

Quali politiche per ridurre la disoccupazione a Torino e in Piemonte?

I problemi strutturali e l'attuale congiuntura sollecitano a proporre politiche innovative

*di Piervincenzo Bondonio**

Abstract

Questo breve scritto si propone di costruire uno scenario alle proposte concrete di PartecipaTO a favore di azioni per il rilancio sostenibile dell'occupazione a Torino, nella sua area metropolitana e, più in generale, in Piemonte. Esso è articolato in quattro paragrafi.

Il **primo paragrafo** richiama alcuni aspetti dell'attuale crisi, aggravata dalla pandemia tuttora in corso ma con radici nell'economia locale, regionale e italiana da almeno un decennio ed altre che risalgono più indietro nel tempo. Esso è costruito a partire dalla discussione di pochi dati sintetici che permettono di quantificare i termini della crisi, anche nel confronto con le altre regioni del Nord, tra le quali la produzione e l'occupazione piemontesi occupano una posizione di retroguardia (e la provincia di Torino non ha le migliori performance in regione). E' questa la situazione con la quale occorre confrontarsi e sulla quale si vuole incidere positivamente.

Il **secondo paragrafo**, che è il cuore della nota, presenta e analizza due proposte che ambiscono ad affrontare in modo generale il tema dell'occupazione nel nostro Paese. La prima proposta punta a promuovere un massiccio e mirato piano di occupazione di giovani qualificati nelle PA italiane (e, pro-quota piemontesi). Essa è fondata sull'ipotesi che solo tali assunzioni, immettendo nuove linfe vitali nel corpo delle nostre amministrazioni pubbliche, invecchiate come il resto della popolazione, costituiscano premessa necessaria e, ad alcune condizioni, anche sufficiente perché le politiche pubbliche possano migliorare in modo significativo e costituire stimolo anziché causa di ritardo all'auspicata ripresa di uno sviluppo economico sostenibile. La seconda proposta, ripresa da un progetto originariamente formulato per gli USA, descrive un ambizioso programma permanente, finanziato dallo Stato ma amministrato a livello locale, che garantisce occasioni di occupazione per tutti coloro che non trovano temporaneamente impiego nel settore privato e sono disposti a lavorare per un salario minimo e in condizioni lavorative decenti.

Il **terzo paragrafo**, più breve, ripropone due linee di azione elaborate in funzione delle epocali trasformazioni indotte dal progresso tecnologico (da ultimo, con il crescente utilizzo, nei processi produttivi, di beni come di servizi, dei robot) per garantire il diritto delle persone a svolgere un'attività lavorativa: la riduzione degli orari lavorativi e il ricorso al lavoro di impegno civile.

Il **quarto e ultimo paragrafo**, pur senza contenere stime quantitative, ragiona sul finanziamento delle proposte, che trova nei previsti prestiti dell'Unione europea, comunque denominati, un riferimento straordinario di fattibilità ed esplora alcune soluzioni alternative e/o complementari al solo ricorso a nuovo debito, che costituirebbe un onere pesantissimo e forse intollerabile per le giovani e future generazioni. In particolare discute brevemente le ragioni di una revisione complessiva del sistema tributario e il ricorso a qualche forma di tassazione patrimoniale più generale.

!. Il contesto

1.1. La crisi italiana (e piemontese) viene da lontano

Come noto, l'economia italiana (e quella piemontese), mostrano dinamiche molto deboli già nei primi anni di questo secolo, con cadute secche del pil nella crisi 2008-09, permanenza in zona negativa nel 2012-13, modeste riprese negli anni successivi, discesa record nell'anno in corso, ove le difficoltà sul lato dell'offerta sono strettamente connesse a (e rafforzate da) quelle che si manifestano sul lato della domanda

Simili sono gli andamenti medi nei paesi UE, seppure di qualche punto (o frazione di punto) migliori di quelli nazionali. L'elenco delle spiegazioni o delle "cause" è lungo, in parte controverso (circa l'ordine di importanza e i legami di interdipendenza tra loro), ma almeno in parte ampiamente condiviso.

Due sono forse i principali fattori strutturali all'origine della debolezza della nostra economia: la crisi demografica e le conseguenze dello straordinario sviluppo dei trasporti e delle comunicazioni.

La prima segnala, non da oggi, l'Italia come un *paese di vecchi*, con tutte le implicazioni sociali ed economiche a ciò collegate (dalla generale perdita di slancio vitale della società e quindi dell'economia, all'orizzonte politico ristretto – si pensi al disinvoltato ampliamento del già enorme debito pubblico che penalizza le generazioni future – al peso economico della popolazione anziana sui sistemi pensionistico e sanitario) e le complesse ragioni che ne sono all'origine (dall'inurbamento con la fine della famiglia allargata alle carenze politiche sociali a sostegno della famiglia).

Il secondo, riducendo drammaticamente i costi trasporto di merci e poi anche di servizi immateriali, ha reso possibile la creazione del "mercato globale" e conveniente acquistare e consumare beni e servizi prodotti in paesi distanti migliaia di chilometri, ove il costo del lavoro è una frazione di quello sostenuto nei paesi economicamente maturi e con sistemi di welfare avanzato (come è in Europa e in Italia). Le conseguenze principali sono state la deindustrializzazione (o la delocalizzazione delle imprese), la crescita dei grandi gruppi industriali multinazionali, il formarsi dei colossi del web, la finanziarizzazione delle economie, fenomeni tutti che caratterizzano l'economia mondiale attuale, mettendo in crisi gli assetti precedenti e rendendo estremamente complesso trovare nuovi assetti soddisfacenti.

Vale tuttavia la pena di richiamare, pur senza approfondirle, anche altre spiegazioni della crisi italiana (e piemontese e torinese), di cui deve tenere conto chiunque intenda proporre soluzioni, specie se radicali.

La prima posizione nell'elenco spetta di diritto alla tradizione civica, al capitale sociale, ovvero *"la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo le iniziative prese di comune accordo (...) il capitale sociale"*

facilita la cooperazione spontanea” (Putnam, 1993, p. 196).¹ Pur evitando di farne un jolly spiega-tutto, è evidente che nell’Italia unita si è realizzata una brusca convergenza di tradizioni civiche fortemente polarizzate (ai due estremi la tradizione di autogoverno locale dei comuni del nord-centro, con assunzioni dirette di responsabilità nel governo della cosa pubblica e la mentalità tardo feudale prevalente in aree a lungo sotto dominazioni straniere, che deresponsabilizzano i cittadini-sudditi). Residui della tradizione civica deteriorata sono ancora rinvenibili oggi, nonostante le contaminazioni prodottesi dal tempo, in fenomeni e atteggiamenti largamente diffusi come l’indulgenza verso l’evasione fiscale e la corruzione, la persistente inefficienza delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche (magistratura compresa), il sospetto con il quale è percepita la libera concorrenza come fondamento (non unico) di un mercato ben funzionante.

Rilevante è anche il peso di un secondo fattore immateriale: la tradizionale carenza di *cultura organizzativa*, soverchiata da una cultura formalistica di stampo giuridico, che contribuisce a spiegare non solo la scarsità di grandi gruppi industriali e le loro difficoltà a sopravvivere e svilupparsi nel tempo, ma anche la difficoltà a trovare risposte istituzionali efficaci a sfide globali (quali, da ultimo, l’attuale pandemia).

1.2. La situazione dell’economia e dell’occupazione piemontesi, oggi: dati in chiaroscuro (prevale lo scuro) ²

Sono oggi molti, fortunatamente, gli enti e istituti di ricerca che periodicamente raccolgono ed elaborano dati, forniscono analisi, formulano commenti e suggerimenti sulla situazione socio-economica della nostra regione, nei suoi aspetti generali o sotto specifiche angolazioni o ancora nel confronto con altri territori³.

Sul tema del mercato del lavoro possono essere qui utili brevi notazioni tratte da un recente documento di **Ires Piemonte** che riepiloga gli sviluppi

¹ Putnam R., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, trad. it., Il Mulino, Bologna 1993.

² Le informazioni contenute in questo paragrafo sono aggiornate al dicembre 2020.

