la spesa per investimenti  $I_M$ ) e dai fattori (le condizioni contrattuali  $w_M$  e  $h_M$  del settore di mercato, il mark-up  $k$  sui salari) assunti come “dati” del problema.



$$[22] \quad p_M = \frac{\hat{w}_M}{a} (1 + \hat{k}) + \frac{\hat{t}_G}{a}^{16}$$

Gli strumenti attraverso i quali le autorità possono intervenire con una politica ELR sono espressi dalle relazioni [16]-[21]. Lo strumento fondamentale è la spesa pubblica  $G_G$  (trattato come parametro nella [16]) e composta – secondo la [5] – dagli acquisti  $B_G$  di beni di mercato, inclusi quelli relativi agli investimenti pubblici, e dalla spesa salariale  $W_G$  (relazione [18]) che remunera il lavoro impiegato nella produzione di servizi pubblici. La [19] può essere scomposta nel saggio di salario per occupato pubblico – prodotto del saggio di salario orario (medio)  $w_G$  per l'orario (medio) di lavoro  $h_G$ , anch'essi assunti come parametri – moltiplicato per il numero di occupati nel settore  $N_G$ ; gli acquisti di beni e servizi di mercato da parte del settore pubblico sono espressi dalla [17] come prodotto del parametro  $b$ , quantità di beni di mercato per ora di lavoro pubblico, per le ore impiegate nella produzione pubblica,  $h_G N_G$ . Gli strumenti per una politica ELR non si limitano quindi al solo volume della sua spesa, ma possono riguardare anche interventi sul parametro  $b$  o sulle condizioni contrattuali praticate, sia salariali  $w_G$  che di orario  $h_G$ .

### 3. LA PIENA OCCUPAZIONE IN SENSO STRETTO: LE CONDIZIONI STRUTTURALI

Il sistema di relazioni [1]-[21] rappresenta la struttura del sistema economico e sociale al cui interno deve operare la politica ELR. Dati i valori dei parametri, la decisione del settore pubblico ad assumere tutti coloro che, non trovando lavoro nel settore di mercato, sono tuttavia disposti a fornire la loro attività lavorativa alle condizioni di remunerazione  $w_G$  e di orario  $h_G$  determina il livello di occupazione. Se la situazione macroeconomica non raggiunge la stretta piena occupazione per l'impossibilità di espandere la produzione o l'obiettivo non appare sostenibile perché non soddisfa le condizioni di stabilità macroeconomica, si pone la questione, se non si vuole abbandonare l'obiettivo, di individuare quali interventi strutturali – quali modificazioni dei parametri – permetterebbero di garantire nel tempo la posizione di “stretta” piena occupazione.

Nel presente paragrafo si analizzano i fattori che determinano il livello dell'occupazione e gli altri principali aggregati macroeconomici, mentre nel paragrafo successivo si esamina l'impatto delle variazioni dei parametri del sistema sul livello dell'occupazione e sulla stabilità di tale posizione<sup>17</sup>.

(*Il livello dell'occupazione*) L'occupazione pubblica  $N_G$  è il risultato diretto dell'impiego di lavoro nel settore pubblico e quindi è in relazione diretta con la sua capacità di spesa  $G_G$ :

$$N_G = \frac{1}{(b + w_G) h_G} G_G = z_G G_G \quad \text{con} \quad z_G = \frac{1}{(b + w_G) h_G}$$

<sup>16</sup> La [22] è ottenuta ricavando  $p_M$  dalla definizione di  $p_M Q_M$ , prodotto di mercato *in termini monetari*, uguagliandolo al reddito di mercato *in termini monetari* e rapportando tutte le grandezze alle ore lavorate nel settore di mercato. Tra le due espressioni del processo distributivo – quello in termini reali, dipendente dalle grandezze  $w_M$ ,  $k$ ,  $t_G$  e quello in termini monetari, dipendente dalle grandezze  $p_M$ ,  $\hat{w}_M$ ,  $\hat{k}$ ,  $\hat{t}_G$  – si crea una tensione che attiva un processo di aggiustamento delle grandezze monetarie (la distribuzione corrente) a quelle reali (la distribuzione “desiderata”).

<sup>17</sup> Le soluzioni dello schema che qui si commentano sono di derivazioni sufficientemente immediata. Chi fosse comunque interessato può richiedere l'Appendice formale direttamente all'autore (claudiognesutta1941@gmail.com).



dove il fattore di proporzionalità  $z_G$  tra occupazione e spesa pubblica è l'inverso del costo per occupato – salario  $w_G b_G$ , più beni intermedi di  $b b_G$  – nella produzione di servizi pubblici<sup>18</sup>. A un costo del lavoro  $w_G b_G$  più ridotto, la spesa pubblica permette di assumere un numero maggiore di persone; analogo risultato si ottiene con un minor utilizzo (spreco) di beni e servizi di mercato per occupato.

L'occupazione del settore di mercato  $N_M$  è determinata dal livello di produzione  $Q_M$  che risulta dal confronto tra domanda e offerta aggregata; dato il prodotto di mercato, la produttività media del lavoro  $a$  determina il corrispondente impiego di lavoro:

$$N_M = \mu_N [I_M + z_S G_G] \quad \text{con} \quad \mu_N = \frac{1}{\frac{a h_M}{(1 - c \frac{w_M}{a})}} \quad e \quad z_S = \frac{(b + c w_G)}{(b + w_G)} < 1$$

dove  $[I_M + z_S G_G]$  è la domanda autonoma e  $m_N$  è il “moltiplicatore dell'occupazione di mercato”. La domanda autonoma è costituita dalla spesa per investimenti privati e dalla spesa pubblica corretta per il coefficiente  $z_S$ , che indica quanta parte della spesa pubblica si traduce in domanda di beni di mercato, dato che non tutta la massa salariale pubblica si trasforma in consumi di beni di mercato<sup>19</sup>.

Un'attenzione particolare richiede il termine  $m_N$ . Il suo denominatore è la parte complementare a 1 della propensione al consumo  $c$  per la quota del reddito di mercato ( $w_M/a$ ) assorbita dai consumi dei lavoratori di mercato<sup>20</sup>; il numeratore indica invece l'occupazione per unità di prodotto; in altre parole, il denominatore indica di quanto aumenta il prodotto all'aumento unitario della domanda autonoma e il numeratore trasforma l'aumento del prodotto in un aumento dell'occupazione. Il moltiplicatore dell'occupazione di mercato può essere espresso anche come l'inverso di  $(a b_M - c w_M b_M)$  che corrisponde al prodotto di mercato (per occupato) non utilizzato all'interno dello stesso processo produttivo; esso può essere interpretato come l'*eccedenza di prodotto* (per occupato) che il settore di mercato rende disponibile per coprire la domanda autonoma, investimenti privati e spesa pubblica<sup>21</sup>.

L'occupazione complessiva

$$[A.1] \quad N = N_M + N_G = \mu_N I_M + [\mu_N z_S + z_G] G_G$$

rende esplicita la complementarità che esiste tra occupazione di mercato  $N_M$  e occupa-

<sup>18</sup> Il legame tra  $N_G$  e  $G_G$  non dice nulla sull'ordine di causalità tra le due grandezze; se il settore pubblico avesse un vincolo di spesa, allora l'occupazione sarebbe la variabile dipendente, mentre nel caso l'obiettivo fosse espresso in termini del livello di stretta piena occupazione  $N^F$ , la spesa pubblica sarebbe la variabile dipendente.

<sup>19</sup> Il coefficiente  $z_S = \frac{(b + c w_G)}{(b + w_G)}$  presenta al denominatore il costo (spesa pubblica) per ora di lavoro, mentre al numeratore la spesa in beni di mercato generata da tale spesa. Considerato che  $w_G$  è la parte dei salari pubblici che si trasforma in domanda di mercato, secondo la propensione al consumo  $c$  dei percettori di salario, ne consegue che  $z_S$  è tanto più prossimo all'unità quanto maggiore è  $c$ .

<sup>20</sup> Si tratta del moltiplicatore del prodotto (di mercato) nel particolare caso qui prescelto in cui (1) il reddito delle famiglie sia al netto di quello che defluisce al settore pubblico e (2) la propensione al consumo dei percettori di reddito non-da-lavoro sia nulla. Assumere peraltro che vi sia consumo (opulento) anche per questa fascia sociale non implica modificazioni sostanziali allo sviluppo del discorso.

<sup>21</sup> Per  $c < 1$  e  $w_M/a < 1$  il moltiplicatore del prodotto, e quello dell'occupazione, di mercato sono positivi e il sistema è “vitale” in quanto la produzione di mercato è sufficiente a garantire il consumo dei propri lavoratori e, quindi, la riproduzione del sistema.

zione pubblica  $N_G$ <sup>22</sup>. Un aumento della spesa pubblica determina, sebbene con intensità diversa, un aumento di entrambe le componenti: direttamente l'occupazione pubblica ( $z_G G_G$ ), indirettamente l'occupazione di mercato ( $m_N z_S G_G$ ). Risulta immediato che la reattività dell'occupazione a tale spesa dipende, oltre che dalle condizioni salariali (di mercato  $w_M$  e pubblico  $w_G$ ) e dall'orario medio del lavoro nel settore di mercato, dalla struttura del sistema espressa dai tre parametri: produttività del lavoro di mercato  $a$ ; propensione al consumo delle famiglie  $c$ ; utilizzo per addetto dei beni di mercato nella produzione pubblica  $b$ .

