

## SULLA PROPOSTA DI MINSKY DELLO STATO COME “OCCUPATORE DI ULTIMA ISTANZA”

di Enrico Sergio Levrero

I timori di una stagnazione secolare dopo la crisi del 2007 e gli effetti negativi sui consumi di bassi salari e di un’occupazione instabile hanno riportato l’attenzione sulle politiche keynesiane di lotta alla povertà, tra cui quella di Minsky dello Stato come occupatore di ultima istanza. Dopo aver brevemente esposto la proposta di Minsky e avere calcolato le risorse finanziarie che potrebbero essere necessarie per una sua implementazione in Italia, scopo di questa breve nota sarà di discutere gli ostacoli che essa potrebbe incontrare e le possibili misure necessarie per superarli. La conclusione che si trarrà è che una combinazione del sistema dell’“Employer of Last Resort” (ELR) con politiche keynesiane di sostegno alla domanda aggregata nella forma di investimenti pubblici e specifiche spese correnti dello Stato potrebbe essere la misura migliore al fine di garantire condizioni di piena occupazione, posto che si costruisca una cornice istituzionale favorevole al raggiungimento di tale obiettivo.

Concerns about the possibility of a long-term stagnation following the 2007 crisis, as well as the negative effects on consumption, of low wages and of precarious employment, have once again led to focusing on Keynesian policies against poverty, including that of the State acting as an Employer of Last Resort (ELR), advanced by Minsky. After briefly summarising Minsky’s proposal and roughly calculating the financial resources needed to implement it in Italy, the aim of this paper is to discuss the obstacles that such a proposal may encounter, and the possible measures to be adopted to overcome them. The conclusion that will be drawn is that a mix between Keynesian demand policies, as described by Beveridge, and the ELR system may be the best measure to guarantee full employment, provided that an institutional framework favourable to this goal is set.

### 1. INTRODUZIONE

Tra il 2006 e il 2017 in Italia le persone in condizioni di povertà assoluta sono passate dal 2,9 all’8,3% della popolazione. Nel contempo è aumentata la disoccupazione e sottoccupazione di lavoro: il tasso di disoccupazione è stato nel 2017 pari all’11,2%, ovvero di 4,5 punti maggiore che nel 2008 e di 3,6 punti superiore alla media europea, mentre il tasso di occupazione è risultato nel 2017 solo del 58% di contro a un valore in media in Europa del 67,6%. Quanto elevato sia lo spreco di lavoro nel nostro Paese è confermato dalle stime sul tasso di mancata partecipazione (20,5%), dal numero di lavoratori a tempo parziale (il

14,3% del totale degli occupati) e dal numero di lavoratori atipici a tempo determinato (il 13% degli occupati) – indici nel 2017 tutti più elevati che nel 2008 (cfr. Istat, 2018).

Le misure di politica economica adottate per fronteggiare questa situazione di crescente povertà e spreco di lavoro hanno di fatto negli ultimi decenni seguito i precetti della “flexicurity” introducendo un reddito minimo di inclusione e rendendo il mercato del lavoro più flessibile, ad esempio con una pluralità di contratti a tempo determinato. Come in altri momenti della storia italiana (cfr. Alberti, 2016) è prevalsa infatti l’idea che, al di là di fluttuazioni cicliche dell’occupazione, le cause dell’elevato spreco di lavoro siano da ricercare in una rigidità dei salari e/o in una discrepanza tra posti vacanti e persone in cerca di occupazione. È prevalsa poi l’idea che la povertà vada combattuta con misure come l’imposta negativa sul reddito (cfr. Friedman, 1952) che minimizzino l’intervento dello Stato lasciando alle forze di mercato la determinazione del livello e composizione della produzione.

I timori di una stagnazione secolare dopo la crisi del 2007 (cfr. Baldwin, Tuelings, 2014) così come le crescenti critiche all’idea dell’austerità espansiva e gli effetti negativi sui consumi di bassi salari e di un’occupazione instabile hanno tuttavia riportato l’attenzione sulle analisi e politiche keynesiane di lotta alla povertà, da quella di Beveridge ([1945] 1948)<sup>1</sup> a base della costruzione dello Stato sociale, a quella di Minsky (1965a, 1965b) dello Stato come occupatore di ultima istanza. A fondamento di queste proposte vi è l’idea di Keynes ([1936] 1978, p. 542) che tra «i difetti più evidenti della società economica nella quale viviamo» vi sia l’incapacità di garantire il pieno impiego e una distribuzione “iniqua” e “arbitraria” della ricchezza, e che per accrescere il benessere della popolazione sia necessario socializzare una quota degli investimenti e aumentare la propensione al consumo della collettività, avendo la disoccupazione origine da livelli insufficienti di domanda aggregata piuttosto che da una scarsa flessibilità di prezzi e salari.

Dopo aver brevemente esposto la proposta di Minsky (PAR. 2) e avere calcolato le risorse finanziarie che potrebbero essere necessarie per una sua implementazione in Italia (PAR. 3), scopo di questa breve nota<sup>2</sup> sarà di discutere gli ostacoli che tale proposta potrebbe incontrare e le possibili misure necessarie per superarli (PAR. 4). La conclusione che si trarrà (PAR. 5) è che una combinazione del sistema dell’“Employer of Last Resort” (ELR) con le politiche keynesiane delineate da Beveridge di sostegno alla domanda aggregata nella forma di investimenti pubblici e specifiche spese correnti dello Stato potrebbe essere la misura migliore al fine di garantire condizioni di piena occupazione, posto che si costruisca una cornice istituzionale favorevole al raggiungimento di tale obiettivo.

## 2. GLI ELEMENTI ESSENZIALI DELLA PROPOSTA DI MINSKY

Senza negare la necessità di altri programmi di welfare (come le agevolazioni per i figli a carico, la crescita dell’offerta di beni comuni da parte del settore pubblico, il miglioramento dei livelli di istruzione, la riqualificazione e ricollocazione professionale), Minsky riteneva che per combattere la povertà fosse essenziale garantire condizioni di piena occupazione indipendentemente dalle variazioni nelle prospettive di profitto a breve e lungo termine del settore privato. Egli si schierò così a favore del *Guaranteed Job Opportunity*

<sup>1</sup> Cfr. in particolare Beveridge ([1945] 1948, IV). Beveridge specificava che altre misure tese a migliorare l’organizzazione del mercato del lavoro e a fronteggiare specifiche strozzature settoriali non potranno che avere un ruolo sussidiario nell’assicurare la piena occupazione.

<sup>2</sup> Una analisi più approfondita di alcuni aspetti dei programmi di lavoro garantito è stata svolta in Levrero (2018).

*Program* proposto dal senatore Paul Simon, che prevedeva che lo Stato diventasse un dattore illimitato di lavoro in modo da rendere la domanda di lavoro infinitamente elastica in corrispondenza a un dato salario minimo fissato dallo Stato.

Nel concreto, il piano di Minsky – ripreso poi da Burgess e Mitchell (1989), Forstater (1998, 1999a), Harvey (1989), Mitchell (1998), Tcherneva (2007) e Wray (1998a) – consisteva nell’offrire a chiunque le richiedesse un certo ammontare massimo di ore settimanali di lavoro pubblico retribuite a un salario orario minimo fissato per legge e inferiore a quello prevalente nel settore privato per le mansioni di lavoro più basse. Nella visione di Minsky, queste ore di lavoro pubblico dovevano essere destinate a migliorare i parchi, organizzare servizi ricreativi, provvedere alla manutenzione degli edifici scolastici e alla cura delle persone, in termini simili a quanto fatto dalle *Civilian Conservation Troops* e dalla *Work Program Administration* dei programmi del *New Deal* di Roosevelt. Minsky riteneva infatti che gli usuali lavori pubblici non fossero in grado di combattere la povertà offrendo in genere lavoro a chi già benestante, e come Harvey (1989) sottolineava che i lavori di un programma di occupazione di ultima istanza dovrebbero essere ad alta intensità di lavoro e i servizi da esso offerti non sostituire quelli forniti dal settore privato<sup>3</sup>.

Come affermato anche da Wray (1998a), la proposta di Minsky intendeva così dotare le imprese private di una scorta pubblica di lavoro da cui attingere offrendo un salario vicino a quello minimo fissato dal programma ELR. In altre parole, il programma ELR agirebbe come un “luogo di stoccaggio” del lavoro quando non necessario al settore privato, e se amministrato in modo corretto potrebbe anche fornire un percorso di riqualificazione professionale nella misura in cui le qualifiche dei lavoratori disoccupati non corrispondano alle opportunità di lavoro esistenti nel settore privato. Lo Stato, dunque, diventerebbe un “market maker”, acquistando manodopera disoccupata al salario minimo e permettendone il “riacquisto” da parte del settore privato a un salario superiore a quel minimo.