³ Senza la pretesa di elencarli tutti, ecco alcuni tra i centri che svolgono attività di documentazione e ricerca su economia e società piemontesi, con attenzione al mercato del lavoro e all’area metropolitana di Torino: ISTAT, l’istituto nazionale di statistica, organismo incaricato della gestione del sistema statistico nazionale, che copre naturalmente anche il Piemonte; Banca d’Italia, che dedica un volume al Piemonte nella serie Economie regionali (nel 2020 sono state finora pubblicate sia la relazione annuale, sia l’aggiornamento congiunturale: n.23, del 24 novembre); Ires Piemonte, che pubblica annualmente sia il rapporto Piemonte Economico Sociale (nel 2020 dal titolo *Verso un presente sostenibile*), sia analisi specifiche sul mercato del lavoro; il Centro Einaudi, che dal 2012 pubblica annualmente il Rapporto Giorgio Rota su Torino, che dal 2000 descrive e interpreta le trasformazioni di Torino, cercando di leggerne successi e fallimenti, traguardi raggiunti e nuovi obiettivi (il 21° rapporto, presentato il 28 nov., ha il titolo *Ripartire*); Torino Nordovest, agenzia operativa dell’Associazione Torino Strategica, che svolge attività di indagine e accompagnamento di progettualità complesse, secondo le tradizionali linee di agilità e flessibilità dell’Associazione.

Le pubblicazioni di interesse sono sempre liberamente scaricabili dai siti relativi.

dell'occupazione in regione negli ultimi 10 anni⁴. Nel 2019 il Piemonte ha portato a termine e consolidato la lenta ripresa del quadro occupazionale dopo la crisi del 2008, seppure in un contesto di profonde trasformazioni strutturali. Un primo dato rilevante è la stazionarietà dell'occupazione assoluta (1,83 mil) e il calo, seppure modesto (-8 mila) dei disoccupati, ma con aumento dei maschi inattivi. L'aumento dell'occupazione riguarda soprattutto gli ultra55enni (forse per effetto della pensione dilazionata) e le persone in possesso di formazione superiore. I lavoratori dipendenti si consolidano come il gruppo prevalente (76,5%) e tra essi l'85,8% ha un contratto a tempo indeterminato: è questa la componente "classica" (e meglio tutelata) dei lavoratori. Elementi di fragilità (specie nella tempesta della pandemia) sono però associati alla quota di lavoratori indipendenti, attestata per il 2019 nel 23,5% del totale (superiore a quella delle principali regioni del Nord) e alla consistente quota (19%) dei lavoratori part-time, due terzi dei quali non vi ricorrono volontariamente, il che è un "indicatore del rischio di sottoccupazione, in particolare tra le forze di lavoro di genere femminile" (p.9).

La distribuzione dell'occupazione tra macrosettori conferma il "nucleo duro" dell'industria, che con 567 mila persone, cioè quasi un terzo del totale, continua a caratterizzare l'economia piemontese, nonostante il perdurante calo del settore edilizio; significativo è il costante incremento degli occupati in agricoltura, pur nei limiti di valori assoluti contenuti (64 mila persone). Nel 2019 si sono registrati lievi miglioramenti nei tassi di occupazione (66% quello generale). Rispetto ai tre indicatori tradizionali (tasso di attività, di occupazione e di disoccupazione) le performance del sistema piemontese sono inferiori a quelle di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: il tasso generale di attività (71,6%) è uguale a quello veneto, ma di 1 e 3 punti inferiore, rispettivamente, a quello lombardo ed emiliano; il tasso di occupazione è inferiore a quello delle tre regioni; il tasso di disoccupazione è superiore (da 2 a 4 punti percentuali). All'interno della nostra regione è la provincia di Cuneo a registrare i risultati migliori, seguita da Asti e Novara, il VCO i peggiori; il tasso di attività di Torino è allineato alla media regionale, ma quelli di occupazione (65,4%) e di disoccupazione (8,3%) sono peggiori (di 0,6 e di 0,7 punti). A prescindere da questi dati, Torino e il suo *hinterland*, persa da tempo la connotazione di prevalenza assoluta dell'*automotive*, stentano a manifestare una o più spiccate vocazioni produttive (come testimoniato, da ultimo, dal Rapporto Rota e acutamente analizzato nelle sue cause profonde da Berta⁵).

Quantunque la pandemia sia in pieno corso e sia quindi impossibile fare il punto sui suoi effetti su economia e occupazione, alcune stime sono tuttavia

⁴ Ires Piemonte, *Il mercato del lavoro in Piemonte nel 2019 e nella prima fase della pandemia*, Torino, 2020.

⁵ Berta G., Un occhio diverso sullo stato dell'economia, in Bagnasco A., Berta G. e Pichierri A., *Chi ha fermato Torino? Una metafora per l'Italia*, Einaudi, Torino, 2020, pp.44-83.

disponibili. In particolare, **Banca d'Italia**⁶ evidenzia cadute della produzione del 6% nel primo trimestre e di quasi il 19 nel secondo (leggermente peggiori della media nazionale), con una risalita nel terzo trimestre disomogenea per settore (migliore per *automotive*, gomma e plastica, minore per macchine utensili, a causa della debolezza della domanda di investimenti, e per tessile, per il calo dei consumi delle famiglie). Nei primi 8 mesi del 2020 il settore immobiliare ha subito un calo di circa il 16% nelle ore lavorate (rispetto al 2019), con previsioni di calo su base annua. Nel terziario, la crisi ha colpito maggiormente e disastrosamente i servizi turistici, con una ripresa estiva solo parziale, che la ripresa del *lock-down* sta estendendo nel tempo (con effetti sconvolgenti sui settori di accoglienza e ristorazione, spettacoli ed eventi in città e della neve nelle località montane)

Con l'emergenza sanitaria le condizioni del mercato del lavoro si sono deteriorate, con calo dell'occupazione rispettivamente del 5,5 e 5,6% nel primo semestre, per i lavoratori autonomi e dipendenti con contratti a termine, mentre il numero dei dipendenti a tempo indeterminato è rimasto stabile, anche grazie ai persistenti vincoli ai licenziamenti. Le ore lavorate si sono ridotte più dell'occupazione (-16% nel primo semestre); il ricorso allo *smart working* è stato utilizzato da quasi l'85% delle imprese intervistate da **Banca d'Italia**.

Nei primi 9 mesi del 2020 le ore autorizzate dalla CIG sono state più di 209 milioni, oltre 10 volte quelle dello stesso periodo del 2019. Secondo i dati **INPS** al 19 giugno in Piemonte erano state accolte circa 296.000 domande di sussidio, per un importo di 177,5 milioni di euro (il 7,3% del totale nazionale).

Il deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro si è riflesso negativamente sui redditi, con ricorso al Reddito di cittadinanza e alla Pensione di cittadinanza da parte di 76.500 nuclei familiari piemontesi (il 4% delle famiglie residenti), per un valore medio mensile di 499 euro (in Italia 534) e al Reddito di emergenza (con importo mensile di 533 euro) da parte di 14.500 nuclei (il 5,1% delle famiglie che ne hanno fruito in Italia).

Lo scoppio della pandemia e i limiti alla mobilità da essa imposta, nel contempo, hanno fortemente deteriorato il clima di fiducia delle famiglie piemontesi e diminuito le occasioni consumo, causando non solo una significativa contrazione dei consumi stessi (a fine agosto stimata da **Confcommercio** nel 9% rispetto al 2019), ma anche una crescita dei depositi bancari da parte delle famiglie (con evidenti finalità precauzionali, tipica dei tempi di incertezza), cui si è aggiunto quello delle imprese dovuto al calo della domanda e all'incertezza su tempi e intensità della sua ripresa, che hanno deteriorato la loro attività di investimento (suggerendo, al meglio, di posporre la realizzazione).

⁶ Banca d'Italia, *L'economia del Piemonte. Aggiornamento congiunturale*, n. 23, Torino, novembre 2020 su dati aggiornati al 30 ottobre.

2. Che fare per aumentare l'occupazione? Due possibili strategie radicali

Iniziamo da due suggestioni relative a possibili interventi strutturali radicali, certo di realizzazione estremamente complessa, che richiederebbero prima approfondimenti, poi forte coinvolgimento delle forze politiche. L'idea è che l'occasione offerta dalla crisi attuale possa costituire stimolo e occasione senza precedenti in tempi recenti per affrontare alla radice alcuni snodi irrisolti del mercato del lavoro italiano, adottando poche impegnative linee strategiche invece che un ampio ma disorganico insieme di micro (ma neppure tanto) provvedimenti la cui realizzazione, come osservato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio a proposito delle misure varate per il 2021⁷ *“nel contesto di forte incertezza sul fronte dell'evoluzione della pandemia e del quadro macroeconomico, si presenta come un coacervo di misure indirizzate a diverse finalità condivisibili ma senza un sottostante disegno di politica di bilancio ben delineato.”* (p. 7).

