

È necessario e agevole assumere un milione di giovani nella pubblica amministrazione

Bozza preliminare , 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.

Premessa. Si deve e si può. Chiariamo innanzitutto che proponiamo che vengano assunti un milione di giovani nella Pubblica Amministrazione *in aggiunta allo stock attuale di dipendenti pubblici, inclusi i precari* (circa 3.200.000). Questa proposta è articolata in un “Progetto di Rilancio dell’Occupazione nella Pubblica Amministrazione” (di qui in poi PROPA). Come vedremo, un milione di nuovi assunti è un valore plausibile sulla base dei dati, ma si tratta ovviamente di un ordine di grandezza. Baseremo su questo valore le nostre considerazioni e le nostre simulazioni.

Assumere attorno a un milione di nuovi dipendenti è *necessario* 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 di 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 confidando sul solo settore privato, come risulta dalle tabelle 2 e soprattutto 3.

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 o chimica”). 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 costo dell’assunzione di un milione di nuovi dipendenti pubblici sarebbe intorno ai 26,5 miliardi di euro, supponendo che il costo di ciascuno di essi sia equiparabile a quello di un neo-assunto nella scuola media.

Il finanziamento del piano di assunzioni suggerito può essere realizzato in svariati modi, inevitabilmente agendo sulla leva fiscale. Ovviamente un piccolo ritocco alle aliquote IRPEF e/o IVA potrebbe fornire i fondi necessari. Noi suggeriamo però *un’imposta di solidarietà sulla ricchezza finanziaria*, in quanto che:

1. è agevole da riscuotere e non ha praticamente costi di esazione;
2. richiede un’aliquota bassissima;
3. può essere revocata entro pochi anni;
4. implica un esborso per i contribuenti inferiore al rendimento normale della ricchezza finanziaria, e quindi presumibilmente lo stock iniziale di capitale non verrebbe ridotto (ne verrebbe solo ridotta la crescita);
5. è la procedura più accettabile dal punto di vista etico: in un’emergenza è giusto che chi ha di più aiuti chi ha di meno.

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) 26,5 miliardi all’anno nella domanda effettiva, senza che ciò vada a scapito di altre fonti di domanda. Infatti l’unica riduzione sarebbe dovuta a quella parte degli *interessi* sui 26,5 miliardi utilizzati per acquisti in Italia. Si tratta sicuramente di una cifra trascurabile se paragonata ai miliardi iniettati.

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

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. È 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 maggiori oneri (peraltro largamente sopportabili).

5. *Crescita del PIL*: la trasformazione di 26,5 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 i vincoli europei. Inoltre, l'aumento della spesa pubblica per beni e servizi attiverebbe meccanismi moltiplicativi². Certamente una parte della domanda attivata si rivolgerà all'estero, ma l'effetto sul lato dell'offerta (aumento e miglioramento dei servizi pubblici) resterebbe comunque invariato. 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).

2. Alcune possibili obiezioni alla politica proposta.

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, o il cambio di nazionalità. È difficile che una simile scelta venga effettuata massicciamente per evitare un'aliquota così bassa. Questo rischio può essere inoltre ridotto dall'impostazione *non conflittuale ma solidaristica* della proposta. L'esistenza di una robusta disponibilità alla solidarietà è confermata da dati di sondaggio; si veda l'articolo scaricabile dal sito <https://econpapers.repec.org/paper/ucaucapdv/185.htm>.

2. *L'iniquità delle imposte patrimoniali sulla ricchezza finanziaria*, in quanto questa è costituita da ciò che si è risparmiato sul proprio reddito sul quale si sono già pagate le imposte. La contro-obiezione è che *l'imposta qui suggerita è un'imposta sia di emergenza sia di solidarietà*: entrambe implicano necessariamente un certo sacrificio. Inoltre, *l'esiguità dell'aliquota fa sì che i problemi di equità siano in effetti trascurabili*. Chi – per esempio, nell'ipotesi intermedia – avesse un conto in banca, o comunque un capitale finanziario, pari a 200.000€ non pagherebbe nulla; chi avesse 300.000€ pagherebbe un'imposta di 1.330€ all'anno (lo 0,44%); chi avesse 500.000€ ne pagherebbe 3.990 (lo 0,8%); e infine chi avesse un milione pagherebbe l'1% (si veda la parte terza).