(*La stabilità macroeconomica*) Anche la situazione dei conti pubblici dipende dal livello della domanda autonoma dato che quest'ultima determina il reddito di mercato, parte del quale affluisce al settore pubblico<sup>23</sup>:

$$T_G = \frac{1 - \frac{w_M}{a}(1+k)}{1 - c \frac{w_M}{a}} [I_M + z_S G_G]$$

così come determina, tenuto conto della spesa  $G_G$ , il disavanzo del settore stesso

$$[A.2] \quad D_G = -\frac{1 - \frac{w_M}{a}(1+k)}{1 - c \frac{w_M}{a}} I_M + \left[ \frac{\frac{w_M}{a}(1-c+k)}{1 - c \frac{w_M}{a}} z_S \right] G_G$$

Il flusso di reddito  $T_G$  è direttamente proporzionale all'occupazione di mercato e quindi, tramite il moltiplicatore dell'occupazione, alla spesa autonoma. Il numeratore – quota del reddito di mercato trasferito al settore pubblico – è, in sostanza, l'*eccedenza di reddito* (per occupato) del settore di mercato (per ora di lavoro) che non è attribuita alle famiglie, né come reddito da lavoro né come altri redditi.

Naturalmente, anche il disavanzo pubblico  $D_G$  dipende dalla medesima grandezza, più precisamente dal suo rapporto con il moltiplicatore del prodotto di mercato. Poiché il numeratore (la frazione che resta della produzione una volta pagati i salari e i profitti del settore di mercato) è minore del denominatore (la frazione che resta del prodotto di mercato una volta detratti i consumi dei lavoratori del settore), il coefficiente della spesa pubblica è sempre positivo. Si ha pertanto che, sulla base della [A.2], un aumento degli investimenti privati riduce a parità di ogni altra cosa il disavanzo del settore, mentre un aumento della spesa pubblica lo incrementa.

Dato che  $[1 - \frac{w_M}{a}(1+k)] = \frac{t_G}{a}$  essa permette di interpretare la [A.2] in termini di condizioni di stabilità macroeconomica, monetaria e finanziaria.

<sup>22</sup> Come rilevato nella nota 18, se si pone  $N = N^F$  la relazione [A.1] determina il volume della spesa pubblica  $G_G$  che permette di conseguire la "stretta" piena occupazione. Va rilevato che l'obiettivo  $N^F$  può risultare difficile da definire a priori in termini quantitativi, soprattutto se esso deve includere anche l'ampia inoccupazione presente negli attuali sistemi sociali (Dantas, Wray, 2017). Tale componente, dipendendo dalle scelte individuali se accettare o meno le condizioni offerte dal datore di lavoro di ultima istanza, può mutare per effetto della stessa politica ELR qualora induca fasce sociali precedentemente "scoraggiate" a rendersi disponibili. Va inoltre sottolineato che il termine "occupazione" fa riferimento alle "persone" impiegate; il loro ammontare dipende pertanto dagli orari medi di lavoro praticati sia nel settore di mercato ( $b_M$  è presente nel numeratore di  $m_N$ ), sia nel settore pubblico ( $b_G$  appare nel denominatore di  $z_G$ ): una variazione degli orari comporta ovviamente, a parità di ogni altra cosa, una variazione in senso inverso delle persone occupate.

<sup>23</sup> La relazione è ottenuta sostituendo nella [2] la [8] e la [11, 13] ed esprimendo, nell'espressione risultante,  $N_M$  in termini del moltiplicatore dell'occupazione  $m_N$ . Si rilevi che, come visto a p. 95,  $[1 - \frac{w_M}{a}(1+k)] = \frac{t_G}{a}$ .

Si è visto infatti che la relazione [22] lega il livello dei prezzi ai fattori che determinano la distribuzione del reddito, sia reale che monetaria. Una variazione del valore monetario di  $t_G$  implica una compressione, a parità di  $p_M$ , del salario monetario o del mark-up monetario allontanandoli dalle quote distributive reali ritenute “accettabili” dai tre soggetti sociali (lavoratori, non-lavoratori, settore pubblico). Il conflitto distributivo che ne deriva promuove un processo di aggiustamento, inflazionistico o deflazionistico, che si esaurisce quando il livello dei prezzi  $p_M$  e quello degli altri tre parametri monetari rendono coerenti le quote distributive in termini monetari ( $\hat{w}_M, \hat{k}, \hat{t}_G$ ) a quelle “desiderate” in termini reali<sup>24</sup>.

Il termine “monetario” che contraddistingue questa eccedenza non è giustificato solo dal suo rapporto con le condizioni di stabilità monetaria, ma anche dal fatto che, come si evince dalla [A.2],  $t_G/a$  – o meglio il suo rapporto con il moltiplicatore del prodotto – influenza, tramite il disavanzo  $D_G$ , il processo di finanziamento dell’economia in quanto altera il meccanismo monetario e finanziario di trasferimento di fondi dai risparmiatori agli investitori privati e al settore pubblico per finanziare i loro eccessi di spesa. La relazione [7], integrata con i flussi monetari e finanziari degli intermediari creditizi, descrive come le variazioni nel flusso  $t_G$  alterano le condizioni di domanda e di offerta sul mercato del credito con l’effetto, a parità di ogni altra cosa, di indurre variazioni nel tasso d’interesse corrente di mercato. Si deve peraltro tener conto di come la politica monetaria interviene nel finanziamento del disavanzo pubblico e, regolando i flussi delle passività pubbliche, determina la composizione degli stock delle attività monetarie e dei titoli, privati e pubblici, disponibili sul mercato (Vicarelli, 1983, par. 2.4). È tale composizione che, tenuto conto delle preferenze per liquidità e dell’avversione al rischio degli investitori e delle istituzioni finanziarie, determina il tasso di rendimento richiesto dai rentier sullo stock di ricchezza esistente e quindi le condizioni di finanziamento degli investimenti e il mark-up che le imprese di mercato impongono sui costi della produzione.

In definitiva, il valore di  $t_G/a$  risulta associato a entrambi gli squilibri: sul lato monetario, a possibili tensioni nella distribuzione del reddito e quindi nel processo di determinazione dei prezzi monetari; sul lato finanziario, alle tensioni nell’equilibrio di portafoglio degli investitori finanziari che si riflettono sulle decisioni di investimento privato e quindi sulla domanda aggregata. L’intensità e la durata dei processi di aggiustamento dipendono dai caratteri della struttura istituzionale del sistema economico e di quello finanziario.

(*Il vincolo strutturale all’intervento ELR*) Le due relazioni [A.1] e [A.2] permettono di definire lo “spazio” entro il quale il soggetto pubblico è vincolato nel suo intervento ELR; esse individuano, per dati parametri dell’economia, il livello di occupazione raggiungibile e la situazione dei conti pubblici a esso associata<sup>25</sup>. Il quadro di vincoli è rappresentato nella figura 1; esso descrive gli effetti che la crescita della spesa pubblica ha sia sull’occupazione (la curva **N** nel quadrante in alto a sinistra), sia sul disavanzo nei conti pubblici (la curva **D**

<sup>24</sup> Anche senza aderire alla tesi dei sostenitori delle politiche ELR che ritengono che esse, agendo come un meccanismo *buffer stock*, operino in modo che «unemployment and inflation do not represent a trade-off, rather, full employment and price stability go hand in hand» (Wray, 2011), il riaggiustamento della distribuzione monetaria a quella reale “desiderata” può avere diversi sviluppi a seconda del contesto sociale e istituzionale non riducibile al solo contesto dominato dalla Curva di Phillips.

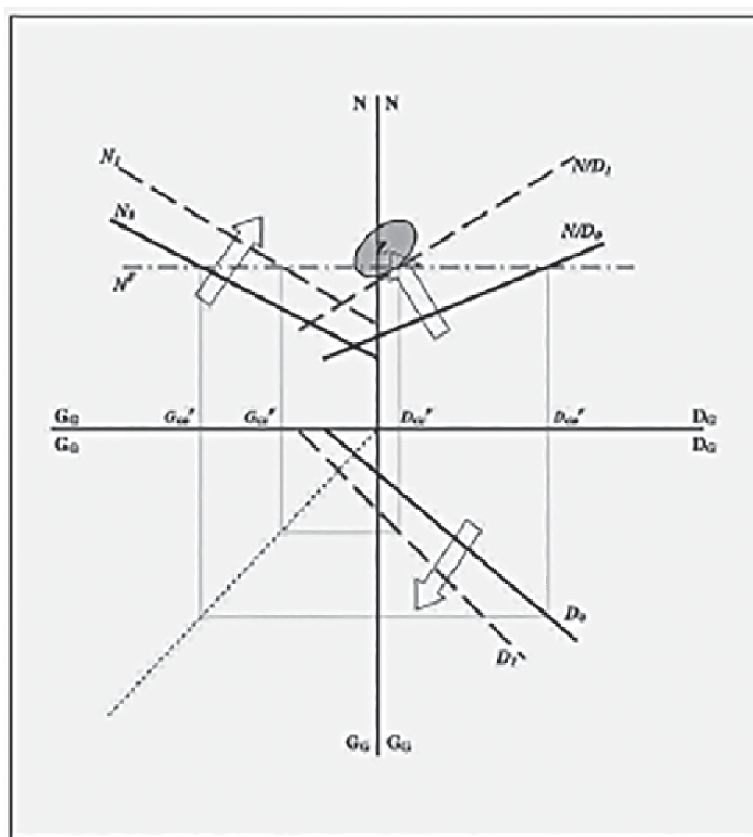
<sup>25</sup> La figura 1 è costruita su parametri che possono rappresentare sia valori storici (ad esempio quelli che descrivono la situazione macroeconomica corrente), sia valori ipotetici (ad esempio quelli relativi a situazioni che derivano dall’evoluzione spontanea del sistema o da interventi di politica economica). Essa non è un modello, come quello di Godin (2017), che, sulla base di specifiche ipotesi di comportamento, ricava “una” soluzione che, comparata con possibili scenari alternativi, permette di comparare i risultati di politiche ELR alternative. Essa è piuttosto un semplice “schema di riferimento” di supporto a “narrazioni” alternative – come si farà nel PAR. 4 – sugli effetti che gli interventi ELR hanno in contesti caratterizzati da parametri diversi.

nel quadrante in basso a destra): la politica ELR è in grado di raggiungere maggiori livelli di occupazione solo accettando crescenti disavanzi (come indica la curva **ND** nel quadrante in alto a destra). Tra le possibili situazioni alternative descritte da quest'ultima relazione, non necessariamente vi è qualcuna che, nelle condizioni date, interseca la regione di stretta piena occupazione (l'area **Z** della figura 1)<sup>26</sup>.

