

Lo Stato come *Employer of last resort*

La piena occupazione per un diverso modello di sviluppo*

Massimo De Minicis

INAPP

Lucia Zabatta

INAPP

La proposta di H. Minsky di uno Stato come *Employer of last resort* offre una prospettiva alternativa con cui affrontare i problemi della povertà, della disuguaglianza e della disoccupazione strutturale, configurandosi come una policy che, pur partendo dal mercato del lavoro, ha il potenziale per coinvolgere l'intera società e trasformare in senso più equo e sostenibile il modello di sviluppo. L'articolo ne propone una disamina, affiancando all'analisi teorica una breve rassegna delle principali esperienze/sperimentazioni internazionali che traggono ispirazione dall'idea di 'lavoro garantito'.

H. Minsky's Employer of last resort policy proposal offers an alternative perspective to address problems of poverty, inequality and structural unemployment. While starting from labour market, it has the potential to involve the whole society and transform the development model in a more equitable and sustainable way. The article proposes an examination of Employer of last resort policy, combining the theoretical analysis with a brief review of the main international experiences that draw inspiration from the idea of 'job guarantee'.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-02-9

Citazione

De Minicis M., Zabatta L. (2023), Lo Stato come *Employer of last resort*. La piena occupazione per un diverso modello di sviluppo, *Sinappsi*, XIII, n.2, pp.164-176

Parole chiave

Contrasto alla povertà
Lotta alla disoccupazione
Sviluppo sociale

Keywords

Fighting poverty
Tackling unemployment
Social development

1. La proposta di Minsky dello Stato come *Employer of last resort*

I caratteri strutturali dell'attuale disoccupazione, i timori di una stagnazione secolare, le crescenti critiche all'idea dell'austerità espansiva e gli effetti negativi sui consumi di bassi salari e di un'occupazione instabile e precaria hanno fatto riemergere l'esigenza di un intervento collettivo a garanzia del diritto al lavoro e, quindi, alla sopravvivenza e all'inclusione sociale di tutti i cittadini, e riportato l'attenzione del dibattito accademico sulle politiche keynesiane (Levrero 2018; Gnesutta 2018).

Tra queste, una proposta di politica economica avanzata da una vasta rete di economisti postkey-

nesiani, che mira ad affrontare congiuntamente la piena occupazione e la lotta alla povertà, ha assunto particolare eco nel dibattito statunitense, grazie soprattutto al lavoro del *think tank* del Levy Institute e alla loro idea di lavoro garantito (*Job guarantee* - JG) raccolta da diversi esponenti del Partito Democratico americano e assunta da Bernie Sanders nel suo programma per le primarie democratiche del 2020 (Mazzonis 2019).

Si tratta della proposta avanzata da Hyman Minsky negli anni Sessanta di uno Stato come "datore di lavoro di ultima istanza" (*Employer of last resort* - ELR) con cui lo studioso affida alle politiche per l'occupazione un ruolo centrale nella lotta alla po-

* Per quanto frutto di una impostazione condivisa, è ascrivibile a Lucia Zabatta l'elaborazione del primo paragrafo e delle considerazioni conclusive e a Massimo De Minicis l'elaborazione del secondo paragrafo.

vertà, distinguendosi, in questo, dagli orientamenti basati su programmi di trasferimento monetario, nella convinzione che la società del benessere non si possa creare esclusivamente tramite politiche di assistenza.

Si differenzia, quindi, nettamente dalla proposta di 'reddito di base incondizionato' che prevede la distribuzione, da parte dello Stato, di un reddito che sia auspicabilmente pari ad un livello medio di benessere, cioè pari al *reddito medio* netto dei cittadini di una nazione, destinato a *tutti*, su base *individuale, incondizionatamente e indipendentemente dal livello del reddito*, in base solo al requisito di essere *nati in un certo stato* (o di averne appunto la *cittadinanza*)¹ (Foggi 2016).

E si discosta anche dal "reddito di partecipazione" di Anthony Atkinson che pur lega l'erogazione di un reddito minimo (che l'economista propone a complemento dell'attuale sistema di previdenza sociale) alla "partecipazione", anziché alla cittadinanza, definendo con "partecipazione" l'apporto di un "contributo sociale", che per gli individui in età lavorativa potrebbe essere sia un *lavoro* (di varia forma e natura – autonomo, dipendente o a tempo parziale), sia la *formazione/istruzione* o la *ricerca attiva di un lavoro*, sia la *cura domestica* di bambini piccoli o di anziani non autosufficienti o il *volontariato regolare* presso un'associazione riconosciuta² (Atkinson 2015).

Non c'è, però, in Minsky un'assoluta e pregiudizievole contrarietà a forme di sussidio e assistenza. Egli ritiene, anzi, che programmi di trasferimento monetario e in natura, volti al sostegno reddituale

per gli anziani, gli infermi, i disabili e i bambini bisognosi, siano comunque necessari e che andrebbero ampliati, migliorati e modernizzati. Ma, a suo giudizio, questo ha poco a che fare con la guerra alla povertà. Ha, piuttosto, principalmente a che fare con la coscienza nazionale e l'interesse per l'essere umano. "Un sistema di trasferimenti e di reddito a favore di quei cittadini che, pur vivendo ben al di sopra della soglia della povertà, hanno problemi irrisolvibili, deve comunque esistere per una mera questione di decenza sociale" (Minsky 2014, 71).

Per l'autore, però, le misure di sostegno al reddito possono al massimo essere (nel breve periodo) strumenti di contrasto alla povertà, ma per eliminarla è necessario aggredire la componente strutturale della disoccupazione che è all'origine del disagio e del conflitto sociale. In altri termini, Minsky contrappone la piena occupazione a quello che alcuni definiscono un "welfare per la non piena occupazione"³.

La sua proposta di 'piani di occupazione di ultima istanza' o di 'lavoro garantito' nella sua radicalità, è molto semplice, e parte dal presupposto che vi sia una gran quantità di disoccupazione involontaria, fatta di persone che, a causa di mancanza strutturale di posti di lavoro, non riescono a trovare lavoro neanche abbassando le proprie pretese ben al di sotto del reddito medio prevalente, e che vi siano, al contempo, una gran quantità di bisogni sociali che non riescono a trovare una risposta efficace nell'ambito del mercato (Foggi 2016).

È un cambio radicale di visione rispetto all'approccio *supply-side* che ispira la strategia di intervento dell'Unione europea a sostegno dell'occupazio-

1 La definizione riportata è quella data dal filosofo belga Philippe Van Parijs. Nel dibattito che ne è seguito si è andata affermando una versione del reddito di base che, pur mantenendone ferma la distribuzione a tutti, in modo universale e incondizionato, ne modifica il livello di erogazione, portandolo dal reddito medio ad un più contenuto livello di poco sopra alla soglia di povertà (di un 10% superiore, ad esempio). Le ipotesi di 'reddito di base incondizionato' sono, inoltre, sostenute in prevalenza con il presupposto che esso assorba molte delle prestazioni monetarie e dei servizi del welfare state, coerentemente con il background concettuale (neoliberista) che sottende la proposta.

2 Atkinson si distingue dai principali sostenitori del reddito di base incondizionato anche per la sua considerazione del welfare, che non ipotizza di ridimensionare, semmai di modificare per renderlo più efficace e inclusivo. A suo giudizio, ad esempio, l'intero sistema di welfare dovrebbe superare l'assistenza cosiddetta *means-tested*, ovvero la fornitura di *benefits* legata agli indicatori della situazione economica. Nel rilevare diverse problematiche legate a questi strumenti di controllo nell'erogazione dei *social benefits*, sottolinea, in particolare, come la verifica del reddito crei delle barriere e, soprattutto, sia stigmatizzante.