3. *Perché limitare l'imposta alla ricchezza finanziari, escludendo la ricchezza immobiliare?* Se è vero che l'abitazione è stata acquistata coi risparmi, è altrettanto vero che mentre il prelievo di una quota intorno all'1% del proprio patrimonio finanziario è agevole, non è possibile fare altrettanto con un'abitazione. Una patrimoniale sulla casa colpisce quindi in realtà i redditi, e dato che questi sono legati al patrimonio mobiliare in modo piuttosto tenue, lo fa in modo erratico, e la possibilità che si creino situazioni difficili è elevata. Inoltre, dato che: 1. il patrimonio finanziario è circa la metà (arrotondando per semplicità) di quello totale, 2. nessuno venderebbe parte del patrimonio immobiliare per pagare imposte con aliquote così basse come quelle qui considerate, 3. tutti i contribuenti pagherebbero sottraendo l'importo alla ricchezza finanziaria (nella maggior parte dei casi, se non in tutti, dal conto in banca) – di fatto un'imposta dell'1% sul patrimonio finanziario è del tutto equivalente a un'imposta dello 0,5% su quello totale, ma ha costi di esazione enormemente minori.

3. Dove e come. L'evidenza 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 di assunzioni, dato che ciò richiede un'analisi approfondita che non

² In appendice sono formulate ipotesi a questo proposito, basate sui dati dell'economia pre covid forniti dalla Banca d'Italia e dall'ISTAT.

può essere fatta che dai competenti organi del governo. Nella parte quarta di questo testo suggeriamo però alcuni criteri che a nostro avviso dovrebbero essere alla base di tale piano.

4. Economia e politica. Siamo coscienti che questa proposta ha delle serie implicazioni politiche. Le dimensioni del settore pubblico sono e sono state, da quando esiste l'economia come scienza, l'oggetto di un dibattito molto importante in cui non sono mancate proposte autorevoli anche molto distanti fra di loro. Tuttavia il nostro è e vuole essere un contributo tecnico; riteniamo quindi di non dover occuparci di questa problematica.

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

Tabella 1. Addetti, privati e pubblici, alla produzione di servizi pubblici, in % sul totale degli occupati (1-5) e in cifra assoluta (6 e 11); occupati nel settore pubblico (7). Tutti i dati sono riferiti al 2019, tranne per 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
	Fornitura gas, acqua elettricità	PA e difesa	Istruzione	Sanità e assist. sociale	Tot 1-4 %	Tot 1-4 Valore assoluto	Occupati settore pubblico	Abitanti	8/7	8/6	PA e difesa valore assoluto	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

Nota.

1. I dati presenti nella colonna 6 comprendono quelli della colonna 7.
2. Il dato per la Germania nella colonna 9 non è direttamente confrontabile in quanto gli addetti alla sanità hanno un contratto di tipo privato. È 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.

Tabella 1 bis. Dalla tabella 1 si ricava quella che segue. Essa indica, 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 che il rapporto abitanti/impiegati amministrativi pubblici in Italia fosse uguale a quello della Germania dovremmo assumerne 896.000, vale a dire un'aggiunta del 72% rispetto al numero attuale.

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

Nota. Il dato della colonna B 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 servizi prodotti diviso il numero di addetti). In alcuni settori la produttività è certamente bassa (e lì occorrerà intervenire); ma non ha senso parlare di produttività senza avere chiaro quale debba essere la produzione.

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. Se si volesse raggiungere il livello di produzione (per esempio) della Germania senza incrementare il numero di addetti sarebbe necessario che la produttività raggiungesse valori molto superiori a quelli tedeschi. Se infatti 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: colonne 2-3, EUROSTAT; colonna 1 = col. 2/col. 3; colonna 4, ILO, che ha preso i dati dalle fonti nazionali; colonne 5-7, elaborazioni. I dati sono in migliaia.