Secondo i sostenitori del programma ELR, così facendo lo Stato raggiungerebbe contemporaneamente quattro obiettivi. Primo, nessuno accetterebbe più di lavorare a un salario al di sotto del minimo assicurato dal programma ELR cosicché vi sarà un effettivo pavimento per il salario e non si porrebbe più il problema «of what kind of labor is “covered” and what kind “uncovered” [by the minimum wage]» (Minsky, 1965a, p. 13). Secondo, poiché probabilmente vi sarà nelle famiglie con difficoltà economiche un aumento del numero di persone occupate o comunque delle ore complessivamente lavorate, il loro reddito familiare salirà al di sopra della soglia di povertà. Terzo, come Beveridge ([1945] 1948), Minsky vuole raggiungere un mercato del lavoro “stretto” che risulti favorevole a chi offre lavoro essendovi un numero di posti vacanti maggiore del numero di lavoratori disoccupati. E poiché, secondo Minsky (1965b), la curva di Phillips porta a una definizione di pieno impiego che si associa in realtà a condizioni di sottoutilizzo del lavoro, egli ritiene che con il suo programma si possa raggiungere un target di disoccupazione del 2% o anche meno, sufficiente comunque secondo Minsky ad assicurare i cambiamenti nella composizione e localizzazione dell’occupazione che derivano dal dinamismo tecnico, dalla mobilità volontaria del lavoro, dai mutamenti nella composizione della produzione<sup>4</sup>. Infine, secondo Wray (1998a) e altri autori che hanno riproposto l’idea

<sup>3</sup> Al riguardo Minsky pensava a progetti specifici presentati da agenzie nazionali ed enti locali, e ad agenzie di valutazione locali che dovevano decidere sulla priorità da assegnare ai progetti e su come allocare i lavoratori tra di essi, in particolare in presenza di un eccesso di domanda per qualche tipologia di lavoro.

<sup>4</sup> Rifiutando il target proposto dall’amministrazione Kennedy di un tasso di disoccupazione del 4%, per sostenere la sua argomentazione Minsky considera i dati sulla disoccupazione in Svezia, Regno Unito e Francia negli anni 1950-1967 che risultavano più bassi dei valori riscontrabili negli Stati Uniti. Wray (1998b) ha proposto come obiettivo

di Minsky dello Stato come occupatore di ultima istanza, con ciò non solo si garantirebbe la piena occupazione ma anche prezzi stabili e un aumento del prodotto potenziale riducendosi (cfr. Sen, 1999) i costi sociali della disoccupazione. L'unica condizione da rispettare per evitare tensioni inflazionistiche sarebbe quella di non fissare il salario del programma ELR a un livello troppo elevato in modo da minimizzare il rischio di aumenti dei prezzi e assicurare il passaggio dal bacino di lavoro del programma ELR al settore privato quando si abbia una ripresa della produzione in tale settore.

### 3. ALCUNI CALCOLI PER IL CASO ITALIANO

Prima di discutere i possibili ostacoli all'attuazione di un programma ELR (ELRP) e compararne l'efficacia rispetto ad altre politiche atte a garantire condizioni di piena occupazione, possiamo cercare di valutare le risorse finanziarie necessarie a implementarlo nel caso dell'Italia<sup>5</sup> utilizzando un metodo di calcolo simile a quello considerato da Minsky per gli Stati Uniti.

Le risorse richieste dall'ELRP dipenderanno in primo luogo dalle ipotesi che si fanno sul numero massimo di ore di lavoro settimanali offerte dal programma e sul salario orario che vi verrà corrisposto. Riguardo alle ore pro capite offerte, esse possono fissarsi in un massimo di 40 ore di lavoro settimanali. Per quanto riguarda invece la retribuzione ELR, poiché chi partecipa al programma svolge un'attività lavorativa, essa dovrà garantire a un lavoratore ELR a tempo pieno un salario mensile superiore alla linea di povertà assoluta<sup>6</sup> (e, se esistente, al sussidio di disoccupazione). Data però la funzione svolta dall'ELRP di stoccaggio del lavoro non utilizzato dal settore privato, il salario ELR dovrà essere inferiore alle retribuzioni nette minime dei lavoratori non qualificati del settore privato, e per aumentare l'incentivo a passare a questo settore (o a un'occupazione pubblica stabile) quando se ne presenti la possibilità, si potrà prevedere che i lavoratori ELR abbiano la copertura sanitaria e infortunistica ma non un "compenso aggiuntivo" per i contributi pensionistici.

Applicando queste ipotesi al caso specifico dell'Italia, poiché nel comparto metalmeccanico in base al contratto nazionale il salario netto mensile (spalmando nell'anno la tre-dicesima mensilità) si aggira per i lavoratori di primo e secondo livello in media intorno ai 1.200 euro, e poiché la linea di povertà assoluta per una persona singola che viva in un centro metropolitano è in media secondo l'Istat pari a circa 740 euro, si può (nelle condizioni attuali) fissare indicativamente il salario mensile ELR in 1.000 euro per ogni lavoratore impiegato 40 ore settimanali, corrispondente a 6,25 euro per ora lavorata.

Fissato il salario ELR, la spesa del programma dipenderà dal numero di persone che si ritiene potranno parteciparvi, e dunque, seguendo Minsky, da come si identifica una condizione di quasi-piena occupazione. Una prima possibilità è quella di calcolare semplicemente il numero di lavoratori che chiuderebbero il gap (si veda la figura 1) tra il tasso di disoccupazione effettivo  $U$  e il *non-accelerating inflation rate of unemployment* (NAIRU). In questo caso, con riferimento all'Italia, il tasso di disoccupazione dovrebbe abbassarsi di 2,3 punti e gli occupati ELRP risulterebbero pari a 630.000 unità. Tuttavia, il NAIRU è

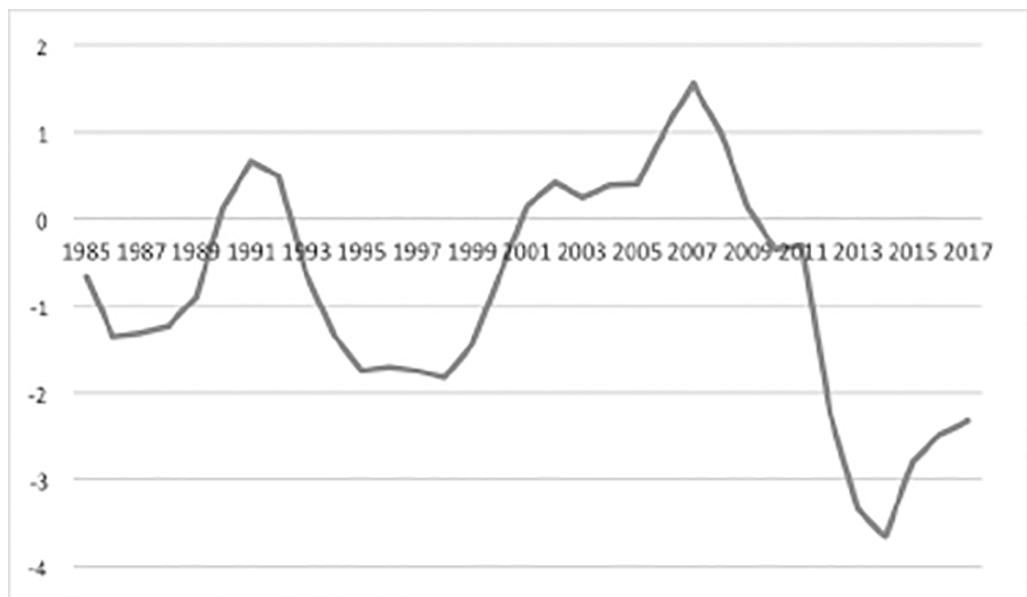
persino un tasso di disoccupazione pari a zero coerentemente con l'idea che chiunque voglia lavorare possa farlo al salario ELR.

<sup>5</sup> Calcoli simili sono stati avanzati da Esposito e Mastromatteo (2016) e da Foggi (2016, 2018). Per un confronto si veda Levrero (2018).

