

Sociol. IV-2-4

e.

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

# ATTI

DELLA

COMMISSIONE PER LO STUDIO

DEI PROBLEMI DEL LAVORO

III

## MEMORIE

## SU ARGOMENTI ECONOMICI



ROMA  
STABILIMENTO TIPOGRAFICO U. E. S. I. S. A.  
1946



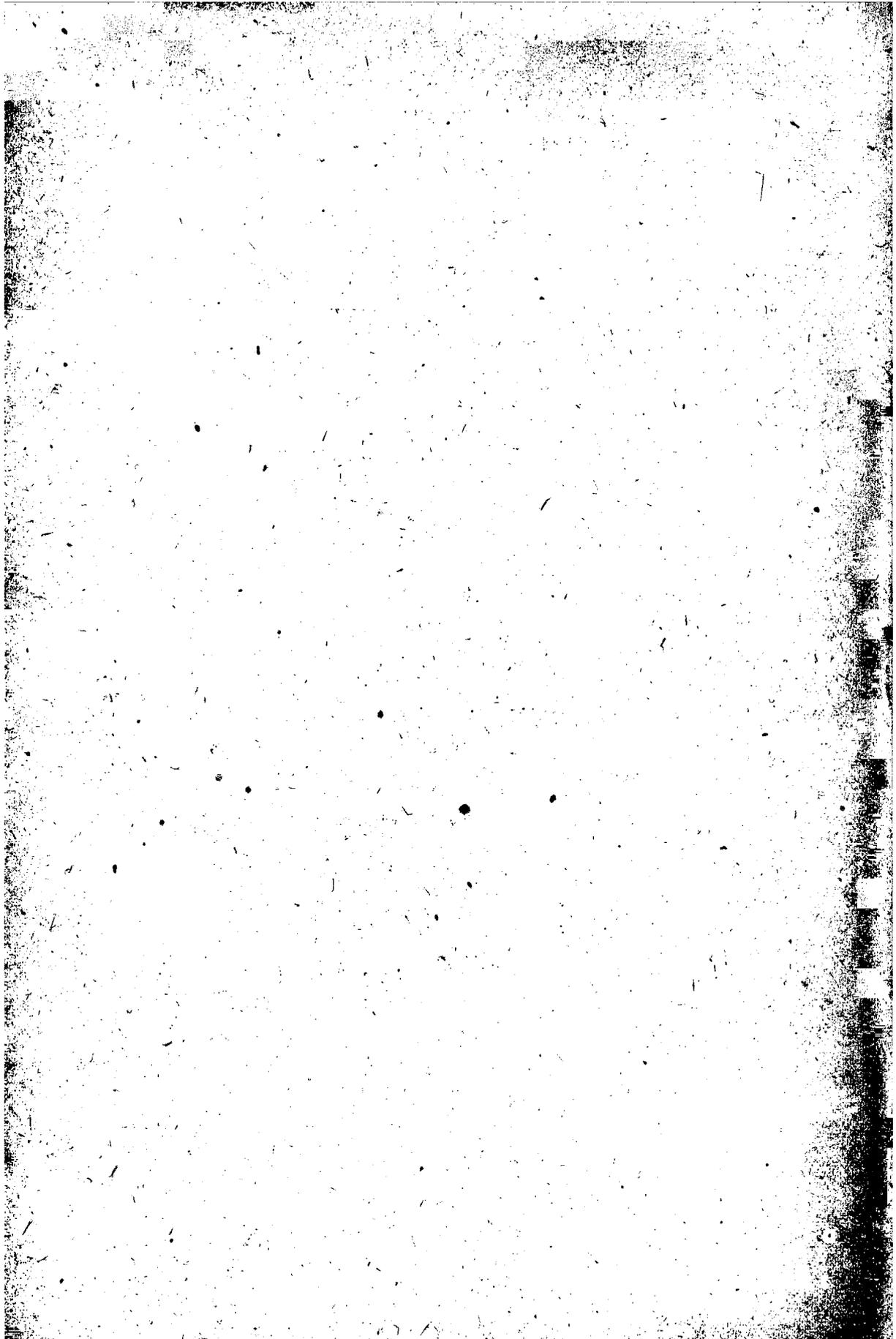
MEMORIE SU ARGOMENTI ECONOMICI

*Gli ATTI della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro del Ministero per la Costituente sono pubblicati in 3 volumi:*

- Vol. I — Relazioni - Questionari - Interrogatori  
Inchieste.
- » II — L'ordinamento del lavoro nella legisla-  
zione comparata.
- » III — Memorie su argomenti economici.

## INDICE

Renato VICARD: Di alcuni sistemi di retribuzione del lavoro - Calcolo di un indice nazionale delle retribuzioni . . . . .	Pag. 7- 45
Dott. Mario GIANTURCO: La partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle aziende . . . . .	» 47-212
Dott.ssa Maria Luisa AMBROSINI: Nuovi orientamenti sul problema della disoccupazione . . . . .	» 215-246
Prof. Ugo GIUSTI: Disoccupazione e sovrappopolamento - Emigrazione . . . . .	» 249-269
Dott. Paolo SYLOS LABINI: Disoccupazione ed opere pub- bliche . . . . .	» 271-306
Dott. Attilio OBLATH: Problemi dell'emigrazione italiana . . . . .	» 309-381
Dott. Bruno ROSSI RAGAZZI: Redditi e consumi della po- polazione italiana negli anni 1944-45 e confronto col periodo prebellico . . . . .	» 383-408



RENATO VICARD

---

DI ALCUNI SISTEMI DI RETRIBUZIONE  
DEL LAVORO

CALCOLO DI UN INDICE NAZIONALE  
DELLE RETRIBUZIONI



## DI ALCUNI SISTEMI DI RETRIBUZIONE DEL LAVORO

Le forme attuali di retribuzione del lavoro possono raggrupparsi in due principali categorie: a tempo ed a cottimo, in relazione cioè ai soli due modi con i quali l'imprenditore ha finora tenuto conto dell'opera prestata dal lavoratore presso l'impresa. Col primo sistema, infatti, si tiene conto del tempo che il prestatore d'opera trascorre presso l'impresa ed il salario è commisurato quindi ad ora, giornata, ecc. di lavoro; col secondo si tiene conto invece della quantità di prodotto ottenuta ed il salario è commisurato ad un certo risultato del lavoro in base ad un prezzo stabilito per il risultato in se stesso.

Da queste due forme principali ne derivano numerose altre con le quali si è cercato di eliminare gli svantaggi che le prime due presentano nei riguardi sia della vita sociale del lavoratore che dell'economia dell'impresa.

Di queste forme derivate, le più usate in Italia sono la combinazione del salario a tempo con quello a cottimo ed i metodi Rowan, Bedaux e Bayle facenti parte di una terza categoria di forme di retribuzione del lavoro detta « ad incentivo e premio ».

Il salario a tempo garantisce un guadagno ma non garantisce una contropartita di prestazione se non nei casi in cui tale prestazione sia ineluttabilmente regolata da esigenze di necessaria fissa esecuzione o sia possibile controllare rigorosamente l'attività del prestatore d'opera.

Il salario a cottimo consente invece agli operai migliori un guadagno più elevato degli ordinari salari a tempo e corrisponde, d'altra parte, alle medie esigenze ordinarie dell'industria in quanto consente di collegare la spesa per la mano

d'opera al risultato della utilizzazione di questa. Assicura inoltre un costante equilibrio tecnico ed una giusta distribuzione salariale in relazione al contributo del singolo. Presenta però lo svantaggio di indurre l'operaio a compiere il massimo sforzo per raggiungere il massimo guadagno con grave pregiudizio quindi delle sue condizioni fisiche e talvolta anche della qualità del prodotto.

La combinazione dei due sistemi, riducendo gli svantaggi degli stessi presi singolarmente, si presenta quindi in effetti come la forma migliore di retribuzione del lavoro tanto più che le tariffe dei cottimi sono in genere determinate nell'ambito interno organizzativo delle singole imprese e quindi aderiscono alla variabile vicenda delle prestazioni mentre attraverso il salario a tempo rimane garantita al lavoratore una remunerazione normale che lo esime dall'affrontare un ulteriore sforzo fisico che non ritiene di sopportare.

I sistemi di retribuzione del lavoro ad incentivo e premio hanno in comune lo scopo di garantire una determinata quantità di prodotto in un certo periodo di tempo e premiano l'operaio che fornisce tale quantità in tempo minore. L'operaio che non viene a raggiungere il minimo fissato viene considerato non adatto alla occupazione.

La differenziazione tra i sistemi ad incentivo e premio ed il cottimo si può pertanto fissare nella maniera seguente:

I primi indicano il traguardo cui il lavoratore *deve* arrivare in un dato tempo se vuole essere riconosciuto adatto all'occupazione e tanto meglio per lui e per l'azienda se vi arrivi o lo superi in tempo più basso.

Il sistema a cottimo indica il traguardo cui il lavoratore *può* arrivare; se non vi arriva sarà remunerato in relazione al lavoro fatto mentre se lo supera godrà di una remunerazione proporzionale allo scarto raggiunto.

Circa i tre sistemi di retribuzione ad incentivo e premio accennati, osserviamo:

Il sistema Rowan consiste nel fissare un tempo base cui corrisponde il salario base. In rapporto al tempo risparmiato nell'esecuzione, la retribuzione base subirà un aumento calcolato sulla differenza tra la retribuzione base totale prevista e quella base del tempo impiegato, per la quota di quest'ultimo.

In altre parole, per un lavoro preventivato della durata di  $a$  giorni con un compenso giornaliero di  $x$  lire condotto a termine in  $a - y$  giorni il compenso da corrispondere sarà:

$$x(a - y) + \frac{a - y}{a} [ax - x(a - y)]$$

Il metodo Rowan non è però adattabile ad ogni genere di lavoro in quanto affinché la valutazione di tempi unitari di limite, riferiti al risultato di lavoro, abbia pratica possibilità di fissarsi occorre si tratti di lavori che si esprimano in unità individuali d'importanza notevole come può essere l'esecuzione d'una riparazione, la sagomatura di un pezzo meccanico e simili. Ciò spiega perchè il Rowan lo si trova applicato in officine a carattere meccanico e, particolarmente, nelle aziende di prestazione generica di servizi (Ferrovie dello Stato in Italia).

Il metodo Bedaux, prima che un metodo di remunerazione, è un metodo di valutazione tecnica del lavoro. L'unità Bedaux esprime infatti la « somma normale di sforzo e riposo in un minuto primo: perciò il lavoro normale di un operaio in un'ora corrisponde a 60 Bedaux-ora ».

Ogni operazione e prestazione lavorativa si trova così ad essere espressa con identica formula, mediante la semplice indicazione e determinazione delle quantità di unità Bedaux che vi corrisponde: tali quantità, chiamate « valori », non rappresentano altro che il tempo espresso in minuti occorrenti ad un operaio di normale capacità e laboriosità per compiere l'operazione data.

La maggiore difficoltà di applicazione del metodo, a prescindere dalla attrezzatura tecnico-statistica che si richiede per la determinazione dei suddetti « valori », si presenta al momento dell'impostazione del criterio per la remunerazione. Infatti il sistema, presupposto come dato a priori che tutti gli operai lavorino ad almeno 60 Bedaux ora, cioè al ritmo minimo normale, e ragguagliato a tale rendimento il salario base, stabilisce per i rendimenti superiori un compenso proporzionale non al sessantesimo della paga base oraria ma ai tre quarti di tale sessantesimo, per ogni Bedaux soprannormale. Tale limitazione si rende necessaria per fronteggiare la spesa della « mano d'opera indiretta » o « sorveglianza » necessaria per l'applicazione del metodo.

Per i rendimenti inferiori a quello normale, escluse le deficienze puramente accidentali, il sistema prevede la perdita dell'occupazione.

Ora, la parziale remunerazione dei rendimenti soprannormali, la minaccia costante della perdita dell'occupazione nel caso di rendimenti sottonormali, la vasta rete di rilevazioni e controlli necessari in presenza del lavoro, tutto il meccanicismo occorrente per la determinazione dei « valori » quasi del tutto incomprensibile alle menti degli operai hanno in-

fluito notevolmente sulla psicologia delle maestranze facendo intravedere in questa, diciamo così, « vivisezione » del lavoro un tentativo di sfruttamento da parte della impresa.

Il sistema, pertanto, è rimasto presso le imprese solo nella sua veste tecnico-organizzativa che è servita di base per la costituzione di sistemi di cottimo assai prossimi alla buona razionalità ed in modo conforme alle aspirazioni dei lavoratori.

Il metodo Bayle non è altro che il metodo Rowan corretto nel senso di prevedere una maggiore remunerazione soltanto entro un limite massimo determinato di risparmio di tempo ed una remunerazione decrescente al di là di quel limite. In sostanza tale metodo tende a realizzare il principio di contenere entro un limite razionale il massimo di incentivo in modo quindi da impedire che per raggiungere una buona remunerazione debba essere richiesto al lavoratore il massimo dello sforzo.

Il principio è innegabilmente buono ma la traduzione pratica, nonostante che matematicamente le formule apprestino possibilità di soluzioni concrete, non è semplice. Nè sembra di dover considerare questo salario migliore del Rowan solo per il fatto che predispone un freno all'incentivo oltre un dato limite, dato che con opportuni accorgimenti tale possibilità esiste anche per il metodo Rowan.

Però, tutte queste forme di remunerazione del lavoro basate su un congegno di premio, sempre oltre una data base o proporzionale o variabile o composta, mentre presentano indubbiamente un progresso dal punto di vista tecnico-organizzativo, non danno le necessarie garanzie di ordine sociale.

Pertanto la scelta di una conveniente forma di retribuzione del lavoro ricade ancora sul « cottimo » a condizione però che la impostazione delle tariffe e la loro applicazione siano fatte sulla base di opportuni studi e non empiricamente.

Tale concetto è d'altra parte già sanzionato nella legislazione italiana del lavoro (Art. 2101 del Codice Civile).

\* \* \*

Abbiamo esaminato i principali metodi di retribuzione del lavoro che hanno avuto applicazione in Italia particolarmente dal punto di vista economico ed abbiamo anche indicato quello che maggiormente tiene conto sia delle esigenze dell'azienda che di quelle del prestatore d'opera.

In materia salariale, però, esistono anche altri punti di vista sotto i quali è essenziale vedere i rapporti tra datore

di lavoro e lavoratore. Principalmente tali punti di vista sono i seguenti:

- 1) la determinazione del salario base;
- 2) l'andamento dei salari rispetto alle fluttuazioni del valore della moneta;
- 3) la continuità del lavoro e quindi la certezza del salario.

La determinazione dei salari base, anche se fissati dai contratti collettivi di lavoro, risulta attualmente dalla combinazione, sull'esclusivo piano economico, delle opposte forze del lavoro e del capitale e tiene quindi conto solo indirettamente ed in misura minima delle esigenze sociali del lavoratore, tanto più che praticamente è dal datore di lavoro che dipende la possibilità di lavoro.

In effetti, quindi, il livello medio dei salari non corrisponde al livello medio del costo della vita, tenuto in debito conto quelle che genericamente sono dette le esigenze sociali e che rappresentano in effetti le condizioni di vita raggiunte dal progresso civile, alle quali il lavoratore ha diritto di partecipare.

Tale divario tra livello medio dei salari e costo medio della vita si presenta con maggiore evidenza nei periodi di depressione economica, durante i quali al vertiginoso aumento dei prezzi non corrisponde un analogo aumento dei salari.

Sarebbe quindi necessario studiare sistemi di retribuzione del lavoro vincolati all'andamento generale dei prezzi, cosa del resto non difficile, dato l'avanzato stadio degli studi statistici e biologici. Un tentativo in tal senso possono essere considerati il sistema di partecipazione agli utili dell'azienda, il sistema della scala mobile dei salari ed il sistema della distribuzione di compensi in natura. A prima vista appare senz'altro migliore quello della scala mobile dei salari il quale solo può mantenere costante il potere d'acquisto del salario, qualunque sia il fenomeno di congiuntura economica che si verifichi. Tale sistema costituirebbe inoltre una specie di meccanismo di equilibratura delle spese aziendali in quanto lo aumento o la diminuzione dei salari verrebbe a corrispondere ad un aumento o ad una diminuzione degli incassi della azienda.