	1	2	3	4	5	6	7
	Tasso di disoccupazione ufficiale	Disoccupati	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	25.047	3.219	3.219	2.582	10,3
Francia	8,7	2.506	28.679	5.564	3.582	4.488	15,6
Germania	3,3	1.373	41.234	6.502	4.419	3.456	8,4
UK	4,0	1.269	31.450	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 colonna. 4 e la colonna 5.

3. Il dato della Germania in colonna 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). I dati sono in migliaia.

	1	2	3	4	5	6	7
	Tasso di disoccupazione ufficiale	Disoccupati	Popolazione attiva	Occupati nei settori tipicamente pubblici	Occupati nei settori tipicamente 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 confidando *solo* sul settore privato.

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

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Occupati Età 25-34	Di cui laureati	2/1 %	Occupati totali	Di cui laureati	5/4 %	Tasso di disoccupati 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 anni), davanti al solo Messico (22%). La media OCDE è del 45%, la media UE (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 maggiore quota di laureati (nei settori dell'istruzione, della sanità, della assistenza e ovviamente dell'amministrazione stessa) rispetto al settore privato.

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.

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

	Lettere, arte, pedagogia	Scienze sociali	Business e legge	Scienze, informatica, ingegneria, architettura, agraria, 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 non è certamente tale da spiegare le macroscopiche differenze della tabella 4.

2. Altri dati. A riprova di quanto sopra, consideriamo le previsioni elaborate da Unioncamere (prima dell'epidemia) per il periodo 2019-2023³. 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 rispettivamente molto presente e 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 della graduatoria.

Parte terza. Costo e finanziamento.

Costo

Il costo della realizzazione del PROPA dipende ovviamente dal numero di nuove assunzioni e dal costo del lavoro, dove con questo termine si intende il maggior passivo che si determinerà, a causa di ciò, 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 trattasi di 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 mensilmente⁴ in busta €1.350 euro netti, pari a €17.316 annui. Grazie al recentissimo rinnovo contrattuale – che implica un aumento lordo mensile di €92 – tali importi passeranno rispettivamente a €1.417 e €18.500.

La retribuzione annua, al lordo delle imposte a carico del lavoratore, sarà pari a €21.986. Su tale retribuzione annua gli oneri sociali sono di €9.227⁵, che sommati alla retribuzione annua al netto delle imposte danno un costo annuo aggiuntivo per il bilancio dello Stato, per ogni neo assunto, di €26.543.

Secondo una prima stima, dunque, per 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 si stabilisse che PROPA implichi 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.

³ Sistema informativo excelsior, Previsioni dei fabbisogni occupazionali e previsionali in Italia a medio termine.

⁴ Fonte: <https://www.tecnica dellascuola.it/stipendi-docenti-quanto-guadagno-netto-mensile-tutti-dati>

⁵ Fonte: Corte dei Conti – Relazione sul rendiconto generale dello Stato – 2019
<https://www.corteconti.it/Download?id=6e89a16d-79f9-49fe-b87f-bf798a813598>

Ovviamente si possono avanzare anche ipotesi alternative, tra le quali le più immediate sono aumenti dell'IRPEF o dell'IVA. Pur non essendo gli aumenti necessari particolarmente gravosi rispetto al gettito complessivo dei due principali tipi di imposta, va sottolineato come questi avrebbero effetti negativi sul reddito disponibile (l'IRPEF), riducendo così gli effetti moltiplicativi del PROPA, e anche sul livello dei prezzi (l'IVA). Tutto ciò ci fa preferire di gran lunga l'ipotesi di finanziare il PROPA tramite un'imposta di solidarietà sui patrimoni più consistenti.

Secondo i dati pubblicati dalla Banca d'Italia⁶ il patrimonio finanziario totale delle famiglie 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. Le assunzioni sono le seguenti.

Distribuzione della ricchezza finanziaria fra le famiglie. Gli ultimi dati disponibili risalgono al 2016⁷. 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 (al 2019) da 2,57 milioni di famiglie. È 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 al 2016, 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, qui di seguito simuliamo tre diverse ipotesi di oneri fiscali e gettito di:

- un'imposta dell'1%, con una quota esente per tutti di €100.000 (tabella 6)
- un'imposta dell'1,33% con una quota esente per tutti di €200.000 (tabella 7).
- un'imposta dell'1,73% con una quota esente per tutti di €300.000 (tabella 8).