<sup>6</sup> Sulle differenze tra linee di povertà assoluta e salario di sussistenza di un lavoratore non qualificato, cfr. Levrero (2017).

variato nel tempo semplicemente seguendo il trend del tasso effettivo di disoccupazione e non sembra quindi rappresentare un tasso che possa considerarsi indipendente dal trend della domanda aggregata e riducibile solo con politiche dal lato dell'offerta. Pertanto, anche tenendo conto del numero di posti indiretti creati dallo stimolo fiscale determinato dall'ELRP, il valore ottenuto chiudendo il gap tra disoccupazione effettiva e disoccupazione "naturale" sembra sottostimare lo spreco di lavoro presente in Italia<sup>7</sup> e non corrispondere all'obiettivo di Beveridge e di Minsky di raggiungere un mercato del lavoro "stretto".

Figura 1. Il gap stimato tra NAIRU e tasso di disoccupazione effettivo in Italia (1985-2017)



Fonte: AMECO.

Un calcolo più conforme alla proposta di Minsky potrebbe essere quello di ottenere un tasso di disoccupazione pari al 4% come negli anni Sessanta del secolo scorso (con un aumento dell'occupazione di 2.055.470 unità), o pari al 2,5% stimando che questo sia il valore corrispondente al tasso di disoccupazione frizionale (il che implicherebbe un incremento dell'occupazione di 2.466.560 di unità)<sup>8</sup>. Tuttavia, dato che in Italia la sottoccupazione di lavoro è elevata e i tassi di partecipazione risultano più bassi che in altri Paesi (si veda la figura 2) e probabilmente aumenterebbero a fronte di un incremento nella domanda di lavoro per la presenza di lavoratori "scoraggiati", l'ammontare di lavoratori che potrebbero partecipare a un programma ELR dovrebbe piuttosto calcolarsi considerando il numero di lavoratori che sarebbe necessario occupare per impiegare pienamente un ammontare di forze di lavoro corrispondenti a un tasso di partecipazione

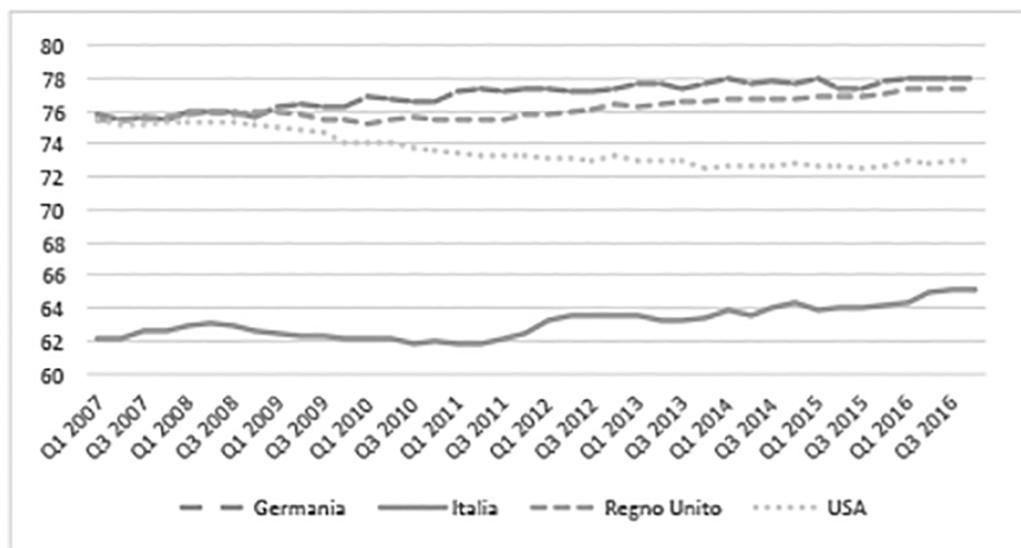
<sup>7</sup> Il co-movimento di  $U$  e del NAIRU tende d'altra parte a ridurre il gap tra queste due variabili.

<sup>8</sup> Per i calcoli si sono usati dati AMECO.

ad esempio almeno pari a quello osservabile negli Stati Uniti nel 2016<sup>9</sup>, ovvero il 73% della popolazione tra i 18 e i 65 anni. Poiché in questo caso le forze di lavoro in Italia sarebbero pari a 28.365.000 unità, i lavoratori coinvolti nel programma ELR corrisponderebbero a 4.110.000 unità.

Si noti che questa cifra non si discosta di molto dalla somma dei disoccupati e dei lavoratori scoraggiati rilevati nelle indagini Istat sul mercato del lavoro (corrispondente nel IV trimestre del 2017 a 4.446.000 unità). Il numero di lavoratori ELR potrebbe però anche essere maggiore tenendo conto che le forze di lavoro potenziali *complessive* risultano nello stesso periodo pari a 3.014.000 unità e che gli occupati totali a tempo parziale *involontari* risultano essere 2.618.000 unità. Per quanto parte di questi lavoratori potrebbero richiedere solo una partecipazione parziale al programma ELR, le condizioni attuali del mercato del lavoro italiano risultano perciò tali che una qualche limitazione all'accesso all'ELRP potrebbe essere necessaria, al contrario di quanto previsto da Minsky – il quale, tuttavia, riferiva la sua proposta a un ammontare limitato di disoccupazione strutturale e a un caso come quello statunitense di metà degli anni Sessanta del secolo scorso in cui il tasso di disoccupazione si aggirava intorno al 4%.

Figura 2. I tassi di partecipazione in Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti (2007-2016)



Fonte: AMECO.

<sup>9</sup> Valori più elevati si otterrebbero prendendo come riferimento il tasso di partecipazione pre-crisi del 75% comune a Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Si tratta comunque di calcoli solo indicativi, non essendo possibile "a priori" conoscere il numero di partecipanti a un programma ELR.

L'effetto complessivo dell'ELRP sull'occupazione e sul disavanzo dello Stato dipenderanno però, oltre che dalla spesa iniziale per il monte salari corrisposto dal programma<sup>10</sup>, dal valore del moltiplicatore fiscale, dall'elasticità dell'occupazione a variazioni nel prodotto interno lordo, e dalle entrate fiscali addizionali che l'incremento di reddito determinato dal programma potrà generare.

Riguardo al valore del moltiplicatore fiscale, per gli anni che precedono la crisi del 2007 le sue stime per l'Italia danno di solito valori che oscillano tra 0.6 e 1.2 (cfr. Giordano *et al.*, 2007; Caprioli, Momigliano, 2013), ma si ammette che si tratta di risultati che sono sensibili alla specificazione del modello (cfr. Cogan *et al.*, 2009; Blanchard, Leigh, 2013) e che i moltiplicatori fiscali risultano più alti in una fase ciclica di recessione (cfr. Parker, 2011) o in presenza di trappola della liquidità quando si ritiene che i meccanismi di sostituzione propri della teoria neoclassica non possano agire (attraverso vari canali) per spiazzare la spesa privata (cfr. Christiano *et al.*, 2011; Ramey, 2011). Anche senza discutere su un piano teorico la validità di tali meccanismi, il suggerimento che se ne trae è che, poiché normalmente si ha sottoutilizzo di lavoro e della capacità produttiva e la spesa privata risulta poco sensibile al tasso dell'interesse (cfr. per esempio Campbell, Mankiw, 1989; Chirinko *et al.*, 1999; Lawrence, 1991), di fatto la spesa pubblica stimolerà (piuttosto che spiazzare) i consumi e gli investimenti privati cosicché le stime disponibili del (tradizionale) moltiplicatore keynesiano potranno indicarci con sufficiente approssimazione gli effetti finali sul reddito di un incremento della spesa pubblica. Per i nostri calcoli ci baseremo pertanto sulle stime dei moltiplicatori fiscali effettuate da Pusch (2012), le quali, utilizzando le tavole input-output, tengono anche conto del contenuto di importazioni richiesto dalle diverse tipologie di spesa finale attribuendo così all'Italia un valore del moltiplicatore keynesiano pari a 1,8.

