

E' necessario e agevole assumere un milione di giovani nella pubblica amministrazione *versione marzo 2021*

Filippo Barbera, *Università di Torino*; **Maria Luisa Bianco**, *Università del Piemonte Orientale*; **Giancarlo Cerruti**, *Università di Torino*; **Bruno Contini**, *Università di Torino*; **Ugo Mattei**, *Università di Torino*; **Guido Ortona**¹, *Università del Piemonte Orientale*; **Francesco Scacciati**¹, *Università di Torino*; **Pietro Terna**, *Università di Torino*; **Dario Togati**, *Università di Torino*; **Willem Tousijn**, *Università di Torino*.

Riassunto. Si deve e si può. Chiariamo innanzitutto che ciò che si propone è che vengano assunti un milione di giovani nella Pubblica Amministrazione *in aggiunta allo stock attuale di dipendenti pubblici* (circa 3.200.000); e che un milione è un dato di scenario, plausibile sulla base dei dati disponibili, ma ovviamente non è necessario che questo valore venga esattamente osservato.

Queste assunzioni sono *necessarie* in quanto gli occupati nel settore pubblico in Italia sono *eccezionalmente pochi*, al punto che molto probabilmente *nessuna riforma della PA può offrire risultati importanti in assenza un consistente piano di assunzioni*. I dati incontrovertibili che dimostrano ciò compaiono nelle tabelle 1 e 1 bis, che evidenziano anche come il sottodimensionamento della nostra Pubblica Amministrazione rispetto ad altri paesi non è dovuta a una maggiore esternalizzazione delle mansioni. Analogamente, è illusorio pensare di ridurre in modo significativo il tasso di disoccupazione operando sul solo settore privato, come risulta dalle tabelle 2 e soprattutto 3.

Come è noto, in Italia è presente un paradosso: la percentuale di laureati sulla popolazione è *bassissima*, mentre quella di laureati *disoccupati* è *altissima* (tabella 4). I laureati sono troppo pochi, ma sono troppi per quanto riguarda il mercato del lavoro. La spiegazione corrente è che gli italiani si laureano nelle materie sbagliate ("lettere o psicologia invece di ingegneria"). Questa spiegazione, nel migliore dei casi, spiega una parte molto piccola del paradosso, che in realtà è dovuto massimamente proprio al sottodimensionamento del settore pubblico, come si può arguire dalla tabella 5 e dalle osservazioni che la seguono.

Il finanziamento del piano di assunzioni suggerito è *agevole* in quanto le risorse necessarie sono facilmente reperibili tramite *un'imposta di solidarietà sulla ricchezza finanziaria* con un'aliquota bassissima, che può essere revocata entro pochi anni, che non ha praticamente costi di esazione e non riduce il patrimonio dei contribuenti, ma solo (e presumibilmente molto poco) la sua crescita. Più precisamente, la manovra può essere finanziata con *l'esenzione totale del 60% circa delle famiglie e aliquote crescenti per le altre*, sempre comunque inferiori all'1%. Altri scenari sono possibili; i dati relativi sono nelle tabelle 6 e 7.

Parte prima. Considerazioni generali.

1. Principali effetti positivi della politica proposta. Sono cinque, tutti importanti.

1. *Riduzione della disoccupazione*, che è ovviamente un vantaggio di per sé.
2. *Effetti espansivi sull'economia dal lato della domanda*: ci sarebbe un'iniezione di (circa) 27 miliardi all'anno nella domanda effettiva, senza che ciò vada a scapito di altre fonti di domanda.

¹ Autori corrispondenti, guido.ortona@uniupo.it e francesco.scacciati@unito.it.

Infatti l'unica riduzione sarebbe dovuta a quella parte degli *interessi* sui 27 miliardi utilizzati per acquisti in Italia. Si tratta sicuramente di una cifra minuscola se paragonata ai miliardi iniettati.

3. *Miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione ed effetti espansivi sull'economia dal lato dell'offerta*: tutte le fonti internazionali sottolineano come una causa importante dei ritardi dell'Italia sia la scarsa efficacia della pubblica amministrazione. Come anticipato, le cifre che vedremo nella parte seconda ci dicono che è illusorio pensare di potere colmare questo deficit esclusivamente con misure di razionalizzazione. E' appena il caso di sottolineare che un miglioramento del funzionamento del settore pubblico avrebbe effetti positivi sull'intera economia.

4. *Miglioramento della coesione sociale*: la politica qui proposta dovrebbe essere presentata quale essa effettivamente è, e cioè un momento di solidarietà in tempo di crisi, in cui chi più ha è chiamato ad assumersi oneri straordinari (peraltro largamente sopportabili).

5. *Crescita del PIL*: la trasformazione di 27 miliardi di ricchezza in redditi farebbe crescere per ciò stesso il PIL di circa l'1,7%, e farebbe calare il rapporto debito/PIL di circa il 3%. Questo può essere importante per quanto riguarda il vincolo europeo.