Figura 1. Intervento ELR: occupazione e disavanzo di pieno impiego

$$[A.1] \quad N = \frac{1}{(ah_M - cw_M h_M)} I_M^* + \left[ \frac{z_s}{(ah_M - cw_M h_M)} + z_G \right] G_G^*$$

$$[A.2] \quad D_G = -\frac{ah_M - w_M h_M(1+k)}{ah_M - cw_M h_M} I_M^* + \left[ 1 - \frac{ah_M - w_M h_M(1+k)}{ah_M - cw_M h_M} z_s \right] G_G^*$$



<sup>26</sup> Nella figura 1 la situazione “accettabile” per l’occupatore di ultima istanza è rappresentata non da un punto nello spazio  $(D_G, N)$  ma da un’area, nell’assunto che possano esistere posizioni altrettanto accettabili nelle quali più occupazione si accompagna a meno stabilità (e viceversa). Naturalmente la posizione che occupa tale area dipende dall’obiettivo in termini quantitativi che si pone la politica ELR; se come, ad esempio, si ritiene che «ELR spending can be as little as 1% of GDP in the case of the United States, 3.5% in Australia, and less than 5% of GDP in the case of a developing country like Tunisia» (Kaboub, 2007b, p. 497), la “zona accettabile” si colloca in una posizione del grafico più vicina all’asse orizzontale, rendendo la stretta piena occupazione più alla portata degli strumenti esistenti. Tuttavia questo non è il caso più interessante dato che una tale situazione configura presumibilmente una situazione di disoccupazione ciclica e non strutturale.

Dalle [A.1]-[A.2] risulta che un maggior valore dell'investimento privato determina uno spostamento verso l'alto della curva  $N$  e uno verso il basso della curva  $D$ ; lo spostamento verso l'alto della curva  $ND$  indica che sono migliorate le condizioni per raggiungere l'obiettivo. A parità di spesa pubblica e di domanda autonoma, un maggior valore dell'ecedenza reale ( $a h_M - c w_M h_M$ ) – dovuta a valori più elevati di  $a$  o a valori più ridotti di  $w_M$  e di  $c$  – si traduce graficamente in una rotazione verso il basso della curva  $N$ : occorre un minore numero di persone per produrre i beni di mercato necessari ad assorbire una data domanda autonoma, ovvero è necessaria una maggiore spesa autonoma per raggiungere un dato livello di occupazione di mercato. Un valore più elevato di  $[a h_M - w_M h_M(1+k)]$  comporta, a parità di ogni altra cosa, una rotazione verso il basso della curva  $D$  allentando il vincolo finanziario proveniente dal disavanzo pubblico.

Si osservi che la relazione  $ND$  tra livello di occupazione e conti pubblici permette un'altra interpretazione dei vincoli cui è soggetta la politica ELR; di essa si farà uso nel prossimo paragrafo. Si assuma che, per le date condizioni strutturali che determinano le curve  $N_0$  e  $D_0$ , la spesa pubblica  $G_G$  sia fissata al livello di stretta piena occupazione  $N^F$  (quindi  $G_{G0}^F$ ); a questo livello di spesa pubblica il disavanzo pubblico risulta  $D_{G0}^F$ . Si determina una situazione tale che evidenzia come, con i soli strumenti correnti della politica ELR – spesa pubblica e modalità contrattuali del lavoro pubblico –, non sia possibile raggiungere la zona-obiettivo (tutti i punti della curva  $ND_0$  sono lontani dalla zona  $Z$ ); il sistema risulta bloccato in una situazione di “sottoccupazione/instabilità”. Per uscire da questa situazione e realizzare l'obiettivo della stretta piena occupazione è allora essenziale che la politica economica riesca a modificare i parametri del sistema istituzionale, ovvero riesca a spostare una o entrambe le curve  $N$  e  $D$  in modo che il nuovo livello di spesa pubblica  $G_{G1}^F$  che garantisce l'obiettivo si associ a un disavanzo  $D_{G1}^F$  che corrisponda a un punto della curva  $ND_1$  interno alla zona di stretta piena occupazione sostenibile: la trasformazione strutturale del sistema è pertanto un aspetto essenziale della politica ELR<sup>27</sup>.

#### 4. LA POLITICA ELR COME POLITICA STRUTTURALE

Il paragrafo precedente ha permesso di visualizzare i caratteri dello spazio-obiettivo della politica ELR individuando i vincoli strutturali che la condizionano. La conclusione raggiunta è che, qualora gli strumenti di politica economica esistenti non siano in grado di raggiungere la stretta piena occupazione in condizioni di stabilità macroeconomica, la politica ELR deve proporsi una strategia di “riforme”<sup>28</sup>, ovvero un programma di interventi diretti a modificare i parametri del sistema al fine di allentare i condizionamenti che incontra l'espansione della domanda e dell'offerta aggregata in condizioni di stabilità. Individuare una tale strategia è un'operazione tutt'altro che facile poiché essa si scontra con le condizioni – economiche e sociali e, quindi, storiche – dalle quali dipendono i parametri istituzionali, i quali non sono suscettibili di adattamenti in tempi brevi e, per la stretta interrelazione che li lega, è difficile intervenire su uno di essi senza incidere su qualcun altro.

<sup>27</sup> La possibilità che le politiche ELR non siano portatrici né di tensioni inflazionistiche né di squilibri finanziari (Mosler, 1997) è il nodo attorno al quale si sviluppa il contrastato dibattito tra i sostenitori della *Modern Money Theory* e quelli delle altre posizioni keynesiane, anche non ortodosse; per un recente dibattito si veda Palley (2013; 2014) e Tymoigne e Wray (2013).

<sup>28</sup> Il termine “riforma” è un termine talmente inflazionato nel dibattito corrente da oscurare, piuttosto che precisare, gli obiettivi perseguiti; in questa sede, il termine si riferisce esclusivamente alle trasformazioni istituzionali che rafforzano la gestione delle politiche ELR.

La complessità che ne deriva per il processo riformatore accresce l'incertezza, nel presente e nel tempo, dei risultati dell'intervento e diviene ancor più decisiva la necessità di una visione strategica per l'intera politica economica di stretta piena occupazione.

Diviene quindi necessario soffermarsi, anche se in termini molto generali, su quali riforme siano in grado di rendere efficace, o più efficace, una politica ELR e, a questo fine, si esamina come variano le potenzialità operative del datore di lavoro di ultima istanza al variare dei parametri del modello. Più specificamente, l'attenzione sarà rivolta ai tre aspetti ritenuti più rilevanti: (i) le modificazioni nella produttività del lavoro e nel connesso processo di distribuzione del reddito; (ii) le modalità di gestione della domanda aggregata; (iii) gli interventi che strutturano le relazioni di lavoro.

(*Produttività e distribuzione del reddito di mercato*) Il primo oggetto di considerazione è la produttività del lavoro. La sua dinamica è in larga parte esogena in quanto indotta dai processi di riorganizzazione della produzione decisi dalle imprese e, in questo senso, costituisce un punto di riferimento della politica economica poiché è interesse della politica nazionale rafforzare la competitività industriale, a livello sia settoriale che internazionale. Ma una politica ELR non può trascurare la dinamica della produttività dati gli effetti, di breve e di lungo periodo, che essa ha sull'occupazione complessiva anche attraverso gli effetti indotti sulla distribuzione del reddito. Come la [22] rende esplicito, l'evoluzione della produttività del lavoro ha inevitabilmente effetti redistributivi e pertanto l'intervento ELR produce risultati diversi a seconda del soggetto che beneficia del (potenziale) maggior valore prodotto, sia esso il settore pubblico o il settore privato e, all'interno di quest'ultimo, i lavoratori o i percettori degli altri redditi<sup>29</sup>.

Se è il settore dei percettori di redditi non-da-lavoro a beneficiare dei guadagni di produttività (all'aumento di  $a$  corrisponde un aumento di  $k$  tale da lasciare immutato  $t_G$ ), non si registra alcuna variazione nel reddito né dei lavoratori di mercato, né di quelli pubblici. Alla maggiore offerta aggregata non si accompagna – per l'ipotesi di propensione al consumo nulla del settore beneficiato<sup>30</sup> – alcuna variazione della domanda di beni di consumo: l'effetto deflattivo dell'aumento di  $a$  sulla produzione e sull'occupazione di mercato deve essere compensato da un aumento della spesa pubblica per mantenere i livelli occupazionali alla stretta piena occupazione<sup>31</sup>: la minore occupazione di mercato è sostituita da maggiore occupazione ELR<sup>32</sup>. La situazione dei conti pubblici ne risulta appesantita poiché, nonostante l'eccedenza monetaria per occupato rimanga immutata, la riduzione del moltiplicatore determina una contrazione dell'afflusso di reddito di mercato al settore pubblico. Diversa è la situazione nel caso in cui siano i lavoratori di mercato ad appro-

<sup>29</sup> Data l'identità  $a = w_M + w_M k + t_G$ , un aumento di  $a$  comporta necessariamente un aumento in uno o più termini a destra del segno di uguaglianza; non va però ignorato, come si vedrà più avanti, che di una tale variazione possano beneficiare i lavoratori anche attraverso la riduzione dell'orario di lavoro  $h_M$ . Se, in astratto, sono molteplici le possibili distribuzioni del reddito che si possono realizzare, quelle che si possono presentare nella realtà sono molto minori poiché dipendono dai rapporti di forza, sociali e politici di quella data situazione storica, di cui la stessa politica economica è un fattore strutturante.