Con riferimento alla legge di Okun, l'elasticità dell'output a variazioni nel tasso di disoccupazione tende a variare nel tempo e nel corso del ciclo economico (cfr. Daly *et al.*, 2012), oscillando per l'Italia tra 1,9 e 2,8 punti percentuali (cfr. Ball *et al.*, 2013; Stock, Vogler-Ludwig, 2013). Anche in base ad alcuni calcoli relativi ai moltiplicatori settoriali dell'occupazione (cfr. Steher, Ward, 2012) ipotizzeremo qui che una diminuzione di un punto percentuale nel tasso di disoccupazione richieda un aumento del PIL di 2,3 punti percentuali. Si tratta di un valore non molto diverso da quello usato da Minsky per gli Stati Uniti con cui si stimerà l'incremento di occupazione nel settore privato  $N_p$  che deriva dall'aumento del PIL generato dal programma ELR, così determinando l'ammontare complessivo di occupazione creato dall'ELRP. Avremo  $\Delta N_p = 0.43 \frac{\Delta Y}{a}$  dove  $a = \frac{Y}{N}$  è il prodotto per occupato dell'anno 2017 secondo i dati della contabilità nazionale<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Nel calcolo del monte salari si farà l'ipotesi che i lavoratori coinvolti nell'ELRP richiedano tutti il massimo di ore di lavoro offerte dal programma.

<sup>11</sup> Per semplicità si ipotizza nel calcolo che la forza lavoro rimanga costante. Si noti che negli ultimi due anni l'elasticità dell'occupazione a variazioni nell'output sembra essere maggiore di quella qui considerata, e dunque il possibile incremento nell'occupazione complessiva a fronte dell'attuazione di un programma ELR maggiore di quello ipotizzato.

Tabella 1. Esempi di effetti dell'ELRP sull'occupazione e il deficit pubblico (b = miliardi di euro)

[1] $N_{ELRP}$	[2] $w_{ELRP}N_{ELRP} = \Delta G$	[3] $\Delta Y = 1,8\Delta G$	[4] $\Delta N_p = 0,43(\Delta Y/a)$	[5] $\Delta N = (1) + (4)$	[6] $t\Delta Y$	[7] $\Delta(G - T)$
630.000	7,56 b.	13,6 b.	85.000	715.007	4,08 b.	3,48 b.
2.466.560	29,6 b.	53,3 b.	333.152	2.799.712	15,9 b.	13,6 b.
4.110.000	49,3 b.	88,7 b.	554.421	4.664.421	26,6 b.	22,7 b.

La tabella 1 mostra la spesa per il programma ELR  $\Delta G = w_{ELRP}N_{ELRP}$ , la variazione nel prodotto interno lordo che ne seguirebbe  $\Delta Y$  e l'incremento complessivo di occupazione  $\Delta N = N_{ELRP} + \Delta N_p$  calcolati in base ai diversi scenari sopra indicati e a un salario *annuale* netto di 12.000 euro corrisposto a ogni lavoratore a tempo pieno occupato nel programma. Se consideriamo l'ultimo caso, quello corrispondente a circa 4 milioni di lavoratori coinvolti, la spesa per il programma ammonterebbe a circa il 3% del PIL ai prezzi di mercato del 2016, con una creazione di 4.6 milioni di posti di lavoro (colonna 5) e un aumento del deficit fiscale di 22.7 miliardi di euro (colonna 7) quando si applichi un'aliquota fiscale media pari al 30%<sup>12</sup>. Naturalmente il deficit potrebbe essere minore considerando i risparmi che si avrebbero nell'ammontare di altri trasferimenti alle famiglie. Tuttavia si dovrà al riguardo tenere in considerazione che l'attuazione del programma ELR implicherà altri costi oltre al pagamento dei salari (per l'acquisto di beni intermedi dal settore privato e costi amministrativi) e che la riduzione dei trasferimenti sociali avrà un effetto di contrazione del reddito e dunque delle entrate fiscali, agendo dunque in direzione opposta alla spesa del programma ELR. Si è così per semplicità assunto che queste variazioni nella spesa e nelle entrate fiscali del settore pubblico si compensino tra loro, e che quindi i calcoli riportati nella tabella 1 possano darci una indicazione di massima degli effetti dell'ELRP sull'occupazione e il deficit pubblico.

#### 4. IL DIBATTITO SUGLI OSTACOLI ALL'ATTUAZIONE DELLA PROPOSTA DI MINSKY

In *Policy and Poverty* Minsky (1969, p. 5) osservava che

[...] an essential step in designing programs is to determine whether forces exist which would make a program ineffective, and whether a particular policy goal is in fact impossible to achieve – perhaps given some set of non-negotiable institutional characteristics – or whether the difficulty arises because the policy instruments that are being proposed are not efficient.

<sup>12</sup> Si fa qui l'ipotesi che le imposte addizionali *dirette* e *indirette* derivanti dall'incremento di reddito ipotizzato possano equivalere a quelle che si otterrebbero con una aliquota fiscale del 30%.

Possiamo trasformare l'affermazione di Minsky in due domande tra loro connesse, ovvero se ci sono e quali siano gli ostacoli all'attuazione di un programma ELR, e se questo possa comunque considerarsi la politica migliore per raggiungere l'obiettivo della piena occupazione. Come vedremo, alcuni ostacoli sono comuni a qualsiasi politica che tenda al pieno impiego attraverso un incremento della domanda aggregata, mentre altri sembrano specifici al programma ELR, sollevando con ciò dubbi sulla sua efficacia.

Riguardo agli ostacoli che si presenterebbero anche in presenza di altre politiche pubbliche per la piena occupazione, Minsky stesso riconosce che l'ELRP potrebbe incontrare la barriera "esterna" del saldo della bilancia dei pagamenti, una barriera inflazionistica e vincoli di natura politica. Minsky nota così che l'obiettivo di mantenere un valore stabile della valuta nazionale potrebbe rappresentare «una effettiva barriera operativa a politiche monetarie e fiscali espansive» poiché, ad esempio, misure monetarie espansive potrebbero non essere possibili per la necessità di evitare fuoruscite di capitali a breve termine dal Paese considerato (cfr. Minsky, 1965a, p. 11). Inoltre, l'aumento del prodotto interno lordo e un mercato del lavoro "stretto" peggiorerebbero la bilancia commerciale per l'aumento delle importazioni e dei prezzi dei beni esportati. Minsky conclude che «non c'è dubbio che le politiche economiche espansive possano incontrare un vincolo del genere», e nei suoi lavori del 1965 e del 1968 propone di «sbarazzarsi del gold standard», controllare i movimenti di capitale e usare i dazi per ridurre il vincolo della bilancia dei pagamenti. Egli non fa cenno a politiche di sostituzione delle importazioni, ma nota che un allargamento del mercato interno potrà ridurre gli investimenti all'estero quando la loro causa stia nella ricerca di mercati di sbocco per le imprese statunitensi.

Se l'abbandono del *gold exchange standard* e la possibilità di attuare misure tese a ridurre la propensione a importare porta ad esempio Wray (1998a) ad affermare che non esisterebbe allo stato attuale alcun vincolo per gli Stati Uniti ad adottare un programma ELR o altre politiche di *deficit spending*<sup>13</sup>, Minsky sottolinea, però, che il deprezzamento del cambio a seguito di un deficit della bilancia dei pagamenti potrebbe alimentare un'altra barriera a politiche per la piena occupazione, ovvero la barriera inflazionistica. Il deprezzamento del cambio, l'aumento dei salari minimi<sup>14</sup> e del salario dei lavoratori meno qualificati relativamente a quello dei lavoratori più qualificati, il ridursi dell'offerta di manodopera per imprese che paghino salari sotto gli standard minimi e, ovviamente, la riduzione della disoccupazione e della povertà, potrebbero infatti per Minsky innescare un'accelerazione dei prezzi e una inflazione da salari<sup>15</sup>.

Il reale peso della barriera inflazionistica è stato al centro del dibattito sul programma ELR. Mentre Minsky non sottovalutava il problema e considerava necessarie politiche dei redditi che controllassero l'andamento dei salari monetari e dei prezzi, e inoltre, riprendendo il modello di Baumol, richiamava l'attenzione sul rischio che, in presenza di salari uniformi, un'espansione più rapida dei settori a bassa produttività potesse alimentare la crescita dei prezzi, Wray e Mitchell hanno teso a negare la rilevanza di questa "barriera" a differenza di quanto argomentato da Seccareccia (2004) e Sawyer (2003).

<sup>13</sup> La situazione sarebbe ovviamente più complessa per un Paese la cui moneta non sia considerata valuta di riserva internazionale, come invece avviene per il dollaro.

<sup>14</sup> Minsky pensava che all'inizio il salario minimo dell'ELRP dovesse essere pari al 60% del salario mediano ma che poi dovesse crescere più del salario mediano per ridurre i differenziali salariali.

<sup>15</sup> Anche la necessità di difendere il valore reale dei trasferimenti pubblici potrebbe finire per spingere verso l'alto i prezzi.