Nelle tre ipotesi il gettito è molto simile ed è sempre tale da consentire il finanziamento di PROPA per un milione di nuovi dipendenti nella PA.

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 per famiglia in euro	Aliquota effettiva media per famiglia, in %	Gettito annuo in miliardi di €
1°-6°	0,161	715.640	46.410	0	0	0	0
7°	0,062	275.615	107.243	7.243	72	0,00068	186
8°	0,090	400.086	155.675	55.675	557	0,00358	1.431
9°	0,163	724.617	281.952	181.952	1.820	0,00645	4.676
10°	0,524	2.329.442	906.398	806.398	8.064	0,00890	20.724
TOTALE	1,000	4.445.400	172.973	-	-	-	27.018

Osservazioni.

⁶ Fonte: Banca d'Italia, relazione annuale 2019, 2020.

⁷ Banca d'Italia, indagine sui bilanci delle famiglie italiane, marzo 2018.

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 7, 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 (si veda la colonna 6). La divisione in decimi 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.
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'1,33%, 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 €
1°-8°	31,3	1.391,341	67.672	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	100	4.445.400	172.973				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).

Tabella 8 Simulazione del finanziamento, con quota esente di €300.000 e aliquota dell'1,73%, 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 €300.000	Imposta media per famiglia. Aliquota 1,73%	Aliquota effettiva media per famiglia, in %	Gettito annuo, in miliardi di €
1°-9°	47,6	2.115,958	281.952	0	0	0	0
10°	52,4	2.329,442	906.398	606.398	10.491	1,01157	26.961
TOTALE	100	4.445.400	172.973				26,961

Osservazioni.

1. Gettito. Il gettito è sostanzialmente equivalente a quello dell'ipotesi precedente.
2. Contributo richiesto. Come risulta dalla colonna 6, la totale esenzione è estesa al 90% della popolazione.
3. Progressività. Dalla colonna 6 la progressività non si nota, ma c'è anche in questo caso: nell'ambito del decimo più abbiente, chi possiede, per esempio, un patrimonio di 800 mila euro paga l'1,08%, mentre chi ne ha uno di 8 milioni paga l'1,67%.

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

Le assunzioni del PROPA dovranno rispondere a criteri stringenti, tali da garantire che esse vengano fatte nel modo migliore possibile. Qui di seguito elenchiamo quelli che a nostro avviso andrebbero seguiti. È possibile che anche altri siano praticabili e plausibili.

1. *Le assunzioni previste dal PROPA 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 un 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. Ovviamente questo non implica che gli attuali precari debbano essere esclusi dalle procedure di selezione.
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. È 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. 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 che possiamo stimare sulla base dei dati della Banca d'Italia è compreso tra i valori 1,4 e 1,6. Per semplicità assumiamo il valore intermedio di 1,5. 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 IVA⁹) di queste maggiori entrate andasse a finanziare nuove spese pubbliche per beni e servizi, 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).

Come è già stato chiarito, il finanziamento della spesa necessaria alla realizzazione del PROPA tramite un'imposta di solidarietà sui patrimoni permette al meccanismo del moltiplicatore di esprimere al massimo le sue potenzialità. Un'imposta sul reddito di importo pari alla spesa ridurrebbe infatti il moltiplicatore a un valore pari a 1¹⁰. Se il piano di assunzioni 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 aggiuntiva il primo anno 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. Qualora la crescita del PIL fosse anche solo dell'1% all'anno, questa soglia verrebbe raggiunta in meno di 4 anni.

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 – anche 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 (e dunque necessariamente si deve fare riferimento ai valori ufficiali più recenti): la componente (de)moltiplicativa m , (data dal rapporto importazioni/Pil) dipenderà molto dal grado dalla ripresa della competitività e del volume della produzione del settore industriale italiano.

⁹ L'Irpef e l'Iva hanno fornito, nel 2017, un gettito di 278,44 miliardi di euro, pari al 55,4% del totale.

¹⁰ Per il teorema di Haavelmo.