



PREMESSA

Il carattere strutturale e di lungo periodo della crisi, la profonda depressione sociale ed economica che ancora attanaglia il Paese, richiedono una terapia shock che mobiliti energie e risorse straordinarie creando ottimismo reale senza limitarsi ad invocarlo o prescriverlo. Si tratta di creare direttamente lavoro (PRODUZIONE DI LAVORO A MEZZO DI LAVORO) per far ripartire la crescita; si tratta di ridurre la disoccupazione giovanile e quella femminile (quale spreco delle possibilità potenziali del Paese) intaccando il serbatoio di inattività (specie giovanile e femminile) che era un problema di fondo del Paese ancora prima della crisi. L'idea generale è quella di creare NUOVA DOMANDA (aumento dell'occupazione, del monte salari, dei consumi e degli investimenti) promuovendo, contemporaneamente, NUOVA OFFERTA (nuovi settori di attività economica, nuovi consumi collettivi, nuove professionalità, ecc.) per lo sviluppo futuro. Costruendo una politica che risponda ai bisogni sociali insoddisfatti, riduca le differenze territoriali, qualifichi le attività pubbliche, crei nuove attività economiche anche di mercato. Una politica contro la disuguaglianza al centro della quale sta la questione femminile e l'emergenza di quella giovanile. Non ci si dica che queste proposte sono impossibili. Tutte le volte che sono state attivate hanno funzionato. Si può citare il "New Deal" americano, il "Piano Beveridge" inglese, le politiche del centrosinistra dei primi anni '60 (in buona parte sollecitate dal Piano del lavoro della CGIL del 1950), la legge per l'occupazione giovanile numero 285 del 1978. Ci si dica, piuttosto, perché non le si vuole fare.

LA CONDIZIONE SOCIALE ED ECONOMICA DEL PAESE NELLA CRISI

- Negli anni 2008-2015 si contano 1,6 milioni di posti di lavoro in meno (fonte: Istat, *Conti nazionali*, Unità di lavoro equivalenti).
- Nel 2015 l'area di "sofferenza e disagio" del lavoro (disoccupati; scoraggiati disponibili a lavorare; occupati CIG; Partite Iva a basso reddito, precari e part-time involontari) è di oltre 9,3 milioni di persone (+3,7 milioni rispetto al 2007, fonte: elaborazioni FDV su dati Istat).
- Dal 2007 al 2015 gli individui in condizione di povertà assoluta sono passati da 1 milione 789 mila a 4 milioni e 102 mila (+2.313.442). Triplicati i giovani in povertà assoluta. Ormai sono 4 su 10 le famiglie povere nel Mezzogiorno (fonte: Istat).
- L'indice di disuguaglianza nella distribuzione del reddito (equivalente), già molto elevato prima della crisi, dal 2008 al 2014, è passato da 31,9 a 32,6. L'indice di disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza netta pro-capite passa da 63,2 nel 2008 a 65,6 nel 2012, per poi attestarsi a 63,3 nel 2014 (fonte: Banca d'Italia).
- Rispetto al 2007, le persone a basso reddito che rinunciano a curarsi sono diventate circa 11 milioni (+5,5 milioni, fonte: Censis).
- Nel 2015, per la prima volta dal Dopoguerra, diminuisce sensibilmente la speranza di vita alla nascita, risulta il più alto tasso di mortalità e le nascite sono al minimo storico dall'Unità d'Italia (fonte: Istat).
- Il PIL reale dell'Italia nel 2015 è inferiore di 8,3 punti rispetto al 2007 (140 miliardi di euro in meno, fonte: Istat).
- In Italia, dal 2008 al 2015, gli investimenti fissi privati sono crollati del 30% e gli investimenti pubblici del 27,8%, contribuendo alla flessione del PIL più delle altre componenti della domanda aggregata (fonte: Istat), visto che la perdita degli investimenti fissi *potenziali* corrisponde a 300 miliardi di euro.