2.1. Il rafforzamento qualitativo e quantitativo del settore pubblico: l'utilità di un grande programma di assunzioni straordinarie nelle pubbliche amministrazioni, legate a progetti ed economicamente sostenibili

Prendiamo le mosse dalla *“proposta per affrontare la crisi: assumere un milione di addetti nelle pubbliche amministrazioni”* (avanzata nel 2017, da un Gruppo di 14 docenti di università piemontesi)⁸. Il suo stesso titolo appare eccentrico rispetto al comune sentire: *“ma come, non si è sempre detto che i dipendenti pubblici sono troppi e soprattutto che sono poco produttivi? E poi, dove troviamo i denari per finanziare l'operazione?”* Sono perplessità fondate, come a prima vista sembra? Se sì, sono comunque superabili?

Il punto di partenza della proposta è l'osservazione che i dipendenti pubblici italiani, nel confronto con altri paesi, non siano troppi, semmai pochi. Un confronto con 7 paesi (i quattro europei simili per dimensione e livello di sviluppo - Francia, Germania, Regno Unito e Spagna; un paese scandinavo di tradizione socialdemocratica – la Svezia; un paese mediterraneo di minori dimensioni e che ha recentemente sperimentato una forte crisi fiscale – la Grecia; il maggiore e più ricco paese dell'occidente, tradizionale paladino dell'economia di mercato “temperata” – gli USA) indica che i dipendenti pubblici italiani per 1000 abitanti sono 48,9, che è il valore minimo del gruppo.⁹

⁷ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*, dicembre 2020.

⁸ Ambrosino A. e altri 13, *Una proposta per affrontare la crisi: assumere un milione di addetti nelle pubbliche amministrazioni*, originariamente pubblicata sulla rivista online *Economia e Politica* (2017, sem.1, n.9), ora scaricabile da più siti.

⁹ Ecco gli altri valori: Francia (83,2), Germania (52,5), Regno Unito (78), Svezia (141,1), USA (70,9), Spagna (60,5), Grecia (56,5) (dati OCDE 2015). Non molto dissimile è la posizione relativa dell'Italia per l'indicatore “quota impiego pubblico su occupazione totale” che, per il 2018, vale 13,2 punti percentuali, contro 21,5 per la Francia, 10,6 per la Germania, 16 per il Regno Unito, 28,7 per la Svezia, 15,2 per gli USA (dato 2017), 15,7 per la Spagna e 17,7 per la Grecia.

Ma i dipendenti pubblici non sono forse inefficienti, per definizione? Come hanno insegnato a chi scrive queste righe un paio di decenni spesi a studiare sul campo il funzionamento delle PA (centrale, locali e sanitarie) e a promuovere strumenti per migliorarne l'efficienza, la risposta non può che essere un laico: "dipende dalle circostanze". Nel suo attuale funzionamento medio le PA italiane navigano tra Scilla dell'odiato "burocratismo" (assunto a sinonimo della rigidità se non dell'ottusità di regole formali, spesso lette come fine a sé stesse) e Cariddi di un temporaneamente osannato "eroismo" (che ha recentemente gratificato gli operatori del servizio sanitario nazionale). Quindi, perché la proposta abbia l'effetto di migliorare l'offerta di servizi pubblici e rappresentare una politica occupazionale non assistenziale occorre che il progetto abbia un'attuazione "alta", che faccia tesoro, estendendone l'applicazione, della miriade di buone prassi che costellano la vita civile del paese da almeno trent'anni, configurando modelli concreti di *new public administration Italian style*, che affianchino alla strumentazione di garanzia dell'efficienza la sistematica ricerca dell'efficacia degli interventi e delle politiche con essi perseguite.

La dimensione e la qualità dell'intervento proposto dai suoi promotori (circa un milione di giovani qualificati¹⁰, che porterebbero a 4,5 milioni i lavoratori attualmente in forze nelle PA italiane, abbattendone significativamente l'età media e mediana, innalzandone qualificazione e competenze e innescando sperabilmente maggiori passione e voglia di fare sul lavoro), a prima vista sembrano garantire una promettente opportunità sia per innalzare intensità e qualità dell'azione pubblica nei molti ambiti nei quali è deficitaria sia per garantire sbocchi lavorativi di interesse per i giovani italiani in possesso di qualifiche educative superiori¹¹, molti dei quali costretti a emigrare all'estero per trovare condizioni di impiego soddisfacenti, per carenza di domanda in Italia, sia nel pubblico sia nel privato.

Vale tuttavia la pena di approfondire ulteriormente la proposta, meglio qualificandone alcuni profili.

Primo profilo: l'ordine di grandezza di un milione di nuovi occupati, che sarebbe necessario per allineare la dimensione relativa dell'impiego pubblico a quello dei paesi di confronto, è sensato e plausibile? Il dato "occupati nel settore pubblico" dei paesi confrontati può nascondere difformità di vario tipo, delle quali sarebbe opportuno tenere invece conto. Una grande differenza può derivare, ad esempio, dal diverso ricorso ai servizi in outsourcing, che è stato molto elevato in Italia negli ultimi 20 anni, in particolare mediante l'affidamento (soprattutto da parte di enti

¹⁰ La quota piemontese dei neoassunti, immaginandola proporzionale alla popolazione residente, sarebbe di oltre 70 mila persone, il che porterebbe a un parziale riequilibrio della quota di dipendenti pubblici operanti in regione rispetto alla media nazionale.

¹¹ Ricordato che l'Italia è ancora lontana dall'obiettivo UE del 40% di giovani in possesso di laurea, con valore di poco inferiore al 20%, l'attrattiva degli atenei torinesi è molto buona, ma la capacità di Torino a trattenere sul territorio piemontese i propri laureati (nella media delle diverse lauree) è limitata ai 2/3 (Rapporto Rota 2020, cit.), il che individua una parte del possibile bacino di assunzioni per la proposta.

locali e aziende sanitarie pubbliche) della gestione di funzioni interne o anche di servizi finali a imprese esterne o a cooperative. Il che spiega in parte la minore e decrescente dimensione dell'occupazione diretta da parte delle pubbliche amministrazioni italiane.

Per ottenere gli effetti sperati (ringiovanimento e forte miglioramento della funzionalità delle PA) occorre naturalmente potere attingere a coorti di persone in possesso dei requisiti necessari (giovane età e livelli di istruzione adeguati: dalla scuola secondaria di II grado in su). Da questo punto di vista, la misura emblematicamente indicata (1 milione di nuovi occupati) è plausibile? Ricordiamo che l'Italia gode di due poco invidiati primati (aggravati dalla tradizionale discrepanza nord-sud):

1. una quota di popolazione 25-64 anni con almeno titolo di istruzione secondaria superiore del 62,2% (nel 2019¹²), quota di 16,5 punti inferiore alla media Ue28 (contro 86,6% della Germania, 80,4% della Francia e 81,1% di UK) e analogo ritardo per la quota di popolazione con laurea (19,6% contro una media europea del 33,2%). I giovani (25-34 anni) sono tuttavia più istruiti: sempre nel 2019 il 76,2% possiede un diploma di secondaria superiore e il 27,2% di laurea (con un fortissimo divario di genere: una giovane su tre è laureata, mentre lo è solo un giovane su cinque, divario superiore a quello medio europeo), ma i distacchi con il resto d'Europa restano elevati, anche per la limitata disponibilità di corsi di ciclo breve professionalizzanti (erogati in Italia dagli Istituti Tecnici Superiori, con percorsi biennali post diploma, paralleli all'università ma a essa collegati, per formare tecnici superiori in grado di inserirsi nei settori strategici del sistema economico-produttivo, la cui ottima qualità è stata anche riconosciuta nel panel di persone intervistate da PartecipaTO);
2. il forte flusso di italiani emigrati (oltre 800 mila nel decennio 2009-2018¹³), il 73% di 25 anni e più, tre su quattro con livello di istruzione medio alto, con un tasso di emigratorietà degli italiani (emigrati meno rimpatriati) che è stato nel 2018 del 2,1 per 1000 abitanti. In dieci anni sono espatriati circa 182 mila laureati (o dotati di titolo superiore).