3 Argomentando il fatto che la motivazione con cui molti giustificano il 'reddito di base incondizionato' ("tanto il lavoro non c'è e non ci sarà o quello che c'è è di tipo servile") possa essere considerata una sorta di accettazione rassegnata della realtà così com'è e di rinuncia alla rivendicazione di trasformazioni più profonde, antepoendo la rivendicazione del 'reddito' a quella del 'lavoro', Laura Pennacchi sostiene: "Lasciare libero corso al neoliberalismo e alle tendenze spontanee del capitalismo – che naturalmente va verso l'opposto della piena occupazione e cioè la disoccupazione di massa – è il rischio contenuto nelle proposte di generalizzazione dei trasferimenti monetari, come il reddito di base, a compensazione e a risarcimento di un lavoro che non c'è, costruendo un "welfare per la non piena occupazione" (Pennacchi 2017, 104).

zione e che considera la disoccupazione, se non del tutto volontaria, come un problema di inadeguatezza della forza lavoro rispetto alle esigenze della domanda di lavoro (mismatch tra domanda e offerta di lavoro). L'obiettivo principale dell'approccio dell'investimento sociale (tra gli assi portanti dell'Agenda sociale europea) è, infatti, quello di accrescere il capitale umano per rendere, nell'economia della conoscenza, la forza lavoro adattabile a società in continua trasformazione⁴. Istruzione e formazione per tutto l'arco della vita (per aumentare e sostenere lo stock di capitale umano), politiche attive del lavoro e servizi di cura e conciliazione (che agevolino i flussi nel mercato del lavoro e la riconciliazione lavoro-famiglia) e ammortizzatori inclusivi, sono le funzioni di policy che sorreggono questo paradigma di welfare⁵ orientato all'inclusione sociale attiva nel mercato del lavoro (Hemerijck e Ronchi 2021).

È evidente, però, che se si assume la prospettiva di una disoccupazione involontaria originata da una carenza di domanda di lavoro, come fa Minsky, la risposta basata sulla sola 'occupabilità' degli individui non può essere sufficiente ad affrontare efficacemente il problema.

Né possono esserlo le indicazioni fornite dagli studi comparativi sui nuovi differenti 'capitalismi',

che comunque focalizzano l'attenzione sul ruolo delle imprese (considerate gli attori centrali nella determinazione del risultato economico nazionale) e sulle loro capacità di coordinarsi, in maniera più o meno efficiente, con gli altri attori in gioco (altre imprese, sindacati, istituzioni)⁶ e considerano che il problema del policy making economico sia quello di far cooperare maggiormente le imprese fra di loro, piuttosto che con il governo⁷ (Hall e Soskice 2001). Altrettanto dicasi per le versioni che, nell'analisi della crescita delle disuguaglianze sociali all'interno delle democrazie occidentali, arricchiscono questo approccio con la considerazione del ruolo dei fattori politico-istituzionali nella creazione di diversi modelli di sviluppo (Triglia 2022)⁸.

Tutti questi approcci, sia che cerchino una strada per riconciliare eguaglianza ed efficienza attraverso una riformulazione dei sistemi di welfare state (investimento sociale), sia che esplorino la possibilità di incastri istituzionali virtuosi che favoriscano la crescita inclusiva (varietà di capitalismi) continuano a 'guardare' il sistema dal lato dell'offerta, affidando a questa il ruolo determinante nello stimolare la crescita economica, e non mettono in discussione la capacità intrinseca del sistema privato di creare sufficienti posti di lavoro, né le condizioni alle quali questo lavoro viene creato.

4 In tale prospettiva la crescita di capitale umano che si può realizzare tramite le politiche sociali è considerata come un investimento che abbia un 'tasso di ritorno' per lo Stato, in termini di maggiore occupazione e di minore dipendenza dal welfare state. Una prospettiva, però, che ha suscitato anche forti critiche (in particolare se applicata alle politiche contro la povertà) in quanto eccessivamente ri-mercificatrice, con il limite di valorizzare l'individuo esclusivamente in funzione della sua posizione nel mercato del lavoro e di interpretare il welfare come un fattore produttivo più che come un fattore di cittadinanza (Busilacchi 2019).

5 Un paradigma che l'approccio dell'investimento sociale ottiene ribaltando l'equilibrio di welfare dalla compensazione ex post, nelle fasi di difficoltà economica o personale, alla prevenzione dei rischi ex ante.

6 In questa visione 'relazionale' dell'impresa le modalità con cui un'azienda coordina i propri sforzi, attraverso relazioni di mercato o interazioni strategiche, dipendono dall'assetto istituzionale: laddove i mercati sono imperfetti e vi è un sostanziale sostegno istituzionale per la formazione di impegni credibili, ci si può aspettare che le imprese facciano più affidamento sul coordinamento strategico; laddove i mercati sono fluidi e vi è scarso supporto per tali impegni, le imprese si affideranno maggiormente al coordinamento del mercato (Hall e Gingerich 2009). Questo porta Soskice e Hall a distinguere le nuove economie di mercato in due grandi gruppi: economie di mercato liberali (che gli autori modellizzano sulla base dell'osservazione socio-istituzionale dei sistemi inglese e americano) ed economie di mercato coordinate (che essi modellizzano sulla base del sistema tedesco). Nelle economie di mercato liberali le aziende coordinano le proprie attività sulla scorta di gerarchie e di architetture di fattori tipiche di un mercato competitivo, mentre nelle economie di mercato coordinate le aziende dipendono più pesantemente da relazioni che non sono di mercato per coordinare i propri sforzi con altri attori socio-economici e politici.

7 Secondo questo approccio, anzi, nelle economie liberali la *deregulation* è considerata solitamente un buon metodo per migliorare il livello di coordinamento in queste economie (Faella 2015).

8 Oltre al grado di collaborazione tra imprese, Stato e sindacati, Carlo Trigilia individua quali cause determinanti la creazione di diversi modelli di sviluppo anche quelle legate alle precedenti tradizioni politiche e socio-economiche di un Paese (che spesso ne condizionano l'evoluzione della struttura) e alle istituzioni che regolano i rapporti tra le organizzazioni sociali. Per l'autore anche la tipologia di sistema elettorale influisce sull'economia di un Paese democratico: un sistema elettorale a base 'proporzionale' riuscirebbe a garantire una crescita economica rilevante e anche inclusiva, mentre un sistema a base 'maggioritaria' permetterebbe una crescita molto elevata ma incentiverebbe gli squilibri sociali.

Per Minsky e i post-keynesiani, invece, il problema è proprio la scarsità e l'inadeguatezza della domanda di lavoro generata dal settore privato. Problema, peraltro, riconosciuto anche da altri autori che si collocano al di fuori degli ambienti strettamente keynesiani. Anche Dani Rodrik, ad esempio, pone l'accento sulla necessità di garantire che le persone abbiano accesso a posti di lavoro di qualità e riconosce l'impossibilità di affidarsi semplicemente alle aziende per garantire che questi benefici siano disponibili e diffusi in tutta la società (Rodrik 2023). Rodrik, però, affida un ruolo meno rilevante alla gestione dell'economia attraverso strumenti macroeconomici e, pur elaborando un nuovo paradigma, il "produttivismo"⁹, che prende le distanze anche dalla *supply-side economics*, sottolinea la necessità di lavorare dal lato dell'offerta dell'economia per creare posti di lavoro produttivi, senza i quali non è possibile, a suo avviso, permettere ai cittadini di condurre una vita dignitosa e appagante. La proposta che elabora è quella di una forma di politica industriale esplicitamente orientata alla creazione e alla diffusione di questi posti di lavoro, attraverso interventi diretti che diffondano i benefici delle nuove tecnologie produttive a segmenti più ampi dell'economia e a quelle fasce di forza lavoro che non hanno accesso a lavori produttivi di qualità, come i lavoratori poco qualificati¹⁰.