2. Principali effetti negativi della politica proposta. Sono due.

1. *Possibili "fughe di capitali" all'estero*: Questo problema ci sembra poco rilevante per due motivi. Il primo è il livello bassissimo dell'aliquota. Il secondo è che nell'attuale regime di libertà di movimento di capitali questi *sono già all'estero*, se la cosa è conveniente. Se l'imposta è indirizzata non alla collocazione ma alla titolarità dei capitali la loro fuga implicherebbe uno spostamento della titolarità a cittadini stranieri. E' difficile che una simile scelta venga effettuata massicciamente per evitare un'aliquota così bassa. Questo rischio può essere inoltre ridotto dall'impostazione *non conflittuale* della proposta (si veda il documento 2).

2. *Possibilità che la domanda attivata si rivolga essenzialmente all'estero*: parte della domanda attivata lo farà sicuramente. L'effetto sul lato dell'offerta (miglioramento dei servizi pubblici) resterebbe comunque invariato. Inoltre il valore complessivo delle importazioni italiane è stato (nel 2011) di circa 400 miliardi, quindi l'effetto sulla bilancia dei pagamenti dell'attivazione su estero di una quota minoritaria di circa 27 miliardi (il costo stimato della proposta) sarebbe assai scarso in termini relativi (intorno all'1% del valore delle importazioni). Infine non va dimenticato che questo è il prezzo da pagare per *qualsiasi* manovra di espansione dell'economia italiana; nel caso qui proposto un'oculata scelta dei settori di intervento può ridurre questo effetto negativo più che nel caso di altre politiche (si veda più oltre).

3. Una possibile obiezione. Si potrebbe obiettare che un'imposta patrimoniale sulla ricchezza finanziaria è iniqua (in linea di principio la ricchezza finanziaria è ciò che si è risparmiato di redditi su cui si sono già pagate le imposte). Le contro-obiezioni sono semplici:

1. *L'imposta qui suggerita è un'imposta di emergenza e di solidarietà*: il che vuol dire che considerazioni appunto di emergenza e di solidarietà devono essere anteposte a considerazioni di equità.

2. *L'iniquità è maggiore per l'alternativa più ovvia, e cioè un'imposta patrimoniale sulla ricchezza immobiliare*: anche l'abitazione è stata acquistata coi risparmi, ma mentre la cessione dello 0.7% del proprio patrimonio finanziario è agevole, non è possibile vendere lo 0.7% di una abitazione. Una patrimoniale sulla casa colpisce quindi in realtà i *redditi*, e dato che questi sono legati al patrimonio mobiliare in modo assai tenue, lo fa in modo erratico, e la possibilità che si creino situazioni difficili è elevata. Di fatto, imposte come l'IMU vengono pagate attingendo al conto in banca: quindi per chi ha dei risparmi sono in realtà una patrimoniale sulla ricchezza finanziaria, e per chi non li ha sono un'imposta sul reddito, la cui aliquota è però erratica, in quanto dipende dal valore di uno (o più) immobili.

3. *Infine, l'esiguità dell'aliquota fa sì che i problemi di equità siano in effetti trascurabili.* Chi –per esempio-avesse un conto in banca, o comunque un capitale finanziario, pari a 63.000€ non pagherebbe nulla; chi avesse 107.000€ pagherebbe un'imposta di 72€ all'anno, e chi avesse 156.000€ ne pagherebbe 557 – lo 0.35% (si veda la parte terza). Né va dimenticato che i costi di esazione sarebbero praticamente nulli.

4. Dove e come. L'evidenza aneddotica suggerisce che la carenza di personale è particolarmente alta in alcuni sottosettori della PA, come le politiche attive del lavoro e l'amministrazione della giustizia civile. Tuttavia non è possibile in questa sede suggerire un piano dettagliato, dato che ciò richiede un'analisi approfondita che non può essere fatta che dai competenti organi del governo. Possiamo però suggerire alcuni criteri che a nostro avviso dovrebbero essere alla base di tale piano. A questo aspetto è dedicata la parte quarta di questo testo.

5. Economia e politica. Siamo coscienti che questa proposta ha delle serie implicazioni politiche. Le dimensioni che deve avere il settore pubblico sono e sono state da quando esiste l'economia come scienza una delle principali discriminanti fra sinistra e destra. Tuttavia il nostro è e vuole essere un contributo tecnico. Riteniamo quindi di non dovere occuparci di questa problematica.

Parte seconda. Dati sul fabbisogno di personale nella Pubblica Amministrazione.