Come è stato però fin'ora attuato, tale sistema non permette il raggiungimento dell'equilibrio tra salari e prezzi in quanto agisce solo sopra una parte del salario, il quale, a sua volta, non è livellato con il costo della vita.

Ad analogo risultato potrebbe anche condurre il sistema

della distribuzione di compensi in natura, senonchè sono da tenere presenti le difficoltà che potrebbero sorgere per il rifornimento dei generi da parte delle aziende sia in relazione ai trasporti, sia alla mancanza sul mercato locale dei generi stessi. Sarebbe quindi necessaria la preventiva creazione di una vasta organizzazione per il rinvenimento, l'accentramento e la successiva distribuzione dei generi, la cui spesa dovrebbe ovviamente gravare se non tutta, almeno in parte, anche sui salari.

Praticamente quindi tale sistema, anche se nel complesso ha dato buoni risultati nel periodo più critico dell'attuale crisi economica, non si ritiene possa avere una attuazione di carattere generale tanto più se si consideri la grande variabilità dei prezzi delle stesse merci nei diversi comuni e le diverse preferenze in materia alimentare nelle varie regioni.

Difficilissimo riuscirebbe quindi stabilire le quantità e le qualità di prodotti da distribuire senza incorrere nel rischio di gravare troppo l'azienda o corrispondere in effetti salari decurtati.

Anche il sistema di compartecipazione agli utili presenta dei vantaggi che, per il lavoratore, sono anche d'ordine psicologico. Teoricamente il sistema si presenta perfetto sia nei riguardi dell'azienda, sia del prestatore d'opera. La prima non dovrebbe nutrire preoccupazioni circa la retribuzione degli operai in quanto tale retribuzione avverrebbe solo se si raggiungesse un utile, il secondo dovrebbe fornire col massimo entusiasmo la propria attività per consentire sempre la formazione di un utile il più alto possibile. Anche in caso di dissesto la posizione dell'imprenditore e quella del lavoratore sarebbe analoga: il primo perde il capitale, il secondo perde l'occupazione e quindi il salario. L'attuazione pratica del sistema presenta però difficoltà gravi e presuppone la formulazione di apposita legislazione. Sono note in merito le discussioni sulla istituzione dei consigli di gestione e dei rappresentanti dei lavoratori presso i Consigli di Amministrazione, nonchè sulle attribuzioni di tali rappresentanti.

Per l'attuazione del sistema è peraltro indispensabile risolvere prima tale problema. Inoltre si presenta la necessità di risolvere anche il problema della figura dell'imprenditore al quale verrebbe a mancare la potente molla del tornaconto personale in quanto costretto a contare solo su una modesta parte dell'utile derivato all'azienda dalla sua intraprendenza; sempre che, poi, tale intraprendenza non sia soffocata dall'intervento dei rappresentanti degli operai che potrebbero anche non avere l'esatta visione dei reali interessi dell'azienda temendo particolarmente le innovazioni e le spe-

culazioni che l'imprenditore da solo affronterebbe tutto rischiando, ma che essi, come rappresentanti degli interessi della massa, non si sentirebbero di avallare per il rischio da correre.

La soluzione potrebbe trovarsi in una equa partecipazione dei lavoratori agli utili dell'azienda a titolo di premio da aggiungersi al salario ed in relazione eventualmente al contributo dato dal singolo, opportunamente calcolato. La presenza, poi, di rappresentanti dei lavoratori presso i Consigli di Amministrazione dovrebbe avere solo carattere fiscale, nel senso di impedire manipolazione dei bilanci al fine di ridurre l'utile da distribuire.

In tal modo l'operaio sarebbe spronato a fornire la propria opera con la massima diligenza e l'imprenditore a sua volta potrebbe contare su una maggiore parte di utile e non avrebbe limitazioni di sorta alla sua attività.

I sistemi di retribuzione del lavoro finora esaminati prescindono tutti dalla durata della occupazione, della quale rimane pertanto arbitro il datore di lavoro. Le norme che disciplinano in Italia le indennità da corrispondere in caso di licenziamento possono considerarsi soltanto un limitato freno alla volontà del datore di lavoro.

Eppure, dal punto di vista sociale la sicurezza e la continuità del lavoro rappresenterebbero un notevole passo innanzi nel riconoscimento della importanza nazionale del lavoro. Nè sembra, almeno da quanto è stato osservato negli Stati Uniti d'America, che il garantire un salario continuativo agli operai sia di pregiudizio all'azienda.

La campagna iniziata dall'Unione dei lavoratori dell'acciaio affiliata alla Congress of Industrial Organizations (C. I. O.) dice che il salario fisso « libera da ogni preoccupazione chi vuol crearsi una famiglia; offre ai salariati la libertà che sta alla base di tutte le altre e che si esprime nel diritto che compete ad ogni individuo capace e desideroso di lavorare, di avere un impiego regolare; accresce il loro amor proprio e fiducia in sé stessi e nella propria capacità a mantenere la famiglia. Inoltre il fatto che ogni lavoratore percepisce una remunerazione regolare e costante permette ai commerci locali di svolgersi senza sbalzi e fa sì che tutti i membri della comunità godano di ampio credito; fornisce a numerosi cittadini la possibilità di acquistare la propria abitazione; promuove lo sviluppo delle istituzioni sociali; tende all'elevazione del tenore di vita e assicura il benessere generale della cittadinanza ».

Da molti anni il sistema del salario a base annua viene sperimentato in comunità di migliaia di lavoratori e tutto fa credere che in realtà esso produca i vantaggi proclamati dal C.I.O.

L'esperimento fu iniziato nel 1920 da due o tre aziende americane. Attualmente sono circa 100 le aziende, fra le quali alcune delle maggiori degli Stati Uniti, che adottano in una forma o nell'altra, metodi intesi a stabilizzare le condizioni di impiego della mano d'opera e a calcolare i salari su periodi di una certa lunghezza.

Tali metodi, sembrando troppo impegnativa l'espressione « salario annuo garantito » vengono denominati « sistema della sicurezza d'impiego » o « delle 1500 ore lavorative all'anno » o « sistema del lavoro continuativo ». Comunque, con tali sistemi si è verificata una diminuzione del numero degli operai licenziatisi, una diminuzione della percentuale degli operai assenti dal lavoro (la percentuale degli operai assenti dal lavoro dalla fabbrica Mc Cormick e Co., che manifattura spezie a Baltimora e che garantisce ai propri operai un minimo di 48 settimane lavorative all'anno, è stato del 2 % contro il 12 % registrato nelle industrie belliche della stessa città), un aumento dell'attività dei dirigenti in quanto dovendo questi remunerare i propri operai sia se lavorano sia se manchi il lavoro sono indotti a cercare ordinazioni, ad eliminare gli sbalzi stagionali ed a creare prodotti sussidiari nella morta stagione.

La Società George A. Hormel e Co. d'Austin (Minnesota) esercente l'industria dei salumi iniziò l'esperimento nel 1931 con 24 operai offrendo loro un salario regolare. Oggi ha 3000 operai trattati alla stessa maniera mentre la media degli operai di quell'industria che percepisce un salario per tutti i 12 mesi dell'anno è solo del 49 %.

Il sistema adottato dalla Hormel è abbastanza semplice: Dopo avere studiato i dati relativi alle annate precedenti e determinato quante ore lavorative erano necessarie per ottenere un certo quantitativo di prodotti in un anno fu diviso in 52 parti uguali l'ammontare che, secondo il preventivo, era destinato alla mano d'opera. Se la produzione superava il preventivo, la compagnia si impegnava a corrispondere una gratifica.

Si è osservato che a fine di ogni anno gli operai hanno avuto sempre la loro gratifica, che nei primi dieci anni della messa in pratica del sistema il salario medio è salito da 19 a 30 dollari ed infine la sorpresa che il costo della mano d'opera era diminuito del 10 %. Si è osservato, inoltre, nello stesso periodo di tempo, un aumento di prosperità nella cittadina di Austin (20.000 abitanti), nella quale la Hormel è la sola ditta industriale: furono costruite numerose case di abitazione, il commercio locale raggiunse condizioni di notevole stabilità e durante la depressione economica che si

verificò in quel tempo la popolazione registrò il notevole aumento del 49 %.

Presso la Ditta Sears Roebuck è applicato il sistema del salario fisso a circa 10.000 lavoratori. Il metodo pratico è il seguente: se un operaio lavora in una settimana meno di 40 ore, l'azienda gli anticipa la differenza fra il suo salario base, opportunamente calcolato sempre in base a preventivi annuali, e quello che gli spetterebbe per le ore che ha effettivamente lavorato. In altre parole l'operaio resta « debitore » di un certo numero di ore lavorative. Se nella settimana successiva lo stesso operaio lavora per più di 40 ore le prime ore di lavoro straordinario vengono calcolate come « pagamento » del suo debito. La remunerazione delle ore di lavoro straordinario è una volta e mezzo quella normale; perciò due ore di lavoro straordinario in una settimana bastano a soddisfare un « debito » di tre ore lavorative.

Un sistema misto tra retribuzione a base annuale e partecipazione agli utili è usato dalla fabbrica di calzature Nunn-Busch Shoe Co. di Milwaukee la quale, in base ai dati di produzione di 10 anni precedenti, calcolò che su ogni dollaro di merce venduta i lavoratori percepivano 19,45 centesimi di dollaro. Arrotondata la cifra a 20 centesimi la Ditta garantì tale percentuale scaglionandone il pagamento sulla base di un cinquantaduesimo della somma annua per ogni settimana. La Ditta aprì, per così dire, un conto corrente per ogni operaio dal quale veniva dedotto il salario settimanale calcolato in base ai profitti della Ditta stessa. Il controllo sulla contabilità della Ditta è tenuto dal Sindacato dei lavoratori che provvede anche a tenere informati gli operai dell'andamento dell'industria.

Per finire l'argomento dei salari a base annua, si rilevi che, in base ad uno studio fatto dall'Università di Yale sulle preferenze degli operai, è stato accertato che il 90% di questi preferiscono un salario minore ma costante e garantito per un certo periodo di tempo, ad un salario maggiore ma irregolare. Analogo risultato si ritiene che si otterrebbe in Italia ove si condusse una indagine in tal senso. La continuità del lavoro è quindi anche un desiderio delle classi lavoratrici di cui occorre tener conto.

Ultimata la breve disamina dei sistemi di retribuzione del lavoro quali potrebbero essere in relazione sia alle esigenze economiche sia a quelle sociali cerchiamo di concludere fissando quelli che dovrebbero essere i criteri ai quali dovrebbe rispondere un salario nell'attuale stadio della economia:

- 1) il salario base dovrebbe essere calcolato in modo

da consentire al lavoratore il soddisfacimento dei normali bisogni biologico-sociali, intendendo per questi ultimi quel complesso di agi e svaghi senza i quali non è più oggi concepibile la vita sociale;

2) il salario base dovrebbe essere continuamente adeguato al costo della vita mediante l'osservazione della variabilità di appositi indici calcolati in modo da tenere particolarmente in evidenza i suaccennati bisogni sociali;

3) presso le industrie che lo ritenessero indispensabile dovrebbe essere consentito il cottimo, le cui tariffe, oltre ad essere calcolate mediante approfonditi studi ed attuate dopo una congrua fase sperimentale, dovrebbero anch'esse sottostare alle variazioni dell'indice del costo della vita;

4) il salario dovrebbe essere garantito per un determinato periodo di tempo, non inferiore ad un anno;

5) una parte degli utili dell'impresa dovrebbe essere distribuita ai lavoratori proporzionalmente al contributo dato da ciascuno alla formazione dell'utile stesso, contributo da stabilirsi in base a determinati elementi di rendimento quali potrebbero essere l'assiduità al lavoro, la precisione del lavoro eseguito, la categoria di appartenenza, ecc.

\* \* \*

Fin qui è stato trattato delle varie forme di retribuzione del lavoro applicate in Italia (salvo il riferimento ad altre forme vigenti in alcune industrie degli U.S.A.). Essendosi però fatte contemporaneamente alcune considerazioni sulla sperequazione delle retribuzioni dei lavoratori nei confronti del costo della vita e delle esigenze sociali, si è ritenuto utile procedere, a sostegno delle dette considerazioni al calcolo di un indice nazionale delle retribuzioni, riferito al 1940, data in cui le retribuzioni stesse, possono ritenersi normali.

Tale calcolo viene esposto nelle pagine che seguono, con il corredo di alcuni prospetti contenenti i dati raccolti per la costruzione dell'indice in parola.

## CALCOLO DI UN INDICE NAZIONALE DELLE RETRIBUZIONI

### PREMESSA

1. *Considerazioni generali* — In tempi di emergenza economica viene a rompersi l'equilibrio tra il compenso del lavoro e le spese del lavoratore, per cui appare particolarmente interessante, sia da un punto di vista sociale che poli-

tico, esaminare la dinamica delle retribuzioni in rapporto al costo della vita.

Sarebbe, pertanto, molto utile conoscere le variazioni del rapporto  $\frac{\text{rimunerazione del lavoro}}{\text{spese dal lavoratore}}$  nei diversi Stati allo scopo di valutare le ripercussioni dei diversi regimi politici nella vita economica del lavoratore nei momenti più difficili della economia di un paese, tenendo presente che un regime politico meglio risponde alle esigenze di vita di un lavoratore quando, nei momenti di crisi economica, riesce a mantenere il suddetto rapporto nei limiti che permettano al lavoratore stesso di poter far fronte, col compenso del proprio lavoro, alle *esigenze indispensabili e fondamentali* della sua vita e di quella della propria famiglia. Non avendo a disposizione gli elementi statistici necessari per una valutazione del genere negli altri paesi dobbiamo limitarci soltanto all'esame dei dati concernenti le remunerazioni del lavoro ed il costo della vita nel nostro paese.

Per il costo della vita abbiamo a disposizione i dati calcolati dall'Istituto Centrale di Statistica, mentre per le retribuzioni calcoleremo un indice sulla base del 1940, che, con una certa approssimazione, può darci un'idea dell'andamento delle retribuzioni durante la guerra.

2. *Scelta delle categorie di lavoratori* — In base al censimento della popolazione del 1936 la popolazione attiva risulta così ripartita per le grandi classi di attività economica: agricoltura 8,7 milioni, industria 5,4 milioni, commercio 1,5 milioni, amministrazione pubblica 0,8 milioni.

Non è assolutamente possibile estendere l'indagine a tutte queste categorie per le varie provincie del Regno, per le ragioni più avanti esposte, ma dobbiamo limitarci ai dipendenti delle industrie (impiegati ed operai) ed agli impiegati statali, il cui numero complessivo rappresenta circa il 40% della popolazione attiva del Regno.

Non esistono in Italia rilevazioni delle retribuzioni dei dipendenti delle industrie attraverso il tempo all'infuori di un indice dei guadagni degli operai, che prima della guerra veniva calcolato dalla Confederazione degli industriali.

Tale indice è stato da taluni anche chiamato *indice dei salari*, mentre rappresenta invece un *indice dei guadagni*, in quanto oltre al salario sono in esso compresi tutti gli altri compensi percepiti saltuariamente dal lavoratore (ore di straordinario, cottimi, gratifiche, ecc. ecc.). Anche per le altre

attività economiche non esistevano prima della guerra rilevazioni delle remunerazioni a carattere continuativo.

Cercheremo, perciò, di costruire un indice delle paghe contrattuali per le categorie dei lavoratori dell'industria e degli impiegati di Stato, poichè difficoltà di ordine materiale ci impediscono una rilevazione delle remunerazioni di fatto. D'altra parte la variabilità delle paghe contrattuali costituisce già di per sè stessa un indice della sensibilità e delle possibilità del Governo e dei datori di lavoro nel venire incontro alle necessità dei prestatori d'opera.

E' da tenere presente inoltre che, in linea di massima e per la grande massa dei lavoratori, le paghe contrattuali corrispondono anche alle paghe di fatto.