PROCEDURE DEL PIANO STRAORDINARIO

Costituzione di una Agenzia nazionale, attraverso comandi (con un consiglio di indirizzo in cui sono presenti sia le parti sociali che rappresentanze degli enti pubblici territoriali) che gestisce le risorse straordinarie in rapporto con i territori seguendo i temi di intervento indicati dal Piano e distribuendo le risorse straordinarie in base alle percentuali territoriali di disoccupazione giovanile, femminile e strutturale. I temi generali diventano progetti prioritari a carico degli enti territoriali che li definiscono attivando confronti con parti sociali, associazioni di impresa, associazioni culturali e ambientaliste, associazioni professionali, mondo della ricerca e delle università. Le risorse straordinarie devono essere implementate da altre risorse provenienti da risorse europee, risorse pubbliche già esistenti, Cassa depositi e prestiti, Fondazioni, risorse del sistema bilaterale (enti bilaterali, scuole edili, ecc.)

Il Piano straordinario e i progetti prioritari diventano riferimento anche per le politiche ordinarie (politiche attive, garanzia giovani, servizio civile universale, ecc.). Il senso generale del Piano straordinario è comunque quello di attivare ulteriori risorse, pubbliche e private, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta e di realizzare diffuse forme di partecipazione sociale nella definizione dei progetti.

CONTENUTI DEL PIANO STRAORDINARIO

Dedicato a occupazione femminile (tutte le classi di età), giovanile (classi di età fra i 20 e i 39 anni), disoccupati di lungo periodo. Va precisato che le assunzioni a tempo indeterminato per concorso vanno considerate come aggiuntive alle questioni ordinarie degli organici e dei precari storici nella P.A. in quanto finanziate con risorse aggiuntive e straordinarie. Fermo restando che il precariato storico della P.A. potrà partecipare almeno ad una parte dei posti messi a bando.

- a) Assunzione a tempo indeterminato di **20.000 (ventimila)** ricercatori (di cui il 50% dei soggetti indicati). Settori di intervento: cicli delle energie rinnovabili; riutilizzo dei materiali (rifiuti, economia circolare, nuovi materiali, ecc.).

Attività e settori privati stimolati: green economy ed economia circolare, alte professionalità verdi, ricerca privata, industria metalmeccanica, chimica e delle telecomunicazioni.

- b) Assunzione a tempo indeterminato di **100.000 (centomila)** persone nella pubblica amministrazione (di cui il 50% dei soggetti indicati). Settori di intervento (almeno per i primi 5 anni): integrazione digitale della pubblica amministrazione, aumento prestazioni di diagnostica sanitaria nel pubblico, progetti didattici contro la dispersione scolastica.

Attività e settori privati stimolati: settore informatico e servizi alle imprese, biomedicale, editoria.

- c) **300.000 (trecentomila)** contratti straordinari 3 anni + 3 (che danno diritto a crediti formativi, titoli per i concorsi pubblici successivi e inquadramento nei contratti di riferimento maggiormente favorevoli). Settori di intervento: prevenzione antisismica, manutenzione del territorio e bonifiche, cura delle coste e delle spiagge, esperienze e strutture sociali aggiuntive su infanzia, anzianità attiva e non autosufficienza, emarginazione ed educazione permanente, ristrutturazione sociale delle abitazioni.

Attività e settori privati stimolati: edilizia sostenibile, dotazioni infrastrutturali, nuove professionalità nell'urbanistica e nella progettazione, professioni del sociale.

- d) **100.000 (centomila)** contratti triennali (che danno diritto a crediti formativi, titoli per i concorsi pubblici successivi e inquadramento nei contratti di riferimento maggiormente favorevoli). Settori di intervento: beni culturali e archeologici (in particolare, nell'implementazione tecnologica e informatica e nella fruizione del patrimonio), digitale per tutti, lingua italiana per i migranti.

Attività e settori privati stimolati: turismo, valorizzazione scuole e università, produzione software e hardware, trasporto locale.

- e) **60.000 (sessantamila)** occupati in nuove cooperative, che adottino i CCNL di riferimento, giovanili e femminili (composte dal almeno il 50% di giovani, donne e disoccupati di lungo periodo) con facilitazioni amministrative e di credito bancario con un bonus o trasferimento di 20.000 euro a fondo perduto per ogni socio appartenente ai soggetti indicati. Settori di riferimento: agricoltura biologica, agriturismo, produzione culturale, tutela del territorio e della forestazione, assistenza familiare.

Attività e settori privati stimolati: agricoltura, servizi alle famiglie, industria del mobile (legno).