Tabella 1. Addetti ai settori tipicamente pubblici in % sul totale addetti (1-5) e in cifra assoluta (6 e 11); occupati nel settore pubblico (7). Tutti i dati sono riferiti al 2019, tranne UK (2018), e sono in migliaia. Fonte: ILO. Gli addetti al settore pubblico sono stati presi dall'ILO dalle varie fonti nazionali. Difesa: solo personale civile. La colonna 11 è stata calcolata partendo dalla col. 2 e dalla col. 4 della tabella 2.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Utilities	PA e difesa	Educ.	Sanità e ass. soc.	Tot 1-4 %	Tot 1-4 Valore ass.	Occupati settore pubb.	Abitanti	8/7	8/6	PA difesa valore ass.	8/11
Germania	1,4	6,9	6,8	13,2	28,3	12.150	6.502	82.900	12,75	6,82	2.925	28,3
Spagna	1,2	6,8	7,0	8,5	23,5	4.648	3.222	46.700	14,49	10,05	1.345	34,7
Francia	1,6	9,2	7,6	14,8	33,2	9.022	5.564	67.200	12,08	7,45	2.500	26,9
UK	1,3	6,5	10,5	13,5	31,8	10.397	6.949	67.100	9,66	6,46	2.125	31,6
Grecia	1,6	8,7	8,2	6,3	24,8	969	850	10.700	12,58	11,04	340	31,5
Italia	1,5	5,3	6,8	8,2	21,8	5.092	3.219	60.400	18,76	11,86	1.238	48,8
Portogallo	1,2	6,3	8,5	9,7	25,7	1.263	nd	10.300	nd	8,16	310	33,2
Svezia	1,1	7,2	11,5	14,9	34,7	1.780	1.501	10.100	6,73	5,67	369	27,4
USA	1,3	3,5	9,0	14,1	27,9	43.903	21.013	329.700	15,69	7,51	5.514	59,8

Note.

1. Il dato per la Germania nella colonna 9 non è direttamente confrontabile in quanto gli addetti alla sanità hanno un contratto di tipo privato. E' meglio usare per i confronti con questo paese la colonna 10. Anche i dati per gli USA vanno usati con cautela, in quanto ovviamente non fanno parte del sistema EUROSTAT.

2. Le *utilities* sono la fornitura di acqua, gas, elettricità e i servizi a ciò connessi.

Tabella 1 bis. I dati della tabella 1 sono più leggibili se da essi ricaviamo questa tabella, in cui sono indicati, in cifra assoluta (in migliaia) e in percentuale, il numero di addetti che sarebbe necessario assumere in Italia in aggiunta a quelli attuali per avere lo stesso rapporto fra popolazione e addetti del paese in riga. Per esempio, se volessimo avere lo stesso numero di abitanti per impiegato amministrativo pubblico delle Germania dovremmo assumerne 896.000, vale a dire il 72% del numero attuale.

	Addetti alla produzione di servizi pubblici (col. 7 della tab.1)		Impiegati amministrativi (col. 11 della tab.1)	
Germania, V.A.	3.764	73,9	896	72,4
Francia, V.A.	3.015	59,2	1.007	81,3
Spagna, V.A.	918	18,0	503	40,6
UK, V.A.	4.258	83,6	673	54,3

Nota Il dato della colonna 2 non corrisponde esattamente all'aggregato "impiegati amministrativi della Pubblica Amministrazione", ma ne è sicuramente una buona approssimazione; donde l'intestazione usata, per chiarezza, nella seconda colonna.

Osservazioni.

1. Colonna 9: Il settore pubblico italiano è sottodimensionato rispetto a *tutti* i paesi della tabella. Questo dato è confermato dalla **colonna 10**: il sottodimensionamento si ha anche se si considerano gli addetti totali, pubblici e privati, alla produzione di servizi pubblici. *Quindi non è vero che in Italia ci sono pochi impiegati pubblici perché l'esternalizzazione è più diffusa che in altri paesi.*

2. Colonna 12: Se consideriamo solo gli addetti al settore "pubblica amministrazione e difesa" notiamo che il sottodimensionamento dell'Italia è particolarmente sensibile. *Quindi non è vero che in Italia ci sono troppi "travet" nel settore pubblico.* Ed è lecito sospettare che questo sottodimensionamento abbia molto a che fare con la scarsa *produzione* del settore pubblico, che spesso viene confusa con la *produttività* (cioè la mole di lavoro diviso il numero di addetti).

3. Produzione e produttività. Quale sia la produttività relativamente ad altri paesi è molto difficile da stabilire, in assenza di analisi specifiche che non risultano essere state fatte. *Ma i dati ci dicono che è illusorio pensare di migliorare la produzione della PA operando esclusivamente sulla riqualificazione e sulla digitalizzazione. Questa illusione si basa su una confusione ingiustificabile fra produzione e produttività. Se si vuole raggiungere il livello di produzione (per es.) della Germania senza incrementare il numero di addetti è necessario che la produttività raggiunga valori molto superiori a quelli della Germania.*

4. A cosa è dovuta la scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione in Italia. Se –per esempio– occorre assumere 896.000 addetti in aggiunta agli attuali 1.238.000 per avere lo stesso rapporto fra abitanti e impiegati amministrativi della Germania, ritenere che il divario di efficacia possa essere sensibilmente ridotto operando solo sulla digitalizzazione e la riqualificazione costituisce un errore per gli organi di informazione e una grave scorrettezza professionale per gli economisti e i politici che affermano ciò.

Tabella 2. Tassi di disoccupazione virtuali (cioè i tassi che si avrebbero se il numero di abitanti per occupato nella PA fosse lo stesso dell'Italia). 2019. Fonti: 2-3, EUROSTAT; 1, col. 2 / col. 3; 4, ILO, che li ha presi dalle fonti nazionali; 5-7, elaborazioni.