Abbiamo dovuto escludere dal calcolo dell'indice in questione le paghe dei lavoratori dell'agricoltura, in quanto pur esistendo contratti salariali provinciali, che ne fissano la misura, praticamente le singole aziende agrarie stipulano per proprio conto particolari contratti di lavoro con i propri dipendenti, prescindendo quasi totalmente dalle condizioni fissate dai rispettivi contratti provinciali. Ciò in dipendenza del fatto che le retribuzioni di tali lavoratori sono composte in massima parte di generi in natura.

Sarebbe stato quindi errato un confronto tra le paghe dei lavoratori, in cui entrassero a far parte anche le paghe dei lavoratori dell'agricoltura.

La categoria dei lavoratori del commercio non è compresa nel nostro calcolo perchè non ci è stato possibile procurarci le retribuzioni del 1940 per le diverse provincie del Regno.

*3. Date per la rilevazione delle retribuzioni* — Nella scelta delle date per la rilevazione delle paghe ci siamo dovuti limitare a quelle in cui tutto il territorio italiano si trovava unito sotto un governo italiano, poichè durante il passaggio della guerra attraverso il territorio non è possibile fare confronti di paga da provincia a provincia, variando esse in relazione alle disposizioni emanate coll'arrivo degli alleati.

Le date prescelte sono perciò le seguenti:

1940, alla data dell'ultimo aumento prima del blocco delle retribuzioni (legge 28-11-1940, n. 1727);

1943 (luglio), data dell'inizio delle operazioni alleate sul territorio italiano;

1945 (dicembre) ultima data per la quale è stato possibile avere i dati sulle retribuzioni per le diverse provincie italiane.

## PAGHE DEGLI OPERAI DELL'INDUSTRIA

1. *Industrie prese in considerazione* — Non potendo estendere il calcolo a tutto il complesso industriale nazionale ci siamo limitati a quelle industrie — tra le più importanti — per le quali avevamo a disposizione le fonti per la rilevazione dei dati sulle paghe.

E' bene, però, tener presente che se anche fosse stato possibile estendere il calcolo a tutte le maestranze industriali, non sarebbe stato teoricamente necessario, perchè le industrie scelte rappresentano una massa operaia così numerosa (circa il 70 % del numero complessivo degli operai in Italia) da poterci fare considerare il risultato dell'indagine valevole per il complesso di tutte le industrie.

Nel criterio di scelta delle industrie ci siamo riferiti infatti a quello della *rappresentatività* è cioè a quelle che danno lavoro al maggior numero di operai in rapporto al totale delle maestranze operaie italiane in base ai risultati del censimento industriale del 1937-40 e cioè: meccaniche e metallurgiche (771.168 operai), tessili (573.726 operai), edilizia (480.627 operai), chimiche (107.684 operai), legno (130.910 operai).

Complessivamente dette industrie occupano 2.064.125 operai e precisamente il 70 % circa di tutti gli operai dell'industria (3.203.780 operai).

Siamo stati costretti a tralasciare nel calcolo dell'indice le industrie alimentari, le estrattive e quelle dei minerali non metallici perchè nell'accordo salariale concluso nel dicembre 1945, per gli operai del nord Italia è precisato che «...per tali categorie non indicate espressamente (nell'accordo) l'incasellamento nei gruppi A, B, C (per i quali è fissato il salario) verrà effettuato provincialmente previo opportuno coordinamento regionale, avendo riferimento alle affinità dei livelli salariali complessivi tradizionalmente acquisiti».

Presso le organizzazioni sindacali nazionali alla fine di marzo non erano ancora conosciuti i salari per dette industrie.

Per ciascuna categoria d'industria sono stati rilevati i salari previsti dai contratti collettivi in vigore nei capiluoghi delle province che rivestono maggiore importanza nei riguardi della categoria d'industria considerata e che complessivamente rappresentano almeno il 60 % di tutti gli operai occupati in quell'industria.

Non è stato possibile estendere il calcolo anche alle altre zone delle province, per le quali esisteva una differenza di

trattamento rispetto al capoluogo in quanto non è stato possibile accertare gli altri elementi della paga (contingenza, presenza, ecc.) che potevano anch'essi differire da quelli del capoluogo.

2. *Fonti di rilevazione dei dati* — a) Contratti integrativi provinciali per i salari o accordi provinciali tra le associazioni dei datori di lavoro e lavoratori;

b) Contratto collettivo nazionale del 21-4-1943 per la indennità di presenza, nel quale sono fissate differenti quote a seconda che si tratti di località soggette o non soggette a sfollamento della popolazione civile. Non essendo possibile conoscere quali siano state le località dichiarate soggette a sfollamento ma ritenendo che quasi tutte lo saranno state prima o dopo in relazione alla dichiarazione di zona di guerra del territorio, abbiamo applicato, a tutte le località prescelte per il nostro calcolo, le quote fissate dal contratto collettivo per le località soggette a sfollamento;

c) Accordi provinciali per la concessione dell'indennità di contingenza ai lavoratori dell'industria;

d) D.L.L. del 2-11-1944 n. 303 per la determinazione dell'indennità di caro-vita per le province a sud della linea gotica.

3. *Elementi costitutivi dei minimi di paga* — Gli indici alla cui costruzione intendiamo procedere sono basati sui minimi di paga contrattuale. Gli elementi di tali minimi sono i seguenti:

a) *salario base*, fissato per le località a nord della linea gotica dall'accordo del 6-12-1945, relativo alle retribuzioni dei dipendenti dell'industria.

Per le località a sud della linea gotica il salario base è quello stabilito dai contratti integrativi provinciali prebellici, relativi a ciascun ramo d'industria, ed aumentato del 70 % scalare (R.D.L. 7-12-1943 n. 23 B). Solo in alcuni casi il salario base è stato fissato, su nuove misure, da recenti accordi;

b) *indennità di presenza* concessa ai lavoratori dell'industria a partire dal 21-4-1943 ed esistente ancora per le località a sud della linea gotica;

c) *indennità di caro vita* fissate dal D.L.L. 2-11-1944, per le località a sud della linea gotica;

d) *indennità di contingenza* stabilita per i lavoratori dell'industria del Nord dall'accordo 6-12-1945 e da accordi provinciali per le località centro-meridionali.

E' bene precisare che con la dicitura *paga* s'intende il com-

plesso della retribuzione, composta dal salario base e dalle varie indennità.

4. *Categorie di operai considerate nell'indice* — Molto numerose sono le qualifiche professionali relative agli operai contemplate nei contratti di lavoro per ciascun ramo d'industria, ad eccezione dell'accordo del 6-12-1945 per il *nord Italia*, ove dette categorie sono state sintetizzate in quelle generiche di operaio specializzato, qualificato e manovale (per le quali abbiamo rilevato le paghe). Nella costruzione dell'indice ci siamo attenuti al criterio di scegliere per ciascuna industria del *centro-sud* la paga di un operaio specializzato di un qualificato e di un manovale.

5. *Procedimento di calcolo dell'indice generale* — Il procedimento seguito per avere l'indice generale è il seguente:

a) calcolo di una *media delle paghe*, per le tre categorie di operai prescelte, in ciascun capoluogo di provincia;

b) calcolo degli *indici delle paghe medie* in ciascun capoluogo di provincia per il 1943 e 1945 in base alla paga media del 1940;

c) calcolo di un *indice per industria*, con la media aritmetica degli indici delle paghe medie, ponderata in base al numero degli operai occupati nell'industria in ciascuna provincia (censimento industriale 1937-40);

d) calcolo dell'*indice generale per tutte le industrie del Regno*, con la media aritmetica degli indici di ciascuna industria, ponderata in base al numero degli operai occupati nel Regno in ciascuna industria.

#### STIPENDI DEGLI IMPIEGATI DELL'INDUSTRIA

1. *Considerazioni generali* — Per il calcolo dell'indice degli stipendi degli impiegati dell'industria il procedimento di rilevazione dei dati è stato diverso da quello seguito per il calcolo dell'indice delle paghe degli operai, perchè sono differenti le fonti di rilevazione dei dati medesimi. Gli stipendi degli impiegati, infatti, sono fissati da accordi provinciali in uguale misura per tutte le industrie di una stessa provincia.

A partire dalla seconda metà del 1945 ha avuto inizio nell'Italia centro-meridionale un processo di adeguamento delle retribuzioni dei prestatori d'opera delle industrie, per cui gli aumenti sono stati fissati in misura differente per i vari rami d'industria di una stessa provincia; in conseguenza la misura degli stipendi degli impiegati differisce attualmente da indu-

stria a industria. Per il 1945 è stato perciò necessario scegliere una categoria d'industria tra quelle più importanti in base al numero degli addetti occupati (esclusi gli operai) ed in relazione anche alle disponibilità dei dati medesimi. L'industria scelta è stata quella *meccanica* di cui il numero degli addetti (esclusi gli operai) ammonta a 45.030 per il Regno, in base al censimento industriale 1937-40.

Le province per le quali sono stati rilevati gli stipendi sono quelle di Milano, Torino e Genova come centri importanti per il numero degli addetti (esclusi gli operai) occupati nell'industria meccanica, alle quali sono state aggiunte le province di Roma, Firenze e Napoli, importanti centri per la maestranza occupata in detta industria e per le quali si avevano a disposizione i dati per il dicembre 1945. Complessivamente dette province danno lavoro al 65 % degli addetti (esclusi gli operai) occupati nell'industria meccanica del Regno, secondo il censimento industriale del 1937-40.

2. *Fonti di rilevazione dei dati* — Per il 1940 gli stipendi sono stati rilevati dai contratti integrativi provinciali, e per il 1945 dall'accordo del Nord Italia per le province di Milano, Torino e Genova, e dagli accordi provinciali relativi all'industria meccanica per le province di Firenze, Roma e Napoli.

3. *Scelta delle categorie di impiegati* — In detti contratti o accordi gli impiegati sono classificati nelle seguenti categorie:

- 1<sup>a</sup> cat.: impiegati di concetto con funzioni direttive.
- 2<sup>a</sup> cat.: impiegati di concetto.
- 3<sup>a</sup> cat.: impiegati d'ordine.

Gli stipendi sono stati rilevati soltanto per le due ultime categorie (le quali rappresentano circa l'80 % degli impiegati delle singole aziende) in quanto gli stipendi contrattuali di dette categorie differiscono in misura limitata da quelli di fatto, come ci risulta da indagini eseguite — in linea riservata — presso gli impiegati di alcune aziende industriali.

Si è ritenuto, invece, opportuno di escludere dall'indagine gli impiegati di concetto con funzioni direttive, perchè è noto che i loro stipendi di fatto sono di gran lunga superiori a quelli contrattuali.

4. *Elementi costitutivi dello stipendio* — Gli elementi costitutivi dello stipendio sono i seguenti:

*stipendio base* desunto dai contratti integrativi provin-

ciali per il 1940; da recenti accordi per le località dell'Italia centro meridionale, o dall'accordo del 6-12-1945 per le località del Nord, per il 1945;

*indennità di presenza*, in vigore fin dal 12 aprile 1945 per i lavoratori dell'industria ed ancora in vigore nell'Italia centro-meridionale;

*indennità di caro vita* — fissata dal D.L.L. 11 febbraio 1944 n. 303 per le località a sud della linea gotica;

*indennità di contingenza* — stabilita da accordi provinciali per le località del centro-sud e dall'accordo del 6-12-1945 per il Nord-Italia.

5. *Calcolo dell'indice generale* — Per ciascuna delle province prescelte è stata fatta una media degli stipendi delle categorie di cui sopra e su queste sono stati calcolati gli indici (a base 1940) per il 1943 e 1945.

L'indice generale per il Regno è stato calcolato facendo la media aritmetica dei detti indici, ponderata in base al numero degli addetti all'industria meccanica (esclusi gli operai) in ciascuna provincia.

#### STIPENDI DEGLI IMPIEGATI DELLO STATO

1. *Considerazioni generali* — Allo scopo di poter confrontare l'indice degli impiegati dell'industria con l'indice degli impiegati di Stato era necessario scegliere gli stipendi di alcuni gradi le cui mansioni fossero paragonabili con quelli dell'industria.

In base ad informazioni assunte presso la Ragioneria Generale dello Stato risulta che gli impiegati di concetto iniziano la carriera al grado 11° e gli impiegati d'ordine al grado 13°; questi due gradi sono stati ritenuti adatti per il confronto con le categorie degli impiegati di concetto (Gruppo A) degli impiegati dell'industria. Per il confronto con il gruppo B degli impiegati d'ordine sono stati invece scelti gli uscieri.

Le indennità degli impiegati dello Stato variano in relazione al numero degli abitanti delle località di lavoro degli impiegati stessi. La rilevazione dell'indennità è stata, perciò, eseguita per tre località: con popolazione superiore a 800.000 abitanti, con almeno 500.000 abitanti e con almeno 50.000 abitanti.

2. *Elementi costitutivi dello stipendio e fonti di rilevazioni dei dati* — Dello stipendio fanno parte, a seconda del periodo preso in esame: lo stipendio base, l'indennità di servizio attivo,

l'assegno temporaneo di guerra, l'indennità per offese belliche per gli anni 1940 e 1943; lo stipendio base e l'indennità di caro vita per il 1945. I dati sono stati desunti dai prontuari pubblicati dalla Ragioneria Generale dello Stato.

3. *Calcolo dell'indice* — Per gli stipendi complessivi rilevati per dette località è stata fatta la media aritmetica relativa a ciascun grado e ad ogni singola data di rilevazione.

Sulle medie di tali stipendi sono stati calcolati gli indici per il 1943 e 1945 sulla base del 1940.

Non essendo stato possibile ottenere il numero degli impiegati per i diversi gradi, il numero indice generale è stato calcolato con la media aritmetica degli indici dei tre gradi.

#### CONCLUSIONI

Riportiamo nella seguente tabella gli indici delle retribuzioni risultanti dalla elaborazione eseguita in base al procedimento sopra esposto.

*Numeri indici delle retribuzioni dei prestatori d'opera  
nel 1943 e nel 1945*  
(base 1940 = 100)

*Operai delle Industrie:*

	(luglio) 1945	(dicembre) 1945
Edilizia	132	899
Meccanica	137	884
Legno	139	960
Chimica	141	893
Tessili	135	841
Indice medio	135	894
<i>Impiegati dell'industria</i>	145	747
<i>Impiegati dello Stato</i>	145	712
(1) <i>Media degli indici</i>	142	784

Dai dati sopra riportati risulta che le paghe degli operai dell'industria — prima dello sbarco degli alleati in Italia — si trovavano ad un livello superiore di circa un terzo a quello che erano nel 1940, mentre gli stipendi degli impiegati dell'industria e dello Stato erano aumentati quasi della metà in confronto all'inizio della guerra.

(1) Media aritmetica degli indici degli operai dell'industria, degli impiegati dell'industria e di quelli dello Stato.

Sia i salari che gli stipendi base erano rimasti immutati dall'inizio della guerra al 1943 (luglio) in relazione al blocco delle retribuzioni, e gli aumenti di cui sopra erano stati determinati dalla concessione di un'indennità di presenza o per offese belliche ai lavoratori di tutte le categorie.

Pur non esistendo un indice ufficiale del costo della vita calcolato per il 1943, è notorio che permaneva allora un certo equilibrio tra le remunerazioni del lavoro e le spese sostenute dal lavoratore per le necessità di vita, non essendo ancora venute a determinarsi le cause dell'inflazione su vasta scala, conseguenza in massima parte del passaggio della guerra attraverso il territorio italiano.

I dati relativi al dicembre 1945 ci mostrano le paghe degli operai ad un livello pari circa a nove volte di quello che erano nel 1940, mentre gli stipendi degli impiegati dell'industria sono ad un livello pari a sette volte e mezzo e quelli degli impiegati di Stato a circa sette volte.

Più particolarmente rileviamo che nel settore industriale gli aumenti di maggiore entità si sono registrate per gli operai dell'industria del legno, cui fanno seguito gli operai dell'industria edilizia, dell'industria chimica, di quella meccanica e delle tessili.