Si può concordare con Wray (1998a) che l'inflazione da domanda non sia alla radice del problema<sup>16</sup>. Se vi è disoccupazione, infatti, ciò significa che il risparmio potenziale netto del settore privato risulta maggiore di quello effettivo. Pertanto «government can safely increase its deficit spending, lowering involuntary unemployment, to satisfy the excess desired net saving of the population» (Wray, 1997, p. 5)<sup>17</sup>.

Meno convincente è l'idea che l'ELRP non possa alimentare un'inflazione da costi. La tesi di Wray è che, essendo i lavoratori ELR e quelli del settore privato stretti sostituti, il settore privato potrebbe ottenere lavoratori dalla "scorta di lavoro" rappresentata dal programma ELR offrendo un salario maggiore di quello corrisposto nell'ELRP. Ciò risulterebbe conveniente per le imprese perché il programma ELR eviterebbe che i lavoratori rimasti disoccupati perdano le loro specializzazioni. Inoltre, per questa ragione, il programma ELR consentirebbe di aumentare il prodotto potenziale ed avrebbe pertanto un effetto di calmierare i prezzi. Se poi la fissazione di un salario minimo o una sua crescita determinasse una pressione al rialzo sui prezzi in qualche settore, Wray ritiene che ciò porterebbe a un aumento solo *una tantum* dei prezzi. Non avrebbe infatti senso pensare a una spirale prezzi-salari perché ogni lavoratore saprebbe che se cercasse di ottenere un salario più alto lo potrebbe fare solo ad un costo crescente derivante dal rischio (via via maggiore) di diventare un lavoratore ELR retribuito con un salario più basso (cfr. Wray, 1997, p. 6).

Il fatto che possa esservi qualcosa che non torna in questa argomentazione contro ciò che essi chiamano "la vecchia teoria marxiana dell'esercito industriale di riserva" sembra essere ammesso da Wray stesso (1997) e da Mitchell (1998) quando sostengono che, se il bacino dell'ELRP si riducesse troppo in una fase espansiva così fallendo nell'agire da "buffer stock" che stabilizza prezzi e salari, allora il governo dovrebbe aumentare le tasse o ridurre la spesa pubblica allo scopo di stabilizzare i prezzi. Essi infatti introducono in questo modo nell'analisi la nozione di un rapporto tra lavoro ELR e occupazione complessiva per cui l'inflazione non accelera (*non-accelerating inflation buffer stock employment ratio* NAIBER) che ha delle similarità con il NAIRU, nel senso che l'ammontare ottimo di occupati nell'ELRP  $N_{ELRP}^*$  che ricevono un salario minimo e sono pronti a sostituire i lavoratori privati quando richiesto dovrebbe essere sufficientemente alto da minacciare i lavoratori del settore privato (cfr. Wray, 1998b, pp. 144-5), ammettendo così implicitamente che si ha bisogno di qualcosa che ponga sotto controllo le richieste salariali in tale settore.

Va poi notato che il riferimento al NAIBER compromette l'obiettivo dell'ELRP di raggiungere un mercato del lavoro "stretto" come proposto da Minsky perché il meccanismo

<sup>16</sup> Con riferimento all'inflazione da domanda, Minsky stesso sottolineava che, se vi è sotto-utilizzo della capacità produttiva, sarà possibile, senza effetti sui prezzi, un tasso di crescita maggiore di quello che si avrebbe nell'ipotesi di un continuo pieno utilizzo della capacità produttiva. Quando però si ammetta che un grado di utilizzo della capacità produttiva maggiore di quello normale genera risparmi addizionali per unità di capitale e una crescita della stessa capacità produttiva (cfr. Garegnani, 1992), a meno di specifiche ma temporanee strozzature settoriali il rischio che si manifesti un eccesso della domanda in termini nominali rispetto all'offerta potrà concretizzarsi solo in presenza di un'effettiva carenza di lavoro. E ciò si verificherà solo quando si sia esaurita la possibilità di adeguare l'offerta di lavoro alla domanda tramite variazioni nei tassi di partecipazione, nell'orario di lavoro, nei flussi migratori e così via.

<sup>17</sup> Considerando l'identità contabile  $S - I = (G - T) + NX$ , dove NX sono le esportazioni nette, Wray osserva che, quando l'ammontare  $S^*$  dei risparmi di pieno impiego è maggiore degli investimenti del settore privato dell'economia, ad esempio perché  $S^*$  è aumentato o gli investimenti I sono diminuiti, si avrà una pressione deflazionistica che potrà essere compensata dal deficit pubblico  $G - T$  che garantirà che i risparmi effettivi si mantengano al livello "desiderato" o potenziale. Secondo Wray, tuttavia, il programma ELR non eliminerebbe il ciclo economico perché con il peggioramento delle aspettative del settore privato e pertanto un ammontare di risparmi  $S < S^*$ , i lavoratori che perdono il lavoro nel settore privato saranno rimpiazzati da lavori nel programma ELR pagati al salario minimo. Poiché allora  $(G - T)$  non crescerà esattamente di quanto sarà caduta la spesa privata, l'equilibrio nel mercato dei prodotti sarà comunque raggiunto a un livello di reddito (e dunque di risparmi) minore di quello potenziale.

canismo proposto prevede che, ogniqualvolta la “scorta di lavoro” rappresentata dai lavoratori coinvolti nel programma ELR cade al di sotto del livello richiesto dal NAIBER così permettendo all’infrazione di crescere, si adottino politiche anticicliche di stabilizzazione dei prezzi attraverso un aumento della tassazione o una riduzione della spesa pubblica (cfr. Mitchell, 1998). Come sottolineato da Seccareccia (2004), si tratterebbe di una forma mascherata del meccanismo solitamente considerato facendo riferimento alla curva di Phillips.

Inoltre, contrariamente a quanto argomentato da Wray e Mitchell, il NAIBER =  $\frac{N_{ELRP}^*}{LF}$  potrebbe essere maggiore e non minore del NAIRU =  $\frac{y^*}{LF}$ . Wray e Mitchell suggeriscono il contrario perché, come già detto, essi ritengono che i lavoratori grazie al programma ELR risulterebbero nel complesso più efficienti. Come però notato da Sawyer (2003), se il salario ELRP è maggiore dei sussidi di disoccupazione, e il programma ELR riduce comunque l’incertezza di ottenere un’occupazione, ciò probabilmente accrescerà il salario di riserva dei lavoratori e la loro forza nella contrattazione salariale, portando così a un minore sforzo lavorativo per lo stesso salario reale, o a una spirale inflazionistica qualora non si ottenga attraverso l’incremento dei salari monetari un salario reale più elevato come desiderato dai lavoratori nelle mutate circostanze. Peraltra, almeno inizialmente, gli effetti del programma ELR sulla domanda aggregata potranno aumentare l’ampiezza dell’occupazione nel settore privato, rafforzando così anche per questa via la loro posizione nella contrattazione salariale (cfr. anche Halevi, Kriesler, 2001). Pertanto, dato che in queste circostanze, per assicurare la stabilità dei prezzi, sarebbe necessario un più basso ammontare di occupazione nel settore privato (o anche nel settore pubblico a prescindere dall’ELRP), il NAIBER potrà essere maggiore, e non minore, del NAIRU<sup>18</sup>, con una percentuale di forza lavoro che svolge un lavoro “nella riserva dell’ELRP” che è maggiore di quella dei disoccupati nel caso del NAIRU.

L’interpretazione qui data del NAIRU fa riferimento alla necessità che vi sia disoccupazione per disciplinare i lavoratori e ottenere la produttività richiesta (cfr. al riguardo Marx, 1867; Kalecki, 1943; Shapiro, Stiglitz, 1984; Bowles, Boyer, 1998). Come sopra argomentato, un problema analogo sorge con il programma ELR. La perdita di reddito derivante dalla differenza tra il salario ELR e il salario del settore privato, così come il tempo di permanenza nel programma ELR (direttamente legato all’ampiezza del bacino di lavoratori nell’ELRP che influenza sulla probabilità di ottenere un lavoro nel settore privato), dovrebbero essere tali da disciplinare i lavoratori.