	1	2	3	4	5	6	7
	Tasso di disoccupazione ufficiale	Disoccupati (migliaia)	Popolazione attiva	Occupati nel settore pubblico	Occupati nel settore pubblico virtuali	Disoccupati virtuali	Tasso di disoccupazione virtuale (col.6 / col.3)
Italia	10,3	2.582	2.5047	3.219	3.219	2.582	10,3
Francia	8,7	2.506	2.8679	5.564	3.582	4.488	15,6
Germania	3,3	1.373	4.1234	6.502	4.419	3.456	8,4
UK	4,0	1.269	3.1450	6.949	3.577	4.641	14,8

Note

1. Il dato della colonna 5 è quello che si avrebbe se il numero di abitanti per occupato nella PA fosse lo stesso dell'Italia.
2. Il dato della colonna 6 è ottenuto aggiungendo ai disoccupati reali la differenza fra la col. 4 e la col. 5.
3. Il dato della Germania in col. 7 è *sottostimato* dato che il personale sanitario ha un contratto di tipo privato. Ciò è confermato dalla tabella successiva.

Tabella 3. Tassi di disoccupazione virtuali. Come tabella 3, ma considerando gli addetti totali (pubblico + privato) nei settori tipicamente pubblici (vedi tab. 1)

	1	2	3	4	5	6	7
	Tasso di disoccupazione ufficiale	Disoccupati (migliaia)	Popolazione attiva	Occupati nei settori tipicamente pubblici	Occupati nei settori tipicam. pubblici virtuali	Disoccupati virtuali	Tasso di disoccupazione virtuale (col.6 / col.3)
Italia	10,3	2.582	25.047	5.092	5.092	2.582	10,3
Francia	8,7	2.506	28.679	9.022	5.666	5.862	20,4
Germania	3,3	1.373	41.234	12.150	6.990	6.533	15,8
UK	4,0	1.269	31.450	10.397	5.658	6.008	19,1

Osservazioni.

Le tabelle 2 e 3 dicono la stessa cosa, ma qui ci riferiamo solo alla 3 per brevità e per quanto alla nota 3 della tabella 2. Il tasso di disoccupazione italiano è anormalmente alto a causa del sottodimensionamento del settore pubblico. Se nei paesi considerati il settore pubblico (e le relative esternalizzazioni) avesse le stesse dimensioni dell'Italia il loro tasso di disoccupazione sarebbe molto più alto di quello italiano. Questo dato può essere letto anche come segue: è *illusorio pensare di potere raggiungere in tempi ragionevoli un tasso di disoccupazione analogo a quello dei paesi qui considerati operando solo sul settore privato.*

Tabella 4. Dati sull'occupazione dei laureati (*bachelor+master*, cioè laurea breve o lunga). Fonte: ILO col. 1-6; OCDE col. 7 e 8 (*tertiary education*). Tutti i dati 2019. Migliaia. Col. 7, 8 e 9 età 25-34.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Occupati 25-34	Di cui laureati	2/1 %	Occupati totali	Di cui laureati	5/4 %	Tasso di disocc. laureati	Tasso di inattività laureati	Laureati In % Su popolazione
Germania	8.502	29.22	34,37	42.396	11.905	28,08	3	9	33
Spagna	3.821	1.348	35,23	19.779	5.876	29,71	12	11	47
Francia	5.969	2.216	37,12	27.176	6.907	25,41	6	8	48
UK	7.570	2.945	38,90	32.695	9.795	29,96	2	7	52
Grecia	786	376	47,84	3.911	1.371	35,05	19	10	42
Italia	4.086	1.205	29,49	23.360	5.303	22,70	12	23	28
Portogallo	936	349	37,23	4.913	1.319	26,85	7	7	37
Svezia	1.184	473	39,95	5.131	1.636	31,88	4	9	48
USA	35.807	14.814	41,37	157.538	57.103	36,25	2	13	50

Nota L'Italia è al penultimo posto fra tutti i 37 paesi dell'OCDE come quota di laureati su popolazione 25-34, davanti al solo Messico (22%). La media OCDE è del 45%, la media UE-23 (quindi con esclusione dei paesi non membri dell'OCDE) è del 44%.

Osservazioni.

1. Colonne 8 e 9: L'Italia ha la più bassa percentuale di laureati, ma al tempo stesso il più alto tasso di inattività dei laureati. Questo dato è apparentemente paradossale. L'unica spiegazione plausibile è che ci sia una bassa domanda di laureati, e questo è coerente con il sottodimensionamento del settore statale, che per sua natura assume una grande quantità di laureati (nei settori dell'istruzione, della sanità, della assistenza e ovviamente dell'amministrazione stessa).

2. Colonne 6 e 3: Quanto sopra è confermato dal fatto che la quota di laureati sugli occupati è la più bassa fra i paesi considerati. Questo è quello che ci si deve attendere. Dal momento che l'Italia occupa pochi insegnanti e pochi amministratori, che normalmente sono laureati.

Tabella 5. Tipo di laurea. OCDE, laureati nel 2018. Percentuali.

	Lettere, arte, pedagogia	Scienze sociali	<i>Business</i> e legge	Scienze, informatica, ingegneria, architettura., agricola, veterinaria	Medicina e servizio sociale
Italia	24	14	18	27	18
Germania	22	8	23	37	9
Francia	13	7	34	28	19
UK	23	12	22	28	15
Spagna	26	7	19	23	25
Svezia	19	12	16	27	25
USA	25	12	19	20	23
Media EU 23	20	10	25	27	19
Media G20	21	11	25	26	17

Nota EU-23 in quanto non sono inclusi i paesi non membri dell'OCDE.