La differente misura degli aumenti verificatisi tra il 1940 e il 1945 deriva in parte dalla diversità del livello delle paghe per settore d'industria e per provincia nel 1940, ed in parte dal disordine della situazione salariale alla fine del 1945, per cui le paghe degli operai del nord Italia risultavano livellate in base all'accordo del dicembre 1945, mentre per quelli del centro-sud esistono ancora notevoli sperequazioni tra le paghe di una stessa industria nelle diverse provincie, e tra quelle di differenti industrie di una medesima provincia.

Una caratteristica delle retribuzioni attualmente esistenti è quella relativa al livellamento delle paghe per le diverse qualifiche professionali: minime sono infatti le differenze di retribuzione tra lavoratori specializzati e lavoratori comuni (sia per gli impiegati che per gli operai). Ciò deriva dal fatto che le indennità, le quali rappresentano circa due terzi della retribuzione, sono state fissate in misura uguale alle diverse categorie di lavoratori.

A partire dalla seconda metà del 1945 è stata iniziata una revisione delle retribuzioni base sia, nel settore industriale che per gli impiegati di Stato, di guisa che oggi risultano già aumentate, sebbene in lieve misura, le differenziazioni delle retribuzioni base in relazione alle categorie dei prestatori d'opera.

Non riteniamo opportuno scendere ad un esame particolareggiato dei dati relativi alle paghe operaie nelle diverse province, perchè si dovrebbero mettere in rilievo notevolissime sperequazioni salariali che stanno ormai per scomparire, essendo prossima la conclusione dell'accordo per il livellamento delle retribuzioni dei dipendenti dell'industria dell'Italia centro-meridionale sulla base delle retribuzioni già fissate per il Nord.

Confrontando l'indice delle retribuzioni (base 1940=100) con l'indice ufficiale del costo della vita (calcolato sui dati dell'Istituto Centrale di Statistica) risulta che le retribuzioni dei prestatori d'opera sono aumentate di circa 8 volte, mentre le spese per la sola alimentazione risultano ad un dipresso maggiorate di 20 volte in confronto all'anteguerra.

Infatti, se si riportano a base 1940 le due serie dei numeri indici nazionali del capitolo Alimentazione calcolate dall'Istituto Centrale di Statistica rispettivamente con base 1928 e 1938, l'indice nazionale per il dicembre 1945 risulta essere uguale a 2.561,67.

Un analogo indice calcolato per Roma dall'Ufficio Provinciale del Lavoro risulta invece uguale a 1.906.

Facendo poi riferimento alle cifre assolute, rileviamo, infine, che le retribuzioni degli operai e degli impiegati si aggirano sulle 10.000 lire mensili, mentre le spese per la sola alimentazione variano per le diverse città d'Italia (in base ai calcoli degli Uffici Provinciali del Lavoro) tra le 12 e le 15 mila lire mensili.

In conclusione le retribuzioni ufficiali o contrattuali dei prestatori d'opera non riescono a coprire nemmeno le spese relative ai generi alimentari di prima necessità.

E' vero, che le paghe di fatto sono superiori a quelle contrattuali per gli operai specializzati e per alcune categorie di impiegati dell'industria, ma non si può asserire la medesima cosa per la gran massa degli operai (manovali e operai non qualificati) e per gli impiegati dello Stato.

In relazione alle premesse del nostro studio dobbiamo purtroppo concludere che finora non è stato possibile risolvere l'assillante problema dell'adeguamento delle retribuzioni al costo della vita, la cui soluzione riteniamo sia, innanzitutto, una necessità morale per salvare il lavoratore dalla degradazione e dalla disperazione, ed una necessità economica per non condurre ad esaurimento il potenziale del lavoro.

## INDUSTRIA EDILIZIA

*Paghe giornaliere degli operai, e relativi numeri indici (1940 = 100)  
nei capoluoghi delle province di maggiore produzione*

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Roma	specializ.	58,64	58,64	10	48,64	134,00	18	55	128	315,00
	qualific.	54,96	54,96	10	44,96	121,00	18	55	128	302,00
	manovale	28,96	28,96	10	58,96	100,42	18	55	128	281,42
	<i>paga media</i>	<i>54,19</i>	—	—	<i>44,19</i>	—	—	—	—	<i>299,47</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>129,25</i>	—	—	—	—	<i>875,89</i>
Milano	specializ.	53,92	53,92	10	45,92	168,00	—	—	100	268,00
	qualific.	51,44	51,44	10	41,44	152,00	—	—	100	252,00
	manovale	19,20	19,20	10	29,20	132,00	—	—	100	232,00
	<i>paga media</i>	<i>28,19</i>	—	—	<i>38,19</i>	—	—	—	—	<i>250,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>155,47</i>	—	—	—	—	<i>889,21</i>
Torino	specializ.	56,40	56,40	10	46,40	168,00	—	—	92	260,00
	qualific.	54,96	54,96	10	44,96	152,00	—	—	92	244,00
	manovale	24,88	24,88	10	54,88	132,00	—	—	92	224,00
	<i>paga media</i>	<i>32,08</i>	—	—	<i>42,08</i>	—	—	—	—	<i>242,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>131,17</i>	—	—	—	—	<i>756,45</i>
Genova	specializ.	54,00	54,00	10	44,00	168,00	—	—	100	268,00
	qualific.	52,40	52,40	10	42,40	152,00	—	—	100	252,00
	manovale	25,92	25,92	10	55,92	132,00	—	—	100	252,00
	<i>paga media</i>	<i>30,77</i>	—	—	<i>40,77</i>	—	—	—	—	<i>250,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>132,50</i>	—	—	—	—	<i>814,66</i>
Bologna	specializ.	54,08	54,08	10	44,08	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	50,88	50,88	10	40,88	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	24,96	24,96	10	54,96	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>29,97</i>	—	—	<i>39,97</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>153,57</i>	—	—	—	—	<i>806,14</i>
Napoli (1)	specializ.	52,52	52,52	10	42,52	59,94	10	55	90	194,94
	qualific.	28,48	28,48	10	58,48	48,41	10	55	90	185,41
	manovale	20,08	20,08	10	50,08	54,15	10	55	90	169,15
	<i>paga media</i>	<i>26,96</i>	—	—	<i>36,96</i>	—	—	—	—	<i>182,49</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>137,09</i>	—	—	—	—	<i>678,00</i>

(1) L'indice per il 1945 appare troppo basso: per Napoli mancano, infatti, notizie circa l'ultimo accordo salariale.

Segue: INDUSTRIA EDILIZIA

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Venezia	specializ.	34,00	34,00	10	44,00	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	31,76	31,76	10	41,76	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	25,28	25,28	10	35,28	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>30,35</i>	—	—	<i>40,35</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>132,95</i>	—	—	—	—	<i>796,05</i>
Novara	specializ.	34,08	34,08	10	44,08	158,00	—	—	88	246,00
	qualific.	30,40	30,40	10	40,40	142,80	—	—	88	230,80
	manovale	23,52	23,52	10	33,52	124,00	—	—	88	212,00
	<i>paga media</i>	<i>29,33</i>	—	—	<i>39,33</i>	—	—	—	—	<i>229,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>134,00</i>	—	—	—	—	<i>782,82</i>
Bolzano	specializ.	32,96	32,96	10	42,96	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	29,36	29,36	10	39,36	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	28,80	28,80	10	38,80	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>30,37</i>	—	—	<i>40,37</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>132,93</i>	—	—	—	—	<i>795,54</i>
Trieste (2)	specializ.	38,48	38,48	10	48,48	158,00	—	—	90	248,00
	qualific.	36,32	36,32	10	46,32	142,80	—	—	90	232,80
	manovale	26,72	26,72	10	36,72	124,00	—	—	90	214,00
	<i>paga media</i>	<i>33,84</i>	—	—	<i>43,84</i>	—	—	—	—	<i>231,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>129,55</i>	—	—	—	—	<i>684,40</i>
Udine	specializ.	29,92	29,92	10	39,92	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	27,36	27,36	10	37,36	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	21,28	21,28	10	31,28	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>26,19</i>	—	—	<i>36,19</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>138,18</i>	—	—	—	—	<i>893,97</i>
Varese	specializ.	31,44	31,44	10	41,44	158,00	—	—	95	253,00
	qualific.	—	—	—	—	142,80	—	—	95	237,80
	manovale	17,76	17,76	10	27,76	124,00	—	—	95	219,00
	<i>paga media</i>	<i>24,60</i>	—	—	<i>34,60</i>	—	—	—	—	<i>236,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>140,65</i>	—	—	—	—	<i>961,80</i>

(2) Trieste non è compreso nell'accordo salariale del Nord-Italia, ma data l'importanza della industria edilizia nella zona è stata inclusa nei calcoli considerando, per il 1945, i salari di Venezia.

Segue: INDUSTRIA EDILIZIA

PROVINCE	Categorie d operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Bari	specializ.	27,60	27,60	10	37,60	83,00	10	30	157	280,00
	qualific.	23,92	23,92	10	33,92	67,00	10	30	173	280,00
	manovale	18,40	18,40	10	28,40	61,00	10	30	179	280,00
	<i>paga media</i>	<i>25,31</i>	—	—	<i>33,51</i>	—	—	—	—	<i>280,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>143,11</i>	—	—	—	—	<i>1.201,20</i>
Verona	specializ.	30,88	30,88	10	40,88	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	26,72	26,72	10	36,72	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	19,84	19,84	10	29,84	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>25,81</i>	—	—	<i>35,81</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>138,74</i>	—	—	—	—	<i>907,13</i>
Livorno	specializ.	36,80	36,80	10	46,80	62,56	10	30	267,70	370,26
	qualific.	29,04	29,04	10	39,04	49,36	10	30	261,60	350,96
	manovale	24,40	24,40	10	34,40	41,48	10	30	234,60	316,08
	<i>paga media</i>	<i>30,08</i>	—	—	<i>40,08</i>	—	—	—	—	<i>345,76</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>133,24</i>	—	10	—	—	<i>1.149,46</i>
Bergamo	specializ.	34,48	34,48	10	44,48	149,60	—	—	88	237,60
	qualific.	27,84	27,84	10	37,84	135,20	—	—	88	223,20
	manovale	19,44	19,44	10	29,44	117,60	—	—	88	205,60
	<i>paga media</i>	<i>27,25</i>	—	—	<i>37,25</i>	—	—	—	—	<i>222,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>136,70</i>	—	—	—	—	<i>815,16</i>
Vercelli	specializ.	30,88	30,88	10	40,88	158,00	—	—	85	243,00
	qualific.	27,60	27,60	10	37,60	142,80	—	—	85	227,80
	manovale	20,72	20,72	10	30,72	124,00	—	—	85	209,00
	<i>paga media</i>	<i>26,40</i>	—	—	<i>36,40</i>	—	—	—	—	<i>226,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>137,88</i>	—	—	—	—	<i>858,33</i>
Brescia	specializ.	30,00	30,00	10	40,00	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	26,96	26,96	10	36,96	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	20,88	20,88	10	30,88	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>25,95</i>	—	—	<i>35,94</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>138,49</i>	—	—	—	—	<i>931,02</i>

## INDUSTRIA CHIMICA

*Paghe giornaliere degli operai, e relativi numeri indici (1940 = 100)  
nei capoluoghi delle provincie di maggiore produzione*

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				paga compl.
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	
Milano	specializ.	52,00	52,00	10	42,00	160,00	—	—	100	260,00
	qualific.	28,50	28,50	10	58,50	143,20	—	—	100	243,20
	manovale	25,75	25,75	10	55,75	124,80	—	—	100	224,80
	<i>paga media</i>	28,75	—	—	58,75	—	—	—	—	242,67
	<i>num. indice</i>	100	—	—	134,78	—	—	—	—	844,07
Torino	specializ.	29,87	29,87	10	59,87	160,00	—	—	90	250,00
	qualific.	27,19	27,19	10	57,19	143,20	—	—	92	255,20
	manovale	24,69	24,69	10	54,69	124,80	—	—	92	216,80
	<i>paga media</i>	27,25	—	—	57,25	—	—	—	—	234,67
	<i>num. indice</i>	100	—	—	138,70	—	—	—	—	861,67
Venezia	specializ.	28,96	28,96	10	58,96	150,40	—	—	100	250,40
	qualific.	25,48	25,48	10	55,48	134,80	—	—	100	234,80
	manovale	25,57	25,57	10	55,57	117,20	—	—	100	217,20
	<i>paga media</i>	25,94	—	—	55,94	—	—	—	—	234,13
	<i>num. indice</i>	100	—	—	138,55	—	—	—	—	902,58
Savona	specializ.	52,00	52,00	10	42,00	150,40	—	—	100	250,40
	qualific.	29,52	29,52	10	59,52	134,80	—	—	100	234,80
	manovale	26,48	26,48	10	56,48	117,20	—	—	100	217,20
	<i>paga media</i>	29,35	—	—	59,35	—	—	—	—	235,40
	<i>num. indice</i>	100	—	—	134,09	—	—	—	—	802,00
Roma	specializ.	57,60	57,60	10	47,60	143,20	10	35	128	316,20
	qualific.	51,20	51,20	10	41,20	119,20	10	35	128	292,00
	manovale	27,20	27,20	10	57,20	108,00	10	35	128	281,00
	<i>paga media</i>	52,00	—	—	42,00	—	—	—	—	296,40
	<i>num. indice</i>	100	—	—	131,25	—	—	—	—	926,25
Genova	specializ.	51,18	51,18	10	41,18	160,00	—	—	100	260,00
	qualific.	28,56	28,56	10	58,56	143,20	—	—	100	243,20
	manovale	26,01	26,01	10	56,01	124,80	—	—	100	224,80
	<i>paga media</i>	28,58	—	—	58,58	—	—	—	—	242,47
	<i>num. indice</i>	100	—	—	134,99	—	—	—	—	848,39
Napoli (1)	specializ.	26,45	26,45	10	56,45	—	—	—	—	300,00
	qualific.	25,94	25,94	10	55,94	—	—	—	—	280,00
	manovale	21,78	21,78	10	51,78	—	—	—	—	250,00
	<i>paga media</i>	24,06	—	—	34,06	—	—	—	—	276,67
	<i>num. indice</i>	100	—	—	141,56	—	—	—	—	1.149,92

(1) Non si conoscono gli elementi della paga, ma soltanto la paga complessiva.

Segue: INDUSTRIA CHIMICA

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Firenze	specializ.	27,54	27,54	10	37,54	46,81	10	30	160	246,81
	qualific.	24,41	24,41	10	34,41	43,96	10	30	160	243,96
	manovale	22,08	22,08	10	32,08	39,74	10	30	160	239,74
	<i>paga media</i>	24,68	—	—	34,68	—	—	—	—	243,50
	<i>num. indice</i>	100	—	—	140,52	—	—	—	—	986,63
Livorno	specializ.	28,32	28,32	10	38,32	62,00	10	30	115	217,00
	qualific.	26,00	26,00	10	36,00	57,00	10	30	115	212,00
	manovale	23,76	23,76	10	33,76	40,00	10	30	115	195,00
	<i>paga media</i>	26,03	—	—	36,03	—	—	—	—	208,00
	<i>num. indice</i>	100	—	—	138,42	—	—	—	—	799,08
Fermi	specializ.	24,34	24,34	10	34,34	148,00	10	30	100	288,00
	qualific.	22,14	22,14	10	32,14	130,00	10	30	100	270,00
	manovale	20,15	20,15	10	30,15	111,00	10	30	100	251,00
	<i>paga media</i>	22,21	—	—	32,31	—	—	—	—	269,67
	<i>num. indice</i>	100	—	—	145,02	—	—	—	—	1.214,18
Varese	specializ.	29,20	29,20	10	39,20	150,40	—	—	95	245,40
	qualific.	26,40	26,40	10	36,40	134,80	—	—	95	229,80
	manovale	24,00	24,00	10	34,00	117,20	—	—	95	212,20
	<i>paga media</i>	26,53	—	—	36,53	—	—	—	—	229,13
	<i>num. indice</i>	100	—	—	137,69	—	—	—	—	863,66
Trieste (2)	specializ.	31,20	31,20	10	41,20	150,40	—	—	100	250,10
	qualific.	27,20	27,20	10	37,20	134,80	—	—	100	234,80
	manovale	24,80	24,80	10	34,80	117,20	—	—	100	217,20
	<i>paga media</i>	27,73	—	—	37,73	—	—	—	—	234,13
	<i>num. indice</i>	100	—	—	136,06	—	—	—	—	844,32
Bologna	specializ.	28,96	28,96	10	38,96	150,40	—	—	100	250,40
	qualific.	26,40	26,40	10	36,40	134,80	—	—	100	234,80
	manovale	24,00	24,00	10	34,00	117,20	—	—	100	217,20
	<i>paga media</i>	26,45	—	—	36,45	—	—	—	—	234,13
	<i>num. indice</i>	100	—	—	137,81	—	—	—	—	885,13
Novara	specializ.	27,84	27,84	10	37,84	142,40	—	—	88	230,40
	qualific.	25,60	25,60	10	35,60	129,60	—	—	88	217,60
	manovale	21,44	21,44	10	31,44	112,00	—	—	88	200,00
	<i>paga media</i>	24,96	—	—	34,96	—	—	—	—	216,00
	<i>num. indice</i>	100	—	—	140,06	—	—	—	—	865,38

(2) Nell'accordo del dicembre 1945 per i salari del Nord Italia, non è stata compresa Trieste; data però l'importanza in questa città dell'industria chimica non è stata esclusa dai calcoli ed è stato applicato il salario uguale a quello di Venezia.