Ma è qui che i due approcci divergono. La carenza di domanda di lavoro per Minsky e i sostenitori dell'*Employer of last resort* (ELR) è un dato strutturale: "uno dei maggiori problemi del capitalismo è che non è in grado di generare sufficienti posti di lavoro per tutti quelli che vorrebbero lavorare. Per questo

motivo è responsabilità del governo integrare la creazione privata di lavoro con programmi di occupazione diretta" (Wray 2019, 42).

E l'obiettivo che Minsky si pone con l'ELR è, fin dall'inizio, duplice: ottenere la piena occupazione creando nuovi posti di lavoro e stabilire un pavimento vero ed efficace alla dispersione dei salari verso il basso, cioè alla presenza di posti di lavoro che danno stipendi inferiori alla soglia di povertà¹¹.

Lo scopo è, pertanto, quello di implementare una politica prettamente anti-ciclica, centrata sulla piena occupazione che, attraverso l'offerta di una domanda di lavoro infinitamente elastica al salario minimo (che non dipenda, quindi, dalle aspettative di profitto a breve o lungo termine da parte delle imprese), riduca la volatilità e le oscillazioni del costo del lavoro connesse alle oscillazioni del ciclo economico¹². È evidente, quindi, che in questo ragionamento assume estremo rilievo il livello della paga scelto. La tesi fondante del programma è che il salario fornito debba collocarsi al livello base, cioè al salario minimo stabilito a livello nazionale, dove esso esiste, oppure, dove non esiste, a poco sopra (per esempio del 10-20%) la soglia di povertà.

Il programma di ELR è concepito su base strettamente individuale (cioè non varia a seconda della composizione e situazione economica familiare) e del tutto volontaria e incondizionata. Non solo non vi sarebbe, cioè, obbligo alla partecipazione al programma (potrebbe partecipare solo chi vuole effettivamente svolgere quei lavori per quella paga), ma il soggetto potrebbe scegliere, tra i diversi progetti attuati, quello a cui partecipare. A chi non vuole lavorare nel programma sarebbero destinate le altre

9 Per stessa definizione dell'autore, il "produttivismo" si discosta da entrambi i paradigmi antecedenti: più incentrato sulla sfera produttiva dell'economia e meno sulla redistribuzione, rispetto al paradigma socialdemocratico keynesiano, ma meno fiducioso nelle forze del mercato e più confidente nella capacità dello Stato e dell'azione collettiva in generale di essere una forza trasformatrice, rispetto alla *reganomics* e al neoliberalismo.

10 Quella che immagina è una forma di politica industriale che implichi un'interazione stretta e collaborativa tra le agenzie governative e le imprese private per cui, le imprese ricevono supporto dall'attore pubblico (sostegno finanziario, lavoratori qualificati o assistenza tecnologica), in cambio del raggiungimento di obiettivi flessibili e in evoluzione su investimenti e occupazione. Un'attenzione particolare è rivolta alla rivitalizzazione delle comunità locali, soprattutto a quelle che sono state messe da parte dalla globalizzazione.

11 "Il lavoro deve essere reso disponibile a tutti coloro che vogliono lavorare al salario minimo nazionale. Potrebbe trattarsi di un salario sovvenzionato per legge, analogo al supporto dei prezzi per i prodotti agricoli. Sostituirebbe il salario minimo di legge; perché, se un'occupazione è disponibile a tutti in corrispondenza del salario minimo, nessun lavoratore sarà disponibile per un'occupazione nel settore privato ad un salario inferiore a questo minimo" (Minsky 2014, 91).

12 A questo si aggiungono altri obiettivi di rafforzamento macroeconomico: riduzione della volatilità della domanda aggregata (tramite il sostegno dei redditi bassi e dell'occupazione) e stabilizzazione sia del ciclo economico attraverso l'intervento anticiclico del programma, sia dei prezzi mediante l'attenuazione delle oscillazioni al ribasso e al rialzo dei salari. Tutto ciò permetterebbe di eliminare la disoccupazione senza innescare la spirale inflattiva prezzi-salari (Mastromatteo ed Esposito 2016).

forme di integrazione del reddito nella forma più esplicita dell'assistenza sociale e, ovviamente, dei normali assegni di disoccupazione calcolati sul reddito appena interrotto (specie nel caso in cui questi fossero superiori al livello salariale del programma).

Un'altra differenza essenziale, tanto con gli strumenti di sostegno al reddito quanto con le misure ispirate al paradigma dell'investimento sociale, è che le funzioni di inserimento e di formazione smettono di essere una delle condizionalità dell'accesso al programma, ma andrebbero a svolgersi direttamente sul luogo di lavoro, in questo modo diminuendo le dinamiche di perdite di competenze legate alla disoccupazione di lungo periodo.

Pur avvicinandosi molto all'idea di "socializzazione degli investimenti" di Keynes (l'idea di base che le decisioni di investimento non possono essere lasciate in mani private)¹³, Minsky individua nell'autore della teoria generale una contraddizione palese tra l'idea della "socializzazione degli investimenti" e quella secondo cui il mercato svolgerebbe bene il suo ruolo di allocatore delle risorse¹⁴ e contesta la politica dei due tempi con cui Keynes invitava Roosevelt, nel 1933, a spingere sull'acceleratore della ripresa, rimandando a tempi migliori la riforma radicale dell'economia e della società.

Per Minsky, invece, oltre alla quantità, è cruciale anche la qualità della spesa pubblica, poiché, a suo giudizio, non basta limitarsi a sostenere l'investimento privato e a favorire alti profitti con una 'qualsiasi' spesa pubblica. Lo Stato deve intervenire direttamente con iniziative proprie e deve agire, contestualmente, non solo sul livello, ma sul contenuto e sulla qualità dell'occupazione e della produ-

zione perché la collettività intera è sollecitata a porsi domande radicali su 'che cosa', 'per chi', 'come' produrre (Minsky 2014). Ne consegue che l'estensione dell'ELR porterebbe, oltre alla drastica riduzione della disoccupazione e della povertà, anche un aumento in generale del benessere di tutta la popolazione, che potrebbe godere di maggiori servizi utili¹⁵.

Ovviamente l'idea del lavoro da creare deve essere molto ampia, comprensiva di attività spesso considerate non lavoro e non retribuite (anche per non sovrapporsi alla produzione privata ingenerando indesiderati effetti di spiazzamento). Le applicazioni, quindi, possono essere varie, dalle reti alla ristrutturazione urbanistica delle città, dalle infrastrutture alla riqualificazione del territorio (sua messa in sicurezza, manutenzione ordinaria e straordinaria ecc.), dai bisogni emergenti (attinenti l'infanzia, l'adolescenza, la non autosufficienza) al rilancio del welfare state (Pennacchi 2017).

Coerentemente con l'idea di Minsky, Randall Wray (sostenitore, insieme ad altri teorici del Levy Institute, del programma *Job guarantee*) ha diviso le possibili occupazioni su cui lo Stato dovrebbe decidere di investire in tre macroaree: *cura dell'ambiente* (tra cui la cura dei parchi e delle spiagge, la manutenzione dei giardini pubblici ecc.), *cura delle comunità* (come, ad esempio, la manutenzione delle strade, la pulizia delle strade e la sicurezza urbana) e *cura delle persone* (che può fare riferimento anche all'accompagnamento degli anziani e ai doposcuola per i bambini) (Wray et al. 2018).