Quindi emerge il paradosso di un Paese che, da un lato, è relativamente sottodotato di personale (e di giovani) con livelli di istruzione superiore e, d'altro lato, non è in grado offrire occasioni di impiego adeguate per quantità e qualità. In questo contesto la proposta di riaprire le porte a impieghi pubblici qualificati, con l'obiettivo di riqualificare le PA, ringiovanendole e aumentandone il tasso di competenza appare più che giustificato, seppure forse un poco ambizioso nella dimensione quantitativa indicata dagli estensori della proposta, certamente raggiungibile solo per gradi e scaglionata nell'arco di alcuni anni.

¹² Istat, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali/anno 2019*, Statistiche Report 22 luglio 2020.

¹³ Istat, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente/anno 2018*, Statistiche Report 16 dicembre 2019.

Secondo profilo: è cruciale la scelta di quali attività rafforzare (e come) e quali no. Senza pretesa alcuna di completezza, vi è ampio accordo che siano da incrementare, dopo anni di contrazione, gli organici del Servizio Sanitario Nazionale, specie quelli legati alla prevenzione e al presidio del territorio¹⁴ (il che però richiede di mettere contestualmente mano a problemi da anni sul tappeto, quali la insoddisfacente *governance* istituzionale del settore, oggi imperfettamente distribuita tra stato e regioni e, su altro piano, le tensioni irrisolte legate agli incentivi contrastanti sottesi a rapporti di lavoro alla dipendenze e autonomo del personale medico). Ancora, altri ambiti del pubblico impiego (ad esempio le magistrature) non richiedono tanto rafforzamenti di organico, quanto invece rafforzamento dei servizi di supporto e adozione di metodi organizzativi più efficaci, insieme a revisioni delle regole processuali. Considerazioni in parte analoghe riguardano il sistema scolastico pubblico nel suo insieme (dalle scuole per l'infanzia alle secondarie), che con oltre 7,6 milioni di allievi e circa 835 mila docenti non tanto necessita di un maggior numero di docenti (mediamente la dimensione di una classe tipo delle scuole pubbliche italiane è tra le più contenute a livello internazionale e le proiezioni demografiche segnalano un inesorabile calo di utenza per gli anni a venire), quanto di qualità del corpo docente (insufficientemente garantita da decenni di criteri di reclutamento a dire poco discutibili e da trattamenti economici inadeguati) e del personale amministrativo e, forse ancora più, delle strutture di supporto, edilizie o tecnologiche che siano¹⁵.

Terzo profilo: un progetto di cospicuo aumento dell'occupazione nelle PA deve ovviamente prevedere anche di organizzare e di finanziare le dotazioni di capitale che sono necessarie, insieme al lavoro, per la produzione di servizi di qualità. La loro dimensione è molto variabile, nel tempo (in generale è in aumento) e nello spazio, in funzione delle diverse tipologie di amministrazione pubblica.¹⁶ Raramente, dato il processo di accelerato rinnovamento tecnologico, è possibile aumentare la produzione di servizi pubblici ricorrendo a dotazioni di capitale esistenti, di tipo immobiliare (anche quando si volessero utilizzare quote dei cospicui stock di edifici dismessi il loro riutilizzo comporterà interventi di adattamento e di rinnovo, che possono essere particolarmente onerosi, non fosse altro che per il basso livello delle manutenzioni pregresse che storicamente connota la gestione pubblica) e strumentale

¹⁴ Per passare dalle intenzioni alle proposte e poi alle attuazioni concrete sono naturalmente necessari molti passaggi, come quelli da ultimo indicati da Gullstrand e Moirano (Gullstrand R. e Moirano F., *Medici e infermieri: una bussola per calcolare il vero fabbisogno*, in la voce.info, 11 gennaio 2021).

¹⁵ Il ricorso alla didattica a distanza, come risposta alla chiusura delle scuole per effetto della pandemia Covid, da un lato rappresenta una risposta che tutto sommato è andata oltre le attese del nostro sistema scolastico pubblico e, d'altro lato, ha ulteriormente ampliato le differenze e le diseguglianze territoriali e di classe sociale che ne segnano i limiti.

¹⁶ L'ISTAT ha il compito di conservare e aggiornare l'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, sulla base di norme del sistema statistico nazionale e comunitario. Per avere un'idea della numerosità delle amministrazioni si tenga conto che la versione sintetica dell'elenco, da ultimo pubblicata il 4 novembre 2020, è contenuta in un documento di 12 pagine e quella analitica in un documento di 44 pagine.

(ove il rapido progresso tecnologico raramente consente di fare uso efficiente delle dotazioni pregresse). Volendo azzardare una cifra, una dotazione media di capitale (tra immobiliare e tecnologico) di 100 mila euro per nuovo occupato potrebbe forse risultare sufficiente.

Quarto (e ultimo) profilo: come garantire le indispensabili misure di formazione, di ingresso e permanente, ma anche di *couching* sul lavoro ai neo assunti ed (eventualmente) rivedere il sistema di incentivi in modo da metterli in grado e di stimolarli a esercitare un impatto positivo su efficienza/efficacia delle PA? Non è questa la sede per neppure tentare una risposta esauriente a domande di questo tipo, che richiederebbero sviluppi molto ampi. Mi limito a richiamare un paio di eventi degli ultimi decenni che possono indurre a esprimere previsioni cautamente positive sulla effettiva possibilità che, seppure dispiegando risorse aggiuntive, lo scopo possa essere raggiunto:

1. Disponibilità di risorse formative relativamente robuste e fortemente migliorate nel tempo. La più nota e generale è oggi la SNA (scuola nazionale dell'amministrazione, fino al 2013 scuola superiore della pubblica amministrazione) cui è affidata la missione principale di selezionare e reclutare i dirigenti delle amministrazioni pubbliche centrali e di erogare la formazione per tutti i dipendenti pubblici, anche in partnership con scuole e istituzioni internazionali. Essa opera attraverso le due sedi di Roma e Caserta. La sua articolazione organizzativa è in 5 aree didattiche che affiancano a quelle tradizionali – diritto e contabilità – altre più innovative (quali analisi delle politiche pubbliche, economia e statistica, management e innovazione digitale, metodologie dell'apprendimento e della comunicazione); esse configurano una tavolozza di strumenti ricalcata su quella delle scuole internazionali più prestigiose (quali, ad esempio, la francese ENA o le Schools of government americane). Accanto a essa si sono nel tempo costituite, anche in Italia, numerose altre risorse formative attivate dal sistema universitario e da centri formativi privati, che presidiano specifiche esigenze di formazione e aggiornamento professionale. E ancora sono attivi network internazionali ai quali è possibile fare riferimento, quali l'*OECD Global Network of Schools of Government* (www.oecd.org/gov/schools-of-government), che prevede ben 14 ambiti di collaborazione e assistenza (da *anti-corruption and integrity in the public sector* a *budgeting and public expenditures*, da *digital government a infrastructure governance*, da *policy coherence for sustainable development a public employment and management*) e la European Training Foundation (ETF: www.etf.europa.eu), l'agenzia dell'Unione Europea, operativa dal 1994 e con sede a Torino, la cui attività è prioritariamente rivolta ai paesi in via di sviluppo, ma a cui anche i paesi membri fanno riferimento.¹⁷ Tuttavia, anche se tali risorse sono in grado di fare fronte alle esigenze correnti delle PA (dei vari comparti e

¹⁷ Vedi il contributo di Siria Taurelli *L'Agenda Europea per le Competenze ed il Patto tra gli attori che sviluppano ed utilizzano competenze*.

livelli istituzionali) pare tuttavia necessario prevederne un significativo rafforzamento nel caso si volesse dare corso al progetto, con i numeri che esso prevede (se non 1 milione di nuove assunzioni, tutte insieme, certo almeno alcune centinaia di migliaia, scaglionate nell'arco di alcuni anni, ad esempio tre).

2. Disponibilità di strumenti di *governance* e di *accountability* del settore pubblico, approntati negli ultimi venticinque anni, in grado (con qualche ritocco) di garantire gestioni efficienti delle PA.