Come evidenziato da Seccareccia (2004), sono allora possibili due scenari attuando un programma ELR. Il primo si ha con un saggio di salario ELR basso o comunque vicino al livello del sussidio di disoccupazione. In questo caso, non sorgerà un rischio di inflazione, ma il programma ERL difficilmente potrà distinguersi da un tradizionale sistema di *workfare*, e non intaccherà realmente le situazioni di povertà e le diseguaglianze nella

<sup>18</sup> Per Sawyer (2003) ciò deriverebbe dall’aumento dei salari reali determinato da uno spostamento verso l’alto della curva salario-efficienza lavorativa perché assume una curva di domanda di lavoro da parte delle imprese decrescente. Senza entrare nei limiti teorici di tale curva decrescente, qui si è seguito Seccareccia (2004), il quale ipotizza di contro una domanda di lavoro del settore privato definita dalla relazione  $L_d = [(1/a)/(1 - c_w w/a)]A$  assumendo una funzione di produzione lineare  $Y = aN$ , dove  $c_w$  è la propensione al consumo dei lavoratori,  $w$  il saggio di salario e  $A$  il livello della domanda autonoma. È su questa base che si è argomentato che un aumento nel monte salari complessivo quando il salario ELR risulta maggiore del sussidio di disoccupazione porterebbe a un aumento dell’occupazione nel settore privato dell’economia. In questo contesto, il calcolo del NAIBER potrebbe semplicemente desumersi dall’ammontare di occupazione del settore privato relativamente alla quantità disponibile di lavoro in corrispondenza del quale l’infrazione non accelerava per il fatto che il salario reale desiderato dai lavoratori nella contrattazione salariale risulta pari al salario reale che è compatibile con i margini di profitto fissati dalle imprese.

distribuzione del reddito. Inoltre, vi potrà essere il rischio di una pressione verso il basso dei salari sia nel settore privato<sup>19</sup>, specialmente nel caso dei lavoratori non qualificati, che nel settore pubblico laddove lo Stato, per ridimensionare la spesa pubblica e “far cassa”, sia tentato di utilizzare i lavoratori ELR per ridurre il numero di impiegati pubblici che godono di protezione sindacale e salari più elevati (cfr. Halevi, Kriesler, 2001).

Il secondo scenario è quello di un alto salario ELR che, come notato da Minsky, porterebbe a una inflazione strisciante se i lavoratori qualificati tentassero di difendere i precedenti differenziali salariali, e comunque a maggiori richieste salariali da parte del complesso dei lavoratori per ottenere un cambiamento nella distribuzione del reddito a favore dei lavoratori (si veda anche Aspromourgos, 2000). Se ciò sarà traslato solo sui prezzi o se porterà anche a un incremento dei salari reali dipenderà da un insieme di circostanze, tra cui la pressione della concorrenza internazionale e la posizione di forza dei lavoratori nella contrattazione salariale (cfr. Levrero, 2013). Il punto comunque è che, contrariamente a quanto affermato da Mitchell (1998), l’ELRP non potrà concepirsi come anti-inflazionistico a differenza delle “tradizionali” politiche keynesiane che determinano un mercato del lavoro “stretto”. Di conseguenza, le preoccupazioni di Minsky riguardo ai rischi di inflazione non potranno essere sottovalutate quando si prospettano queste politiche.

Fin qui abbiamo considerato ostacoli che sono comuni a tutte le politiche per la piena occupazione. Ci sono tuttavia alcuni aspetti che riguardano in modo specifico il programma ELR che devono essere considerati nel valutarne l’efficacia. Il primo aspetto concerne proprio il rischio di inflazione perché il conflitto distributivo potrà essere attenuato da incrementi di produttività e specifiche spese sociali. Per loro natura le spese dell’ELRP massimizzano il numero di posti di lavoro creati da ogni euro di spesa pubblica. Tuttavia, proprio per questo, la spesa del programma ELR, a differenza ad esempio degli investimenti pubblici, aumenterà la produttività del sistema economico solo indirettamente, ovvero attraverso l’effetto che l’incremento di reddito potrà avere sugli investimenti e dunque sulla produttività del lavoro. Inoltre l’ELRP potrebbe distogliere risorse destinate ad alcune priorità sociali (cfr. Kalecki, 1943, p. 368) come l’istruzione pubblica, l’assistenza sanitaria e le politiche per l’abitazione che, se soddisfatte, tendono a ridurre il conflitto distributivo.

Secondo, come già sottolineato, i lavori del programma ELR potrebbero sostituire il lavoro pubblico stabile, e se forniscono servizi utili per la società, non è chiaro perché questi non debbano essere prodotti da occupati stabili del settore pubblico<sup>20</sup>. Ancora, poiché l’ELRP prevede la realizzazione di progetti approvati da autorità locali e statali, un elevato turnover dei lavoratori ELRP potrebbe essere incompatibile con l’esecuzione di questi progetti, mentre d’altra parte l’obbligo di comunicare con un certo anticipo l’uscita dal bacino dell’ELRP risulterebbe in contrasto con la sua natura di “buffer stock” per il settore privato.

Tutto ciò non significa che il programma ELR non possa avere una sua utilità. Come notato da Wray, un programma pubblico che aumenti la spesa corrente e socializzi una quota degli investimenti per assicurare la piena occupazione non sarebbe comunque in

<sup>19</sup> Ciò potrà accadere tanto più il salario minimo vigente nel settore privato risulta più elevato del salario di sussistenza.

<sup>20</sup> Si può notare che tale critica non sembra potersi applicare al programma ELR proposto da Forstater (1999a, 1999b) che si configura in realtà come un piano straordinario di spesa pubblica per l’ambiente che, piuttosto che “pompare” genericamente domanda al settore privato, si pone anche lo scopo di modificare la composizione della produzione e le tecniche di produzione adottate.

grado di mantenere questa condizione in modo continuo, cosicché il programma ELR potrebbe essere una politica di “fine tuning” utile allo scopo. Ciò significa però che l’ELRP dovrebbe concepirsi come un complemento, e non un sostituto, delle “tradizionali” politiche keynesiane per la piena occupazione, a differenza di quanto sostenuto da molti fautori di questo programma.

Ma come dovrebbero essere finanziate queste politiche per il pieno impiego? Aspromourgos (2000) e King (2001) le considerano troppo costose e tali da portare probabilmente a deficit pubblici insostenibili. Non è chiaro, tuttavia, in che senso tali deficit dovrebbero risultare insostenibili. Essi ammettono infatti che, se lo Stato è sovrano nell’emissione di moneta, la spesa pubblica non è limitata dall’entità delle imposte e dall’emissione di titoli (cfr. Lerner, 1943) e potrebbe essere finanziata semplicemente con un accreditamento sul conto del Tesoro presso la Banca Centrale<sup>21</sup>. Se poi ciò determinasse una discrepanza tra il tasso di interesse effettivo e quello target della Banca Centrale per un eccesso di riserve, la vendita di titoli da parte delle autorità monetarie potrebbe essere sufficiente ad assorbire tale eccesso<sup>22</sup>. L’aumento di reddito che deriva dalla spesa pubblica compenserebbe d’altra parte almeno in parte l’iniziale deficit pubblico e, soprattutto, materializzerebbe risparmi privati che altrimenti non si sarebbero verificati (cfr. Ciccone, 2002). Non si avrebbe quindi alcun spiazzamento della spesa privata ad opera della spesa pubblica, e l’incremento di ricchezza del settore privato prenderà almeno inizialmente la forma con cui il deficit pubblico è stato finanziato<sup>23</sup>.

Questo avverrà ovviamente anche se il finanziamento consistesse di titoli di debito emessi dallo Stato. Ciò tuttavia non implica necessariamente un incremento del rapporto debito pubblico/PIL qualora il tasso di crescita dell’economia alimentato dalle politiche keynesiane risultasse maggiore del tasso di interesse reale<sup>24</sup>. Inoltre, se anche questo rapporto dovesse crescere, nessuna chiara nozione di sostenibilità del debito pubblico è stata avanzata, a meno di non introdurre ipotesi stringenti che limitano la possibilità dello Stato di posporre i propri debiti<sup>25</sup>.

In realtà l’unica *ratio* per le critiche di Aspromourgos (2000) e Sawyer (2003) alle politiche di *deficit spending* sta nella possibilità che lo Stato non sia in grado per queste politiche di ottenere un tasso di interesse desiderato e che aggiustamenti di portafoglio da parte del settore privato determinino un’elevata variabilità dei tassi di interesse sui titoli pubblici e nel tasso di cambio. Tuttavia, a meno di non riferirsi a un tasso di interesse “naturale” determinato da forze di natura reale, o a piccole economie aperte agli scambi internazionali,

<sup>21</sup> Come notava Beveridge ([1945] 1948, p. 199) «[n]elle questioni finanziarie, lo Stato si trova in una posizione diversa da qualunque privato cittadino o associazione di privati cittadini; esso è in grado di avere il controllo del denaro anziché esserne controllato».