Il programma di ELR produrrebbe, inoltre, un aumento della domanda aggregata, spinto principalmente dall'aumento dei consumi delle persone disoccupate e povere, cioè di coloro che hanno la propensione al consumo più alta della popolazione. Le

13 Keynes rifiuta la pretesa epistemologica del *laissez-faire* secondo cui gli operatori di mercato hanno una perfetta conoscenza degli eventi futuri. Per Keynes, anzi, la conoscenza del futuro è generalmente scarsa e spesso trascurabile. Gli operatori si muovono, quindi, in un contesto sostanzialmente dominato dall'incertezza circa le prospettive future. Così le decisioni di investimento private sono determinate dalle aspettative sui rendimenti futuri, non pienamente rappresentate dal livello dei tassi di interesse. Può accadere, quindi, che pur ad un livello basso dei tassi di interesse, gli investitori si attendano un rendimento dagli investimenti produttivi persino inferiore e, quindi, rinuncino a investire prediligendo la rendita. Poiché gli investimenti generano domanda effettiva e, quindi, occupazione, in un sistema capitalistico in cui l'occupazione è il mezzo attraverso il quale i lavoratori si assicurano l'accesso al reddito e quindi alla sussistenza, è responsabilità del governo garantire condizioni di piena occupazione. La conseguenza pratica è che per raggiungere livelli di domanda aggregata che garantiscano la piena occupazione, le decisioni sul livello degli investimenti non possono essere lasciate in mani private, ma devono essere assunte dallo Stato, attraverso la spesa pubblica (Alessandrini 2013).

14 Keynes sosteneva, infatti, la necessità che lo Stato intervenisse gradualmente e senza 'rottura' nelle tradizioni della società, muovendo le sue leve tanto quanto era necessario a indurre un pieno utilizzo di capitale e lavoro. A quel punto la teoria tradizionale, neoclassica, tornava ad essere del tutto accettabile nelle sue tesi sul come gli interessi privati guidassero l'allocazione ottimale delle risorse (Bellofiore e Pennacchi 2014).

15 Introducendo un sistema di remunerazione non condizionato dalla massimizzazione del profitto, la politica di ELR può, infatti, colmare il divario nei servizi di assistenza a prezzi che li rendano accessibili a tutte le fasce di reddito.

aziende, quindi, beneficiando di quest'aumento della domanda, espanderebbero l'offerta di conseguenza. Incrementare l'offerta significherebbe assumere nuovi lavoratori, che verrebbero selezionati anche tra coloro che sono occupati tramite l'ELR. Da qui si intuisce che questo strumento economico è come una fisarmonica: in una fase espansiva gli occupati dell'ELR diminuirebbero e aumenterebbero quelli del settore privato, mentre in fase recessiva avverrebbe l'esatto contrario. Più precisamente sarebbe un importante stabilizzatore economico¹⁶ (Guerriero 2021).

Per questa sua natura di 'riserva' (*buffer-stock nature*¹⁷) la politica di ELR necessita che il programma di lavoro garantito sia finanziato a livello centrale e attuato a livello locale¹⁸, questo per garantire una domanda di lavoro infinitamente elastica assicurando, contemporaneamente, piena occupazione e stabilità dei prezzi, nonché per garantire che il programma si espanda nelle fasi di contrazione economica e viceversa (Todorova 2009).

La politica di ELR porterebbe anche ad una diminuzione delle spese per il contrasto alla povertà, come quella per il reddito di cittadinanza, che verrebbero in larga parte sostituite dal programma (limitandosi ad uno strumento di solo aiuto alle persone più deboli che non sono in grado di lavorare). I sostenitori dell'ELR, però, non ritengono che dovrebbero essere eliminati altri ammortizzatori sociali come la NASpI o la cassa integrazione, che invece potrebbero essere semplicemente rimodellati.

Per superare la crisi Minsky intreccia politiche di breve periodo a politiche strutturali, affidando, tra queste ultime, un ruolo di grande rilevanza all'ELR. Nel lungo periodo, infatti, a suo giudizio, bisognerebbe programmare lo sviluppo, oltre che in termini quantitativi, anche in termini qualitativi e se lo Stato è datore di lavoro di ultima istanza (se, cioè, il PIL non è più l'elemento centrale al quale riferire l'aumento dell'occupazione), può concentrarsi a produrre meglio, sganciandosi dal paradigma liberista. Nella visione neoclassica, infatti, le persone non sono considerate parte di una società che crea desideri e biso-

gni, ma solo individui le cui preferenze cadono come manna dal cielo, come se non fossero influenzate dal contesto sociale in cui si formano. La massimizzazione dell'utilità del singolo implica una preferenza per il consumo individuale piuttosto che collettivo, lasciando fuori beni comuni e ambiente. C'è bisogno, in altri termini, di una rivoluzione culturale che permetta di riscoprire la discriminante tra beni sociali, beni pubblici e beni comuni (Polidori 2015).

Nel complesso l'ELR è una politica che offre un approccio macro-micro alla creazione di posti di lavoro con salario dignitoso, in modo socialmente e ambientalmente sostenibile, e che va oltre l'allocazione dei lavoratori disoccupati tra i lavori scarsamente disponibili: elimina, di fatto, l'"esercito industriale di riserva"; fornisce una base efficace per le tutele e gli stipendi; incide positivamente sulla sindacalizzazione; offusca il confine tra lavoro di cura retribuito 'produttivo' e lavoro di cura 'improduttivo' non retribuito; facilita la mobilità attraverso un'adeguata formazione (Todorova 2009).

2. Le esperienze di lavoro garantito a livello internazionale

Il concetto di garanzia del lavoro pubblico ha guadagnato un'attenzione significativa a livello internazionale dall'inizio degli anni Duemila con diversi Paesi che hanno sperimentato programmi pubblici per garantire l'occupazione ai propri cittadini aggiornando storiche esperienze riferibili alle politiche keynesiane attuate negli anni Trenta e negli anni Sessanta del secolo scorso negli Stati Uniti (New Deal, Great Society) (Conrad e Sherer 2002). Questa sezione dell'articolo ha l'obiettivo di fornire una panoramica di alcuni dei principali programmi di garanzia del lavoro a livello internazionale. Programmi in alcuni casi generalizzati, con l'obiettivo di ottenere immediati effetti macroeconomici (Argentina, India), in altri casi finalizzati alla realizzazione di sperimentazioni locali progettate per testare politiche innovative di immediato inserimento occupazionale come integrazione e rafforzamento delle tradizionali politiche di attivazione (Francia, Austria, Italia, Stati Uniti). In generale questi ultimi programmi di lavoro garantito adot-

16 È utile ricordare che l'obiettivo dell'ELR non è assolutamente fare concorrenza alle imprese private né tantomeno sostituire le assunzioni nella Pubblica amministrazione (se al posto di assumere nuovi dipendenti pubblici fossero impiegati i lavoratori dell'ELR, l'effetto sarebbe solo un taglio agli stipendi).

17 Il programma funziona in base ad una regola di 'prezzo fisso/quantità flessibile', vale a dire che viene fissato il prezzo del *Buffer stock* (il salario del programma) mentre si consente alla quantità della merce (nello specifico, l'occupazione del programma) di fluttuare (Tcherneva 2019).