Segue: INDUSTRIA CHIMICA

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Frosinone	specializ.	21,92	21,92	10	31,92	38,00	10	30	128	206,00
	qualific.	19,68	19,68	10	29,68	33,00	10	30	128	201,00
	manovale	16,48	16,48	10	26,48	28,00	10	30	128	196,00
	<i>paga media</i>	<i>19,36</i>	—	—	<i>29,36</i>	—	—	—	—	<i>201,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>151,65</i>	—	—	—	—	<i>1.038,22</i>
Padova	specializ.	28,95	28,95	10	38,95	150,40	—	—	100	250,40
	qualific.	25,48	25,48	10	35,48	134,80	—	—	100	234,80
	manovale	21,81	21,81	10	31,81	117,20	—	—	100	217,20
	<i>paga media</i>	<i>25,41</i>	—	—	<i>35,41</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>139,35</i>	—	—	—	—	<i>921,41</i>
Alessandria	specializ.	28,54	28,54	10	38,54	150,40	—	—	75	225,40
	qualific.	27,29	27,29	10	37,29	134,80	—	—	75	209,80
	manovale	24,78	24,78	10	34,78	117,20	—	—	75	192,20
	<i>paga media</i>	<i>27,87</i>	—	—	<i>36,87</i>	—	—	—	—	<i>209,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>137,22</i>	—	—	—	—	<i>778,30</i>
Brescia	specializ.	32,00	32,00	10	42,00	150,40	—	—	100	250,40
	qualific.	27,60	27,60	10	37,60	134,80	—	—	100	234,80
	manovale	25,04	25,04	10	35,04	117,20	—	—	100	217,20
	<i>paga media</i>	<i>28,21</i>	—	—	<i>38,21</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>135,45</i>	—	—	—	—	<i>829,95</i>
Modena	specializ.	33,20	33,20	10	43,20	142,40	—	—	92	234,40
	qualific.	26,00	26,00	10	36,00	129,60	—	—	92	221,60
	manovale	20,80	20,80	10	30,80	112,00	—	—	92	204,00
	<i>paga media</i>	<i>26,67</i>	—	—	<i>36,67</i>	—	—	—	—	<i>220,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>137,50</i>	—	—	—	—	<i>824,90</i>
Bergamo	specializ.	28,80	28,80	10	38,80	142,40	—	—	88	230,40
	qualific.	26,00	26,00	10	36,00	129,60	—	—	88	217,60
	manovale	23,20	23,20	10	33,20	112,00	—	—	88	200,00
	<i>paga media</i>	<i>26,00</i>	—	—	<i>36,00</i>	—	—	—	—	<i>216,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>138,46</i>	—	—	—	—	<i>830,77</i>
Pisa	specializ.	30,40	30,40	10	40,40	51,68	10	30	203	294,68
	qualific.	26,40	26,40	10	36,40	44,80	10	30	203	287,80
	manovale	24,80	24,80	10	34,80	42,16	10	30	203	285,16
	<i>paga media</i>	<i>27,20</i>	—	—	<i>37,20</i>	—	—	—	—	<i>289,21</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>136,76</i>	—	—	—	—	<i>1.063,71</i>

## INDUSTRIA DEL LEGNO

*Paghe giornaliere degli operai, e relativi numeri indici (1940 = 100)  
nei capoluoghi delle provincie di maggiore produzione*

PROVINCE.	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Milano	specializ.	32,24	32,24	10	42,24	168,00	—	—	100	268,00
	qualific.	27,36	27,36	10	37,56	152,00	—	—	100	252,00
	manovale	22,88	22,80	10	32,88	152,00	—	—	100	232,00
	<i>paga media</i>	<i>27,49</i>	—	—	<i>37,49</i>	—	—	—	—	<i>250,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>136,38</i>	—	—	—	—	<i>911,86</i>
Torino	specializ.	32,52	32,24	10	42,24	168,00	—	—	92	260,00
	qualific.	28,24	28,24	10	38,24	152,00	—	—	92	244,00
	manovale	22,88	22,88	10	32,88	152,00	—	—	92	224,00
	<i>paga media</i>	<i>27,81</i>	—	—	<i>37,79</i>	—	—	—	—	<i>242,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>135,89</i>	—	—	—	—	<i>872,60</i>
Genova	specializ.	34,00	34,00	10	44,00	168,00	—	—	100	268,00
	qualific.	30,96	30,96	10	40,96	152,00	—	—	100	252,00
	manovale	21,12	21,12	10	31,12	152,00	—	—	100	232,00
	<i>paga media</i>	<i>28,69</i>	—	—	<i>38,69</i>	—	—	—	—	<i>250,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>134,86</i>	—	—	—	—	<i>873,72</i>
Como (1)	specializ.	28,16	28,16	10	38,16	158,00	—	—	95	253,00
	qualific.	23,68	23,68	10	33,68	142,00	—	—	95	237,00
	manovale	21,68	21,68	10	31,68	124,00	—	—	95	219,00
	<i>paga media</i>	<i>24,51</i>	—	—	<i>34,51</i>	—	—	—	—	<i>236,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>140,81</i>	—	—	—	—	<i>964,91</i>
Varese	specializ.	27,20	27,20	10	37,20	158,00	—	—	95	253,00
	qualific.	23,68	23,68	10	33,68	142,80	—	—	95	237,80
	manovale	16,80	16,80	10	26,80	124,00	—	—	95	219,00
	<i>paga media</i>	<i>22,56</i>	—	10	<i>32,56</i>	—	—	—	—	<i>236,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>144,33</i>	—	—	—	—	<i>1.048,76</i>
Udine	specializ.	34,80	34,80	10	44,80	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	30,40	30,40	10	40,40	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	22,08	22,08	10	32,08	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>29,09</i>	—	—	<i>39,09</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>134,38</i>	—	—	—	—	<i>804,85</i>
Firenze	specializ.	22,72	22,72	10	32,72	38,62	10	30	160	238,62
	qualific.	20,48	20,48	10	30,48	34,81	10	30	160	234,81
	manovale	15,44	15,44	10	25,44	26,22	10	30	160	226,22
	<i>paga media</i>	<i>19,55</i>	—	—	<i>29,55</i>	—	—	—	—	<i>233,22</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>151,15</i>	—	—	—	—	<i>1.192,94</i>

(1) Non essendo stato possibile reperire l'accordo per la contingenza, a Como la contingenza è stata fatta uguale a quella di Varese.

Segue: INDUSTRIA DEL LEGNO

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Napoli (2)	specializ.	26,32	26,32	10	36,32	—	—	—	—	300,00
	qualific.	22,08	22,08	10	32,08	—	—	—	—	280,00
	manovale	16,72	16,72	10	26,72	—	—	—	—	250,00
	<i>paga media</i>	<i>21,70</i>	—	—	<i>31,70</i>	—	—	—	—	<i>269,33</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>146,08</i>	—	—	—	—	<i>1.241,15</i>
Brescia	specializ.	26,24	26,24	10	36,24	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	21,44	21,44	10	31,44	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	16,72	16,72	10	26,72	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>21,47</i>	—	—	<i>31,47</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>146,58</i>	—	—	—	—	<i>1.125,29</i>
Cremona	specializ.	24,08	24,08	10	34,08	149,60	—	—	85	234,60
	qualific.	22,00	22,00	10	32,00	135,20	—	—	85	220,20
	manovale	19,92	19,92	10	29,92	117,60	—	—	85	202,00
	<i>paga media</i>	<i>22,00</i>	—	—	<i>32,00</i>	—	—	—	—	<i>218,93</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>145,45</i>	—	—	—	—	<i>995,14</i>
Treviso	specializ.	29,60	29,60	10	39,60	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	25,60	25,60	10	35,60	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	19,92	19,92	10	29,92	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>25,04</i>	—	—	<i>35,04</i>	—	—	—	—	<i>139,94</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>139,94</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
Venezia	specializ.	34,80	34,80	10	44,80	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	30,40	30,40	10	40,40	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	22,08	22,08	10	32,08	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>29,09</i>	—	—	<i>39,09</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>154,38</i>	—	—	—	—	<i>850,53</i>
Bologna	specializ.	29,12	29,12	10	39,12	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	25,60	25,60	10	35,60	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	19,76	19,76	10	29,76	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>24,83</i>	—	—	<i>34,83</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>140,27</i>	—	—	—	—	<i>973,02</i>
Roma	specializ.	37,20	37,20	10	47,20	125,77	10	35	128	298,77
	qualific.	34,20	34,20	10	44,20	117,66	10	35	128	290,66
	manovale	30,40	30,40	10	40,40	102,78	10	35	128	275,78
	<i>paga media</i>	<i>33,93</i>	—	—	<i>43,93</i>	—	—	—	—	<i>288,40</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>129,47</i>	—	—	—	—	<i>849,99</i>
Alessandria	specializ.	30,56	30,56	10	40,56	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	25,68	25,68	10	35,68	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	20,16	20,16	10	30,16	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>25,47</i>	—	—	<i>35,47</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>139,26</i>	—	—	—	—	<i>948,57</i>

(2) Non si conosce l'ammontare del salario e delle indennità, ma soltanto l'ammontare delle paghe complessive.

Segue: INDUSTRIA DEL LEGNO

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Novara	specializ.	28,72	28,72	10	38,72	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	25,60	25,60	10	35,60	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	19,76	19,76	10	29,76	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>24,69</i>	—	—	<i>34,69</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>140,50</i>	—	—	—	—	<i>978,53</i>
Pavia	specializ.	28,64	28,64	10	38,64	149,60	—	—	95	244,60
	qualific.	25,12	25,12	10	35,12	135,20	—	—	95	230,20
	manovale	18,80	18,80	10	28,80	117,60	—	—	95	215,20
	<i>paga media</i>	<i>24,19</i>	—	—	<i>34,19</i>	—	—	—	—	<i>229,33</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>141,34</i>	—	—	—	—	<i>948,04</i>
Trento	specializ.	29,60	29,60	10	39,60	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	25,20	25,20	10	35,20	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	21,20	21,20	10	31,20	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>25,33</i>	—	—	<i>35,33</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>139,48</i>	—	—	—	—	<i>924,32</i>
Belluno	specializ.	26,80	26,80	10	36,80	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	22,40	22,40	10	32,40	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	18,40	18,40	10	28,40	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>22,53</i>	—	—	<i>32,53</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>144,39</i>	—	—	—	—	<i>1.039,19</i>
Padova	specializ.	28,80	28,80	10	38,80	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	25,84	25,84	10	35,84	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	20,64	20,64	10	30,64	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>24,43</i>	—	—	<i>34,43</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>140,93</i>	—	—	—	—	<i>988,95</i>
Verona	specializ.	28,16	28,16	10	38,16	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	25,68	25,68	10	35,68	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	16,80	16,80	10	26,80	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>22,88</i>	—	—	<i>32,88</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>143,71</i>	—	—	—	—	<i>1.023,30</i>
Trieste (3)	specializ.	37,64	37,64	10	47,64	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	32,56	32,56	10	42,56	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	22,72	22,72	10	32,72	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>30,97</i>	—	—	<i>40,97</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>132,29</i>	—	—	—	—	<i>780,11</i>
Pisa	specializ.	27,20	27,20	10	37,20	49,01	10	30	216	305,00
	qualific.	24,96	24,96	10	34,96	44,92	10	30	216	301,00
	manovale	22,88	22,88	10	32,88	41,18	10	30	216	297,00
	<i>paga media</i>	<i>25,01</i>	—	—	<i>35,01</i>	—	—	—	—	<i>301,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>139,98</i>	—	—	—	—	<i>1.203,52</i>

(3) Trieste non è compresa nell'accordo salariale del nord, ma data l'importanza di questa città nei riguardi dell'industria del legno, è stata considerata la contingenza di Venezia.

## INDUSTRIA MECCANICA

*Paghe giornaliere degli operai, e relativi numeri indici (1940 = 100)  
nei capoluoghi delle provincie di maggiore produzione*

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Milano	specializ.	55,60	35,60	10	45,60	168,00	—	—	100	268,00
	qualific.	28,48	28,48	10	58,48	152,00	—	—	100	252,00
	manovale	23,20	23,20	10	33,20	152,00	—	—	100	252,00
	<i>paga media</i>	<i>29,09</i>	—	—	<i>39,09</i>	—	—	—	—	<i>250,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>134,38</i>	—	—	—	—	<i>861,70</i>
Torino	specializ.	36,80	36,80	10	46,80	168,00	—	—	92	260,00
	qualific.	29,04	29,04	10	59,04	152,00	—	—	92	244,00
	manovale	23,52	23,52	10	33,52	152,00	—	—	92	224,00
	<i>paga media</i>	<i>29,79</i>	—	—	<i>39,79</i>	—	—	—	—	<i>242,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>133,57</i>	—	—	—	—	<i>814,60</i>
Genova	specializ.	35,44	35,44	10	45,44	168,00	—	—	100	268,00
	qualific.	27,92	27,92	10	37,92	152,00	—	—	100	252,00
	manovale	23,28	23,28	10	33,28	152,00	—	—	100	252,00
	<i>paga media</i>	<i>28,88</i>	—	—	<i>38,88</i>	—	—	—	—	<i>250,67</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>134,63</i>	—	—	—	—	<i>867,97</i>
Brescia	specializ.	34,16	34,16	10	44,16	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	27,92	27,92	10	37,92	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	21,04	21,04	10	31,04	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>27,70</i>	—	—	<i>37,70</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	10	<i>136,09</i>	—	—	—	—	<i>871,90</i>
Napoli	specializ.	32,00	32,00	10	42,00	184,96	10	35	90	319,96
	qualific.	22,84	22,84	10	32,84	160,00	10	35	90	295,00
	manovale	19,12	19,12	10	29,12	114,96	10	35	90	249,96
	<i>paga media</i>	<i>24,65</i>	—	—	<i>34,65</i>	—	—	—	—	<i>288,31</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>140,57</i>	—	—	—	—	<i>1.169,61</i>
Varese	specializ.	29,68	29,68	10	39,68	158,00	—	—	95	253,00
	qualific.	24,24	24,24	10	34,24	142,80	—	—	95	237,80
	manovale	18,10	18,10	10	28,10	124,00	—	—	95	219,00
	<i>paga media</i>	<i>26,02</i>	—	—	<i>36,02</i>	—	—	—	—	<i>236,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>138,43</i>	—	—	—	—	<i>909,30</i>

Segue: INDUSTRIA MECCANICA

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contingenza	paga compl.
Trieste (1)	specializ.	35,44	35,44	10	45,44	148,00	—	—	90	248,00
	qualific.	27,92	27,92	10	37,92	142,80	—	—	90	232,80
	manovale	23,28	23,28	10	33,28	124,00	—	—	90	214,00
	<i>paga media</i>	28,88	—	—	38,88	—	—	—	—	231,60
	<i>num. indice</i>	100	—	—	134,63	—	—	—	—	801,94
Roma	specializ.	3632	36,32	10	46,32	158,40	18	35	128	339,40
	qualific.	27,60	27,60	10	37,60	136,80	18	35	128	317,80
	manovale	23,28	23,28	10	33,28	100,80	18	35	128	281,80
	<i>paga media</i>	29,07	—	—	39,07	—	—	—	—	313,00
	<i>num. indice</i>	100	—	—	134,40	—	—	—	—	1.076,71
Bologna	specializ.	33,68	33,68	10	43,68	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	25,28	25,28	10	35,28	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	20,96	20,96	10	30,96	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	26,64	—	—	36,64	—	—	—	—	241,60
	<i>num. indice</i>	100	—	—	137,54	—	—	—	—	906,91
Firenze	specializ.	33,68	33,68	10	43,68	57,25	10	30	160	257,25
	qualific.	25,68	25,68	10	35,68	43,65	10	30	160	243,65
	manovale	20,96	20,96	10	30,96	35,63	10	30	160	235,63
	<i>paga media</i>	26,77	—	—	36,77	—	—	—	—	245,51
	<i>num. indice</i>	100	—	—	137,36	—	—	—	—	917,11
La Spezia	specializ.	35,28	35,28	10	45,28	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	28,00	28,00	10	38,00	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	23,00	23,00	10	33,00	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	28,76	—	—	38,76	—	—	—	—	241,60
	<i>num. indice</i>	100	—	—	133,84	—	—	—	—	834,25
Como (2)	specializ.	34,16	34,16	10	44,16	158,00	—	—	95	253,00
	qualific.	27,92	27,92	10	37,92	142,80	—	—	95	237,80
	manovale	21,04	21,04	10	31,04	124,00	—	—	95	219,00
	<i>paga media</i>	27,70	—	—	37,70	—	—	—	—	236,60
	<i>num. indice</i>	100	—	—	136,09	—	—	—	—	854,15
Novara	specializ.	34,56	34,56	10	44,56	158,00	—	—	88	246,00
	qualific.	26,72	26,72	10	36,72	142,80	—	—	88	230,80
	manovale	20,72	20,72	10	30,72	124,00	—	—	88	212,60
	<i>paga media</i>	27,33	—	—	37,33	—	—	—	—	229,80
	<i>num. indice</i>	100	—	—	136,59	—	—	—	—	840,83

<sup>1)</sup> Vedi nota a pag. 27.