Un primo significativo gruppo di strumenti è costituito dalla c.d. riforma Bassanini (realizzata con 4 leggi, e relativi regolamenti attuativi, nel biennio 1997-1999, su impulso di Franco Bassanini, allora ministro per la funzione pubblica). Essa ha riguardato temi cruciali quali la semplificazione e il federalismo amministrativi (seppure con criticità sul secondo, tuttora irrisolte), l'adozione del principio di sussidiarietà, lo snellimento procedurale, la riorganizzazione degli uffici, la formazione del personale dipendente e il lavoro a distanza, la riduzione degli apparati ministeriali e la parallela costituzione di agenzie governative con funzioni tecnico-operative che richiedono conoscenze e professionalità particolari.¹⁸ Solo parzialmente attuati, a dieci anni di distanza i temi della riforma amministrativa sono stati ripresi da Renato Brunetta, ministro del governo Berlusconi IV, con tre provvedimenti normativi del 2008 e 2009 (trionfalmente annunciati dal loro promotore come "Rivoluzione in corso"¹⁹). Centrali sono la legge delega 15 del 2009 e il d.lgs.150 che ne sviluppa i contenuti, che prevedono che ogni amministrazione, centrale e periferica, adotti un ciclo delle performance, redigendo annualmente due documenti: il *Piano della performance* (entro il 31 gennaio), documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione e una *Relazione sulla performance* (entro il 30 giugno), che evidenzia, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse. Altri elementi innovativi sono l'obbligo per i dirigenti di valutare il personale assegnato ai propri uffici, ai fini delle progressioni di

¹⁸ La riforma non fu tuttavia attuata integralmente, in quanto il successivo governo Berlusconi II (2001-2005) la modificò, bloccandone in parte l'attuazione (per le agenzie) e aumentando il numero dei ministeri. Di interesse, in proposito, sono le riflessioni proposte dallo stesso Bassanini in più riprese (v. ad es. Bassanini Franco, *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano*, Economia Italiana, fasc.3, set-dic.2009, pp. 679-702, dalle quali è tratta la citazione seguente: "Responsabilità, merito, valutazione delle performance restano l'eccezione, non la regola; e sono state travolte da pratiche di spoil system, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di un cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili".

¹⁹ Renato Brunetta, *Rivoluzione in corso. Il dovere di cambiare. Dalla parte dei cittadini*, Mondadori, Milano 2010.

carriera e il contingentamento delle risorse premiali attribuibili ai dipendenti sulla base delle performance individuali.²⁰

Sulla base di quanto sommariamente richiamato, sembrerebbe che la strumentazione a disposizione degli enti pubblici italiani, da non pochi anni a questa parte, sia almeno sulla carta allineata agli standard delle amministrazioni pubbliche più evolute. Ma se è così, perché invece le PA italiane, in generale e in specifici settori (quali, limitandoci a pochi esempi, alcuni comparti dell'istruzione, giustizia e della sanità, la gestione e manutenzione delle infrastrutture pubbliche, la capacità di riscossione delle entrate fiscali, la tutela della legalità e della concorrenza) appaiono (e certo anche sono) arretrate rispetto ai migliori standard di riferimento? La risposta implicita nella proposta di nuove, massicce assunzioni di giovani capaci sta, evidentemente, nell'ipotesi che in tale modo (e solo in tale modo) sia possibile, immettendo nuova linfa nelle arterie del pubblico impiego, rivitalizzarlo e metterlo in condizione di fare finalmente buon uso della strumentazione disponibile, innescando un ciclo virtuoso di *learning by (well) doing*.

2.2. Un new-and-green New Deal? Suggestioni dagli USA

Un breve richiamo agli antefatti

Come illustrano i libri di storia è negli Stati Uniti, paese dal quale la Grande Crisi del 1929 ha preso le mosse, che hanno trovato applicazione le idee keynesiane sul ruolo attivo dello Stato nel contrastare la Grande Depressione mediante imponenti programmi di opere pubbliche, finanziate in disavanzo (il roosveltiano New Deal). Il successo del programma è stato robusto e per parecchi decenni, nei paesi occidentali, la politica "keynesiana" ha costituito la nuova ortodossia e, in alcuni casi, come in Italia, la giustificazione "teorica" di politiche di spesa pubblica allegra, del tutto sganciate dalla rigorosa funzione anticiclica che la teoria loro assegnava.

L'ascesa al potere di personalità come il presidente Reagan e la premier Thatcher negli anni '80 ha sdoganato una nuova ortodossia, che ripropone il mercato come garante supremo degli equilibri macroeconomici efficienti e ridimensiona radicalmente il ruolo dello Stato nell'economia. L'UE, dopo gli accordi di Maastricht e l'adozione della moneta unica, ha abbracciato a lungo la linea rigorista, sanzionata con la sottoscrizione del Patto di bilancio europeo (o *fiscal compact*), entrato in vigore nel 2013, con le sue "regole d'oro", vincolanti per i paesi membri, riguardanti il bilancio pubblico. L'Italia, insieme ad altri paesi (cordialmente contraddistinti nella stampa internazionale come i PIIGS – Portogallo, Irlanda, Italia e Spagna) ha tuttavia

²⁰ Una revisione evolutiva della riforma Brunetta è stata attuata da Marianna Madia, ministra del governo Renzi (con dpr 105 del 2016). Presso il Dipartimento della funzione pubblica è attivo un Portale della performance (www.performance.gov.it) "strumento per la raccolta e consultazione di dati e documenti relativi al Ciclo della performance pubblicati dalle singole amministrazioni, in un'ottica di accountability e trasparenza". Esso pubblica 305 documenti di performance 2020, inviati da 163 amministrazioni (ultima consultazione 5 gennaio 2021).

continuato a ricercare e ottenere, più o meno da parte di tutti i suoi governi, successive autorizzazioni a “sforamenti” (alias, finanziamenti della spesa a debito). Il risultato è una quota del debito pubblico sul pil che, con oscillazioni, è salita dal 57% del 1980 al 135% del 2019 (a fronte dello standard-obiettivo di Maastricht del 60%) ed è in vertiginosa ulteriore crescita nel 2020. Non vi sono dubbi che solo l’ombrello offerto dall’euro e dalle politiche della BCE abbia finora salvato l’Italia dal default (o da quell’imposta patrimoniale spietata che sarebbe un’inflazione a due cifre nel caso, da qualcuno a lungo pur invocato, di uscita dell’Italia dalla moneta unica europea).

Il Programma di garanzia dell’occupazione recentemente proposto negli USA: può, in prospettiva strategica, costituire un modello per l’Italia e i paesi europei?

La ricerca di soluzioni potenzialmente radicali del problema della disoccupazione involontaria caratterizza, se non l’agenda politica nazionale ed europea, certamente e da tempo, i lavori di studiosi e di centri di ricerca sociale di molti paesi ed è ora sollecitata, come mai in precedenza, dalla crisi pandemica in corso.

In tale contesto, di particolare interesse pare la proposta di costituire un Programma nazionale di lavoro garantito, elaborata nel 2018²¹ da Pavlina Tcherneva dell’americano Levy Economics Institute of Bard College, ricalibrata nel 2020²² per garantire l’occupazione “*durante la pandemia e oltre*”, e poi ripresa da Mariana Mazzucato²³, studiosa di economia dell’innovazione e autorevole membro della Commissione Colao.

Nei suoi termini essenziali (v. abstract del lavoro del 2018) “*la garanzia di lavoro rappresenta un programma permanente, finanziato dal governo centrale ma amministrato su base locale, che garantisce occasioni di occupazione per tutti coloro che non trovano impiego nel settore privato e sono disposti a lavorare per un salario minimo e in condizioni lavorative decenti*”.

Per comprendere la portata epocale che l’adozione del programma avrebbe (negli USA come in Italia) basta scorrere le sue caratteristiche principali, come enunciate nel “manifesto” del Levy Economic Institute (anche senza entrare nelle complesse indicazioni di massima di tipo organizzativo formulate per prefigurarne il funzionamento).

²¹ Tcherneva P.R., *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*, WP 902, Levy Economic Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, 2018 (http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_902.pdf).

²² Id., *Guaranteeing Employment during the Pandemic and Beyond*, Levy Economic Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, 2020 (http://www.levyinstitute.org/pubs/pn_20_4.pdf).