18 Pensando al contesto statunitense, Minsky parla di finanziamenti a livello federale e decentralizzazione statale dell'attuazione.

tano un approccio fondato su una analisi prioritaria dei bisogni dei territori, possono utilizzare in alcuni casi associazioni locali nate ad hoc e finanziate dallo Stato per attuare i progetti approvati e procedere all'inserimento occupazionale degli individui destinatari dell'occupazione garantita. In questa tipologia di programmi, quindi, la garanzia di lavoro pubblico è integrata alle politiche attive per far emergere domanda di lavoro e quindi reale occupazione in territori dove un utilizzo delle sole politiche di attivazione garantisce sì maggiore occupabilità ma non reali inserimenti lavorativi per l'assenza di domanda di lavoro. Nei programmi di impatto macroeconomico la *Job guarantee* è, invece, una politica a sé stante, distinta dalle politiche attive.

I programmi nazionali di impatto macroeconomico

Argentina. L'Argentina ha implementato nel 2002 un programma nazionale di *Job guarantee* chiamato *Plan Jefes y Jefas de Hogar*¹⁹. Questo programma garantisce inserimenti occupazionali a chiunque volesse lavorare, con particolare attenzione ai disoccupati di lunga durata e ai cittadini poveri. Il programma si concentrava, soprattutto, nelle zone rurali colpite più duramente dalla crisi della svalutazione monetaria. Quando il *Plan Jefes* è stato implementato, uno dei primi fattori valutati è stato il suo impatto macroeconomico per capire se vi fossero stati miglioramenti significativi capaci di invertire un perdurante ciclo economico depressivo. I risultati furono promettenti, il calcolo, infatti, dato moltiplicatore keynesiano rilevò un aumento della propensione marginale al consumo di quelle famiglie che ricevevano programmi di lavoro garantito. Il programma come effetto sulla domanda aggregata determinò così effetti importanti, ogni punto di PIL investito nella garanzia di lavoro creò infatti una crescita doppia del prodotto interno lordo. Il programma è stato implementato con una governance integrata tra istituzioni centrali e locali, coinvolgendo il Ministero del Lavoro responsabile del pagamento diretto dei beneficiari e le istituzioni locali che definivano i singoli progetti lavorativi, così come i soggetti beneficiari. La 'garanzia di lavoro' è stata finanziata dal Ministero del Tesoro coinvolgendo quasi l'1% del PIL e il 4,9% del bilancio annuale. Dal 2003 il finanziamento è stato eseguito dalla Banca mondiale (600 milioni di dollari). Alla fine del 2002 due milioni di beneficiari ricevevano già un sostegno in termini di lavoro garantito. L'obiettivo principale del *Plan Jefes* era quello

di garantire un impiego temporaneo e remunerato per i capifamiglia (*jefes y jefas de hogar*) che si trovavano in uno stato di disoccupazione o vulnerabilità economica. Il programma ha riguardato diverse iniziative, tra cui lavori di costruzione e manutenzione di infrastrutture pubbliche, lavori di assistenza nei settori sociali e ambientali e altre attività di pubblica utilità. I partecipanti al programma venivano pagati con uno stipendio minimo definito a livello centrale e avevano l'opportunità di ottenere una forma di occupazione temporanea per un massimo di 20 ore settimanali.

Il *Plan Jefes y Jefas de Hogar* si è caratterizzato così per:

- essere un programma *universale e inclusivo*: era rivolto, infatti, a tutti i capifamiglia (padri o madri di famiglia) che si trovavano in situazioni di povertà o disoccupazione, senza discriminazione di genere o altri fattori;
- realizzare importanti effetti di redistribuzione del reddito: il programma mirava a ridistribuire il reddito attraverso la creazione di posti di lavoro temporanei, garantendo una fonte reddituale ai partecipanti e alle loro famiglie;
- produrre lavori di pubblica utilità: i partecipanti venivano impiegati in progetti di pubblica utilità per migliorare l'infrastruttura e i servizi a livello locale, beneficiandone le comunità in situazioni di bisogno;
- determinare un importante impatto sociale ed economico: il *Plan Jefes* ha contribuito a ridurre la disoccupazione e la povertà, fornendo un sostegno economico diretto alle famiglie bisognose e stimolando l'attività economica a livello locale attraverso l'implementazione di progetti pubblici.

Il *Plan Jefes y Jefas de Hogar* è stato implementato fino al 2006, quando è stato gradualmente sostituito da altri programmi sociali. Sebbene sia stato oggetto di critiche e dibattiti riguardo alla sua sostenibilità finanziaria e all'efficacia nel lungo termine, il programma ha comunque svolto un ruolo importante nel fornire un supporto immediato alle famiglie in situazioni di vulnerabilità durante il periodo di crisi economica in Argentina iniziata nel 2001 (Galasso e Revallion 2003).

India. Il *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) è un programma di

19 Per un approfondimento del programma si rimanda a Kostzer (2008).

Job guarantee implementato in India nel 2005²⁰. Il programma prende il nome da Mahatma Gandhi, il leader spirituale e politico indiano che ha guidato il movimento per l'indipendenza dell'India. L'obiettivo principale del MGNREGA era quello di offrire un'opportunità di lavoro garantita e remunerata per i lavoratori rurali in India. Il programma si concentrava principalmente sull'offerta di occupazione nel settore agricolo e sulla creazione di infrastrutture rurali, al fine di ridurre la povertà, promuovere lo sviluppo rurale e migliorare la qualità della vita delle comunità rurali.

Le caratteristiche principali del MGNREGA includevano:

1. garanzia di lavoro: il programma garantiva un'opportunità di lavoro almeno per cento giorni all'anno per ogni famiglia rurale che richiedeva volontariamente un impiego. Questo impegno era stato sostenuto finanziariamente dal governo indiano;
2. lavori di pubblica utilità: il MGNREGA si concentrava sulla creazione di infrastrutture e servizi di pubblica utilità nelle aree rurali. Ciò includeva lavori come costruzione di strade, dighe, canali di irrigazione, impianti di approvvigionamento idrico, opere di forestazione, risanamento di terre e altre attività di sviluppo rurale;
3. partecipazione comunitaria: il programma promuoveva la partecipazione delle comunità locali nel processo decisionale riguardante i progetti di lavoro garantito. I villaggi erano coinvolti nella pianificazione, nell'implementazione e nel monitoraggio delle attività, garantendo una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento delle persone interessate;
4. pagamenti garantiti: i lavoratori partecipanti al MGNREGA avevano diritto a un salario minimo garantito per le ore di lavoro svolte. I pagamenti venivano effettuati direttamente ai lavoratori, garantendo la trasparenza e riducendo la possibilità di sfruttamento;
5. focus sull'empowerment delle donne: il programma promuove l'empowerment delle donne attraverso la partecipazione attiva delle donne che vivevano in zone rurali. In tal senso, si fece uno sforzo per garantire la parità di opportunità e la distribuzione equa del lavoro tra uomini e donne, incoraggiando molto l'accesso delle donne ai benefici del programma;
6. trasparenza e *accountability*: il MGNREGA si im-

pegnava a promuovere la trasparenza e l'*accountability* nel processo di implementazione. I dati relativi ai lavori svolti, ai fondi spesi e agli stipendi pagati venivano resi pubblici, permettendo una maggiore supervisione e monitoraggio delle parti interessate e dei cittadini.

Il *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* ha avuto un impatto significativo sulla vita delle comunità rurali in India, fornendo occupazione garantita, riducendo la povertà e migliorando l'infrastruttura nelle aree rurali. Tuttavia, il programma affrontò anche alcune sfide come la corruzione e in alcuni casi la scarsità di fondi (Carswell e De Neve 2014).