Osservazioni.

1. Generalità. Alcuni ritengono che i laureati italiani siano particolarmente disoccupati in quanto “si laureano nelle discipline sbagliate”. La tabella suggerisce che esiste una grande varianza nel tipo di laurea, e che i dati italiani sono forse leggermente sbilanciati a sfavore delle materie più tecniche; ma questa distorsione, ammesso che esista, non è certamente tale da spiegare i dati macroscopici della tabella 4.

2. Altri dati. A riprova di quanto sopra, consideriamo le previsioni elaborate da Unioncamere (prima dell'epidemia) per il periodo 2019-2023². Nello scenario più espansivo si prevede una carenza di laureati fra il 2023 e il 2019 di 120.200 laureati. Ma questo eccesso di domanda è dovuto essenzialmente a due settori: *giuridico* (60.000) e *medico-sanitario* (66.400). Si tratta di due settori in cui il settore pubblico è preponderante. Nei due settori a cui di solito ci si riferisce quando si parla di carenza di laureati dovuta alla scelta di “lauree sbagliate” da parte degli studenti, e cioè *ingegneria* e *scientifico, matematico e fisico* la carenza prevista è di 31.700. Possiamo allora fare il seguente esercizio controfattuale. Aggiungiamo questa cifra alla colonna 5 della tabella 2. Il dato della colonna 6 varia di pochissimo: passa da 22.70 a 22.85, e rimane ampiamente l'ultimo.

3. Evidenza aneddotica. Essa suggerisce che l'Italia è una esportatrice netta di (per es.) ingegneri. Se ci fosse una carenza di ingegneri tale per cui se i laureati in settori a bassa domanda lo fossero in ingegneria sarebbero quasi tutti occupati vorrebbe dire che oggi c'è una enorme carenza di ingegneri, e l'Italia sarebbe una importatrice netta.

Parte terza. Costo e finanziamento

Costo

Il costo della realizzazione del Progetto di Rilancio dell'Occupazione nella Pubblica Amministrazione (di qui in poi PROPA) dipende ovviamente dal numero di nuovi assunti e dal costo del lavoro, dove con questo termine si intende il maggior passivo che si determinerà per il bilancio dello Stato. Sono pertanto inclusi gli oneri sociali – che sono un attivo di pari importo per il bilancio dell'INPS (che comunque non è incluso nel bilancio dello Stato), ma anche un futuro esborso – ma escluse le imposte a carico sia del lavoratore che del datore di lavoro, in quanto sono partite di giro.

Abbiamo, come prima approssimazione, supposto che il costo di un neo-assunto del PROPA sia pari a quello di un neo-assunto nella scuola media inferiore. Ovviamente il costo dei neo-assunti del PROPA non sarà *esattamente* questo, ma da questo non dovrebbe discostarsi troppo. Altrettanto ovviamente, qualora si optasse per un importo diverso, i calcoli che seguono andranno opportunamente rivisti.

A inizio carriera un insegnante ha percepito finora mensilmente³ in busta €1.350 euro netti, per un netto annuo di €17.316. Grazie al recentissimo rinnovo contrattuale – che implica un aumento lordo mensile di €92 – tali importi passeranno rispettivamente a €1.417 e €18.500.

² Sistema informativo excelsior, Previsioni dei fabbisogni occupazionali e previsionali in Italia a medio termine.

³ Fonte: <https://www.tecnicadellascuola.it/stipendi-docenti-quanto-guadagno-netto-mensile-tutti-dati>

La retribuzione annua, al lordo delle imposte a carico del lavoratore, sarà pertanto pari a €21.986. Su tale retribuzione annua gli oneri sociali sono di €9.227⁴. Che, sommati alla retribuzione annua al netto delle imposte, danno un costo aggiuntivo per il bilancio dello Stato, per ogni neo assunto, di €26.543.

Secondo una prima stima, dunque, per finanziare PROPA, con l'assunzione di un milione di nuovi dipendenti, occorrerebbero 26,543 miliardi di euro l'anno. Questo valore ci dà un plausibile ordine di grandezza dell'importo necessario a finanziare PROPA. Se invece PROPA implicasse l'assunzione di un numero diverso nuovi dipendenti, pari a X, l'ordine di grandezza dell'importo necessario sarà ovviamente calcolabile moltiplicando X per 26.543.

Finanziamento

Come si è detto, questo gruppo di studio propone come possibile mezzo di finanziamento di PROPA un'imposta di solidarietà sul patrimonio finanziario delle famiglie, che graverà, peraltro in misura molto modesta, solo sui patrimoni più consistenti.

Secondo i dati pubblicati dalla Banca d'Italia⁵ il patrimonio finanziario totale è pari a 4.445,4 miliardi. Le elaborazioni che seguono hanno richiesto inevitabilmente delle assunzioni piuttosto forti; è ragionevole però ritenere che dati più accurati non dovrebbero modificare i risultati in modo sostanziale. Ecco.