²³ Mazzucato M., *Non sprechiamo questa crisi*, cap. 10 “Una nuova costituzione fiscale”, pp. 73-90, Editori Laterza, Bari-Roma, 2020.

Ecco un parziale elenco delle caratteristiche del programma, con qualche breve commento di contestualizzazione:

- *permanente ma volontario*, offrirà opportunità di lavoro nella comunità locale per realizzare lavori socialmente utili;
- *pagato con salario minimo dignitoso*, comprensivo della protezione assicurativa (ricordiamo che, in Italia come solo in pochi altri paesi della UE, non esiste un salario minimo per legge, che è lasciato, con eccezioni, alla contrattazione delle parti). Sul tema si è in attesa di una Direttiva della Commissione europea, sollecitata dalle parole della Presidente von der Layen (16 settembre 2020): “*per troppe persone il lavoro non paga più. Il dumping dei salari distrugge la dignità del lavoro, penalizza l’imprenditore che paga salari dignitosi e distorce la concorrenza leale nel mercato unico*”;
- *locale*: il programma porterà il contratto al lavoratore, creando lavori dove il disoccupato vive;
- *orientato*: spazialmente (nei luoghi a più forte disoccupazione) e settorialmente (ad esempio, per la manutenzione di infrastrutture pubbliche, o interventi di green economy);
- *finanziato centralmente, amministrato localmente*: come per il SSN e il sistema pensionistico il finanziamento statale sarà indispensabile per garantirne copertura uniforme, che non esclude cofinanziamenti locali (anche privati); la gestione sarà locale, incardinata sui comuni o loro aggregazioni con la partecipazione di onlus, associazioni e cooperative sociali;
- *sostitutivo o aggiuntivo ad altri programmi esistenti*: in Italia sarebbe da valutare, ad esempio, se renderlo alternativo o no al Reddito di cittadinanza (il che potrebbe essere preferibile, se incertezze e difficoltà attuative di quest’ultimo apparissero non superabili); in ogni caso, dovrebbe essere possibile il passaggio dall’uno all’altro;
- *rete di sicurezza e programma lavorativo di transizione*: come rete di sicurezza offre occasioni lavorative a chiunque ne accetti le condizioni, a prescindere dal suo status nel mercato del lavoro; come programma di transizione costituisce un ponte verso il lavoro “normale” (altre forme di occupazione nel settore privato, pubblico, nonprofit);
- *fornisce orari di lavoro alternativi*: ad esempio lavori part-time o flessibili, quando necessario, per studenti, *caregivers*, ecc.;
- *lavori per tutti*: con attenzione ai bisogni di gruppi speciali quali i giovani a rischio, i portatori di handicap, gli ex reclusi;
- *investe sulla gente*: offre opportunità di addestramento, di formazione, di apprendistato legate a capacità e necessità di ciascuno;
- *investe sulle comunità e sui beni pubblici*: tende a soddisfare bisogni comunitari non coperti adeguatamente e a rafforzare la fornitura di beni pubblici locali;

– *investe sull’ambiente*: permette focalizzazioni su azioni di protezione ambientale.

Delineare concretamente una politica del genere è certamente un’impresa ampia e impegnativa, nel senso che essa costituisce certamente una politica del lavoro strategica, con caratteristiche totalizzanti e universali che la candiderebbero a sostituire, per il meglio, i molteplici interventi parziali e disomogenei oggi esistenti.

Come ha osservato Mariana Mazzucato²⁴, il grande impegno tecnico e politico necessario per idearne una versione adatta alle caratteristiche istituzionali e del mercato del lavoro in Europa (per quel che ci interessa: in Italia), avrebbe un compenso più che proporzionale nei molti vantaggi a essa associati. La Mazzucato ne individua quattro: 1. la funzione di stabilizzatore automatico del programma, che si espande e contrae in funzione delle fasi del ciclo economico, limitando la necessità di ricorrere a variazioni discrezionali della spesa, per loro natura fallibili; 2. le persone arruolate mantengono una maggiore occupabilità, anche in funzione della facilitata adesione a interventi formativi mirati; 3. la retribuzione fissa ricevuta dai lavoratori arruolati nel programma costituirebbe un utile riferimento per la definizione di un livello salariale minimo per le imprese private (oggi in Italia lasciato alle contrattazioni settoriali); 4. il programma può essere utilizzato per orientare struttura e livello dell’occupazione alla realizzazione di linee strategiche nazionali e internazionali (in primis: il Green Deal europeo) ed, essendo finanziato a livello nazionale ma realizzato a livello locale, “*facendo incontrare i bisogni insoddisfatti della collettività (locale) con quelli dei disoccupati o dei sottoccupati*” (p. 88), ad esempio per la cura e il ripristino dell’ambiente, la cura delle comunità locali, la cura delle persone.

²⁴ Id., *op.cit.*, pp.87-89.

3. Come contrastare la perdita di posti di lavoro dovuta al progresso tecnologico: due spunti

Ben prima che l'attuale pandemia iniziasse a colpire, con effetti drammatici sull'economia e sull'occupazione, sono da tempo in atto trasformazioni profonde nel modo di produzione per il progressivo trasferimento del lavoro dall'uomo alle macchine, ulteriormente accelerato dal crescente utilizzo di robot.

Gli effetti di tali trasformazioni sono dirompenti e pongono dure sfide alle politiche per la piena occupazione che potranno essere tanto più efficaci quanto più assunte a livello globale: per i paesi europei a livello di Unione, che anche per questo motivo è opportuno compia passi significativi verso assetti pienamente federativi.

Le soluzioni affacciate, infatti, prevedono l'utilizzo di una pluralità di strumenti, che non semplici da mettere in campo senza un accordo a livello internazionale.

I. Ridurre gli orari di lavoro

La proposta, peraltro ricorrente, è di dividere la minore occupazione esistente tra un numero maggiore di lavoratori, riducendo l'orario orario individuale di lavoro che, per garantire una domanda invariata, dovrebbe essere compensata da retribuzioni unitarie in aumento. *“Una possibilità realistica di realizzare una riduzione significativa dell'orario di lavoro si può manifestare soltanto se la decisione viene presa in comune a livello europeo e se i paesi europei sono in grado di competere efficacemente a livello mondiale con investimenti rilevanti in ricerca e sviluppo e in formazione della forza lavoro al fine di migliorare la produttività delle imprese”* (Majocchi, p.112)²⁵

II. Il lavoro di impegno civile

Fortemente innovativa e molto suggestiva nella sua visionarietà, è poi invece la soluzione del lavoro di impegno civile, formulata dal sociologo tedesco Ulrich Beck nel 1999²⁶ Esso si distingue sia dall' impegno civile (proprio delle varie forme di volontariato), sia dall'obbligo di svolgere lavori socialmente utili da parte dei percettori di reddito di cittadinanza, ma si configura come *“lavoro a favore di terzi, cooperativo e auto-organizzato, eseguito sotto la regia di un imprenditore per il bene comune. (Esso) non viene retribuito, ma ricompensato attraverso il reddito di cittadinanza che assicura l'autonomia materiale del lavoro di impegno civile”* eventualmente integrato attraverso fondi comunali e i profitti conseguiti con il lavoro stesso (Beck, p. 186-7). *“Il mercato soddisfa i bisogni individuali che si traducono in domanda monetaria, mentre il lavoro di*

²⁵ A. Majocchi, *Un piano per l'Europa. Sviluppo sostenibile e occupazione*, Il Mulino, 2015.

²⁶ U. Beck, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto della sicurezza e nuovo impegno civile*, trad. it. Einaudi, Torino, 2000; in testo ci si riferisce alla sintesi proposta da Majocchi, cit., pp.113-115.

impegno civile rende il lavoratore un cittadino che dispone di sé e del suo tempo di lavoro e, al contempo, lavora per il bene comune, ridando vigore al senso di comunità e rafforzando alla base la vita democratica” (Majocchi, p. 115).

4. *Il finanziamento delle proposte: non solo maggiore debito pubblico*

Nessuna politica è a costo zero (come non lo è mai nessuna proposta che richiede di allocare nuove risorse, o anche solo di modificare l'allocazione di risorse già disponibili). Quelle sopra indicate (anche solo per accenni, come le ultime due) naturalmente non fanno eccezione. Non è nella natura di questo breve appunto stimare il loro costo per la società italiana o locale, che richiederebbe ben maggiori risorse di ricerca.