Le sperimentazioni locali di immediato inserimento occupazionale

Austria. Un'interessante e recente sperimentazione di *Job guarantee* è quella effettuata in Austria, nel distretto della Bassa Austria e precisamente nella città di Marenthal²¹. Quando il progetto pilota è iniziato, nell'agosto 2020, circa un disoccupato su cinque nella Bassa Austria era alla ricerca di un lavoro da più di un anno. L'analisi sperimentale è stata ideata da economisti dell'università di Oxford insieme a ricercatori dell'università di Vienna del progetto *Marenthal reversed*. Il progetto pilota è stato commissionato dal Servizio del mercato del lavoro della Bassa Austria (Ams). La sperimentazione aveva come obiettivo quello di analizzare su una comunità gli effetti psicologici ed economici di una garanzia universale di un lavoro dignitosamente retribuito, secondo i contratti nazionali di riferimento (venivano esclusi lavori occasionali o mini-jobs), offerta a qualsiasi residente disoccupato da più di dodici mesi per tre anni di occupazione. I risultati più importanti, divulgati nel 2022, evidenziavano esiti incoraggianti. Il reddito dei partecipanti era aumentato, i beneficiari del programma avevano acquisito maggiore sicurezza finanziaria, erano più sereni psicologicamente e si sentivano di poter pianificare meglio la propria vita. Concretamente, il progetto sperimentale funzionava così: la partecipazione era volontaria, inizialmente i partecipanti al programma ricevevano due mesi di preparazione, comprese lezioni individuali, consulenza e, se necessario, supporto da assistenti sociali, medici e psicologi esperti ga-

20 Importanti informazioni e analisi sulla garanzia del lavoro in India sono presenti nel lavoro di Maiorano (2014).

21 Per un approfondimento del progetto di *Job guarantee* austriaco si consenta di rimandare a De Minicis (2023) e Kasy e Lehner (2022).

rantiti dalle tradizionali politiche di attivazione. Erano poi assistiti nella ricerca di un lavoro adeguato completamente pagato dalla *Job guarantee* o nel settore privato o in nuove attività lavorative pubbliche basate sulla necessità della comunità²².

Francia. Il programma *Territoires zéro chômeur longue durée* (TZCLD) è un'iniziativa che è stata lanciata in Francia con l'obiettivo di combattere la disoccupazione di lunga durata. L'idea di base del programma è quella di creare posti di lavoro a tempo pieno e a lungo termine per le persone che sono state disoccupate per un periodo prolungato. Il TZCLD è stato realizzato mediante una sperimentazione avviata nel 2016, inizialmente in dieci territori selezionati in Francia, dopo l'approvazione di una legge nazionale di avvio del programma²³. L'avvio del progetto è stato, così, accompagnato dalla costituzione di un Fondo nazionale che non solo promuove partenariati territoriali, ma garantisce anche che il lavoro creato sia decente e pagato almeno al livello del salario minimo legale. I territori selezionati possono essere quartieri urbani o aree rurali, sono stati scelti in base a diversi criteri, tra cui l'elevato tasso di disoccupazione e la presenza di un'organizzazione locale pronta a gestire l'iniziativa. Nel quadro del programma, sono state create delle "aziende a scopo d'impiego" (*Entreprises à But d'Emploi* - EBE) nelle quali le persone disoccupate di lunga durata vengono assunte con contratti a tempo indeterminato con un orario concordato, dopo una prima fase in cui vengono assistite dalle politiche attive locali in relazione alle loro diverse esigenze. Queste aziende sono state create con il sostegno delle autorità locali, delle associazioni e delle imprese presenti sul territorio (Tabet 2022). Le EBE operano in diversi settori, tra cui servizi alla persona, manutenzione e valorizzazione del patrimonio locale, ecologia e sviluppo sostenibile. Gli ambiti di intervento delle EBE dipendono dalle specificità e dalle esigenze dei territori in cui vengono create. Il finanziamento delle EBE avviene attraverso la combinazione di diversi fondi, tra cui

quelli pubblici, i contributi delle aziende partner e i ricavi generati dalle attività svolte dalle EBE stesse. L'obiettivo è quello di creare un modello economicamente sostenibile che permetta alle EBE di offrire posti di lavoro stabili nel lungo periodo. Il TZCLD è un programma sperimentale che mira a dimostrare che è possibile combattere efficacemente la disoccupazione di lunga durata attraverso l'approccio dell'economia solidale legato agli obiettivi di un programma di *Job guarantee* integrato al sistema delle politiche attive. La sua implementazione è stata accompagnata da un monitoraggio e da una valutazione rigorosa per valutare l'efficacia e l'impatto dell'iniziativa. A seguito dei risultati positivi ottenuti nella prima fase sperimentale, il governo francese ha espresso l'intenzione di estendere il programma a un numero maggiore di territori in tutto il Paese. L'obiettivo a lungo termine del TZCLD è quello di creare un'alternativa sostenibile alla disoccupazione di lunga durata e di contribuire alla costruzione di una società più inclusiva e solidale (Lamine e Neven 2021).

Italia. *Territori a Disoccupazione Zero* (TDZ) è un progetto italiano di *Job guarantee* implementato dal Comune di Roma, in collaborazione con l'Università di Roma La Sapienza, per la creazione diretta e immediata di lavoro in favore di beneficiari di sussidi e persone in cerca di nuova occupazione a integrazione e rafforzamento delle politiche di attivazione. Il programma si ispira, evidentemente, all'esperienza francese precedentemente descritta. L'obiettivo del progetto, che si sta avviando nei quartieri del Comune di Roma di Tor Bella Monaca e Corviale, è creare nuova occupazione a partire dai bisogni territoriali emergenti, attraverso una governance aperta al coinvolgimento di tutti gli stakeholder del territorio e con un modello innovativo di integrazione tra politiche attive del lavoro, formazione e azioni per la creazione diretta di lavoro. Le fasi in cui si articola il progetto prevedono una metodologia di intervento basata su tre assi fondamentali: 1) analisi e mappa-

22 Lukas Lehner, uno degli studiosi responsabile della sperimentazione ha, così, commentato, riferendosi allo storico studio del 1933 di Lazarsfeld sulla disoccupazione svolto un secolo prima nella stessa città di Marienthal: "La disoccupazione di lunga durata segna la vita e non è mai accettata come condizione positiva dai disoccupati, anche se sorretti da sussidi pubblici, nessuno vuole volontariamente rimanere disoccupato a vita, gli effetti sono evidenti soprattutto nelle comunità in cui il fenomeno è diffuso, la garanzia del lavoro dimostra, invece, che è possibile correggere effettivamente questo lento deterioramento con servizi sociali innovativi" (De Minicis 2023).

23 A distanza di cinque anni dall'avvio della prima fase, consentito dalla legge sulla sperimentazione votata a febbraio 2016, è in corso la seconda fase dopo il varo favorevole della seconda legge sulla sperimentazione a fine 2020. La nuova fase prevede la proroga delle sperimentazioni in atto e l'estensione del programma a nuovi territori fino al 2026.

tura dei bisogni emergenti; 2) animazione partecipata per la costruzione di una strategia occupazionale territoriale; 3) formazione e percorsi di inserimento lavorativo sui profili professionali mappati mediante il coinvolgimento del tessuto produttivo e sociale del territorio. L'elemento fondante del programma è, quindi, la mappatura dei bisogni specifici dei territori finalizzata – tramite il coinvolgimento di istituzioni, gruppi di cittadini, realtà produttive, sindacati e associazioni – alla creazione di domanda di lavoro.