<sup>2)</sup> Non è stato possibile reperire l'accordo per la contingenza; perciò è stata riportata una quota uguale a quella di Varese.

Segue: INDUSTRIA MECCANICA

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga comp.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Taranto	specializ.	34,96	34,96	10	44,96	74,04	10	30	170	284,04
	qualific.	24,32	24,32	10	34,32	61,04	10	30	170	271,04
	manovale	20,24	20,24	10	30,24	52,00	10	30	170	262,00
	<i>paga media</i>	<i>26,51</i>	—	—	<i>36,51</i>	—	—	—	—	<i>272,35</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>137,72</i>	—	—	—	—	<i>1.027,35</i>
Pavia	specializ.	34,16	34,16	10	44,16	149,60	—	—	93	242,60
	qualific.	26,88	26,88	10	36,88	135,20	—	—	93	228,20
	manovale	21,04	21,04	10	31,04	117,60	—	—	93	210,60
	<i>paga media</i>	<i>27,36</i>	—	—	<i>37,36</i>	—	—	—	—	<i>227,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>136,57</i>	—	—	—	—	<i>830,15</i>
Bergamo	specializ.	33,52	33,52	10	43,52	149,60	—	—	88	237,60
	qualific.	27,20	27,20	10	37,20	135,20	—	—	88	223,20
	manovale	21,04	21,04	10	31,04	117,60	—	—	88	205,60
	<i>paga media</i>	<i>27,25</i>	—	—	<i>37,25</i>	—	—	—	—	<i>222,12</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>136,70</i>	—	—	—	—	<i>815,16</i>
Verona	specializ.	28,64	28,64	10	38,64	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	24,56	24,56	10	34,56	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	18,80	18,80	10	28,80	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>24,00</i>	—	—	<i>34,00</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>141,67</i>	—	—	—	—	<i>975,54</i>
Savona	specializ.	34,48	34,48	10	44,48	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	27,36	27,36	10	37,36	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	22,80	22,80	10	32,80	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>22,21</i>	—	—	<i>38,21</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>135,45</i>	—	—	—	—	<i>856,43</i>
Vicenza	specializ.	34,24	34,24	10	44,24	149,60	—	—	100	249,60
	qualific.	25,28	25,28	10	35,28	135,20	—	—	100	235,20
	manovale	17,60	17,60	10	27,60	117,60	—	—	100	217,60
	<i>paga media</i>	<i>25,71</i>	—	—	<i>35,71</i>	—	—	—	—	<i>234,13</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>138,90</i>	—	—	—	—	<i>910,66</i>
Venezia	specializ.	35,44	35,44	10	45,44	158,00	—	—	100	258,00
	qualific.	26,24	26,24	10	36,24	142,80	—	—	100	242,80
	manovale	21,20	21,20	10	31,20	124,00	—	—	100	224,00
	<i>paga media</i>	<i>27,63</i>	—	—	<i>37,63</i>	—	—	—	—	<i>241,60</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>139,19</i>	—	—	—	—	<i>874,41</i>

## INDUSTRIE TESSILI

*Paghe giornaliere degli operai, e relativi numeri indici (1940 = 100)  
nei capoluoghi delle provincie di maggiore produzione*

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
<i>Trattura seta e filatura bozzoli</i>										
Treviso	specializ.	38,50	38,50	10	48,50	144,00	—	—	100	244,00
	qualific.	26,77	26,77	10	36,77	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	21,47	21,47	10	31,47	112,00	—	—	100	212,00
	<i>paga media</i>	<i>28,91</i>	—	—	<i>38,91</i>	—	—	—	—	<i>228,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>134,60</i>	—	—	—	—	<i>788,70</i>
Vicenza	specializ.	27,74	27,74	10	37,74	144,00	—	—	100	244,00
	qualific.	26,16	26,16	10	36,16	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	18,94	18,94	10	28,94	112,00	—	—	100	212,00
	<i>paga media</i>	<i>24,28</i>	—	—	<i>34,28</i>	—	—	—	—	<i>228,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>141,20</i>	—	—	—	—	<i>939,00</i>
Bergamo	specializ.	28,50	28,50	10	38,50	144,00	—	—	88	232,00
	qualific.	26,00	26,00	10	36,00	128,00	—	—	88	216,00
	manovale	23,20	23,20	10	33,20	112,00	—	—	88	200,00
	<i>paga media</i>	<i>25,90</i>	—	—	<i>35,90</i>	—	—	—	—	<i>216,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>138,60</i>	—	—	—	—	<i>834,00</i>
Brescia	specializ.	27,00	27,00	10	37,00	144,00	—	—	100	244,00
	qualific.	25,50	25,50	10	35,50	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	21,40	21,40	10	31,40	112,00	—	—	100	212,00
	<i>paga media</i>	<i>24,63</i>	—	—	<i>34,63</i>	—	—	—	—	<i>228,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>140,60</i>	—	—	—	—	<i>925,70</i>
Milano	specializ.	29,80	29,80	10	39,80	144,00	—	—	100	244,00
	qualific.	27,19	27,19	10	37,19	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	19,57	19,57	10	29,57	112,00	—	—	100	212,00
	<i>paga media</i>	<i>25,52</i>	—	—	<i>35,52</i>	—	—	—	—	<i>228,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>139,20</i>	—	—	—	—	<i>893,40</i>
Cremona	specializ.	31,60	31,60	10	41,60	144,00	—	—	85	229,00
	qualific.	27,60	27,60	10	37,60	128,00	—	—	85	213,00
	manovale	23,20	23,20	10	33,20	112,00	—	—	85	197,00
	<i>paga media</i>	<i>27,47</i>	—	—	<i>37,47</i>	—	—	—	—	<i>213,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>136,40</i>	—	—	—	—	<i>775,40</i>

Segue: INDUSTRIE TESSILI

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			945 (dicembre)				
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	paga compl.
Como	specializ.	24,00	24,00	10	34,00	144,00	—	—	95	239,00
	qualific.	23,66	23,66	10	33,66	128,00	—	—	95	223,00
	manovale	18,07	18,07	10	28,07	112,00	—	—	95	207,00
	<i>paga media</i>	<i>21,91</i>	—	—	<i>31,91</i>	—	—	—	—	<i>223,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>145,60</i>	—	—	—	—	<i>1.017,60</i>
Cuneo	specializ.	22,75	22,75	10	32,75	144,00	—	—	82	226,00
	qualific.	20,75	20,75	10	30,75	128,00	—	—	82	210,00
	manovale	16,50	16,50	10	26,50	112,00	—	—	82	194,00
	<i>paga media</i>	<i>20,00</i>	—	—	<i>30,00</i>	—	—	—	—	<i>207,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>150,00</i>	—	—	—	—	<i>1.035,00</i>
Verona	specializ.	23,34	23,34	10	33,34	144,00	—	—	100	244,00
	qualific.	23,16	23,16	10	33,16	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	15,71	15,71	10	25,71	112,00	—	—	100	212,00
	<i>paga media</i>	<i>20,74</i>	—	—	<i>30,74</i>	—	—	—	—	<i>228,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>148,20</i>	—	—	—	—	<i>1.099,30</i>
<i>Tessitura seta</i>										
Como	specializ.	32,16	32,16	10	42,16	144,00	—	—	95	239,00
	qualific.	27,76	27,76	10	37,76	128,00	—	—	95	223,00
	manovale	22,64	22,64	10	32,64	112,00	—	—	95	207,00
	<i>paga media</i>	<i>27,53</i>	—	—	<i>37,53</i>	—	—	—	—	<i>223,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>136,00</i>	—	—	—	—	<i>810,00</i>
Milano	specializ.	32,61	32,61	10	42,61	144,00	—	—	100	244,00
	qualific.	28,16	28,16	10	38,16	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	24,32	24,32	10	34,32	112,00	—	—	100	212,00
	<i>paga media</i>	<i>28,36</i>	—	—	<i>38,36</i>	—	—	—	—	<i>228,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>135,30</i>	—	—	—	—	<i>803,90</i>
Varese	specializ.	32,61	32,61	10	42,61	144,00	—	—	95	239,00
	qualific.	28,40	28,40	10	38,40	128,00	—	—	95	223,00
	manovale	24,32	24,32	10	34,32	112,00	—	—	95	207,00
	<i>paga media</i>	<i>28,44</i>	—	—	<i>38,44</i>	—	—	—	—	<i>223,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>135,20</i>	—	—	—	—	<i>784,10</i>
Torino	specializ.	34,30	34,30	10	44,30	144,00	—	—	92	236,00
	qualific.	30,40	30,40	10	40,40	128,00	—	—	92	220,00
	manovale	26,32	26,32	10	36,32	112,00	—	—	92	204,00
	<i>paga media</i>	<i>30,34</i>	—	—	<i>40,34</i>	—	—	—	—	<i>220,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>133,00</i>	—	—	—	—	<i>725,10</i>

Segue: INDUSTRIE TESSILI

PROVINCE	Categorie di operai	1940 paga compl.	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				paga compl.
			salario	pre- sen- za	paga compl.	salario	pre- sen- za	carovita	contin- genza	
<i>Maglifici</i>										
Varese . . .	specializ.	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	qualific.	27,92	27,92	10	37,92	128,00	—	—	95	223,00
	manovale	20,24	20,24	10	30,24	112,00	—	—	95	207,00
	<i>paga media</i>	<i>24,08</i>	—	—	<i>34,08</i>	—	—	—	—	<i>215,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>141,90</i>	—	—	—	—	<i>892,90</i>
Torino . . .	specializ.	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	qualific.	26,97	26,97	10	36,97	128,00	—	—	92	220,00
	manovale	21,85	21,85	10	31,85	112,00	—	—	92	204,00
	<i>paga media</i>	<i>24,41</i>	—	—	<i>34,41</i>	—	—	—	—	<i>212,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>141,00</i>	—	—	—	—	<i>868,50</i>
Treviso . . .	specializ.	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	qualific.	26,00	26,00	10	36,00	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	18,40	18,40	10	28,40	112,00	—	—	100	212,00
	<i>paga media</i>	<i>22,20</i>	—	—	<i>32,20</i>	—	—	—	—	<i>220,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>145,00</i>	—	—	—	—	<i>991,00</i>
Vercelli . . .	specializ.	25,07	25,07	10	35,07	144,00	—	—	85	229,00
	qualific.	23,75	23,75	10	33,75	128,00	—	—	85	213,00
	manovale	19,21	19,21	10	29,21	112,00	—	—	85	197,00
	<i>paga media</i>	<i>22,68</i>	—	—	<i>32,68</i>	—	—	—	—	<i>213,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>144,10</i>	—	—	—	—	<i>939,20</i>
Genova . . .	specializ.	29,86	29,86	10	39,86	144,00	—	—	100	244,00
	qualific.	28,46	28,46	10	38,46	128,00	—	—	100	228,00
	manovale	—	—	—	—	—	—	—	—	212,00
	<i>paga media</i>	<i>29,16</i>	—	—	<i>39,16</i>	—	—	—	—	<i>236,00</i>
	<i>num. indice</i>	<i>100</i>	—	—	<i>134,30</i>	—	—	—	—	<i>781,90</i>

*Stipendi lordi mensili degli impiegati dell'industria meccanica  
e relativi numeri indici (1940 = 100)*

CAPOLUOGHI e categorie d'impiegati	1940	1943 (luglio)			1945 (dicembre)				Totale
	pendio sti-	sti- pendio	pre- sen- za	Totale	sti- pendio	pre- sen- za	caro- vita	contin- genza	
<b>Milano, Torino, Genova.</b>									
Impiegati di concetto .	1.355	1.355	450	1.805	6.000	—	—	2.500	8.500
Impiegati d'ordine:									
Categoria A . . . . .	949	949	450	1.399	4.400	—	—	2.500	6.900
Categoria B . . . . .	759	759	450	1.209	4.400	—	—	2.500	6.900
<i>Stipendio medio</i> . . . . .	1.021	—	—	1.471	—	—	—	—	7.432
<i>Numero indice</i> . . . . .	100	—	—	144	—	—	—	—	728
<b>Roma.</b>									
Impiegati di concetto .	1.355	1.355	450	1.805	5.000	450	1.050	3.840	10.340
Impiegati d'ordine:									
Categoria A . . . . .	949	949	450	1.399	4.200	450	1.050	3.840	9.450
Categoria B . . . . .	759	759	450	1.209	3.400	450	1.050	3.840	8.740
<i>Stipendio medio</i> . . . . .	1.021	—	—	1.471	—	—	—	—	9.510
<i>Numero indice</i> . . . . .	100	—	—	144	—	—	—	—	934
<b>Firenze.</b>									
Impiegati di concetto .	1.260	1.260	450	1.710	2.398	425	900	3.800	7.523
Impiegati d'ordine:									
Categoria A . . . . .	845	845	450	1.295	1.638	425	900	3.800	6.763
Categoria B . . . . .	713	713	450	1.163	1.381	425	900	3.800	6.506
<i>Stipendio medio</i> . . . . .	939	—	—	1.389	—	—	—	—	6.931
<i>Numero indice</i> . . . . .	100	—	—	148	—	—	—	—	738
<b>Napoli.</b>									
Impiegati di concetto .	1.316	1.316	450	1.766	6.875	375	1.050	2.700	11.000
Impiegati d'ordine:									
Categoria A . . . . .	897	897	450	1.347	4.575	375	1.050	2.700	8.700
Categoria B . . . . .	725	725	450	1.175	3.875	375	1.050	2.700	8.000
<i>Stipendio medio</i> . . . . .	979	—	—	1.429	—	—	—	—	9.233
<i>Numero indice</i> . . . . .	100	—	—	145	—	—	—	—	943

**Stipendi lordi mensili degli impiegati dello Stato  
e relativi numeri indici (1940 = 100)**

CATEGORIE DI IMPIEGATI	1940 sti- pendio (1)	1943 (luglio)			1945 (dicembre)		
		sti- pendio (1)	indenn. offese belliche	Totale	sti- pendio	caro- vita	Totale
<i>Categoria A - Grado 11°</i>							
Località con oltre 800.000 abitanti .	1.629	1.629	522	2.151	4.375	6.000	10.375
Località con almeno 500.000 abitanti	1.629	1.629	522	2.151	4.375	4.800	9.175
Località con almeno 50.000 abitanti .	1.629	1.629	522	2.151	4.375	4.300	8.675
<i>Stipendio medio</i> . . . . .	1.629	—	—	2.151	—	—	9.406
<i>Numero indice</i> . . . . .	100	—	—	152	—	—	577
<i>Categoria C - Grado 13°</i>							
Località con oltre 800.000 abitanti .	1.012	1.012	534	1.546	2.833	6.000	8.833
Località con almeno 500.000 abitanti	1.012	1.012	534	1.546	2.833	4.800	7.633
Località con almeno 50.000 abitanti	1.012	1.012	534	1.546	2.833	4.300	7.133
<i>Stipendio medio</i> . . . . .	1.012	—	—	1.546	—	—	7.869
<i>Numero indice</i> . . . . .	100	—	—	152	—	—	777
<i>Uscieri</i>							
Località con oltre 800.000 abitanti .	998	998	535	1.533	2.791	6.000	8.791
Località con almeno 500.000 abitanti	998	998	535	1.533	2.791	4.800	7.591
Località con almeno 50.000 abitanti	998	998	535	1.533	2.791	4.300	7.091
<i>Stipendio medio</i> . . . . .	998	—	—	1.533	—	—	7.824
<i>Numero indice</i> . . . . .	100	—	—	153	—	—	783

(1) Stipendio iniziale, indennità di servizio attivo, assegno temporaneo di guerra.