<sup>22</sup> Si avrà  $(G-T)+iB=dM^d + dM^u + dB$ , dove  $dM^u$  è la variazione nell’eccesso di riserve del sistema bancario,  $dM^d$  la variazione desiderata nella moneta ad alto potenziale (HPM) tenuta dal pubblico e dal sistema bancario, e  $dB$  è la variazione nello stock di debito pubblico. In un’economia chiusa, ciò significa che  $S = I + dHPM + dB$ .

<sup>23</sup> Si ipotizza qui che la moneta sia endogena, che il reddito non sia al suo livello potenziale (ovvero, che vi siano margini per un aumento del risparmio privato a fronte di incrementi della spesa pubblica) e che gli investimenti privati dipendano principalmente dalle variazioni attese della domanda di beni e servizi, piuttosto che dal tasso di interesse.

<sup>24</sup> Nell’Appendice C di Beveridge (1945), Kaldor specifica anche che gli interessi pagati sul debito pubblico aumentano il reddito di alcuni cittadini dello stesso ammontare delle tasse che sarebbero necessarie per pagargli cosicché queste non determinerebbero alcuna riduzione della ricchezza del settore privato (sebbene naturalmente avrebbero effetti redistributivi). Kaldor specifica poi che, se il tasso di interesse è basso, il debito pubblico potrebbe crescere mantenendo lo stesso rapporto con il reddito senza che crescano o persino diminuiscano le aliquote fiscali.

<sup>25</sup> In particolare si dovrà introdurre un orizzonte temporale definito per ripagare il debito. Si noti che spesso la sostenibilità del debito pubblico è stata identificata con la costanza del rapporto debito pubblico/PIL senza tuttavia specificare qual sarebbe il valore ottimo di tale rapporto.

nali, o ancora a economie con un elevato debito estero, si dovrà riconoscere che le autorità monetarie riescono di solito a controllare la struttura dei tassi di interesse, e che la loro azione e l'introduzione di controlli sui movimenti di capitale potrebbero fronteggiare questi fenomeni di variabilità dei tassi e i loro effetti sul costo del servizio del debito pubblico.

### 5. ALCUNE OSSERVAZIONI FINALI

Vi possono però essere dei vincoli sul deficit pubblico stabiliti per legge che limitano la possibilità di attuare politiche fiscali espansive, e questo è il caso in cui l'Italia si trova a operare, in particolare<sup>26</sup> dopo l'adesione alla moneta unica e al Trattato di Maastricht. Il programma ELR o altre politiche keynesiane di spesa pubblica in disavanzo non sono infatti più finanziabili con moneta, e il *fiscal compact*, se applicato, limiterebbe o impedirebbe il loro finanziamento anche attraverso l'emissione di titoli di Stato o la tassazione, dato l'obiettivo che vi si prevede di portare il rapporto debito pubblico/PIL al 60% in un lasso di tempo sostanzialmente breve. Politiche keynesiane di sostegno alla domanda aggregata dovrebbero pertanto derogare a quanto previsto dai trattati europei nella convinzione che vi sarebbe altrimenti un'ingente distruzione di ricchezza netta del settore privato e che una riduzione del rapporto debito pubblico/PIL potrà piuttosto ottenersi con un aumento nel tempo del denominatore di quel rapporto tramite aumenti di spesa pubblica e azioni volte ad accrescere il valore del moltiplicatore keynesiano<sup>27</sup>.

Benché siano state avanzate anche altre proposte per il finanziamento del programma ELR o di programmi simili (dal prendere a prestito dalla Banca europea per gli investimenti – BEI – all'emissione di obbligazioni a lungo termine, fino a un aumento della tassazione sulla ricchezza dei ceti più ricchi della popolazione)<sup>28</sup>, quanto appena detto ci rimanda all'affermazione di Minsky circa la necessità di costruire istituzioni e strutture economiche che siano in grado di garantire condizioni di piena occupazione<sup>29</sup>, rimuovendo gli ostacoli che ne impediscono l'attuazione. Così, qualsiasi cosa che aumenti il valore del moltiplicatore keynesiano (ovvero, misure che portino a una più alta propensione al consumo e a una minore propensione all'importazione), o che stimoli l'investimento privato e le esportazioni, ridurrebbe l'ammontare di spesa pubblica necessario a raggiungere la piena occupazione. Inoltre, qualsiasi cosa che riduca il vincolo estero e fronteggi la barriera inflazionistica associata alla piena occupazione (come ad esempio un aumento della

<sup>26</sup> Vincoli a politiche fiscali e monetarie espansive erano già stati posti nel nostro Paese a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso con il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia, l'adesione al Sistema monetario europeo (SME) e la liberalizzazione dei movimenti di capitale, a cui è seguita, in presenza di elevati tassi di interesse, una rapida crescita del rapporto debito pubblico/PIL.

<sup>27</sup> Cfr. al riguardo Ciccone (2002). Si potrà ottenere un trend decrescente del rapporto debito pubblico/PIL tanto più quanto più basso risulterà il tasso di interesse (e dunque minori i flussi addizionali degli interessi da pagare sul debito pubblico), quanto più elevata risulterà la reattività degli investimenti privati a incrementi del reddito e quanto più alto sarà il valore del moltiplicatore keynesiano.

<sup>28</sup> Si è anche sostenuto che l'aumento delle forze di lavoro associato a tali programmi, determinando un aumento del prodotto potenziale, possa aprire margini per un loro finanziamento in deficit anche rimanendo nell'ambito degli attuali trattati europei poiché si avrebbe un aumento iniziale del gap negativo tra prodotto effettivo e prodotto potenziale. Tale idea sembra non tener conto, tuttavia, dell'aumento del PIL che questi programmi determineranno e che l'*output gap* preso in considerazione dalla Commissione europea per il calcolo del deficit di bilancio consentito nel periodo t è comunque quello del periodo precedente (cfr. European Commission, 2017).

<sup>29</sup> Nel caso specifico del nostro Paese, questo richiederebbe un cambiamento radicale nelle strutture dell'Unione europea.

produttività del lavoro e politiche dei redditi che tengano sotto controllo i salari monetari, i margini di profitto delle imprese e le tariffe pubbliche) prolungherebbe il mantenimento nel tempo di tali elevati livelli di occupazione. È anche possibile che, in presenza di una crescente disoccupazione tecnologica, altre misure, come la riduzione dell'orario di lavoro, possano risultare necessarie allo scopo.

Tuttavia, come evidenziato da Kalecki (1943), la piena occupazione, se è vantaggiosa per i lavoratori, incontra ostacoli politici dal lato del capitale. Come ci indica la fine della cosiddetta “età dell’oro del capitalismo” che si ha dopo la Seconda guerra mondiale fino agli anni Settanta del secolo scorso (cfr. Marglin, Schor, 1992), lo spostamento di potere e di reddito a favore dei lavoratori che si verifica in quegli anni di relativa alta occupazione nei principali Paesi industrializzati ha portato a una forte reazione contro le politiche keynesiane di pieno impiego e a cambiamenti istituzionali che hanno ridotto il potere contrattuale dei lavoratori. Una riproposizione di quelle politiche e l’attuazione di un programma ELR dovrebbero perciò passare attraverso l’accettazione di alcuni “elementi istituzionali non negoziabili”, tra cui il rispetto del dettato costituzionale del diritto al lavoro e a una vita dignitosa. Tali elementi “non negoziabili” avrebbero certo portato a realizzare quei programmi, per i quali, come visto, le risorse finanziarie necessarie a implementarli non sono maggiori di quelle richieste da altri provvedimenti già presi o ora in discussione, dagli sgravi fiscali per i contratti a tutele crescenti, agli interventi a sostegno del sistema bancario, alla *flat tax*.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALBERTI M. (2016), *Senza lavoro. La disoccupazione in Italia dall’Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- ASPROMOURGOS T. (2000), *Is an employer-of-last-resort policy sustainable? A Review Article*, “Review of Political Economy”, 12, 2, pp. 141-55.
- BALDWIN R., TEULINGS C. (eds.) (2014), *Secular stagnation: Facts, causes and cures*, A VoxEu.org Book, CEPR Press.
- BALL L. M., LEIGH D., LOUNGANI P. (2013), *Okun’s law: Fit at fifty?*, “NBER Working Paper”, No. 18668.
- BEVERIDGE W. H. (1945) *Full employment in a free society*, W. W. Norton & Company, Inc., New York (ed. it. Einaudi, Torino 1948).
- BLANCHARD O. J., LEIGH D. (2013), *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, “NBER Working Paper”, No 18879, February.
- BOWLES S., BOYER R. (1998), *Labor discipline and aggregate demand: A macroeconomic model*, “American Economic Review”, 78, 2, pp. 395-400.
- BURGESS J., MITCHELL W. F. (1998), *Unemployment, human rights and full employment policy in Australia*, in M. Jones, P. Kreisler (eds.), *Globalization, human rights, and civil society*, Prospect Press, Sydney.
- CAMPBELL J. Y., MANKIW N. G. (1989), *Consumption, income and interest rates: Reinterpreting the time series evidence*, “NBER Macroeconomics Annual 1989”, 4, pp. 185-246.
- CAPRIOLI F., MOMIGLIANO S. (2013), *The macroeconomic effects of expenditure shocks during good and bad times*, in Banca d’Italia, *Fiscal policy and growth*, July.
- CHIRINKO R. S., FAZZARI S. M., MEYER A. P. (1999), *How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data*, “Journal of Public Economics”, 74, October, pp. 53-80.
- CHRISTIANO L. J., EICHENBAUM M., REBELO S. (2011), *When is the government spending multiplier large?*, “Journal of Political Economy”, 119, 1, pp. 78-121.
- CICcone R. (2002), *Debito pubblico, Domanda aggregata e Accumulazione*, Aracne, Roma.
- COGAN J., CWIK T., TAYLOR J., WIELAND V. (2009), *New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers*, “ECB, Working Paper”, No. 1090.
- DALY M., FERNALD J., JORDA O., NECHIO F. (2012), ‘*Okun’s macroscope: Output and employment after the great recession*’, “Federal Reserve Bank of San Francisco”.