Stati Uniti. Nel 2018, l'amministrazione di New York City ha lanciato il programma *NYC Under 3*, che aveva l'obiettivo di garantire un'opportunità di lavoro retribuito a tutti i giovani di età compresa tra i 16 e i 24 anni che non avessero completato gli studi superiori o che fossero disoccupati da più di sei mesi. Il programma offriva un lavoro temporaneo di sei mesi in diversi settori, come la pulizia delle strade, la manutenzione dei parchi e l'assistenza agli anziani. Il salario era pari almeno al salario minimo dello Stato²⁴ con la possibilità di ottenere un aumento del 10% dopo due mesi di lavoro. Sempre nel 2018 la città di Chicago ha lanciato il progetto *Chicago Career Works* che offriva opportunità di lavoro per adulti con basso reddito. La proposta ricomprendeva una collaborazione con aziende locali per fornire lavoro retribuito dall'amministrazione in diversi settori: l'edilizia, l'ospitalità e il trasporto. Il programma ha aiutato a ridurre la disoccupazione e la povertà, raggiungendo soprattutto le comunità più marginalizzate. Infine, un ulteriore programma di lavoro garantito è quello offerto dalla città di San Francisco che ha implementato nel 2009 il programma *JobsNOW*. Il progetto mirava a fornire lavoro temporaneo e part-time a residenti in difficoltà economica impiegandoli in settori quali la manutenzione urbana, l'assistenza sanitaria e l'educazione.

Considerazioni conclusive

L'intervento dell'*Employer of last resort*, se assunto con coerenza rispetto alla proposta originaria di Hyman Minsky, non può essere considerato alla stregua di uno dei tanti strumenti della politica macroeconomica, ma rappresenta, piuttosto, l'elemento centrale di un progetto complessivo di politica economica finalizzato a destrutturare i vincoli istituzionali che provocano disoccupazione e diseguaglianza. L'ELR non è, quindi, una mera politica di spesa pubblica e nemmeno solo una politica 'del' lavoro, bensì la gestione della spesa pubblica per una politica 'per' il lavoro esplicitamente redistributiva (del lavoro, del reddito, del consumo e del potere) (Gnesutta 2018; Levrero 2018).

Una politica di ELR implica, pertanto, innanzitutto l'accettazione di un nuovo 'patto sociale' che rigetti l'idea di usare la disoccupazione e l'occupazione sottopagata come pegno a una presunta stabilità economica e rimetta al centro dell'intervento pubblico nell'economia l'obiettivo della piena occupazione²⁵.

Una politica di ELR costituisce, dunque, una sfida radicale all'esistente e, come tale, prospetta percorsi che non possono essere né brevi, né scontati. Si configura come uno strumento per il cambiamento finalizzato a dare una risposta ai bisogni umani privilegiando ciò che è 'utile' a ciò che è 'profittabile'. Ma, proprio per questo, si configura anche come uno strumento in grado di rispondere efficacemente alla crescente domanda collettiva di maggiore equità e giustizia sociale e ambientale.

La rimozione dell'obiettivo del profitto alla base della creazione dei posti di lavoro e l'adozione del principio di finanza funzionale²⁶ può consentire all'ELR di destinare le attività (non a scopo di lucro) che mette in campo a promuovere l'efficienza sociale, intesa come il conseguimento di più ampie finalità macroeconomiche e sociali.

24 Negli Stati Uniti, oltre alla presenza di salari minimi a livello locale, è stato implementato anche un livello salariale minimo a livello federale recentemente aumentato.

25 Ben sapendo, però, che la piena occupazione, indubbiamente vantaggiosa per i lavoratori, incontra prevedibili ostacoli politici dal lato del capitale: lo spostamento di potere e di reddito a favore dei lavoratori, e la relativa alta occupazione, nei Paesi industrializzati, verificatosi dopo la seconda guerra mondiale fino agli anni Settanta del secolo scorso (la cosiddetta 'età dell'oro del capitalismo'), ha determinato una forte reazione contro le politiche keynesiane di pieno impiego e cambiamenti istituzionali che hanno ridotto il potere contrattuale dei lavoratori (Levrero 2018).

26 Per finanza funzionale (secondo la definizione di Abba Lerner) si intende il fatto che le azioni dello spendere, del prestare, del prendere a prestito, del tassare, del comprare e del vendere, da parte dello Stato, dovrebbero essere giudicate solo dagli effetti che hanno sull'economia e sulla società e non, ad esempio, dal fatto che esse si accordino o meno ai principi di 'finanza solida'. Il fatto che un deficit pubblico sia 'buono' o 'cattivo' dipende, quindi, dalle condizioni economiche esistenti in un determinato momento e dagli obiettivi che la società si pone. Un approccio di finanza funzionale consente, pertanto, di andare oltre le nozioni di scarsità nella formulazione della politica economica.

Un buon ambiente, ad esempio, è una parte essenziale del benessere degli esseri umani ma spesso metodi di produzione meno inquinanti non sono 'convenienti' per le imprese private²⁷. Inoltre, la scelta di privilegiare la tutela dell'ambiente tra gli ambiti in cui creare nuova occupazione (come ipotizzato dalla proposta del Programma di *Job guarantee* del Levy Institute e da molte delle esperienze attuate di lavoro garantito), determina il fatto che mentre si lavora, con il programma, per la protezione dell'ambiente e la trasformazione dell'economia, si assicura contemporaneamente l'attuazione di una policy che protegge i lavoratori e trasforma l'esperienza stessa del lavoro (Tcherneva 2020). Come efficacemente argomentato da Laura Pennacchi "l'obiettivo della piena occupazione si radica nell'urgenza di concentrare tutte le forze nel rilancio degli investimenti, pubblici e privati, vivificati in primo luogo in una *rivoluzione verde*, in un rinnovato sforzo di grande progettazione che non può non avere come attivatore lo 'Stato innovatore' e lo 'Stato strategico' per un nuovo modello di sviluppo ecologicamente sostenibile, ricollocando al suo centro le domande su *per cosa, per chi, come produrre*" (Pennacchi 2019, 14).

Non meno rilevante, poi, il ruolo che una politica di ELR potrebbe avere nel contrasto alla disuguaglianza di genere. Nel contesto dell'ELR l'esigenza di creare 'nuova occupazione' implica la necessità di ampliare la nozione del lavoro e incorporare il 'lavoro di cura' (di solito non retribuito e in prevalenza svolto dalle

donne) nella creazione di nuovi posti di lavoro. Ma, dal momento che la progettazione di posti di lavoro ELR è guidata da considerazioni diverse dal perseguimento del profitto, questo processo porterebbe alla socializzazione (e non commercializzazione) del lavoro di cura,²⁸ innescando un processo di valorizzazione del lavoro di cura (con un'erosione del confine tra attività di 'mercato' e 'non mercato') e di trasformazione delle 'norme di genere' che sono alla base della distinzione tra lavoro produttivo e improduttivo e che contribuiscono alla segregazione professionale e alla discriminazione di genere in termini di retribuzione e benefici (Alessandrini 2013).

In definitiva l'ELR non è un espediente tecnico, ma una politica che, peraltro, non è limitata al solo mercato del lavoro, ma coinvolge la società nel suo complesso. Implica una strategia che richiede un accordo sociale, una maggioranza e un'egemonia diversa da quella (dell'economia ortodossa) oggi dominante. Nessuna delle esperienze concrete sinora realizzate (descritte nel paragrafo precedente) si è spinta fino a tanto, ma in molte (soprattutto le più coerenti con l'impostazione di Minsky) è stato possibile notare molti degli effetti positivi ipotizzati dalla teoria.