- f) **20.000 (ventimila)** occupati in nuove imprese giovanili (con facilitazioni amministrative e di credito con un bonus o trasferimento di 20.000 euro a fondo perduto per ogni socio appartenente ai soggetti indicati. Settori di intervento: risparmio ed efficienza energetica, creazione di nuovi dispositivi tecnologici per il territorio, housing sociale.

Attività e settori privati stimolati: edilizia, energia, software house, coworking e sharing economy.

SPESA E MOLTIPLICATORI: UNA SIMULAZIONE MACROECONOMICA

Per simulare l'impatto su crescita e occupazione del Piano si possono utilizzare i moltiplicatori del modello elaborato dal CER nel Libro bianco per il Piano del Lavoro (a cura di Laura Pennacchi, 2013, "Tra crisi e grande trasformazione", Ediesse).

La spesa necessaria a realizzare il Piano straordinario è pari a circa **10 miliardi e 149 milioni di euro** l'anno (ovvero, circa 30 miliardi e 448 milioni in un triennio), contando gli effetti fiscali (IRPEF di ritorno), di cui 2 miliardi e 424 milioni annui strutturali per le assunzioni a tempo indeterminato.

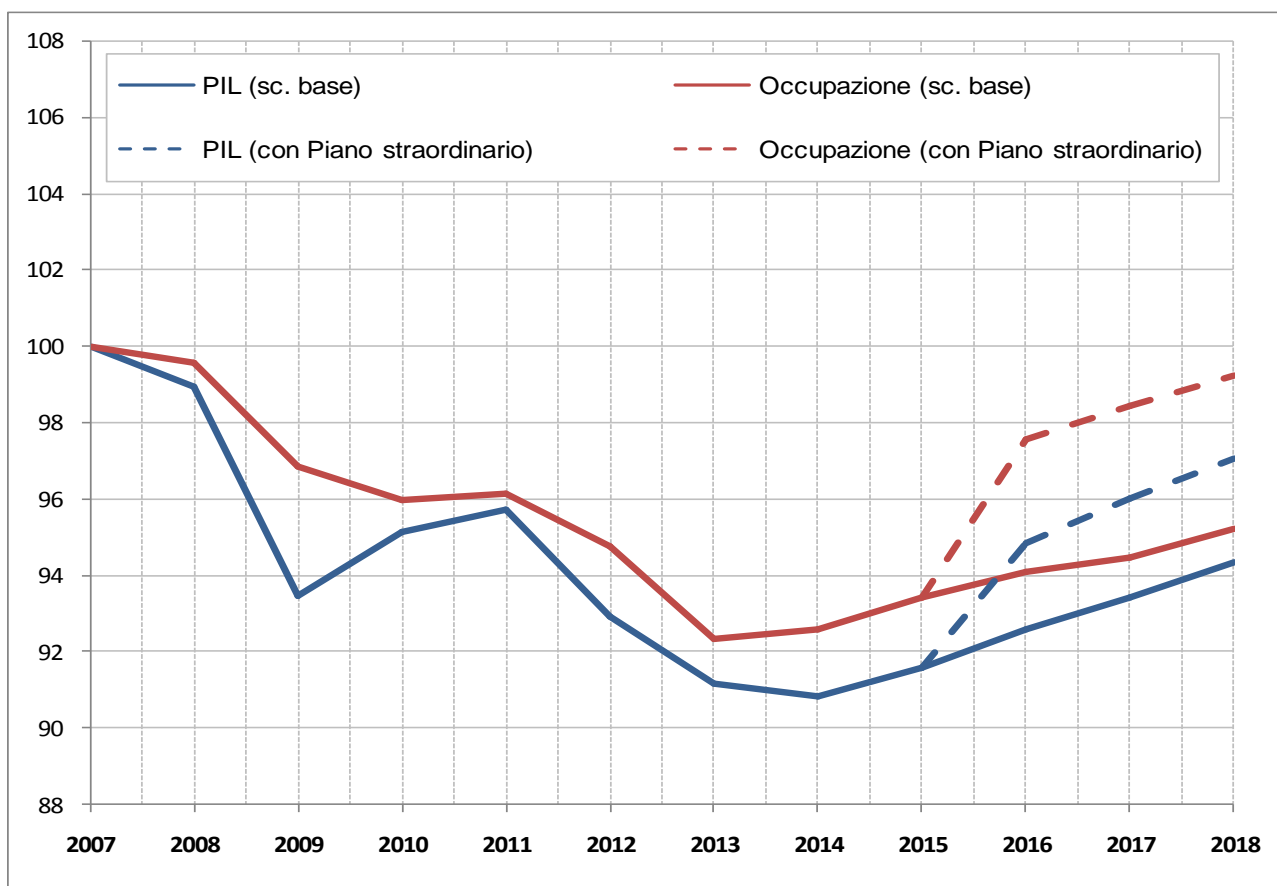
Dal punto di vista econometrico, rispetto a uno scenario base (vedi Rapporto CER n.4, aprile 2016), investire 30 miliardi di euro nel Piano straordinario, ad esempio, nel periodo 2017-2019, vorrebbe dire:

- Impiegare **spesa pubblica** per nuovi lavoratori pubblici, cioè nuovi redditi da lavoro dipendente (compresi quelli a termine, per la durata del piano), accompagnati da nuovi investimenti pubblici (con un impatto diretto nei Conti nazionali, sulla domanda aggregata) e maggiore efficienza nella gestione delle risorse pubbliche (calcolata come riduzione del deflatore dei consumi pubblici), anche riorientando, riorganizzando, ricomponendo e riqualficando la spesa pubblica già prevista.
- Calcolare alcune **relazioni causa-effetto**: nuovi posti di lavoro pubblici creano nuova massa salariale e, di conseguenza, nuovi risparmi e, data la distribuzione dei redditi personali e il livello dei salari d'ingresso dei nuovi lavoratori, soprattutto nuovi consumi (per effetto dell'alta "propensione marginale al consumo"); le aspettative di consumo portano all'acquisto di nuovi strumenti di produzione, ovvero un aumento degli investimenti fissi privati (effetto "acceleratore"); aumenta l'occupazione nei settori privati dove sono stati impiegati gli investimenti e cresce il reddito dei nuovi occupati e, di conseguenza, ancora i consumi e gli investimenti, ovvero la domanda effettiva e il reddito nazionale (effetto "moltiplicatore del reddito"); i nuovi consumi portano ad aumentare moderatamente anche i prezzi, svalutando così debito pubblico e indebitamento netto della P.A., misurati in rapporto al PIL nominale (più alto per effetto del deflatore del PIL spinto in alto dai prezzi); i nuovi occupati e l'inflazione, oltre che le nuove entrate nel bilancio dello Stato, tenderanno a sospingere i lavoratori pubblici e privati verso nuove rivendicazioni salariali nominali aumentando così il costo unitario dei lavoratori (cosiddetto effetto di "retroazione") e, al tempo stesso, riducendo le disuguaglianze nella distribuzione del reddito, con effetti su consumi e risparmi; la crescita occupazionale potrebbe anche determinare un incremento del costo del lavoro per unità di prodotto privato (CLUP), da cui una perdita di competitività sui mercati internazionali e conseguenze negative sull'export, ma l'aumento del contributo alla variazione del PIL da parte della domanda interna e la riduzione del grado di penetrazione delle importazioni ne attenuano l'effetto nel breve e medio periodo e rilanciano il ritmo di crescita potenziale nel lungo periodo, soprattutto nel Mezzogiorno; la qualificazione della spesa per investimenti pubblici, invece, di per sé, determinerebbe un impulso positivo sulla crescita, creando esternalità positive e sostenendo gli investimenti privati, da cui l'occupazione trarrebbe vantaggio.
- **Dal punto di vista fiscale e di Bilancio**, il Piano straordinario aumenta la sostenibilità dei conti pubblici e, in particolare, del debito pubblico, che nella media del triennio si ridurrebbe anche più dell'obiettivo previsto dal Governo per effetto della nuova crescita nominale del PIL e delle nuove entrate tributarie da nuova occupazione e aumento dei salari.

In termini occupazionali, un impegno di spesa pubblica 2017-2019 pari a circa 30 miliardi di euro per 520.000 (cinquecentoventimila) nuovi posti di lavoro pubblici e 80.000 (ottantamila) privati (cooperative e start-up) può generare 1 milione 368 mila occupati complessivi aggiuntivi, tra pubblico e privato, ovvero tra creati direttamente e indirettamente (già al netto del turn-over nel mercato del lavoro e degli effetti statistici di “composizione” dovuti a una maggior tasso di attività). Il tasso di disoccupazione scenderebbe al 4,8% nel 2019.