- ESPOSITO L., MASTROMATTEO G. (2016), *Programma di impiego pubblico di ultima istanza*, in <http://memmt.info/site/wp-content/uploads/2016/04/Programma-di-ImpiegoPubblico-di-Ultima-Istanza.pdf>.
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *Vade Mecum on the stability and growth pact*, "Institutional Paper 052", March.
- FOGGI J. (2016), *Reddito minimo e piena occupazione. Nota sull'idea dei programmi di lavoro garantito o di occupazione di ultima istanza*, "Bollettino telematico di filosofia politica".
- ID. (2018), *Reddito minimo e piena occupazione. Note sul programma di lavoro garantito o di occupazione di ultima Istanza*, in Id. (a cura di), *Un piano per la piena occupazione. La proposta dei programmi di lavoro garantito*, Castelvecchi, Roma, in corso di pubblicazione.
- FORSTATER M. (1998), *Flexible full employment: Structural implications of discretionary public sector employment*, "Journal of Economic Issues", 32, 2.
- ID. (1999a), *Functional finance and full employment: Lessons from Lerner for today*, "Journal of Economic Issues", 33, 2.
- ID. (1999b), *Full employment and economic flexibility*, "Economic and Labour Relations Review", 11, pp. 5-18.
- FRIEDMAN M. (1962), *Capitalism and freedom*, Chicago University Press, Chicago.
- GAREGNANI P. (1992), *Some notes for an analysis of accumulation*, in J. Halevi, D. Laibman, E. J. Nell (eds.), *Beyond the steady state: A revival of growth theory*, St Martin's Press, New York.
- GIORDANO R., MOMIGLIANO S., NERI S., PEROTTI R. (2007), *The effects of fiscal policy in Italy: Evidence from a VAR model*, "European Journal of Political Economy", 23, 3, pp. 707-33.
- HALEVI J., KRIESLER P. (2001), *Political aspects of buffer stock employment*, "Economic and Labour Relations Review", 12, Supplemento, pp. 72-82.
- HARVEY P. (1989), *Securing the right to employment: Social welfare policy and the unemployed in the United States*, Princeton University Press, Princeton.
- ISTAT (2018), *Rapporto Annuale. La situazione del paese*, Roma.
- KALECKI M. (1943), *Political aspects of full employment*, in Id. (1971), *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy, 1939-1970*, Cambridge University Press, New York.
- KEYNES J. M. ([1936] 1978), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, UTET, Torino.
- KING J. E. (2001), *The last resort? Some critical reflections on ELR*, "Journal of Economic and Social Policy", 5, 2, pp. 72-6.
- LAWRENCE E. C. (1991), *Poverty and the rate of time preference: Evidence from panel data*, "Journal of Political Economy", 99, 1, pp. 54-77.
- LERNER A. (1943), *Functional finance and the federal debt*, "Social Research", 10, 1, pp. 38-51.
- LEVRERO E. S. (2013), *Marx on absolute and relative wages and the modern theory of distribution*, "Review of Political Economy", 25, 1, pp. 91-116.
- ID. (2017), *Sraffa on taxable income and its implication for fiscal policy*, "Cambridge Journal of Economics", doi:10.1093/cje/bex050.
- ID. (2018), *Sulle critiche e gli ostacoli alla proposta dello Stato come "occupatore di ultima istanza"*, in J. Foggi (a cura di), *Un piano per la piena occupazione. La proposta dei programmi di lavoro garantito*, Castelvecchi, Roma, in corso di pubblicazione.
- MARGLIN S. A., SCHOR J. B. (1992), *The golden age of capitalism. Reinterpreting the post-war experience*, Oxford University Press, Oxford.
- MARX K. ([1867] 1976), *Capital*, vol. 1, Penguin Books, Harmondsworth.
- MINSKY H. P. (1965a), *Address presented at a conference on "Labor and the War Against Poverty"*, "Hyman P. Minsky Archive", Paper 271.
- ID. (1965b), *The role of employment policy*, in M. S. Gordon (a cura di), *Poverty in America*, Chandler Publishing Company, San Francisco.
- ID. (1969), *Policy and poverty*, "Hyman P. Minsky Archive", Paper 8, ristampato in Id., *Ending poverty: Jobs, not welfare*, The Levy Institute of Bard College, 2013.
- ID. (1986), *Stabilizing an unstable economy*, Yale University Press, New Haven-London.
- ID. (1987), *A proposal to eliminate welfare*, "Hyman P. Minsky Archive", Paper 420.
- MITCHELL W. (1998), *The buffer stock employment model and the NAIRU: The path to full employment*, "Journal of Economic Issues", 32, 2, pp. 547-56.
- MITCHELL W. F., MUYSKEN J. (2008), *Full employment abandoned: Shifting sands and policy failures*, Edward Elgar, Cheltenham.
- PARKER J. (2011), *On measuring the effects of fiscal policies in recessions*, "Journal of Economic Literature", 49, 3, pp. 673-85.
- PUSCH T. (2012), *Fiscal spending multiplier calculations based on input-output tables – an application to EU member states*, "European Journal of Economics and Economic Policies", 9, 1, 129-44.

- RAMEY V. (2011), *Can government purchases stimulate economy?*, "Journal of Economic Literature", 49, 3, pp. 673-85.
- SAWYER M. (2003), *Employer of last resort: Could it deliver full employment and price stability?*, "Journal of Economic Issues", 37, 4.
- SECCARECCHIA M. (2004), *What type of full employment? A critical evaluation of government as the employer of last resort*, "Policy Proposal Investigación Económica", LXIII, 247, Januuary-March, pp. 15-43.
- SEN A. (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.
- SHAPIRO C., STIGLITZ J. (1984), *Equilibrium unemployment as a worker discipline device*, "American Economic Review", 74, 3, pp. 433-44.
- STEHER R., WARD T. (2012), *Directorate for employment, social affairs and inclusion. Final report*, European Commission.
- STOCK L., VOGLER-LUDWIG K. (2013), *Nairu and Okun's Law – The macro-economy in a nutshell?*, Final Report, Thematic Paper for the European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission.
- TECHERNEVA P. (2007), *What are the relative macroeconomics merits and environmental impact of direct job creation and basic income guarantees?*, "Working Paper n. 517", The Levy Economics Institute of Bard College, October.
- WRAY L. R. (1997), *Government as employer of last resort: Full employment without Inflation*, Working Paper, The Levy Economics Institute of Bard College, 213, Annandale-on-Hudson (NY).
- ID. (1998a), *Understanding modern money: The key to full employment and price stability*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ID. (1998b), *Zero unemployment and stable prices*, "Journal of Economic Issues", 32, 2, June, pp. 539-45.