Distribuzione della ricchezza finanziaria fra le famiglie. Gli ultimi dati disponibile risalgono al 2016⁶. Le famiglie sono classificate in ordine crescente in base alla *ricchezza netta totale*, e sono suddivise in decimi del totale delle famiglie; ogni decimo è composto da 2,57 milioni di famiglie. E' stato inevitabile assumere che tale distribuzione sia la stessa per la ricchezza finanziaria lorda e per il 2019. Va però notato che la concentrazione della ricchezza è *aumentata* negli anni successivi, e che la quota di ricchezza non finanziaria è meno elevata per le famiglie più ricche. Ne consegue che l'uso di dati più aggiornati dovrebbe rendere probabile che, a parità di gettito, sia possibile adottare aliquote più basse piuttosto che il contrario.

Distribuzione delle famiglie all'interno delle classi di ricchezza. Abbiamo assunto che la ricchezza sia eguale per tutte le famiglie. Questa ipotesi è sostanzialmente innocua, in quanto dati più precisi determinerebbero solo una differenziazione delle aliquote effettive all'interno di ciascun decimo, ma non una differenza nel gettito complessivo.

Ciò premesso, in quanto segue simuliamo due diverse ipotesi: il gettito di un'imposta dell'1%, con una quota esente per tutti di €100.000 (tabella 6) e il gettito di un'imposta dell'1,33% con una quota esente per tutti di €200.000 (tabella 7).

In entrambe le tabelle la colonna "Gettito annuo" mostra che il gettito consentirebbe il finanziamento di PROPA per un milione di nuovi dipendenti nella PA. Nella tabella 7 sono omessi per semplicità i dati dei primi sei decimi delle famiglie, che come nella tabella precedente non verserebbero nulla.

⁴ Fonte: Corte dei Conti – Relazione sul rendiconto generale dello Stato – 2019 <https://www.corteconti.it/Download?id=6e89a16d-79f9-49fe-b87f-bf798a813598>

⁵ Fonte: Banca d'Italia, relazione annuale 2019, 2020.

⁶ Banca d'Italia, indagine sui bilanci delle famiglie italiane, marzo 2018.

Tabella 6 Simulazione del finanziamento, con quota esente di €100.000 e aliquota dell'1%, di un milione di addetti aggiuntivi nella Pubblica Amministrazione

	1	2	3	4	5	6	7
Decimi di famiglie	Distribuzione per decimi della ricchezza finanziaria %	Ricchezza finanziaria totale, in miliardi di €	Ricchezza finanziaria media per famiglia in €	Imponibile medio per famiglia con quota esente di €100.000	Imposta media per famiglia	Aliquota effettiva media per famiglia, in %	Gettito annuo, in miliardi di €
1°	0,2	8,891	3.460	0	0	0	0
2°	0,9	40,009	15.568	0	0	0	0
3°	3,4	151,144	58.811	0	0	0	0
4°	3,0 ⁷	133,362	51.892	0	0	0	0
5°	3,6	160,034	62.270	0	0	0	0
6°	5,0	222,000	86.381	0	0	0	0
7°	6,2	275,615	107.243	7.243	72	0,068	0,186
8°	9,0	400,086	155.675	55.675	557	0,358	1,431
9°	16,3	724,617	281.952	181.952	1.820	0,645	4,676
10°	52,4	2.329,442	906.398	806.398	8.064	0,890	20,724
TOTALE	100,0	4.445,400	172.973				27,018

Osservazioni.

1. Gettito. Il gettito è leggermente superiore a quanto necessario (nel nostro scenario) per l'assunzione di un milione di addetti aggiuntivi nella Pubblica Amministrazione.

2. Contributo richiesto. Come risulta dalla colonna 6, l'assunzione di un milione di nuovi addetti è compatibile con una totale esenzione per 6/10 della popolazione, un'aliquota minima per un ulteriore decimo e un'aliquota comunque inferiore all'1% per gli altri. La divisione in decimi presente nei dati della Bdl non ci permette di sapere esattamente quante dei 25,7 milioni di famiglie censite saranno tenute al pagamento dell'imposta: certamente (sulla base delle nostre assunzioni) più di 7,71 milioni e meno di 10,28. Possiamo stimare che siano 9,42, supponendo una distribuzione uniforme all'interno del 7° decimo.

3. Progressività. Dalla colonna 6 risulta un apprezzabile grado di progressività.

4. Stock di ricchezza. Storicamente, i rendimenti netti sono stati più alti dell'aliquota massima (colonna 6, riga 10). Quindi questa politica non intacca lo stock iniziale di ricchezza⁸.

⁷ Il valore del quarto decimo è inferiore a quello del terzo presumibilmente a causa di una maggiore incidenza della ricchezza immobiliare e dei relativi oneri. Si ricordi che la classificazione delle famiglie avviene infatti sulla base della *ricchezza totale netta*.

5. Rientro dall'imposizione. Gli effetti moltiplicativi sul PIL dovuti alla trasformazione di 27 miliardi di ricchezza in reddito dovrebbero consentire il finanziamento delle retribuzioni dei nuovi assunti mediante la tassazione ordinaria (e quindi l'abolizione dell'imposta di solidarietà) entro pochi anni. Su questo si veda l'appendice.