<sup>30</sup> Una propensione al consumo non nulla sui redditi non-da-lavoro allenterebbe la pressione deflattiva, soprattutto se la crescita dei consumi (opulenti) induce, per gli effetti-imitazione tipici del consumismo, un aumento nella propensione al consumo  $c$  dei lavoratori.

<sup>31</sup> Come si è anticipato a p. 101, gli esperimenti condotti in questo paragrafo assumono che, qualunque siano le condizioni strutturali, la politica ELR realizza la stretta piena occupazione  $N^F$ . Una variazione nella struttura dei parametri determina uno scostamento dalla situazione iniziale con conseguente adeguamento della spesa pubblica  $G_G$  per ripristinare la posizione di stretta piena occupazione; con una presumibile modificazione della composizione dell'occupazione e del livello dei diversi aggregati macroeconomici.

<sup>32</sup> La sostituzione non è totale dato l'effetto indiretto della spesa pubblica sull'occupazione di mercato per l'aumento dei consumi dei lavoratori pubblici.



priarsi dei guadagni di produttività (all'aumento di  $a$  corrisponde un aumento di  $w_N$  tale da lasciare immutato  $t_G$ ); l'intervento per ripristinare la stretta piena occupazione è in questo caso mitigato dalla maggiore domanda di consumi (dei lavoratori di mercato) e la pressione deflazionistica dovuta all'aumento della produttività è tanto minore quanto maggiore è la propensione al consumo delle famiglie. Anche l'impegno finanziario pubblico è in questo caso minore, sempreché i salari del settore pubblico non si adeguino a quelli di mercato. Nel caso, infine, in cui sia la politica fiscale a rastrellare tutti i guadagni di produttività (il maggior valor aggiunto delle imprese è incamerato interamente dal settore pubblico con un aumento di  $t_G$ ), l'intervento ELR per colmare il vuoto deflazionistico sul mercato del prodotto di mercato avviene in migliori condizioni dei conti pubblici. L'effetto finale è comunque una sostituzione dell'occupazione di mercato con occupazione pubblica anche se, in questo caso, con minori tensioni monetarie o finanziarie<sup>33</sup>.

L'intensità con la quale la politica ELR deve rispondere alla maggiore offerta aggregata conseguente all'aumento della produttività dipende quindi da come si redistribuisce il maggior reddito di mercato tra i tre settori: il massimo di deflazione della produzione, e di allentamento della pressione sui conti pubblici, si ha quando, a parità di spesa pubblica, è il settore pubblico a essere avvantaggiato; nel caso invece sia il settore privato a essere privilegiato, la pressione deflazionistica sull'occupazione risulta tanto maggiore – e tanto maggiore sarebbe l'intervento ELR – quanto maggiore è la redistribuzione del reddito a scapito del lavoro<sup>34</sup>.

(*La gestione della domanda autonoma*) Nell'esaminare gli effetti delle variazioni nella produttività del lavoro si è tenuta ferma la componente privata della domanda autonoma accettando quindi il formarsi di eccessi di offerta sia sul mercato dei beni di mercato che su quello del credito<sup>35</sup>. Il "vuoto deflazionistico" può essere tuttavia assorbito da un'espansione della domanda aggregata e ciò appare tanto più probabile quanto più elastici sono gli investimenti alle condizioni finanziarie, sempreché il miglioramento nelle condizioni di credito dovuto all'eccesso di offerta sia tale da più che compensare l'eventuale peggioramento delle aspettative di sbocco della produzione<sup>36</sup>. La pressione sui conti pubblici è tanto minore quanto più la domanda è trainata dalla spesa privata per investimenti.

Nel caso in cui gli investimenti privati non siano invece particolarmente sensibili alle condizioni finanziarie e risentano maggiormente delle prospettive incerte sulla domanda futura<sup>37</sup>, il meccanismo virtuoso autopropulsivo incontra difficoltà a mettersi in moto; per

<sup>33</sup> Certamente, come viene sostenuto dai sostenitori delle politiche ELR, il disavanzo pubblico può essere finanziato attraverso l'emissione di moneta e l'eccesso di moneta può essere assorbito senza dover aumentare il prelievo fiscale (si veda tra i molti Mitchell, 2016). Si deve tener comunque conto della sostenibilità nel tempo di una politica ELR così finanziata dato che l'accumulo del debito pubblico incide nel tempo sulle condizioni dei conti pubblici per la riduzione, a parità di ogni altra condizione, del flusso  $T_G$  (dovuto all'aumento degli interessi sul debito pubblico). D'altra parte, come richiamato a p. 99, l'aumento dello stock di titoli pubblici, modificando la struttura dei portafogli, non è neutrale nel determinare l'intensità dell'accumulazione reale.

<sup>34</sup> Analoghe considerazioni sulla redistribuzione del reddito tra i tre settori valgono indipendentemente da quale sia la variazione di  $a$ .

<sup>35</sup> Ciò risulta ancor più accentuato in presenza di una pressione politica per il contenimento dei conti pubblici (a maggior ragione nel caso di una pressione per la riduzione del debito pubblico). Redistribuzione del reddito favorevole ai profitti e limiti alla spesa pubblica sono, come noto, prescrizioni fondamentali delle politiche neoliberalistiche.

<sup>36</sup> Lo spostamento verso l'alto della curva  $N$  per l'operare delle forze di mercato rappresenta bene l'interpretazione neoliberalista per la quale le decisioni private sono sufficienti ad assorbire la carenza di domanda rendendo inutile e inopportuno qualsiasi ricorso all'intervento pubblico.

<sup>37</sup> «Producing effective demand consistent with full employment is particularly difficult with such policies because the determinants of effective demand (investment, saving, and portfolio allocation) are highly subjective and not under the direct control of policy makers.» (Tcherneva, 2012, p. 4) A maggior ragione se il comportamento delle autorità di politica economica innesta nel sistema aspettative negative sugli sbocchi produttivi futuri, come quelle

assorbire l'eccesso di offerta (a livello di piena occupazione) è indispensabile un'iniezione di domanda attraverso la spesa pubblica. Una politica ELR avrebbe, in questo caso, un forte carattere di politica anticiclica necessaria per superare la carenza di domanda e ripristinare la piena, anche se non necessariamente la stretta piena occupazione. Ovviamente la situazione dei conti pubblici in questo caso è ben diversa; la maggiore spesa pubblica genera un appesantimento dei conti pubblici, il cui impatto sul disavanzo risulta tanto più contenuto quanto più l'intervento pubblico riesce, ridimensionando le attese deflattive, a rilanciare la domanda di beni capitali delle imprese<sup>38</sup>: la complementarità tra le due componenti della domanda autonoma facilita il raggiungimento dell'obiettivo occupazionale creando una minore pressione sui prezzi monetari e sulle condizioni finanziarie.

Effetti espansivi della produzione e dell'occupazione di mercato si hanno, a parità di domanda autonoma, anche in seguito a un aumento della propensione al consumo dei lavoratori, pubblici e privati: aumenta il moltiplicatore della produzione e dell'occupazione, migliorano i conti pubblici e divengono meno tese le condizioni sul mercato del credito. Ne risulta alleggerita la pressione sulla politica ELR per raggiungere la stretta piena occupazione.

Due aspetti collaterali vanno inoltre considerati. Il primo riguarda la necessità che l'espansione della domanda di consumi dei lavoratori non-di-mercato stimolata da una politica ELR non generi un insostenibile eccesso di domanda di beni di mercato. È infatti necessario – ma questo vale in generale – che l'offerta del prodotto di mercato sia sufficientemente elastica al variare della domanda in modo che non sorgano barriere alla crescita della relativa produzione; in caso contrario, la pressione sui prezzi e sui salari monetari – un'inflazione da domanda – può mettere in discussione la stabilità monetaria prima di giungere alla stretta piena occupazione<sup>39</sup>.

Il secondo aspetto riguarda l'intervento fiscale. In effetti, per creare lo spazio necessario a una politica ELR in condizioni di stabilità, occorre che la gestione della domanda aggregata sia adeguatamente calibrata attraverso le decisioni pubbliche di prelievo e di sussidio fiscale. Un aumento del volume delle entrate fiscali “nette” in termini monetari  $t_G$  altera, come si è visto, la distribuzione del reddito di mercato con conseguenti effetti sia sul mercato dei beni che sul mercato finanziario: se la maggiore fiscalità va a scapito dei salari, si riduce la domanda di consumi; se va a scapito dei redditi non-da-lavoro si riduce il risparmio. Nel primo caso si accentua la pressione deflattiva dalla caduta della domanda, nel secondo caso – e in assenza di un sufficiente sostegno monetario – divengono più restrittive sia le condizioni del mercato del credito nel finanziamento degli investimenti, sia quelle sul mercato finanziario per l'aumento del tasso di rendimento richiesto dai proprietari di ricchezza<sup>40</sup>. La situazione deflazionistica può essere mitigata in entrambi i casi da una politica fiscale selettiva. Considerato che i redditi non-da-lavoro non scaturiscono solo dai profitti

indotte dall'“austerità” che premono per la realizzazione di avanzi primari al fine di ridimensionare il peso del debito pubblico o di contrastare il pericolo di presunti effetti di *crowding out*.

<sup>38</sup> La “domanda autonoma” e la sua composizione – investimenti privati e spesa pubblica – sono assunti come parametri in quanto “manipolabili” dalla politica economica per renderli i più coerenti possibili con l'obiettivo ELR.

<sup>39</sup> L'affermazione che «[a]t full employment, increasing government spending will be inflationary; before full employment government can cause bottlenecks and inflation of the prices of key inputs» (Tymoigne, Wray, 2013, p. 10) indica una situazione in cui i crescenti costi della produzione marginale sono talmente elevati da costituire una “barriera” all'espansione produttiva.