## INDICE

Di alcuni sistemi di retribuzione del lavoro . . . . .	<i>Pag.</i>	7
Calcolo di un indice nazionale delle retribuzioni . . . . .	»	19
Paghe degli operai dell'industria . . . . .	»	21
Stipendi degli impiegati dell'industria . . . . .	»	23
Stipendi degli impiegati dello Stato . . . . .	»	25
Conclusioni . . . . .	»	26
Tabelle . . . . .	»	29

Dott. MARIO GIANTURCO

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI  
ALLA GESTIONE E AGLI UTILI DELLE AZIENDE



## CAPITOLO I

### IL COSTITUZIONALISMO DELLA FABBRICA

Alla Conferenza di Parigi, del 1919, per i preliminari di pace, fu la delegazione italiana, a proporre ai delegati di sancire solennemente il « costituzionalismo della fabbrica », nella « Carta del lavoro mondiale », cioè in quella Parte XIII del trattato di Versaglia, i cui principî essenziali sono i soli a sopravvivere alle rovine di quella pace. Il movimento per la democratizzazione dell'industria sorge, infatti, naturalmente nel nuovo ambiente industriale, creato dalla prima guerra mondiale. La grande crisi del lavoro, scoppiata per la minaccia di sciopero della triplice operaia, in Inghilterra (minatori, ferrovieri e operai dei trasporti) si conclude con una soluzione, che riflette l'importanza dei principî, che gli avevano dato vita. Il giudice Sankey, presidente della commissione mista per lo studio del problema, dichiara: « Qualunque sia il sistema, che risulterà più conveniente (nazionalizzazione o controllo delle miniere) giudichiamo fin d'ora che, nell'interesse del paese, gli operai dovrebbero partecipare efficacemente alla direzione delle miniere ». Il comitato d'imprenditori e di operai, nominato dalla conferenza industriale, inaugurata da Lloyd George, e che preconizza l'introduzione, sotto forma di Consigli nazionali, di una specie di « parlamentarizzazione » dell'industria, afferma dal suo lato, una nuova concezione dei rapporti industriali, che lord Balfour of Burleigh, nella seduta di apertura, non esita a riassumere nel modo seguente: « L'industria, propriamente parlando, non appartiene nè al capitale, nè al lavoro, ma è un servizio reso alla società, reso possibile dalla loro cooperazione. La loro differenza non giustifica nessuna preminenza dell'uno sull'altro, nel controllo dell'industria... L'imprenditore, nel fon-



dare l'impresa che dice sua, in realtà pone la sua abilità e i suoi mezzi, a servizio d'interessi vasti e non esclusivamente suoi ».

Il congresso dei metallurgici italiani, che ha luogo quasi subito dopo l'armistizio, dichiara che: « I sindacati operai devono tendere alla conquista di una larga democratizzazione della fabbrica, mediante il controllo con tutte le forze dell'attività industriale, in rapporto agli interessi della massa operaia, controllo affidato ai sindacati stessi ». E aggiunge: « lo sviluppo e la generalizzazione delle attitudini tecniche e amministrative nelle masse operaie, è condizione essenziale e avviamento sicuro alla gestione sindacale dell'industria ».

La *Confédération générale du travail*, su richiesta di Clemenceau, nel piano delle sue rivendicazioni esposte al governo, specifica il modo come potrebbe agevolarsi il pacifico trapasso del regime personale al collettivo nelle industrie, e tra l'altro, invoca « la creazione in tutte le aziende di organi rappresentativi operai con estesi ed efficaci poteri di gestione e di controllo » e « la trasformazione dell'amministrazione politica in amministrazione economica, mediante un vasto sistema di consigli regionali e centrali, formati dalla diretta rappresentanza di tutti gli interessi e di tutte le classi produttive ed esclusivamente competenti in tutte le questioni in cui siano in gioco problemi comunque attinenti alla vita economica ».

In Germania, la grande commissione per la socializzazione, nominata dal governo repubblicano, e di cui facevano parte autorevoli personalità sindacali e politiche, come Carlo Kautsky, in maggioranza socialisti, rilevando che le soluzioni proponibili non avrebbero potuto prescindere dalla resistenza degli operai al dominio del capitale privato nella produzione e dalla loro ripugnanza a lavorare per conto altrui, che avrebbero entrambe, fatto fallire un regime di libera concorrenza, e pur respingendo qualunque idea di statizzazione burocratica, suggerisce che la socializzazione proceda dal basso in alto, attraverso la cooperazione diretta della classe operaia, la quale si applichi: 1) con la democratizzazione delle fabbriche e delle miniere, appartenenti in supremo dominio, allo Stato; 2) con l'eliminazione progressiva del capitale, come potenza dominante; 3) con l'organizzazione armonica delle diverse attività, secondo le forze produttive. Dando forma di progetto di legge a queste idee, il deputato maggioritario Koen propone all'Assemblea di Weimar, l'istituzione di un secondo parlamento, emanante dalle organizzazioni dei lavoratori, degli industriali, degli agricoltori e produttori d'ogni specie, e dotato, nel campo economico, di estesi poteri.

Dall'altra parte dell'Atlantico, l'essenziale delle raccomandazioni della Conferenza industriale, convocata dal Presidente

Wilson nel 1920, è contenuto in questo brano del suo rapporto (1): « L'idea direttrice della Conferenza è stata che il miglior mezzo d'incoraggiare l'istituzione di buone relazioni fra imprenditori e salariati, è la metodica organizzazione di esse. Questa organizzazione dovrebbe incominciare nell'istesso stabilimento; essa dovrebbe mirare a creare l'unità d'interesse e quindi a ridurre le cause di frizioni e ad assicurare alle due parti, grazie alla metodica collaborazione degli imprenditori e dei salariati, i vantaggi provenienti dalle relazioni da uomo ad uomo, che esistevano fra essi, quando le industrie erano più piccole. Tale organizzazione dovrebbe assicurare l'azione comune dei capi di aziende e dei salariati, allorchè si tratta di interessi comuni. Essa dovrebbe porre in evidenza il dovere, per i capi d'impresa, di conoscere i loro operai per lo meno altrettanto bene che essi conoscono le materie prime, siccome il diritto e il dovere dei salariati di conoscere l'industria, i suoi procedimenti e la sua politica. Occorre che i salariati comprendano i loro rapporti con l'azienda comune, affinchè essi possano ritrovare un interesse di creatori per il loro lavoro. « Tuttavia queste proposte differivano radicalmente da quelle del « Whitley Committee » britannico, che analizzeremo in seguito, in ciò che non prevedevano un meccanismo paritario per un'intera industria, perchè, data l'assenza, in quel tempo, di organizzazione delle due parti, nella maggioranza delle industrie americane, un simile meccanismo non avrebbe potuto esservi istituito in maniera generale. Il riconoscimento della necessità di « umanizzare » le relazioni industriali e la proclamazione del diritto e del dovere degli operai, di conoscere l'industria nella quale lavorano, corrisponde nondimeno, evidentemente, al fondamentale spirito di organizzazione democratica, che caratterizzava nel suddetto periodo, le aspirazioni e le proposte, dirette a sottrarre l'industria all'assoluto dominio del capitale.

Onde ben osservare l'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori, nella sua inchiesta del 1923, sui consigli di fabbrica: « L'apparizione dei consigli di fabbrica nell'organizzazione industriale del dopo-guerra, è un fenomeno *internazionale*. I consigli di azienda non sono, come talvolta lo si crede, di origine specificatamente russa o tedesca, ma sono, per la loro essenza, anche di origine britannica o americana. Essi rivestono diverse forme, secondo le modalità storiche e l'importanza della partecipazione dei lavoratori ai sindacati professionali, ma le loro forme di espressione sono, in fondo, le stesse. Uno dei compiti più preziosi della scienza sociale è

---

(1) *United States Department of Labor, « Annual Report », 1920, p. 235.*

quello di estrarre da esse, l'unità propria del movimento » (1).

Come ha notato inoltre, il Congresso della stessa Associazione, tenutosi a Praga, nel 1924, si può constatare ogni giorno, che l'ambizione del mondo operaio consiste meno, oggi, nell'ottenere l'intervento e la protezione del legislatore, in favore del lavoratore isolato, che nell'esercitare un compito sociale di direzione dell'impresa, cioè nel rivendicare i suoi diritti e nel prendere le sue responsabilità. Rimettendo in onore una frase di Proudhon, si potrebbe qui parlare, come scrisse Giorgio Scelle, di un legittimo « orgoglio nuovo » (2).

Non deve quindi sorprendere se, dato il suo valore internazionale e nazionale, nella ventinovesima sessione del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro, il rappresentante del governo tedesco di Weimar, appoggiato da quello cecoslovacco, chiedesse che la questione venisse posta all'ordine del giorno della Conferenza internazionale del lavoro.

Gli accurati studi dell'Ufficio internazionale del lavoro sulla questione, che si sperava potessero aprire la via all'internazionalizzazione della riforma dei consigli d'impresa, non sono stati, purtroppo, suscettibili di risultati pratici, a causa dell'esistenza di regimi autoritari, che contrastavano ogni forma di democratizzazione delle aziende, e hanno paralizzato, negli altri paesi, il sorgere e l'azione dei consigli, in virtù stessa dei timori destati, nei riguardi della concorrenza, da una pretesa inferiorità economica delle aziende, che rinunciassero al principio gerarchico tradizionale, per « costituzionalizzarsi ».

Con la vittoria degli Stati democratici, nella seconda guerra mondiale, l'aspirazione a forme più perfezionate di controllo operaio, diviene più intensa, e la ripresa delle agitazioni tendenti ad ottenerlo ci appare come un irresistibile impulso a portare alle sue logiche conclusioni, un processo storico, rimasto temporaneamente interrotto. I consigli di azienda si fondano, in realtà, sul principio psicologico che ogni uomo si interessa più vivamente alle cose, a cui collabora direttamente, che a quelle su cui non possiede alcuna influenza. E' appunto perchè essa ha rifiutato di tener conto di questo fattore, che l'autocrazia ha fatto fallimento sotto tutte le sue forme.

Le forme diverse dell'istituzione del controllo operaio, che vanno dalla semplice collaborazione alle questioni sociali, alla con-decisione, che si esprime soprattutto nell'esame dei bilanci e nella partecipazione ai consigli di amministrazione, o a for-

(1) *L'Avenir du Travail*. « Bulletin de l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs », Les conseils d'entreprise. X.<sup>e</sup> Assemblée générale des délégués, vol. I, n. 2-3, p. 1.

(2) GEORGES SCELLE, *L'Organisation internationale du travail et le B.I.T.*, Rivière, éd. 1930, avec préface d'Albert Thomas, p. 303.

me alternate dell'una e dell'altra, ci permettono di rilevare in modo generale, che le tappe del controllo stesso sono rappresentate da fasi successive, che riproducono così, presso a poco, quelle della trasformazione del regime costituzionale, in regime parlamentare, nelle istituzioni politiche. Da un'associazione puramente facoltativa, che è una benevola concessione del patronato, di rappresentanti dei lavoratori, e come tale, sempre limitata, all'amministrazione dell'impresa, gestita dal patronato-sovrano, si passa al diritto dei comitati o consigli operai, a ricevere i reclami dei loro compagni e a trasmetterli al padrone, di vegliare all'esecuzione dei contratti collettivi e all'applicazione delle leggi operaie, alla conciliazione dei conflitti di lavoro e alla facoltà di supplire alle lacune dei contratti collettivi deliberando sull'assunzione e il licenziamento del personale: infine, al diritto di penetrare nei consigli di amministrazione, disponendo dei mezzi sufficienti ad informarsi sulla vita tecnica, finanziaria e commerciale dell'impresa. Precisamente in quest'ultimo stadio, si realizza l'obiettivo finale del movimento per il controllo operaio, che è di applicare all'azienda i principi fondamentali della democrazia o il principio del governo col consenso dei governati, fondato sul diritto di sapere come agisce un tale governo ed a collaborare alla formazione delle sue direttive, sorvegliando la sua azione. Esercitandosi attraverso la sostituzione dell'illimitata autorità del padrone con l'autorità collettiva di tutti coloro che partecipano alla produzione, un tal diritto effettua, insomma, la sostituzione di un regime industriale con un altro: esso distrugge la monarchia assoluta dell'impresa e al suo posto, eleva il governo di tutti i produttori. Si tratta, cioè, di una correzione storica, che si attua con l'avvento di un sistema, il cui scopo è di trasferire, sul terreno economico, gli stessi principi, che reggono, dal 1848 o da un secolo circa, le società politiche, a costituzione democratica.

## CAPITOLO II

### IL CONTROLLO SULLE AZIENDE IN ITALIA NEI 1920-21 (Idee e opinioni)

Il controllo operaio rappresenta esattamente un « condominio » implicito della azienda padronale, da parte dei lavoratori, e sotto l'aspetto di controllo sindacale, per categorie di industrie o per azienda, costituisce una delle più importanti forme di controllo sulle aziende.

E' opportuno definire le forme di tale controllo, per individuarne la portata. E sull'organizzazione del controllo, sarà anche opportuno conoscere le varie tesi, prospettate in Italia, nell'epoca in cui la questione vi fu più dibattuta, cioè nel 1920-1921. In un successivo capitolo, studieremo più particolarmente i precedenti e la regolamentazione dei consigli di fabbrica, e i tentativi di essa, all'estero e in Italia.

Si distingue anzitutto il controllo in *statale*, se eseguito dallo Stato, in *sindacale*, se effettuato dalle organizzazioni del proletariato, o puramente *aziendale*, se compiuto dai lavoratori di una *ditta*, ad esclusione dei sindacati.

Con maggiore specificazione, si distingue un controllo *di classe* e un controllo, compiuto da *commissioni paritetiche*; un controllo *per industria* o *categorie d'industrie*, e un altro di *impresa*; il controllo può avvenire inoltre, sulle *operazioni già compiute* o su quelle *da compiere*; limitarsi all'*attività industriale* o estendersi alla *commerciale*, che presenta un notevolissimo interesse, forse superiore alla prima (1).