In ogni caso, quand'anche "la realtà non dovesse conformarsi a tali condizioni, la prospettiva di un datore di lavoro di ultima istanza sarebbe comunque necessaria per intaccare la solidità della convinzione che la disoccupazione del lavoro e la disuguaglianza tra le persone sia un fatto naturale" (Gnesutta 2018, 111).

27 Il fatto che le economie capitaliste poco o per niente regolamentate soffrano di disoccupazione persistente e degrado ambientale non è un caso, ma il risultato stesso del principio di 'efficienza' che guida le scelte imprenditoriali private. Ma l'"efficienza", intesa come minimizzazione dei costi privati, non solo non garantisce anche una 'efficienza sociale' in termini più ampi, può persino ridurla (Forstater 2019).

28 È importante, infatti, distinguere tra socializzazione e commercializzazione (o mercificazione) del lavoro non retribuito, in quanto la commercializzazione, stante l'obiettivo del profitto che guida le attività di mercato, non fornisce un'offerta sociale completa (poiché il fast food, ad esempio, può essere redditizio, ma spesso adeguati servizi di assistenza a prezzi accessibili non lo sono) (Todorova 2009).

Riferimenti bibliografici

- Alessandrini D. (2013), A Social Provisioning Employer of Last Resort: Post-Keynesianism Meets Feminist Economics, *World Review of Political Economy*, 4, n.2, pp.230-254
- Atkinson A.B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina
- Bellofiore R., Pennacchi L. (2014), *Crisi capitalistica, socializzazione degli investimenti, e lotta all'impoverimento*, saggio introduttivo in Minsky H.P., *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse, pp.11-44
- Busilacchi G. (2019), Il welfare state tra diritti e investimento sociale, *Italianieuropei*, n.4, pp.84-91
- Carswell G., De Neve G. (2014), MGNREGA in Tamil Nadu: A story of success and transformation?, *Journal of Agrarian Change*, 14, n.4, pp.564-585
- Conrad C.A., Sherer G. (2002), From the New Deal to the Great Society. The Economic Activism Of Robert C. Weaver, in Boston T.D. (ed.), *A Different Vision. African American Economic Thought. Volume 1*, London, Routledge, Chapter 16
- De Minicis M. (2023), Ritorno a Marienthal, *Lavoce.info*, 9 gennaio <<https://shorturl.at/bcnFW>>
- Faella G.P. (2015), Varieties of capitalism. Un approccio istituzionalista all'analisi economica, *Pandora Rivista*, 17 giugno <<https://shorturl.at/pADZ9>>
- Foggi J. (2016), Reddito Minimo e Piena Occupazione. Note sull'Idea dei Programmi di Lavoro Garantito o di Occupazione di Ultima Istanza, *Bollettino telematico di filosofia politica* <<https://shorturl.at/myHUY>>
- Forstater M. (2019), Piena occupazione e sostenibilità ambientale, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.172-201
- Galasso E., Revallion M. (2003), *Protección social en la crisis: el Plan Jefas y Jefes de Hogar de Argentina*, Washington, Grupo de Investigación sobre Desarrollo, Banco Mundial
- Gnesutta C. (2018), L'Employer of last resort come politica per il Lavoro, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.89-112
- Guerriero A. (2021), Dare lavoro: una proposta complementare al Reddito di cittadinanza, *Il Sole 24Ore*, 20 settembre <<https://shorturl.at/bgjs6>>
- Hall P.A., Gingerich D.W. (2009), Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis, *British journal of political science*, 39, n.3, pp.449-482
- Hall P.A., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press
- Hemerijck A., Ronchi S. (2021), Aprire la strada all'investimento sociale in un'eurozona fragile, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e Investimenti sociali*, Bologna, il Mulino, pp.117-138
- Kasy M., Lehner L. (2022), *Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program*, INET Oxford Working Paper n.2022-29, Oxford, INET
- Kostzer D. (2008), *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery*, Levy Economics Institute Working Paper n.534, New York, Levy Economics Institute of Bard College
- Lamine A., Neven J.F. (2021), Droit au travail et démocratisation de l'économie. Le projet «Territoire zéro chômeur de longue durée», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n.8, pp.5-52
- Levrero E.S. (2018), Sulla proposta di Minsky dello Stato come "occupatore di ultima istanza", *Economia & Lavoro*, n.2, pp.113-130
- Maiorano D. (2014), The politics of the Mahatma Gandhi national rural employment guarantee act in Andhra Pradesh, *World Development*, 58, issue C, pp.95-105
- Mastromatteo G., Esposito L. (2016), *Un programma di "impiego pubblico di ultima istanza" per l'Italia: conviene anche alle finanze pubbliche*, Siena, Me-Mmt Italia <<https://shorturl.at/eSX03>>
- Mazzonis M. (2019), *Lavorare tutti? Crisi, disuguaglianze e lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza*, Roma, Ediesse
- Minsky H.P. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Ediesse
- Pennacchi L. (2019), La piena e buona occupazione non è un ferro vecchio: lavoro, investimenti, nuovo modello di sviluppo, in Mazzonis M., *Lavorare tutti? Crisi, disuguaglianze e lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza*, Roma, Ediesse, Introduzione
- Pennacchi L. (2017), Potenzialità e limiti del reddito di base, *Etica&Politica*, XIX, n.1, pp.97-110
- Polidori R. (2015), Lo Stato crei lavoro. La lezione di Minsky, *Siderlandia.it*, 27 aprile <<https://shorturl.at/lrvSX>>

- Rodrik D. (2023), *On Productivism*, HKS Working Paper n.RWP23-012, Harvard, Harvard Kennedy School
- Tabet A. (2022), L'expérimentation «Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée»: un «projet de territoire»? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n.4, pp.633-652
- Tcherneva P.R. (2020), *The case for a Job guarantee*, Cambridge, Polity Press
- Tcherneva P.R. (2019), Quali sono i rispettivi meriti macroeconomici e gli impatti ambientali della creazione diretta di lavoro e del reddito di base garantito?, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.109-135
- Todorova Z. (2009), *Employer of Last Resort Policy and Feminist Economics: Social Provisioning and Socialization of Investment*, MPRA Paper, Munich, University Library of Munich
- Triglia C. (2022), *La sfida delle disuguaglianze. Contro il declino della sinistra*, Bologna, il Mulino
- Wray R.L. (2019), L'importanza economica e sociale della piena occupazione, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Roma, Castelvecchi, pp.31-42
- Wray R.L., Dantas F., Fullwiler S., Tcherneva P.R., Kelton S.A. (2018), *Public service employment: a path to full employment*, New York, Levy Economics Institute of Bard College

Massimo De Minicis

m.deminicis@inapp.gov.it

È ricercatore presso l'Inapp nel dipartimento Mercato del lavoro e ha un PhD in corso presso il DISSE (dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche) presso la Sapienza Università di Roma. Le sue analisi riguardano i sistemi di protezione sociale dei lavoratori a livello internazionale, l'organizzazione scientifica della produzione e del lavoro nelle Labour Platform, le dinamiche evolutive del post-fordismo.

Lucia Zabatta

l.zabatta@inapp.gov.it

Ricercatrice presso l'Inapp, dove si occupa di analisi del mercato del lavoro e politiche di genere. Ha maturato, inoltre, esperienza in materia di relazioni industriali e politiche del lavoro e ha lavorato a lungo nell'ambito dell'assistenza e supporto tecnico-scientifico alla programmazione e gestione dei Fondi strutturali europei (in particolare FSE) e Programmi comunitari.