<sup>40</sup> Se l'espansione dell'occupazione attraverso la spesa pubblica richiede una redistribuzione fiscale, non è vero l'inverso. Sgravi fiscali a favore delle imprese e sussidi alle famiglie per stimolare investimenti e consumi possono avere un effetto controproducente sull'occupazione e sui conti pubblici se l'effetto espansivo sulla domanda non compensa a sufficienza la riduzione di  $t_G$ .

sul capitale industriale, ma derivano anche da rendite provenienti dagli stock finanziari e immobiliari accumulati nel passato, la propensione all'investimento potrebbe non modificarsi sensibilmente se – qualora le fonti delle due forme di reddito non siano strettamente correlate – la politica fiscale interviene selettivamente sui redditi che meno incidono sulle decisioni di investimento del capitale (come potrebbe essere un aumento dell'imposizione sui redditi da patrimoni finanziari e immobiliari e da una maggiore progressività sui redditi più elevati, anche da lavoro). Riuscire a sostenere la spesa per consumi<sup>41</sup> senza deprimere sensibilmente la propensione all'investimento privato allarga lo spazio di intervento ELR, favorendo quella complementarietà tra investimenti privati e spesa pubblica che, come si è detto, rende più agevole il perseguimento della stretta piena occupazione<sup>42</sup>.

Un terzo aspetto riguarda l'importanza del contenuto qualitativo della produzione pubblica attivata dall'intervento ELR. La maggiore occupazione creata dall'ELR può essere destinata a produrre beni e servizi non-di-mercato che, a integrazione dell'attività pubblica "normale", possono accrescere la quantità e migliorare la qualità delle risorse pubbliche e private disponibili<sup>43</sup>. Se risultano rafforzate le condizioni produttive di mercato (infrastrutture economiche e sociali) o le condizioni di stabilità sociale (fiducia, sicurezza, cooperazione) si ha un'interazione positiva con la crescita produttiva<sup>44</sup> e un impatto altrettanto positivo sulla sostenibilità nel tempo della piena occupazione (in senso stretto). Da questo punto di vista, la politica ELR non va ristretta al solo obiettivo di sostegno della domanda, ma deve far proprie anche finalità di politica industriale per lo sviluppo e il consolidamento del tessuto produttivo di più lungo periodo<sup>45</sup>, così come deve appoggiarsi su una politica finanziaria orientata al sostegno dell'accumulazione<sup>46</sup>.

Ma gli effetti qualitativi della politica ELR non si limitano a questa dimensione<sup>47</sup>. Nella

<sup>41</sup> L'adozione di politiche fiscali progressive sui redditi e sui patrimoni si dovrebbe associare a un aumento della propensione media al consumo se, come si può supporre, i beneficiari del maggior reddito hanno una propensione al consumo maggiore di quella dei soggetti che subiscono la maggiore tassazione.

<sup>42</sup> Si pone l'accento sulla complementarietà tra investimenti privati e spesa pubblica, poiché si ritiene, con Minsky (2013), che fare esclusivo affidamento su sussidi e incentivi fiscali per raggiungere la piena occupazione accentua, tra gli altri effetti, anche la disuguaglianza tra salariati e percettori di profitti; oltre a sostenere i consumi opulenti rischia, favorendo la crescita degli investimenti con indebitamento, l'innesto di squilibri finanziari.

<sup>43</sup> Si ricorda che, per semplicità, il termine "settore pubblico" include tutte le istituzioni appartenenti al non-mercato per cui le politiche ELR non escludono che i programmi di lavoro siano gestiti anche da settori non profit o dell'imprenditoria sociale (Tcherneva, 2012).

<sup>44</sup> «ELR maintains and enhances human capital» (Tcherneva, 2012, p. 5) per cui le politiche ELR possono essere dirette a contrastare le esternalità negative prodotte dallo "sfruttamento" da parte delle imprese di mercato di risorse umane, sociali e ambientali della cui riproduzione esse non si assumono la responsabilità; a maggior ragione se consistono di attività che riproducono e migliorano le *capabilities* lavorative degli individui evitandone il deterioramento, il cui recupero, se possibile, richiede tempi molto lunghi.

<sup>45</sup> Come osservano Dantas e Wray (2017, p. 14), «new President Trump is likely to promote infrastructure investment as a way to create jobs. We applaud such a proposal, as it is likely to create a lot of jobs while also promoting rising productivity. This could play a positive role in bringing some prime-age men back into the labor force, and might help to push up wages for skilled blue-collar labor. Both of these are desirable goals». Una politica industriale per la crescita della produttività risulta particolarmente rilevante per la dinamica della competitività di un'economia aperta agli scambi con l'estero, ma non necessariamente per la crescita dell'occupazione se non si tiene conto dei suoi effetti distributivi. Tenuto conto di tale complessità, l'indicazione per una "socializzazione degli investimenti" è elemento cruciale per un piano per il lavoro (Bellofiore, Pennacchi, 2014).

<sup>46</sup> «[G]overnment has a role to play through the promotion of safe underwriting (promote what Minsky called hedge financing), the establishment of a banking structure that promotes long-term recurring relationships, and the regulation of financial innovations toward safe financial product» (Tymoigne, Wray, 2013, p. 50).

<sup>47</sup> «Apart from the productivity enhancing benefits of public works programs, the other social dimension is of inclusion. What we can expect from such programs in contemporary times is the large influx of socially excluded groups especially, women. [...] Large part of potentially active women frustrated of useless job searching, stay at home and become inactive [and] such programs will reveal the real number of potential active women» (Bhaduri, Banerjee, Moughari, 2015, p. 183).

misura in cui la produzione pubblica di beni e servizi non-di-mercato sia sostitutiva di quelli di mercato (cura, sicurezza, inclusione), le migliori condizioni di *well-being* dei cittadini potrebbero comprimere la propensione ai consumi di mercato<sup>48</sup>, soprattutto se l'intervento ELR dovesse essere finalizzato a un cambiamento (ecologico) dei modelli di consumo nel soddisfare bisogni individuali e collettivi<sup>49</sup>. La conseguente sostituzione dell'occupazione (e produzione) di mercato con quella pubblica crea un eccesso di offerta sul mercato che, come effetto collaterale, contiene la pressione sul livello dei prezzi monetari.

Infine, una politica di stretta piena occupazione che sia sostenibile nel lungo periodo non può limitarsi al sostegno della domanda, ma deve strutturarsi per garantire l'efficacia del processo produttivo pubblico attraverso la riduzione degli "sprechi", colposi o dolosi, presenti nella spesa per addetto *b* che riducono l'occupazione pubblica in modo da favorire, direttamente o indirettamente, la crescita della produttività del sistema nel suo complesso. D'altra parte, un intervento ELR che si proponga un tale obiettivo qualitativo richiede di determinare non solo quali servizi pubblici debbano essere prodotti, ma anche come debbano essere prodotti, ponendo con ciò in discussione non solo l'orientamento ma anche la capacità organizzativa dell'amministrativa pubblica<sup>50</sup>.

(*La condizioni contrattuali del lavoro*) Le politiche ELR intervengono in maniera strutturale sull'assetto istituzionale che regola i rapporti di lavoro<sup>51</sup>. L'introduzione di un datore di lavoro di ultima istanza che si proponga, nell'ottica di Minsky (1986), «to create an infinitely elastic demand for labor at a floor or minimum wage that does not depend upon long- and short-run business profit expectations» significa modificare il sistema istituzionale di contrattazione del salario di mercato. Nella visione minskiana, l'intervento non è *workfare*, anche se l'attività che l'accompagna può includere attività di formazione professionale, ma è offerta di vera occupazione aperta a tutti coloro che sono disposti ad accettarla. In questo senso, il livello del saggio di salario pubblico influenza – tenuto conto della qualità del lavoro – le condizioni retributive e contrattuali del settore di mercato.

Fissato il saggio di salario ELR, la contrattazione, individuale e collettiva, nel settore di mercato determina il differenziale tra i due salari, definendo il premio – il mark-up sul saggio di salario pubblico – per la differente qualità, in termini di intensità e di diritti,

<sup>48</sup> Un siffatto effetto non scaturisce solo dal rafforzamento della dimensione pubblica della scuola e della ricerca, della sanità e della sicurezza, ma deriva anche dal miglioramento delle attività relazionali e di cura, di quelle culturali e sportive, delle strutture per la gestione del tempo libero e per l'impegno civile e politico.

<sup>49</sup> Forstater (2006) sostiene che una tale trasformazione può essere il risultato di una politica fiscale che sia parte «of a larger, more comprehensive approach to greening the economy [that] include a publicly financed Green Jobs program». È un aspetto essenziale poiché non va trascurato che, come il "consumismo" è funzionale al modello di produzione esistente, l'intervento di un datore di lavoro di ultima istanza ha la necessità di riferirsi a modelli alternativi di consumo, in cui la sua estensione a una più ampia collettività di persone si accompagni, a livello microeconomico, a un paniere con una quota maggiore di beni e servizi non-di-mercato.

<sup>50</sup> Hyman Minsky considerava l'attuazione di una politica ELR come lo strumento per combattere la povertà in quanto assicurava "lavoro [e] non assistenza" (Minsky, 2014). Si deve però tener conto che le politiche ELR non sono in grado di raggiungere tutte le persone prive delle risorse personali richieste dal mercato, per cui è inevitabile che si debba ricorrere all'"assistenza" (Granaglia, Bolzoni, 2016). Se, dal punto di vista "monetario", il "lavoro di cittadinanza" non ha effetti sostanzialmente differenti dal "reddito di cittadinanza" (entrambi forniscono un reddito a qualcuno per sostenerne i consumi necessari), è dal punto di vista reale che i due interventi si differenziano per il loro diverso effetto sull'offerta aggregata (Harvey, 2005; Cowling, Mitchell, Watts, 2006) e per gli effetti personali e sociali in quanto la politica ELR «mobilizes their manpower for the public good. Even the poorest and least educated individual has something to contribute to their community» (Tcherneva 2012, p. 5).