Neppure gli estensori della proposta di un piano straordinario per l'assunzione di 1 milione di giovani e qualificati nuovi dipendenti che in precedenza si è provato a ulteriormente articolare e, forse, un poco a ridimensionare, forniscono una stima puntuale del costo per la collettività, che tuttavia – dalle informazioni fornite – si può collocare in una forbice annua iniziale di circa 20-25 miliardi di euro²⁷. A ciò essi fanno seguire una proposta di finanziamento (temporaneo) diversa dall'ennesimo ricorso al debito pubblico, ovvero dall'ulteriore trasferimento dell'onere sulle già super oberate giovani (e future) generazioni di italiani²⁸.

Per evitarlo si propone (in alternativa o in combinazione):

1. il ricorso a un'imposta personale sulla ricchezza finanziaria: con un'aliquota media dello 0,5%, da modulare in modo blandamente progressivo (con massimo all'1%) ed esentando i valori fino a 130-140 mila euro, avendo come base imponibile gli oltre 4.300 miliardi della ricchezza finanziaria delle famiglie italiane (oggi forse scesa a 4.000), l'imposta produrrebbe un gettito sufficiente all'assunzione del milione circa di nuovi pubblici dipendenti previsti. Nelle stime dei promotori essa dovrebbe restare in vigore per 3-5 anni, per essere poi abolita in quanto il gettito derivante dalla tassazione dei neoassunti non la renderebbe più necessaria;
2. il ricorso *“a un fondo costituito da contributi volontari, auspicabilmente basato su una disponibilità iniziale fornita da enti istituzionali (...) a livello regionale o anche metropolitano”* (§5 della proposta).

Qualche breve commento sulla proposta di istituire un'imposta personale sulla ricchezza finanziaria. L'opportunità di introdurre in Italia un'imposta patrimoniale

²⁷ Si aggiunge che tali necessità di finanziamento annuo sono temporanee: infatti *“assunzioni realistiche sull'effetto moltiplicativo dell'immissione dei redditi dei neoassunti sull'economia suggeriscono che dopo 3-5 anni il nuovo gettito ordinario dovrebbe consentirne il ritiro”* (Ambrosino e altri 13, cit., p. 2); la stima di costo indicata va tuttavia incrementata per le spese di formazione e coaching (per l'inevitabile ricorso a strutture formative già esistenti) e in conto capitale.

²⁸ Lo scritto vedeva la luce in pieno vigore dei vincoli del *fiscal compact* europeo, che ora le risorse straordinarie che saranno assegnate all'Italia a sollievo degli effetti economici della pandemia previste dalla Commissione europea (dell'ordine di grandezza massimo di oltre 220 miliardi, più gli eventuali oltre 35 del MES) sono destinate a portare lo stock del debito pubblico italiano nell'ordine di grandezza del 160% del pil.

ordinaria rafforzata rispetto a quelle parziali oggi esistenti è oggetto di un rinnovato, seppure molto “appartato”, dibattito (politico e tecnico). Uno dei suoi punti di partenza è il diffuso riconoscimento delle distorsioni che caratterizzano oggi il nostro sistema tributario, considerate da molti ormai strutturali e quindi rimediabili solo elaborando (nei tempi e modi consoni a tale impresa) progetti di radicale revisione²⁹. L’ Irpef resta la principale imposta sul reddito personale, sulle cui spalle grava l’ onere di realizzare l’ universalità e la progressività dell’ imposizione, ma che invece è distorta da un caotico sistema di deduzioni, detrazioni ed esenzioni parziali, accumulatesi nel tempo, che ne hanno ridotto l’ efficienza e minato l’ equità. In particolare, essa tassa quasi esclusivamente i redditi da lavoro dipendente e assimilati (svolgendo in non pochi casi una vera e propria funzione disincentivante verso l’ offerta di lavoro), anche per la diffusa evasione da parte dei percettori di redditi diversi. Deboli, invece, restano l’ imposizione sui consumi (sia per alcune permanenti irrazionalità nella struttura delle aliquote dell’ Iva, il principale tributo sui consumi, sia ancora per l’ elevata evasione) e ancora di più l’ imposizione patrimoniale (fondamentalmente rappresentata dall’ IMU, il cui gettito si ripartisce tra Stato e singoli comuni e dalle numerose imposte di bollo).

Dunque, un rinnovato interesse per un ruolo maggiore da attribuire all’ imposizione patrimoniale ordinaria, che può assumere forme alternative, tra le quali è necessario scegliere.

Quella che stiamo commentando riguarda la ricchezza finanziaria (esclude invece interventi sulla ricchezza immobiliare) ed è prevista come temporanea. Resta da vedere se i rischi di evasione ed elusione, legati alla tradizionale facile trasferibilità verso i paradisi fiscali dei patrimoni che l’ imposta dovrebbe colpire, specie da parte dei contribuenti più ricchi, sono ancora reali o sono stati invece ridotti in modo significativo (che siano scomparsi pare del tutto improbabile) dai più raffinati sistemi di accertamento internazionale oggi disponibili.³⁰

²⁹ Per una recente rassegna e valutazione delle proposte in campo v. Pellegrino S., *Riforma dell’ Irpef: ci siamo quasi?*, in *lavoce.info* del 2 ottobre 2020; sulle difficoltà della politica nostrana (ma anche dell’ opinione pubblica) ad avviare (e concludere) una discussione a tutto campo su una revisione organica del nostro sistema tributario restano valide le sconsolte osservazioni di Massimo Bordignon (espresse, ad es., in *Quando le tasse diventano un tabù*, su *lavoce.info* dell’ 8 agosto 2019: “*se il terrore di perdere consenso nell’ immediato vincola ogni possibilità d’ azione della politica sul sistema tributario, cosicché di tasse si può parlare solo per ridurle, i costi per l’ efficienza del sistema sono pesantissimi*”).

³⁰ Di Tanno e Hamaui (*Qual è il problema della patrimoniale*, *lavoce.info* del 22 dicembre 2020, sostengono che accanto all’ attuale Imu, l’ imposta applicabile a beni e diritti immobiliari che esclude, con limiti, la prima casa, sarebbe auspicabile un’ imposta su ricchezze diverse dal patrimonio immobiliare, sulla quale però “*sorgono gravi difficoltà di accertamento*”. A commento di tale posizione Guglielmo Fransoni (*Giustizia, il pregio dell’ imposta patrimoniale*, *lavoce.info* del 12 gennaio 2021) sostiene che “*una patrimoniale ben concepita sarebbe non solo un innegabile progresso sul piano dell’ equità generale, ma anche un grande miglioramento rispetto alle irrazionalità del sistema*”, e argomenta tale posizione richiamando le crescenti garanzie che recenti sviluppi di trattati e convenzioni internazionali offrono contro l’ occultamento della ricchezza e affermando pragmaticamente che sulla determinazione della base imponibile (problema residuo per definire con il necessario rigore i contorni dell’ imposizione patrimoniale mobiliare),

Una seconda impostazione ritiene sia preferibile, sul piano sia dell'equità sia dell'efficienza, ripristinare la base imponibile dell'IMU (l'imposta municipale unica) che dal 2020 ha incorporato la TASI (la tassa sui servizi indivisibili del comune), fortemente ridotta dopo l'esenzione dal 2016 delle prime case (con l'eccezione di quelle di maggior pregio), che rappresentano una quota cospicua della ricchezza delle famiglie (l'80% della popolazione vive in casa di proprietà).³¹ Superando la retorica un poco bolsa secondo la quale "la prima casa è sacra e tassarla è di per sé immorale", siccome la casa è un bene capitale, il cui possesso genera un reddito figurativo, dal punto di vista dell'equità esentarlo significa distorcere il sistema fiscale con un trattamento di favore non giustificato. Invece, come per le altre imposte, la tassazione da reale che è può essere trasformata con elementi di personalità che tengano conto di requisiti soggettivi dei possessori e comunque essere opportunamente rivista nelle sue aliquote. Come è stato osservato³², è possibile che il pagamento dell'imposta rappresenti un peso eccessivo per le famiglie, che si possono trovare a dovere pagare un'ingente imposta sulla prima casa, pur avendo un reddito basso. Per risolvere tale criticità *"occorre chiedersi perché famiglie con redditi bassi vivano in case con una rendita catastale elevata. Se trascuriamo le dimensioni affettive che possono legare una persona alla sua abitazione, di cui un sistema tributario non si deve far carico, rimangono tre possibili risposte: 1) le rendite catastali non riflettono il reale valore degli immobili, 2) è complicato e dispendioso vendere casa e comprarne un'altra proporzionata alle proprie possibilità economiche, 3) il reddito reale della famiglia è in realtà più alto di quanto non appaia dalle dichiarazioni dei redditi"*. Quanto alla prima possibile fonte di ingiustizia dell'Imu, è indubbio che il suo superamento richieda che sia finalmente realizzato un aggiornamento delle rendite catastali, allineandole ai redditi figurativi effettivi: si tratta di un'impresa da troppo tempo promessa, ma mai realizzata, per ragioni che sono solo in parte tecniche³³. D'altra parte l'alleggerimento delle imposte sull'acquisto della prima casa, stimolerebbe il mercato e favorirebbe una più razionale allocazione delle abitazioni; infine l'Imu sulla prima casa si configura come *"uno strumento pragmatico – (seppure) di second best – per il recupero dell'evasione*