In rapporto alla crescita del PIL, nel triennio considerato, si può determinare una crescita cumulata di 5,7 punti di PIL reale, ossia 186,7 miliardi di euro di PIL nominale in più rispetto alle crescita tendenziale.

Impatto del Piano straordinario su occupazione e PIL (numeri indice 2007 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e CER.

NOTA: Le previsioni del Governo (*Documento di Economia e Finanza*, aprile 2016) si sono già dimostrate troppo ottimistiche. La simulazione di impatto del Piano straordinario per l'occupazione è stata calcolata, perciò, avendo come base uno scenario molto più prudentiale elaborato dal CER (*Rapporto n. 2*, agosto 2016), come nel grafico precedente.

Qui di seguito, invece, il confronto fra le previsioni ufficiali del Governo (sicuramente sovrastimate rispetto alla tendenza attuale) e il possibile scenario del Piano straordinario.

Variazioni percentuali annuali	Previsioni del Governo (DEF, aprile 2016)			Scenario con Piano Straordinario		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
PIL	1,2	1,2	1,3	3,2	1,1	1,3
Importazioni	3,2	4,3	4,0	6,9	2,3	2,6
Consumi delle famiglie	1,0	1,3	1,4	1,4	0,6	0,8
Consumi pubblici	-0,1	-0,4	0,8	10,7	-0,3	0,8
Investimenti fissi lordi	2,5	2,8	2,5	10,6	4,6	2,7
Esportazioni	3,8	3,7	3,5	0,8	2,1	3,0
Deflatore del PIL	1,4	1,7	1,7	1,6	1,9	1,8
Inflazione	1,8	1,8	1,8	1,4	2,0	2,0
Clup (settore privato)	0,5	1,5	1,1	1,9	2,7	1,7
Occupazione	0,7	0,7	0,6	3,9	1,2	0,6
Tasso di disoccupazione	10,9	10,4	9,9	8,3	5,7	4,8
Indebitamento netto della PA % PIL	-1,8	-0,9	0,1	0,9	2,3	2,9
Avanzo primario % PIL	2,0	2,7	3,6	-2,5	-1,2	-0,3
Debito pubblico % PIL	130,9	128,0	123,8	129,3	127,7	125,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, MEF e CER.

FINANZIABILITÀ

Sono diverse le possibilità di finanziamento del Piano Straordinario. Si pensi a questo proposito che il Governo ha speso (soprattutto in termini di mancate entrate) fra decontribuzione, riduzione strutturale dell'IRAP, cancellazione della TASI per le abitazioni di grande valore, **circa 34 miliardi nel triennio 2015-2017 di cui 6,9 strutturali su base annua.**

E che ancora si annuncia la riduzione dell'IRES (cioè la tassa sui profitti d'impresa, neanche sui costi).

La prima possibilità riguarda il cambiamento delle politiche europee. Se la proposta strategica è quella avanzata dalla CES (un piano di investimenti pubblici di 260 miliardi all'anno per 10 anni, direttamente europei) nel breve si potrebbe aprire una vera e propria vertenza europea che chieda il cambiamento del Patto di Stabilità (escludendo investimenti pubblici per obiettivi prioritari) o quantomeno la sospensione del Patto per almeno tre anni.

La seconda possibilità riguarda l'introduzione di una Imposta sulle Grandi Ricchezze di tipo progressivo, secondo la proposta già avanzata dalla CGIL (entrate aggiuntive per 20 miliardi all'anno).

La terza possibilità è una svolta nella riduzione strutturale dell'evasione con la proposta di trasmissione via app all'agenzia delle entrate delle fatture Iva (il NENS calcola un aumento delle entrate fra 30 e 40 miliardi all'anno), vedi le ["25 proposte contro l'evasione"](#) della CGIL.

Per memoria:

RISORSE GIÀ IMPEGNATE DAL GOVERNO	2015	2016	2017	Strutturali (su base annua)
Sgravi contributivi per assunzioni (LS2015)	3,4	4,9	5,0	
Sgravi contributivi ridotti per assunzioni (LS2016)	-	0,8	2,1	
Deduzione costo del lavoro da IRAP (LS2015)	2,7	5,6	5,6	5,6
Eliminazione TASI prime abitazioni di grande valore	1,3	1,3	1,3	1,3
Totale	7,4	12,6	14,0	6,9