<sup>51</sup> In questa direzione, Palley (2013, p. 24) sostiene che «full employment requires not just Keynesian demand management, but also structural policies that address labor market bargaining power concerns»; in effetti, «JG is targeted spending that is designed to improve the structure of the labor market by developing a *pool of employable labor* while at the same time ensuring continuous employment of those ready and willing to work» (Tymoigne, Wray, 2013).

dell'occupazione nei due settori<sup>52</sup>. Poiché la realtà di riferimento (l'offerta complessiva di lavoro) è unica, l'interdipendenza tra i due saggi di salario rende tendenzialmente rigido il loro rapporto con l'effetto di garantire la flessibilità in entrata e in uscita tra i due settori e di favorire l'adattamento dell'occupazione di mercato al modificarsi delle condizioni micro e macroeconomiche<sup>53</sup>.

Il livello al quale viene fissato il salario pubblico è quindi una questione cruciale per la strategia ELR anche perché esso, a parità di ogni altra condizione, ha effetti contrastanti sull'occupazione; un suo aumento riduce direttamente il contenuto occupazionale della spesa pubblica (a parità di spesa, salari più elevati implicano minori assunzioni) con la conseguenza che, per mantenere la piena occupazione, si rende necessaria una maggiore spesa pubblica e un peggioramento del disavanzo. Se poi un tale intervento spinge verso l'alto il saggio di salario di mercato, ne risultano stimolati i consumi e, a parità di produttività e mark-up, la produzione di mercato; si ha un aumento dell'occupazione di mercato che rende meno necessario l'intervento ELR, ma alla riduzione della spesa si associa anche una riduzione del flusso di reddito al settore pubblico con un effetto ambiguo sui conti pubblici; in ogni caso, un aumento congiunto dei due saggi di salario innesta, o comunque rafforza, la pressione sul livello dei prezzi dal lato dei costi (e possibile inflazione da costi) e un appesantimento delle situazione finanziaria pubblica<sup>54</sup>.

Si deve tener conto che la decisione del livello al quale fissare il salario ELR<sup>55</sup> non rileva solo per la funzione economica, ma anche per la funzione "morale" poiché esso di fatto segnala le condizioni storiche minime di sopravvivenza che la collettività ritiene debbano essere garantite a ogni cittadino<sup>56</sup>. Esso dà contenuto sociale al concetto di reddito minimo per l'intero sistema economico in quanto condiziona il "salario di riserva" dei lavoratori di mercato ridimensionando nei fatti l'asimmetria di potere di cui si avvalgono i datori di lavoro: la flessibilità salariale verso il basso<sup>57</sup> è contrastata dalla possibilità dei lavoratori di rifiutare condizioni salariali considerate "inferiori" a quelle alle quali possono accedere automaticamente.

<sup>52</sup> Comunque venga fissato il saggio di salario ELR, il salario di mercato  $w_M$  assume il valore "appropriato" attraverso la contrattazione. Non sembra che l'esistenza di un «ELR worker "buffer" pool can provide a constraint on private-sector wage increases that are not related to productivity increases» (Mosler, 1997, p. 178) e questa alternativa esista anche in assenza di una politica ELR.

<sup>53</sup> In questo senso la flessibilità delle politiche ELR, garantita dalla loro decentralizzazione, rende il loro comportamento complementare alle esigenze del mercato. Perché ciò si sviluppi in maniera efficiente servono efficaci istituzioni pubbliche in grado di segnalare e gestire lo scarto corrente tra domanda e offerta di lavoro di mercato.

<sup>54</sup> Gli aumenti del salario di mercato possono creare difficoltà alla sostenibilità della politica ELR e ciò pone la questione di quale strategia salariale deve essere adottata da organizzazioni sindacali che ne condividano l'obiettivo.

<sup>55</sup> A essere precisi, il salario dell'impiego pubblico "normale" andrebbe distinto dal salario ELR. In effetti, qualora le due occupazioni non siano sufficientemente differenziate dal punto di vista contrattuale, l'occupazione ELR potrebbe essere funzionale all'indebolimento contrattuale dell'occupazione pubblica normale (Palley, 2013; Sawyer, 2003; Seccareccia, 2004). Tuttavia, nel caso le due forme di impiego siano contrattualmente ben distinte, non sembra aver fondamento l'affermazione che l'occupazione ottenuta dall'intervento ELR «is not true full employment» (Palley, 2014, p. 19) che sembra scontare il pregiudizio che solo il mercato, in base a criteri di efficienza privata, è in grado di discriminare i veri "occupati" e gli altri non sarebbero altro che «underemployment and some unemployment under another name» (Sawyer 2003, p. 37), nonostante dalla loro attività scaturiscano esternalità positive per il sistema economico e sociale.

<sup>56</sup> Il livello al quale viene fissato il salario ELR ha rilevanza "politica" se esso diviene il valore di riferimento di una costellazione di norme che regolano i livelli minimi di reddito (minimi salariali, minimi pensionistici, sussidi di povertà ecc.) diretti, qualora organicamente unificati, a garantire l'universalità del diritto alla sopravvivenza.

<sup>57</sup> Aumenta peraltro la flessibilità dei salari verso l'alto poiché le imprese, in caso di necessità, devono aumentare il differenziale di salario rispetto a quello pubblico per poter attingere al bacino di lavoratori ELR. In questa interpretazione, questi lavoratori sono, in parte, disoccupati involontari (il settore di mercato non è in grado di assorbire "tutti" coloro che, al salario corrente  $w_M$ , sono disposti a impiegarsi), ma, in parte, sono disoccupati strutturali in quanto la loro esclusione deriva dal fatto che la loro produttività non è sufficiente a ridurre il loro costo orario al di sotto di quello massimo accettabile dal mercato.

Per quanto preso raramente in considerazione nella realtà, la politica di stretto pieno impiego ha a disposizione un ulteriore strumento: l'intervento sugli orari di lavoro. Si è già fatto cenno (nota 29) alla possibilità che, per aumentare il numero di persone occupate, i guadagni di produttività siano destinati alla riduzione dell'orario medio di lavoro, con conseguente redistribuzione fra occupati e non-occupati dei guadagni di produttività in termini di tempo liberato<sup>58</sup>. In effetti, se l'adozione di un più ridotto orario di lavoro nel settore pubblico influenza le modalità contrattuali (anche di orario) del settore di mercato, si ha, a parità di saggi di salario orario, un aumento del numero degli occupati sia nel settore di mercato (aumenta il moltiplicatore) sia in quello pubblico (si riduce il costo per occupato)<sup>59</sup>. A livello dei macroaggregati la situazione rimane immutata e l'unico effetto è costituito da un aumento delle persone occupate strettamente proporzionale alla caduta dell'orario medio; si ha una semplice redistribuzione della massa salariale tra occupati e disoccupati. Una tale situazione sarebbe tuttavia socialmente inaccettabile per i lavoratori qualora – accettando un salario orario immutato – dovessero assumersi l'intero costo della riduzione del tempo di lavoro accettando il taglio drastico del salario reale per occupato; sarebbe del pari inaccettabile per le imprese qualora – acconsentendo a un aumento del salario orario proporzionale alla diminuzione delle ore – il salario per occupato rimarrebbe immutato e l'intero costo dell'operazione rimarrebbe a loro carico. Un intervento ELR “accettabile” può essere ricercato in una riduzione dell'orario associata a un aumento meno che proporzionale del saggio di salario orario in modo da contenere la riduzione del salario per occupato; una decisione che va calibrata con gli effetti che derivano al livello e alla composizione dell'occupazione: quanto più aumenta il salario orario di mercato tanto più aumenta la domanda, e l'occupazione, di mercato<sup>60</sup>.

Va in ogni caso tenuto conto che, a parità di ogni altra condizione, una riduzione dell'orario di lavoro non lascia presumibilmente immutati gli altri parametri del sistema (produttività oraria, mark-up e propensione al consumo). Nuove modalità in termini di orario non sono prive di effetti sul modello produttivo delle imprese e sul modello di consumo dei lavoratori; è prevedibile infatti che esse, da un lato, stimolino le imprese a introdurre innovazioni tecnologiche e organizzative che si riflettono sulla crescita della produttività oraria del lavoro e, da un altro lato, inducano le famiglie a modificare la loro propensione e la struttura dei consumi di mercato nel caso dovessero ripensare il proprio stile di vita per l'accresciuto tempo di vita liberato.

*(La politica ELR è una politica redistributiva)* La complessità di fattori in gioco e della loro interazione rende evidente che l'intervento del datore di lavoro di ultima istanza non si può affidare alla sola spesa pubblica; non esiste un'unica mossa semplice per modificare – riprendendo la figura 1 – le condizioni strutturali del sistema e spostarlo all'interno dello spazio “occupazione/disavanzo” politicamente accettabile. Per rendere la stretta piena occupazione compatibile con uno sviluppo sostenibile e inclusivo non vi è altra scelta che

<sup>58</sup> È la previsione ottimistica di Keynes (1931) che il minor tempo necessario a produrre un'unità di merce avrebbe permesso di ridurre sensibilmente il tempo di lavoro per tutti i lavoratori; cosa che non si è verificata. Nella realtà, la crescita della produttività si è tradotta nella crescita del reddito e dei consumi di una parte della popolazione, quella occupata. La pressione degli occupati a privilegiare il salario rispetto al tempo di lavoro può spiegare la difficoltà delle organizzazioni sindacali ad affrontare il tema della riduzione dell'orario di lavoro.

<sup>59</sup> Con questo intervento larga parte del precariato potrebbe essere riportato all'interno di una regolamentazione, controllata e contrattata, a migliore garanzia della parte più debole (giovani e anziani) del mercato del lavoro.