"in un'ottica di medio termine, l'esperienza operativa consentirà di ridimensionarli". Per concludere con un'osservazione amara: *"Una vera imposta patrimoniale si inserisce in un progetto a medio termine per realizzare valori di lungo periodo (la razionalità, l'eguaglianza, la solidarietà anche intergenerazionale). (...) Ma chi è, ormai, che concepisce la politica (anche fiscale) se non nell'ottica del brevissimo periodo?"*

³¹ L'Italia è oggi il solo paese europeo, con Malta, a non prevedere la tassazione della prima casa.

³² Brunori P, *Tasse sulla casa, sì o no?*, lavoce.info, 4 settembre 2020: la citazione in testo faceva riferimento alla Tasi, ma il suo trasferimento all'Imu che incorpora dal 2020 la Tasi, è perfettamente ammissibile.

³³ *"Nonostante decenni di discussione, non riusciamo a rivedere il catasto, benché sia ovviamente del tutto obsoleto e iniquo, perché una volta rivisto qualcuno pagherebbe certamente di più, anche se qualcun altro pagherebbe di meno"* (così Bordignon, 2019, cit., come esempio di applicazione dell'affermazione generale enunciata in nota 29).

fiscale” (altra sfida perenne e finora non vinta del nostro Stato) “*e proprio per tale ragione non dovrebbe essere abolita*”.

Su un diverso piano si pongono invece le possibili considerazioni relative alle imposte patrimoniali straordinarie, la prima delle quali è storicamente (e in tutti i paesi) l'imposta di successione, che sono da leggere non come fonte primaria di finanziamento di politiche continuative (come quelle che abbiamo considerato in questa nota), ma come modo di contribuire alla mobilità e in definitiva alla giustizia sociale. È difficile non condividere l'affermazione che “*l'Italia è un paese ingessato a causa di innumerevoli barriere all'ingresso (nella scuola, nel mondo del lavoro, nei percorsi professionali) difficili da superare*”³⁴ e che, nonostante il mantra della meritocrazia ripetuto dai governi di ogni colore (e scarsamente praticato anche nelle scelte imprenditoriali), quando si è intervenuti con riforme si sia operato in direzione opposta. Tale è stata la riduzione prima e la virtuale abolizione poi delle imposte sulle successioni, operata tra il 1999 e il 2001, quest'ultima giustificata dal governo Berlusconi nell'ambito delle misure per favorire la crescita economica e l'accumulazione di capitale, effetti che nel lungo periodo è discusso si verifichino realmente ma che nel breve è probabile incrementino invece le diseguaglianze e riducano la mobilità sociale.³⁵

Non mancano le posizioni a favore della reintroduzione di un'imposta di successione più significativa di quella attuale. Indicazioni di particolare interesse sono espresse in un Rapporto di Forum Diseguaglianze Diversità³⁶ (scritto a molte mani da collaboratori dell'Associazione), nel quale:

- si constata l'elevato valore pro-capite del patrimonio netto immobiliare e finanziario degli italiani (circa 143 mila euro), accompagnato dagli anni 80 a una riduzione di valore per le persone con meno di 50 anni, dalla crescita della quota di ricchezza posseduta dall'1% della popolazione più abbiente (dal 18 al 25%) e dall'aumento medio dei lasciti ereditari (da 200 a 300 mila euro);
- si richiamano la condizione di forte favore fiscale (nel panorama internazionale) accordate ai patrimoni ereditati o ricevuti in donazione (non guadagnati) e le raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale a favore di un aumento

³⁴ Jappelli T, Padula M. e Pica G., *Una tassa contro la società ingessata*, lavoce.info del 23 febbraio 2010.

³⁵ Come è argomentato da Jappelli e altri, *cit.*, che hanno empiricamente stimato, a 10 anni dalla riforma, un ampliamento delle quote di trasferimento intergenerazionale, però accompagnato da un crescente divario tra famiglie ricche e povere.

³⁶ Forum Diseguaglianze Diversità, *15 proposte di giustizia sociale ispirate dal programma di azione di Anthony Atkinson*, Roma, marzo 2019 (opera collettiva di un nutrito gruppo di membri dell'Associazione, scaricabile da <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/proposte-per-la-giustizia-sociale/>); Atkinson A., *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press, Boston, 2015; Granaglia E., Morelli S., *Diamo un'eredità a tutti i giovani*, lavoce.info, 19 aprile 2019. Inl testo si fa riferimento alla proposta contenuta nell'articolo di Granaglia e Morelli .

della tassazione, che ne accentui la progressività, ne riduca le esenzioni fiscali e ne allarghi la base imponibile;

- si propone di istituire una nuova imposta sui vantaggi ricevuti, che *“si applica alla somma dei trasferimenti ricevuti nel corso della vita, prevede una soglia di esenzione di 500 mila euro, tre scaglioni e aliquote marginali che vanno dal 5 al 50 per cento, per i trasferimenti cumulati superiori ai 5 milioni di euro. Elimina sia il regime di favore per i familiari diretti sia buona parte delle esenzioni fiscali”*³⁷ I risultati attesi della nuova imposta sono duplici: un regime impositivo più equo (con l’uguale tassazione per chi eredita il medesimo valore patrimoniale) e una tassazione maggiore per chi eredita di più nel corso della vita.

Interessante, soprattutto alla luce del fatto che le proposte di PartecipaTO intendono avere un occhio di riguardo sulla loro sostenibilità sia ambientale sia intergenerazionale, è l’utilizzo previsto per le risorse aggiuntive generate dall’imposta, stimate in oltre 5 miliardi annui (a riforma avvenuta delle rendite catastali). L’idea, ricavata dal libro di Atkinson³⁸, è di assegnare ogni anno a tutti i giovani italiani che raggiungono la maggiore età (18 anni), stimati in flusso di poco meno di 600 mila persone, una dotazione una tantum (a titolo di eredità universale) di valore pari a 1/10 del patrimonio medio di ogni cittadino italiano, vale a dire a 15 mila euro. Poiché la spesa che ne deriva è superiore al gettito previsto dall’imposta è necessario integrarlo e non mancano le proposte su come farlo.

Quel che più importa qui è sottolineare due caratteristiche ulteriori della proposta, non intuitive nelle loro motivazioni: l’universalità del trasferimento e l’assenza di condizioni sulle decisioni di spesa. Esse sono difese dai proponenti *“alla luce delle inevitabili arbitrarietà della selettività, della necessità di rafforzare il senso di comune appartenenza e di accrescere la libertà “sostanziale” dei giovani nel momento del passaggio all’età adulta (libertà di seguire le proprie aspirazioni; di viaggiare; studiare dove si vuole; di tentare, anche in gruppo, un progetto imprenditoriale; di risparmiare). D’altro canto, non condizionalità non implica disinteresse alle scelte. Proponiamo, infatti, di accompagnare alla misura interventi formativi di educazione finanziaria e di guida alle scelte, anche nelle scuole.”*

gennaio 2021

*già professore ordinario di Scienza delle Finanze presso l’Università degli Studi di Torino

³⁷ Granaglia e Morelli, *cit.* L’applicazione della nuova imposta deve essere accompagnata, si precisa, a un aggiornamento dei valori catastali.

³⁸ Atkinson A., *cit.* e Granaglia e Morelli, *cit.*