Tabella 7 Simulazione del finanziamento, con quota esente di €200.000 e aliquota dell'1,4%, di un milione di addetti aggiuntivi nella Pubblica Amministrazione

	1	2	3	4	5	6	7
Decimi di famiglie	Distribuzione per decimi della ricchezza finanziaria %	Ricchezza finanziaria totale, in miliardi di €	Ricchezza finanziaria media per famiglia in €	Imponibile medio per famiglia con quota esente di €200.000	Imposta media per famiglia. Aliquota 1,33%	Aliquota effettiva media per famiglia, in %	Gettito annuo, in miliardi di €
7°	6,2	275,615	107.243	0	0	0	0
8°	9,0	400,086	155.675	0	0	0	0
9°	16,3	724,617	281.952	81.952	1.090	0,387	2,801
10°	52,4	2.329,442	906.398	706.398	9.395	1,037	24,145
TOTALE	83,9	3.729,761	362.817				26,946

Osservazioni.

1. Gettito. Il gettito è leggermente inferiore a quello dell'ipotesi precedente, ma comunque sufficiente a quanto necessario per il PROPA.

2. Contributo richiesto. Come risulta dalla colonna 6, la totale esenzione è estesa a 8/10 della popolazione. Quanto detto per il 7° decimo nell'ipotesi precedente, qui vale per il 9°.

3. Progressività. La colonna 6 mostra anche in quest'ipotesi un elevato grado di progressività.

⁸ Un'osservazione più tecnica. Si potrebbe porre il problema di come le famiglie finanzierebbero questo esborso. La letteratura economica prevede in genere come più realistica l'ipotesi che esso dovrebbe essere in parte sottratto alla liquidità e in parte ai titoli. Questo perché, postulando la razionalità degli operatori economici, il rapporto liquidità/patrimonio (e, di conseguenza, conto corrente/titoli) non può essere casuale, ma determinato dalle preferenze individuali. Se così fosse, con una scadenza annuale le borse dovrebbero fronteggiare, in un arco di tempo molto breve (presumibilmente una settimana o anche meno), la vendita di titoli per quasi 20 miliardi. Tale importo non è molto significativo sul totale di un anno, ma potrebbe esserlo nell'arco di una settimana. Qualora si volesse evitare questo possibile rischio, si potrebbe effettuare il prelievo mensilmente; questo anche a fronte del fatto che i costi implicati saranno per l'appunto mensili (il pagamento degli stipendi nei nuovi assunti).

Parte quarta. Criteri per un piano di assunzioni nella Pubblica Amministrazione.

- 1. Le assunzioni devono essere fatte sulla base di progetti elaborati dagli enti locali e da altri enti pubblici espressamente indicati.* I progetti devono poi essere vagliati da un apposito ufficio tecnico centralizzato, che dovrà decidere sulla base di criteri predeterminati. Almeno tre di essi possono essere indicati fin d'ora: l'utilità del progetto per lo sviluppo dell'economia, l'impatto ambientale e l'attivazione di una domanda il meno possibile indirizzata all'estero. Quest'ultimo aspetto può essere chiarito con un esempio: il miglioramento dell'offerta turistica potrebbe da una parte attirare più visitatori dall'estero, e dall'altra ridurre il numero di viaggi di turisti italiani all'estero.
- 2. Deve essere chiaro, in ogni fase dell'implementazione del PROPA, che esso non è in alcun modo sostitutivo di una razionalizzazione dell'uso delle risorse umane della pubblica amministrazione.* Esso può in effetti contribuire a tale razionalizzazione, per esempio mediante una clausola che vincoli il finanziamento di nuove assunzioni all'assenza di sottoutilizzo del personale esistente.
- 3. La gestione del fondo di finanziamento deve essere centralizzata.* Essa deve essere affidata a un ente non partitico e gestito da personalità di assoluta affidabilità sia tecnica che morale, anche per le ragioni contenute nel punto che precede.
- 4. Questa politica non deve andare a scapito degli attuali lavoratori precari,* per ovvi motivi di equità, né tradursi nella stabilizzazione dei medesimi, il che non farebbe aumentare il numero di occupati. Un vincolo per l'approvazione dei progetti dovrebbe quindi essere che l'ente che lo propone non riduca i fondi per la retribuzione e l'assunzione di precari.
- 5. Si deve tenere conto dei costi connessi alla creazione dei posti di lavoro.* Più in particolare, andrebbero preferite, *ceteris paribus*, quelle mansioni per le quali esiste una più ampia offerta potenziale di lavoratori addestrabili *on the job* e per le quali i costi fissi (come attrezzature e spazi aggiuntivi) sono minori.
- 6. La raccolta dei fondi necessari deve essere il più possibile non conflittuale.* Il piano deve essere dichiaratamente un piano solidaristico di emergenza, cui ciascuno è chiamato a collaborare in base alle sue possibilità. E' appena il caso di sottolineare come i recenti sviluppi delle scienze umane abbiano dimostrato oltre ogni ragionevole dubbio che la disponibilità ad aiutare è in generale più elevata di quanto si pensi, purché l'aiuto stesso non sia costringitivo. Questa proposta in altri termini implica e promuove una battaglia culturale: l'affermazione di un'etica civica della solidarietà contro quella egoistica del pensiero unico. Tutto ciò implica che il legame fra imposta e assunzioni sia evidente; bisogna assolutamente evitare che i contribuenti percepiscano la nuova imposta e il piano di assunzioni come due iniziative separate.