<sup>60</sup> Per evitare che, per orari ridotti, il salario per occupato scenda al di sotto di quello minimo accettabile socialmente, è possibile prevedere forme di prelievo fiscale che mantengano il reddito netto per persona a un livello ritenuto soddisfacente, ad esempio disegnando un'imposizione fiscale progressiva rispetto agli orari contrattati che sia tanto più elevata quanto più il reddito da lavoro proviene da prestazioni orarie più lunghe (Gnesutta, 2013).



disporre di una strategia che accompagni l'utilizzo della spesa pubblica in disavanzo con una pluralità coerente di "altre" politiche. È comunque necessario che, nella posizione di stretta piena occupazione, i rapporti contrattuali nel settore di mercato rimangano sotto controllo in maniera da evitare che attecchiscano spinte inflazionistiche difficili da contenere; va, in ogni caso, disinnescata la delega alla Curva di Phillips, comunque modificata, a essere meccanismo preventivo di controllo della stabilità monetaria del sistema: l'azione del datore di lavoro di ultima istanza non può, nemmeno in un'economia di mercato, essere subordinato ai rapporti di mercato.

È essenziale quindi che la politica ELR sia accompagnata da un accordo, un "patto", tra le parti sociali per governare i processi redistributivi del reddito che essa provoca; una "politica dei redditi" che garantisca, in un quadro politicamente "accettato", il controllo delle reazioni sociali che possono creare instabilità in prossimità dell'obiettivo. L'essere in grado di condurre una tale politica salariale richiede un'egemonia politica del datore di lavoro di ultima istanza nel condurre la "strategia" di ristrutturazione dei parametri che costituiscono il contesto istituzionale<sup>61</sup>. Condizione essenziale per sostenere nel tempo l'occupazione a livello di "stretto pieno impiego" è poter contare su una combinazione delle diverse politiche (industriali, fiscali e redistributive, sindacali e dei redditi) orientate in maniera univoca alla trasformazione sia delle condizioni produttive – per creare un'ecedenza reale che fornisca risorse sufficienti a soddisfare la maggiore domanda stimolata dall'azione pubblica – sia delle condizioni finanziarie – per rendere accettabili al mercato gli stock di finanza pubblica – in modo da salvaguardare, nel più lungo periodo, il governo di una società della piena occupazione<sup>62</sup>.

## 5. L'INTERVENTO ELR COME POLITICA PER IL LAVORO

L'intervento del datore di lavoro di ultima istanza non può e non deve essere considerato come "uno" dei tanti strumenti della politica macroeconomica, ma, se assunto coerentemente, esso deve essere il "cuore" di un progetto complessivo di politica economica finalizzato a destrutturare i vincoli istituzionali che provocano disoccupazione e disuguaglianza<sup>63</sup>. La politica ELR non è quindi mera politica di spesa pubblica, ma è la sua gestione all'interno di una politica *per* il lavoro; di una politica esplicitamente redistributiva, del lavoro, del reddito, del consumo, del potere<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> È l'auspicio keynesiano di Federico Caffè (1986) di poter pervenire a un "capitalismo intelligente" nel quale un patto sociale tra capitale e lavoro, superando forme di prevaricazione di una classe sociale sull'altra, fosse il riflesso di una convinta volontà di collaborazione delle parti nella costruzione di uno sviluppo più giusto e inclusivo.

<sup>62</sup> L'obiettivo della stretta piena occupazione non è, di norma, un problema di breve periodo. Di quanto lungo esso debba essere dipende dalle condizioni di partenza, dalla facilità-difficoltà nell'implementazione delle riforme opportune e quindi dalla disponibilità sociale e politica alla trasformazione dell'assetto istituzionale esistente: «Shock therapy ELR may be able to solve unemployment problems in the short run, but continuous full employment can only be ensured through institutional adjustment planning» (Kaboub, 2007b).

<sup>63</sup> Come già sosteneva nel 1975 Minsky: «Dobbiamo invertire le forze propulsive delle politiche degli ultimi quarant'anni e muoverci verso un sistema nel quale sia incoraggiato l'interesse per la forza lavoro. Ma per far questo dobbiamo rendere disponibili posti di lavoro; qualsiasi strategia politica che non assuma la creazione di lavoro come obiettivo prioritario non è altro che la continuazione della strategia di impoverimento del decennio passato» (citato da Wray, 2014, p. 58). È diffusa l'attesa che le politiche ELR possano essere uno strumento per superare le situazioni strutturali di disuguaglianza e discriminazione sociale: «employer of last resort can eliminate the discriminatory unemployment penalty faced by black» (Darity, 2012, p. 119) «through proper design of the ELR jobs that would lead to blurring the lines between "market" and "non-market" activities, as the newly created ELR jobs could reduce unpaid domestic work» (Todorova, 2009, p. 13).

<sup>64</sup> Le politiche ELR come strumento essenziale delle politiche di sviluppo è il punto centrale in Kregel (2006; 2009).

La complessità di una tale azione non può essere inferiore alla complessità di una realtà in cui la tensione del conflitto distributivo sulla ripartizione del dividendo sociale si accoppia alla necessità di far fruttare la complementarità produttiva tra mercato e non-mercato. Riprendendo la conclusione del precedente paragrafo che ogni azione a sostegno dell'occupazione (e quindi a sostegno del reddito da lavoro) è una politica dei redditi e ogni politica dei redditi richiede un compromesso tra soggetti dotati di potere, l'intervento ELR rappresenta lo strumento che orienta un tale compromesso e che, evitando ricadute negative sugli equilibri macroeconomici, realizza il diritto al lavoro e il ben-essere complessivo della società<sup>65</sup>.

Una politica *per* il lavoro costituisce una sfida radicale all'esistente e prospetta percorsi che non possono essere né brevi né scontati. Essa implica una diversa distribuzione del reddito (di mercato e non-di-mercato) e quindi della produzione e dei consumi (di mercato e non-di-mercato), per garantire, al di là degli aspetti strettamente economici, una migliore qualità della vita individuale e collettiva<sup>66</sup>. Per queste ragioni, essa esige una pubblica amministrazione efficientemente organizzata; richiede istituzioni appropriate e un corpo di funzionari in grado di dare contenuto "tecnico" agli obiettivi perseguiti, di progettare gli interventi opportuni e le strutture necessarie, di coordinare e gestire le soluzioni operative, di monitorare nel concreto lo sviluppo dei bisogni economici e sociali da soddisfare<sup>67</sup>.

Sono condizioni istituzionali che richiedono una mobilitazione collettiva che non si può realizzare senza una forte riferimento culturale. Una politica per il lavoro non è sostenibile senza una "retorica del possibile" capace di persuadere il corpo sociale che sono del tutto insufficienti l'attuale strategia di una politica economica che si limita a minimizzare i danni che i nuovi assetti globali stanno prospettando; ma che si può invece pensare e attuare una politica economica che abbia al suo centro un'economia e una società riformata che, attraverso il diritto al lavoro, garantisca il benessere e la realizzazione delle persone. Una retorica che convinca la società della necessità di una strategia ELR (e connesse riforme) per ricostruire una *wage-led economy* che superi l'attuale, socialmente insostenibile, *rent-led economy*<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Le considerazioni del testo fanno esplicito riferimento a un sistema economico chiuso agli scambi con l'estero. Ciò deriva dal voler porre l'accento sulla necessità di realizzare, quale condizione preliminare, uno spazio "interno" di politica economica. È ovvio che, nel concreto della nostra attuale realtà, un'eventuale politica ELR deve fare i conti con la nostra collocazione nell'Unione europea, la cui attuale linea di politica economica non è certo a essa funzionale.

<sup>66</sup> Tcherneva (2012, p. 24) fa riferimento al datore di lavoro di ultima istanza "as an institution for change" finalizzata a dare una risposta ai bisogni umani privilegiando ciò che è "utile" a ciò che è "profittabile"; essa rileva che il Programa Jefes de Hogar argentino ha avuto «a transformative impact on persistent socioeconomic problems such as poverty and gender disparity» e, ridefinendo il carattere di "occupabilità" delle donne, quantunque «poor, uneducated, and had many children», ha favorito «a profound transformation in how they perceived their own self-worth» tanto che «every female participant they interviewed in Plan Jefes without exception wanted to work rather than receive a welfare check of equal amount».

<sup>67</sup> Alla rappresentazione ideologica secondo la quale solo l'economia di mercato produce ricchezza e pertanto solo le risorse che da essa residuano possono essere destinate alle attività non-di-mercato, è necessario «move employment from being a matter of economics, particularly economic growth, to being a political right» (Alcott, 2011). Occorre essere consapevoli che l'egemonia culturale che la classe neoliberista ha acquisito sul sistema sociale ha indebolito il rapporto tra politica e cittadini; la politica, anche quella economica, non viene interpretata come un momento in cui i diversi soggetti si assumono, nella loro autonomia, la "responsabilità" di orientare la crescita della società in vista di un futuro possibile alla cui determinazione concorrere (Vicarelli, 1985).

<sup>68</sup> Bellofiore e Pennacchi (2014, p. 39) fanno riferimento a una «rivoluzione culturale che faccia uscire dall'inerzia e dall'afasia, inducendo a riscoprire la discriminante destra/sinistra nello sviluppo dei beni pubblici, dei beni sociali, dei "beni comuni"». Alla "retorica dell'esistente", dell'impossibilità radicale di andare contro le leggi di natura, contro la realtà dei potenti, è necessario contrapporre una altrettanto radicale "retorica del possibile" per convincere che il mondo può essere trasformato in meglio, che la vita dell'uomo in società può migliorare. Per convincere che l'obiettivo è perseguibile, che lo strumento è affidabile, che l'analisi delle condizioni per una sua realizzazione è indispensabile.

In sostanza si ripropone in tutta la sua rilevanza la questione sollevata da Kalecki (1943) sull'“impossibilità” economica e politica di realizzare la “piena” occupazione in un contesto capitalistico; sull'incompatibilità tra una distribuzione del lavoro, e del reddito, tra tutti i cittadini e un piano capitalistico della produzione e della distribuzione sociale che discrimina le persone sulla base della loro efficienza per il mercato. La prospettiva ELR è il modo per verificare questa conclusione pessimistica, se sia veramente impossibile costruire un consenso (culturale, istituzionale, politico) intorno a essa. Perché, in definitiva, l'ELR non è un espediente “tecnico”, uno strumento, ma è una politica, una politica non limitata al mercato del lavoro ma che coinvolge la società nella sua dimensione complessiva. È una strategia che richiede un accordo sociale, una maggioranza e un'egemonia e se la realtà non dovesse conformarsi a tali condizioni, la prospettiva di un datore di lavoro di ultima istanza sarebbe comunque necessaria per intaccare la solidità della convinzione che la disoccupazione del lavoro e la disuguaglianza tra le persone sia un fatto naturale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALCOTT B. (2011), *Should degrowth embrace the Jobs Guarantee?*, “Journal of Cleaner Production”, 30, 1-5.
- ANTONOPOULOS R. (2007), *The right to a job, the right types of projects: Employment guarantee policies from a gender perspective*, “Levy Economics Institute – Working Paper”, 516.
- BELLOFIORE R., PENNACCHI L. (2014), *Crisi capitalistica, socializzazione degli investimenti e lotta all'impoverimento, Introduzione*, in Minsky (2014).
- BHADURI A., BANERJEE K., MOUGHARI Z. K. (2015), *Fight against unemployment: Rethinking public works programs*, “Real-world Economics Review”, 72.
- CAFFÈ F. (1967), *Gli aspetti sociali dell'automazione*, “Economia internazionale”, novembre.
- ID. (1983), *Diritto ed economia: un difficile ma pur necessario incontro*, in *Problemi attuali dell'impresa in crisi, studi in onore di Giuseppe Ferri*, CEDAM, Padova.
- ID. (1986), *Prefazione a “L'economia della piena occupazione”*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- COWLING S., MITCHELL W., WATTS M. J. (2006), *The right to work versus the right to income*, “International Journal of Environment, Workplace and Employment”, 2, 1.
- DANTAS F., WRAY L. R. (2017), *Full employment: Are we there yet?*, “Levy Economics Institute – Public Policy Brief”, 142.
- DARITY W. A. JR. (2012), *From here to full employment*, “Review of Black Political Economics”, 40, June.
- FOGGI J. (2018), *Lavoro di cittadinanza. I piani di lavoro garantito*, Castelveccchi, Roma (in corso di pubblicazione; titolo provvisorio).
- FORSTATER M. (2005), *Reply to Malcolm Sawyer*, “Journal of Economic Issues”, 39, 1.
- ID. (2006), *Green jobs: Public Service Employment and Environmental Sustainability*, in “Challenge”, 49, 4.
- GNESUTTA C. (2013), *Per il lavoro, un reddito di base?*, in Id. (a cura di), *Come minimo Un reddito di base per la piena occupazione*, Sbilanciamoci!, Roma, in [http://sbilanciamoci.info/wp-content/uploads/2012/04/09\\_Come\\_minimo\\_new.pdf](http://sbilanciamoci.info/wp-content/uploads/2012/04/09_Come_minimo_new.pdf).
- ID. (2014a), *Economia e società in un orizzonte di lungo periodo: quanto e quale lavoro?*, “Politiche sociali/Social policies”, 2.
- ID. (2014b), *If ‘well-being’ is the key concept in political economy...*, “Economic Thought”, 3.2., in <http://www.worldeconomicsassociation.org/files/journals/economicthought/WEA-ET-3-2-Gnesutta.pdf>.
- GODIN A. (2017), *Job Guarantee: A structuralist perspective*, “Revue de la regulation”, Autumn.
- GRANAGLIA E., BOLZONI M. (2016), *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- HARVEY P. (2005), *The right to work and basic income guarantee. Competing or complementary goals?*, “Rutgers J. L. Pub. Pol'y”, 2.
- KABOUB F. (2007a), *Employment guarantee programs: A survey of theories and policy experiences*, “The Levy Economics Institute – Working Paper”, 498.
- ID. (2007b), *Institutional adjustment planning for full employment*, “Journal of Economic Issues”, 41, 2.
- KALECKI M. (1943), *Political aspects of full employment*, “Political Quarterly”, 14.
- KEYNES J. M. (1931), *Economic possibilities for our grandchildren*, in ID., *Essays in persuasion*, Mcmillan, London.

- KREGEL J. (2006), *ELR as an alternative development strategy*, presentation at "The Levy Economics Institute conference Employment Guarantee Policies. Theory and Practice", October 13-14.
- ID. (2009), *Mobilizing domestic resources. Employer of last resort as a national development strategy to achieve the internationally agreed on development goals*, "International Journal of Political Economy", 38, 3, Fall.
- LAL R., MILLER S., LIEUW-KIE-SONG M., KOSTZER D. (2010), *Public works and employment programmes. Towards a long-term development approach*, "UNDP. International Policy Centre for Inclusive Growth – Working Papers", 66.
- LAMPA R., PERRI S. (2017), *L'inscalfibile egemonia dello spontaneismo: la "Grande Ritirata" dello stato e la crisi dell'occupazione in Italia*, in Ramazzotti (2017a).
- LUNGHINI G. (1995), *L'età dello spreco. Disoccupazione e bisogni sociali*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MINSKY H. P. (2013), *Ending the poverty: Jobs, not welfare*, The Levy Economics Institute of Bard College, New York (trad. it. *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma 2014).
- MITCHELL W. F. (2001), *The Job Guarantee and inflation control*, in E. Carlson, W. F. Mitchell (eds.), *In achieving full employment*, University of New South Wales Press, Sydney.
- ID. (2016), *Modern Monetary Theory – What is new about it?*, "Bill Mitchell – billy blog", The Weekend Quiz, August 20-21, in <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=34200>.
- MITCHELL W. F., WRAY L. R. (2005a), *In defense of employer of last resort: A response to Malcolm Sawyer*, "Journal of Economic Issues", 39, 1.
- ID. (2005b), *Full employment through a Job Guarantee: A response to the critics*, "Center for Full Employment and Price Stability – Working Paper", 39, January.
- MOSLER W. (1997), *Full employment and price stability*, "Journal of Post-Keynesian Economics", 20, 2, Winter.
- PALLEY T. I. (2013), *Money, fiscal policy, and interest rates: A critique of Modern Monetary Theory*, "IMK Macroeconomic Policy Institute – Working Papers", 109, January.
- ID. (2014), *The critics of Modern Money Theory (MMT) are right*, "IMK Macroeconomic Policy Institute – Working Papers", 132, March.
- RAMAZZOTTI P. (a cura di) (2017a), *Stato sociale, politica economica e democrazia. Riflessioni sullo spazio e il ruolo dell'intervento pubblico oggi*, Asterios Editore, Trieste.
- ID. (2017b), *Flessibilità di una merce speciale e politica economica*, in Ramazzotti (2017a).
- SAWYER M. (2003), *Employer of last resort: Could it deliver full employment and price stability?*, "Journal of Economic Issues", 37, 4.
- ID. (2005), *Employer of last resort: A response to my critics*, "Journal of Economic Issues", 39, 1.
- SECCARECCIA M. (2004), *What type of full employment a critical evaluation of government as the employer of last resort policy proposal*, "Investigación Económica", LXIII, 247, marzo.
- TCHERNEVA P. (2012), *Beyond full employment: The employer of last resort as an institution for change*, "The Levy Economics Institute – Working Papers", 732.
- TCHERNEVA P., WRAY L. R. (2005), *Is Argentina's job creation project Jefes de Hogar a true employer of last resort program? An assesment of argentina's ability to deliver the promise of full employment and price stability*, "Center for Full Employment and Price Stability – Working Paper", 43.
- TODOROVA Z. (2009), *Employer of last resort policy and feminist economics: Social provisioning and socialization of investment*, "Center for Full Employment and Price Stability – Working Paper", 56.
- TYMOIGNE E., WRAY L. R. (2013), *Modern Money Theory 101: A reply to critics*, "Levy Economics Institute – Working Papers", 778.
- UNITED NATIONS (2016), *World economic situation and prospects 2016*, United Nations, New York.
- ID. (2017), *World economic situation and prospects 2017*, United Nations, New York.
- VICARELLI F. (1983), *Credito*, voce del *Dizionario di economia politica*, diretto da G. Lunghini con la collaborazione di M. D'Antonio, vol. 7, Torino.
- ID. (1985), *La disoccupazione: il problema più grave*, "Cisl 1881/1985", EL edizioni lavoro, Roma (ristampato in Id., *La questione economica nella società italiana. Analisi e proposte*, il Mulino, Bologna 1987).
- WISMAN J. D. (2010), *The moral imperative and social rationality of government-guaranteed employment and reskilling*, "Review of Social Economy", 68, 1.
- WISMAN J. D., PACITTI A. (2013), *Ending the crisis with guaranteed employment and retraining*, "American University – Working Paper", 8-5-13.
- WRAY L. R. (1997), *Government as employer of last resort: Full employment without inflation*, "Levy Economics Institute – Working Papers", 213.
- ID. (2011), *MMT: A Doubly Retrospective Analysis*, presented at the Coffee Conference, University of Newcastle, Australia, 7-8 December 2011, in "New Economic Perspectives" (<http://neweconomicperspectives.org/2011/12/mmt-doubly-retrospective-analysis.html>).
- ID. (2013), *Introduction to Minsky* (trad. it. *Introduzione all'edizione originale*, in Minsky, 2014).