Appendice. Valutazione preliminare degli effetti moltiplicativi dell'assunzione di nuovi dipendenti per un costo totale pari a 27 miliardi di euro

Il Pil, per il 2018, è stato misurato dall'ISTAT in 1.830 miliardi di euro. La simulazione che presentiamo qui di seguito si basa su questo valore. Nel 2020, l'ISTAT ha stimato il valore del PIL in 1.651,6 miliardi di euro correnti, con una caduta del 7,8% rispetto all'anno precedente. In volume il Pil è diminuito dell'8,9%.

Il moltiplicatore stimato dalla Banca d'Italia è compreso tra i valori 1,4 e 1,6. Per semplicità possiamo assumere il valore intermedio di 1,5⁹.

⁹ Propensione al risparmio delle famiglie = 0,83; import 2018 = 425 miliardi; propensione nazionale all'importazione = $p_{mm} = m = 0,232$; propensione al consumo delle famiglie = $p_{mc} = c = 0,917$; pressione

Su una spesa iniziale di 27 miliardi avremmo un aumento del reddito di 40,5 miliardi (pari al 2,2% del PIL), con un aumento del gettito fiscale e parafiscale di 17,2 miliardi. Se queste maggiori entrate andassero a ridurre il debito pubblico, il rapporto debito/PIL si gioverebbe sia dell'aumento del denominatore sia di una riduzione del numeratore. Se invece la parte strettamente fiscale (9,5 miliardi, provenienti da IRPEF e IVA¹⁰) di queste maggiori entrate andasse a finanziare nuove opere pubbliche, l'aumento del PIL dovrebbe essere maggiorato degli effetti moltiplicativi (14,3 miliardi) anche di questa ulteriore spesa, per un totale di 54,8 miliardi (pari al 3% del PIL).

Se il piano di assunzione dovesse essere realizzato in più anni, sia la spesa iniziale sia l'aumento del reddito sarebbero divisi proporzionalmente per il numero di anni. Se questi fossero – per esempio – 4, avremmo una spesa annua di €6,75 e un aumento del reddito annuo di 10,125 miliardi.

Essendo quello del moltiplicatore un modello di breve periodo, va considerato costante lo stock di capitale e dobbiamo dunque limitare il calcolo degli effetti del provvedimento a quelli sopra elencati. Passando invece dal breve al medio periodo, come sarebbe corretto dato che si parla di effetti su più anni, è probabile che, calcolando gli effetti di attivazione del moltiplicatore (moltiplicatore + acceleratore) sugli investimenti privati, avremmo aumenti di reddito ben maggiori. Difficili però da quantificare, poiché occorrerebbe fare delle ipotesi sui coefficienti di adeguamento dello stock di capitale da parte degli imprenditori, determinati sia dalle loro aspettative sia dalla competitività del made in Italy.

Qualora questi effetti congiunti arrivassero a far crescere il PIL di 63,6 miliardi di euro (+3,47%), tale aumento produrrebbe a sua volta un aumento del gettito fiscale pari a 27 miliardi, e dunque il provvedimento da quel momento in poi pagherebbe da sé il costo dei nuovi assunti.

Una sostituzione meccanica e acritica del dato del Pil del 2020 a quello del 2018 implicherebbe semplicemente tassi di crescita del Pil, provocati dalla realizzazione del PROPA, maggiorati del 10% circa di quelli presentati più sopra (rispettivamente 2,44%; 3,32% e 3,84%).

Possibili/probabili spese come quelle previste dal Recovery Fund/Plan (con ampie incertezze riguardo a quanto, in quali settori, con quali misure e modalità) abbinate alla futura evoluzione del virus (con le varianti da un lato e i vaccini dall'altro), rendono il futuro dell'economia, e non solo, molto incerto. In questo quadro, i 27 miliardi del PROPA rischiano di essere poca cosa e di essere addirittura irrilevanti qualora le cose non dovessero andare per il verso giusto. Ma – se la situazione attuale rende particolarmente difficile fare previsioni sugli effetti moltiplicativi del PROPA – gli effetti su una maggiore capacità produttiva della Pubblica Amministrazione, sull'occupazione giovanile e sull'aumento del Pil di importo pari alla maggiore spesa invece sono certi. Anche sul valore del moltiplicatore non si possono fare previsioni: la componente (de)moltiplicativa m , (data dal rapporto importazioni/Pil) dipenderà molto dal grado dalla ripresa della competitività e della produzione del settore industriale italiano.

fiscale (imposte, tasse, tributi, contributi previdenziali sul PIL ecc.) = 42,5%. Da cui $T/Y = t = 0,425$. Dati Bdl, III trimestre 2018, data di pubblicazione 07 gennaio 2019.

¹⁰ L'Irpef e l'Iva hanno fornito, nel 2017, un gettito di 278,44 miliardi di euro, pari al 55,4% del totale.