Nel 1921, si dimostrò favorevole al controllo statale, la Camera di commercio di Milano, in un ordine del giorno, che esprimeva l'avviso « che la garanzia di un controllo imparziale ed efficace sulle industrie, possa essere data solo dallo Stato, con l'istituzione di un ente, emanazione dello Stato, indipendente, in cui tutti gli interessati abbiano un'adeguata rappresentanza, ed i cui esponenti siano vincolati al segreto di ufficio, investito dell'autorità occorrente per le più necessarie indagini per giungere a conclusioni generali intorno alle condizioni delle varie categorie d'industrie ».

Il controllo sindacale, sostenuto nel 1920, dalla Confederazione Generale del Lavoro, è quello eseguito esclusivamente dalle organizzazioni dei lavoratori, a mezzo dei loro membri e di organi, scelti o creati fuori e dentro lo stabilimento. Nella relazione allegata al disegno di legge Giolitti-Alessio-Labriola per il controllo delle industrie, la Confederazione stessa rilevava che il suo progetto, su cui ritorneremo, « si preoccupa di stabilire che il controllo sia *strettamente sindacale* — come chiesto dalle organizzazioni operaie — perchè i sindacati sono più adatti, più responsabili e più sicuri di rappresentare la volontà delle classi lavoratrici, senza considerare che, nel lento formarsi di un nuovo metodo di produzione, sono anche gli specifici organismi, che dovranno preoccuparsi della disciplina della produzione stessa ».

Il controllo di classe, come dice il suo nome, è esercitato soltanto dalla rappresentanza degli operai, mentre in quello

(1) OLGIATI: *Il divenire sociale*, pag. 99 e segg., PERGOLESI: *Sindacalismo operaio*, appunti storico-giuridici, ed. « Il Solco », Città di Castello, 1922, pag. 76.

compiuto dalle commissioni paritetiche, sono rappresentati tutti i gruppi di interessati: operai, impiegati tecnici ed amministrativi, industriali, e magari anche i consumatori e lo Stato.

Il controllo per categorie d'industrie è basato sul concetto della stretta coordinazione delle attività economiche, riferentisi a un gruppo d'industrie (industrie siderurgiche, metallurgiche, tessili, chimiche, ecc.). Il controllo per azienda prevede invece, una commissione o un comitato di controllo in ogni impresa. Tanto quello per categorie, che quello per azienda, si possono esercitare nei limiti dell'attività industriale o estendersi al campo commerciale. Se poi il controllo è aziendale, esso può farsi dai lavoratori al di fuori dei Consigli di amministrazione e del collegio dei sindaci, come avveniva nei primi consigli di fabbrica, creati a Torino, ovvero in seno ed accanto ad essi, come ebbe a sostenere Filippo Turati. Il controllo può altresì essere circoscritto alla fabbrica o coordinarsi nei Consigli d'industria locali, regionali, nazionali.

Tutte le forme di controllo, malgrado le loro diversità sostanziali, riconoscono quindi il fatto, che la moderna concezione dell'impresa è in contrasto con l'erroneo e superato concetto dei poteri assoluti dell'imprenditore, che attuerebbe una specie di sovranità individuale sull'azienda, da lui amministrata a suo esclusivo profitto. « Ma ora — dichiarava Giolitti a un inviato del *Daily Mail* — questo tempo è passato, e le relazioni fra capitale e lavoro debbono essere radicalmente cambiate. I lavoratori domandano di avere la loro parte nell'amministrazione delle industrie alle quali appartengono e di conoscere il meccanismo interno degli affari, ai quali essi danno il loro lavoro » (1). Da Filippo Turati, a Camillo Prampolini, ad Alessandro Schiavi, ai dirigenti dell'antica Confederazione del lavoro, tutti gli spiriti più colti ed avvertiti del socialismo italiano, aderiscono entusiasticamente alla idea del controllo, per cui il lavoro non deve più essere una merce, ma una dignità.

Turati scrive in *Critica sociale* (2) che « la rivendicazione del controllo operaio, mantenuto nei limiti in cui oggi è possibile fruttuosamente di esercitarlo, è esso stesso una rivoluzione, la più grande dal punto di vista socialista, dopo il conquistato diritto di coalizione e il suffragio universale ». Alessandro Schiavi, in *Battaglie sindacali* (3) rileva che « l'effetto più disastroso del capitalismo è stato quello di distruggere nei nove decimi della popolazione l'istinto nell'operosità, la dignità del lavoro. Questa distruzione della personalità del lavoratore,

(1) « Corriere della Sera », 12 febbraio 1921.

(2) « Critica Sociale », n. 16-30 settembre 1920. FILIPPO TURATI: *Il controllo operaio sulla fabbrica: il punto nucleare della questione.*

(3) ALESSANDRO SCHIAVI: *Dal controllo alla socializzazione*, in « Battaglie sindacali », 21 settembre 1920.

che lo rende pari, e nella funzione e nella considerazione, a un pezzo di macchina, è stata resa possibile nel sistema capitalistico dal fatto che il conduttore dell'azienda considera l'azienda stessa come cosa sua, nella quale esso ha il *jus utendi et abutendi*, nel senso che nessuno, all'infuori di lui, ha la facoltà di disporre della condizione di chi vi lavora, del modo in cui vi si lavora, e del prodotto di quel lavoro... Ora, dal momento in cui il conduttore di un'azienda, per produrre, si vale dell'opera di altri uomini, e produce oggetti utili, non per il proprio consumo personale, ma per il consumo di chi compera, l'azienda non è più cosa privata sua, ma assume il carattere di un'azienda diretta a fini di utilità pubblica, mercè il lavoro associato di altri uomini. Hanno quindi un interesse immediato all'andamento dell'azienda i lavoratori in esso occupati come produttori, e gli altri cittadini, in quanto consumatori dei beni in essa prodotti. Codesto interesse dei produttori e consumatori esige il loro intervento nell'azienda produttrice di beni economici, sia in regime di proprietà privata, come in regime di cooperazione o di socializzazione, al triplice fine di determinare: a) la remunerazione del lavoro; b) la remunerazione del capitale; c) i prezzi di vendita dei prodotti ».

Altre voci nel campo socialista mettono in guardia dalle facili improvvisazioni, ricordando che il sistema di produzione non comincia e finisce al banco di lavoro, ma principia con l'acquisto delle materie prime occorrenti e termina con lo scambio delle merci prodotte, e che se è vero che stipendiati e salariati concorrono all'intero ciclo produttivo, non è meno vero che alle maestranze e alla parte tecnica resta il compito della semplice produzione, i compiti più delicati essendo affidati, invece, ad impiegati di fiducia. Di qui la necessità dell'addestramento tecnico delle masse operaie, per sostituire, in unione con le forze tecniche ed intellettuali, l'autorità padronale, che volgeva al tramonto.

Il segretario della Federazione chimica, Violante, pone in evidenza dinanzi al suo Consiglio Nazionale, convocato nel 1920, la necessità che il controllo non sia paralizzato dalla cattiva volontà dei capitalisti, almeno nelle sue fasi più essenziali: cioè l'acquisto della materia di lavoro e dei mezzi di lavoro; la trasformazione delle materie prime in prodotti finiti, la vendita prima, e la messa in commercio, poi, dei prodotti stessi (1). Si spera che col controllo sui prezzi di acquisto e sui costi di produzione, l'industriale non potrà più caricare a suo talento, il prezzo di vendita, nè aumentarlo del 10 e del 20 % contro un aumento del 5 %.

(1) « Avanti! », ottobre 1920.

Camillo Prampolini, nella *Giustizia sociale* di Reggio Emilia, afferma che il controllo sulle fabbriche dovrà essere esteso a tutte le industrie. Il segretario generale della Federazione italiana degli operai metallurgici sostiene la costituzione di uffici per seguire gli alti e i bassi delle materie prime sui mercati internazionali, per il corso dei cambi ed il costo dei noli; che vengano seguiti i processi lavorativi usati nella trasformazione della materia greggia in merce finita, che si accertino i costi degli impianti e di tutti gli altri mezzi di lavoro indeperibili, e della forza di lavoro, che si controllino gli spostamenti e i passaggi dei pacchetti di azioni da un gruppo all'altro capitalistico, che si entri soprattutto in quelli che sono i rapporti segreti fra banche ed industrie, che permettano l'accumulazione di ricchezze favolose nelle mani di pochi privilegiati. Egli insiste perchè le merci siano seguite dall'uscita della fabbrica all'entrata in possesso del consumatore.

Uno scrittore socialista, il Guarnieri, prevede che il controllo impedirà il crearsi di crisi artificiali, non essendo raro il caso in cui l'industriale, pur avendo materie prime a disposizione, e ordinazioni per continuare il lavoro, riduce la lavorazione o licenzia gli operai per creare la disoccupazione e approfittarne per diminuire i salari. « Ecco perchè — aggiunge — in ogni progetto di controllo i socialisti vogliono incluso anche il regolamento per l'assunzione e i licenziamenti dei lavoratori. Il controllo sull'assunzione del personale impedisce agli industriali di assumere operai a paghe più basse di quelle normali. Il controllo sui licenziamenti annulla il vecchio criterio reazionario, in base al quale il proprietario procede al licenziamento senza dire nemmeno il perchè ».

I benefici che i socialisti italiani del 1920 si attendono dal controllo sono stati così sintetizzati dal Persico (1): 1) graduale preparazione dei lavoratori alla gestione collettiva; 2) elevazione morale, intellettuale e sociale di ogni lavoratore, non più schiavo ed estraneo, ma interessato partecipe alla produzione del paese e alla prosperità collettiva; 3) aumento spontaneo della rilassata attività lavorativa e conseguente aumento orario della produzione; 4) constatazione delle reali condizioni di rendimento di ogni singola industria; sviluppo delle più vitali e riduzione o soppressione di quelle meno prospere o addirittura fittizie; 5) raggiungimento del minimo costo del prodotto, del suo più equo prezzo di vendita, e conseguente diminuzione del caroviveri, e attuazione di un ognor più alto tenore di vita del proletariato; 6) abolizione della speculazione, graduale scomparsa degli intermediari, e quindi crescente riavvicinamento fra pro-

(1) FABIO DA PERSICO: *Per il controllo sulle industrie*, in « *Avanti* » del 5 ottobre 1920.

duttore e consumatore; 7) temporanea pacificazione sociale, per la naturale diminuzione delle cause di conflitto fra capitale e lavoro. Gino Baldesi scrive, d'altra parte, che « i lavoratori mediante il controllo, faciliteranno il passaggio tanto auspicato dal regime capitalistico alla produzione socializzata ». Ben presto, il controllo avrebbe dovuto estendersi dalla industria ai commerci, alle banche, all'agricoltura. « Noi — è la conclusione di Baldesi — siamo di fronte all'iniziarsi di un tipo di produzione nuova. Il diritto individuale di disporre a proprio libito, della cosa posseduta, viene profondamente ferito. La collettività si avvanza con la pretesa di controllare quello, che l'individuo — o il gruppo di individui — decide, nel campo della produzione: Quello che Marx definiva il metodo anarchico di produrre tende a trasformarsi, sotto la pressione della nuova conquista operaia ».

Non mancarono però voci discordi nello stesso campo socialista. Serrati nell'*Avanti!* (1) considerava che « il controllo è di per sè stesso, collaborazione. Se fatto veramente sul serio, conduce inevitabilmente a trasformare gli operai in aiuti interessati alla gestione borghese. I borghesi avranno l'arresto, i proletari il fumo. E l'ora della rivoluzione — come è nei voti dei governanti — si allontanerà sempre più, se noi, se la massa proletaria non saprà aprire gli occhi e vedere chiarissimo nella situazione... Oggi tutto il problema è qui: crediamo sul serio che il padronato possa attendere che i proletari, alla scuola del controllo diretto, si siano formati una capacità tecnica di direzione della fabbrica? Secondo noi, la rivoluzione, se non accetta l'imposizione di chi pretende forzarne lo sviluppo, non obbedisce neppure alla suggestione di coloro, che consigliano le prudenti attese e le graduali preparazioni ». Un altro socialista, il Rignano, scriveva, viceversa, rinnegando la rivoluzione: « Il controllo per amor del controllo non ha senso; e il controllo per insegnare agli industriali a far meglio i propri affari... è una pretesa semplicemente ridicola. L'unico scopo, confessato o no, di questo controllo, resta dunque quello di ridurre al minimo il profitto delle industrie, non importa se con danno irreparabile di queste ultime. Ben diverso sarebbe quel controllo naturale, che derivasse dall'azionariato sindacale operaio, in quanto che sarebbe controllo di comproprietari interessati alla prosperità dell'azienda » (2).

D'altra parte, Malatesta con i suoi anarchici, denunciava le remissività di un controllo, che riteneva « addomesticato » nell'interesse dei padroni, e pronunciava parole minacciose, pro-

(1) SERRATI, « Avanti », 20 settembre 1920.

(2) RIGNANO: *Tempo economico*, 5 marzo 1921.

gnosticando la reazione operaia al tradimento della borghesia e dei capi socialisti (1). I comunisti dell'*Ordine Nuovo*, riprovavano la tattica minimalista e legalitaria del controllo, e affermavano che « l'esercizio del controllo ha un significato soltanto se è un atto, un momento del processo rivoluzionario. Il controllo è il primo atto concreto del movimento che deve culminare nella conquista dei mezzi di produzione. Perciò non deve entrare nell'orbita legale dello Stato borghese, sotto pena di perdere ogni ragione di essere e smarrire la visione del fine ultimo » (2).

L'*Unione sindacale italiana* prende, a sua volta, posizione contro il controllo, ch'essa ritiene « reazionario » e « un intralcio, anzichè un avviamento al processo di trasformazione », prevedendo che « esso verrà esercitato allo scopo di aumentare la produzione a beneficio del profitto capitalista e di contenere le richieste di miglioramento degli operai, subordinandole alle condizioni dell'industria, sicchè esso non rende tuttavia solubile la grave e complessa questione sociale, permanendo la causa prima dello squilibrio fra produzione e consumo » (3).

La confederazione dei lavoratori cristiani (bianca) per uno scopo diverso, riteneva il controllo operaio, senza partecipazione agli utili, mediante l'azionariato, una formula « ingannevole, vana, una scatola vuota di contenuto. Oh, che grande consolazione per una maestranza — scriveva il *Domani Sociale* (4) — il venire a sapere, che lo stabilimento presso cui lavora, tiene bene o male i suoi registri, ha il 5 o, il 25 % di utile, quando, nel secondo caso, per esempio, a questo 25 % di utili, una maestranza non partecipa e non ha chiesto di partecipare. Per noi bianchi, per gli uomini di buon senso... il controllo non è che un momento, necessario, ma implicito e secondario, della partecipazione della maestranza alla gestione, agli utili, alla stessa proprietà dell'azienda. Che diventa così — coll'azionariato del lavoro — cosa di tutti quanti vi sono addetti ». E in alcuni « principî », pubblicati dallo stesso periodico (5), la Confederazione cristiana dichiarava: « E' conforme all'equità che il lavoro (direttivo ed esecutivo) il quale collabora al valore del prodotto e alla prosperità dell'azienda, goda una certa compartecipazione agli utili. Questa compartecipazione deve variare in ragione della gravità del rischio sopradetto, cioè della prosperità maggiore o minore dell'azien-

(1) MALATESTA ENRICO: *Il controllo sindacale nelle aziende*, in « *Umanità Nova* », 19 settembre 1920.

(2) Opuscolo dell'*Ordine nuovo: Il controllo operaio*, Milano, Soc. Ed. « *Avanti* », 1921.

(3) GIOVANNETTI A.: *Il controllo sull'industria e l'Unione sindacale italiana*, in « *Umanità nova* », 19 settembre 1920.

(4) Numero del 19 settembre 1920.

(5) Numero del 15 agosto 1920.

da. Ora, questa variata compartecipazione, col relativo controllo che ne è la legittima conseguenza, viene esattamente attuata in prima linea coll'azionariato del lavoro, e in seconda linea — e cioè transitoriamente, finchè le azioni di lavoro siano in forte minoranza rispetto a quelle di capitale — coi consigli di azienda ». Riassumeremo il progetto della Confederazione bianca, come quello già citato della Confederazione generale del lavoro, quando, nel prossimo capitolo, parleremo dei consigli di fabbrica e dei tentativi di regolamentazione giuridica del controllo operaio, in sede sindacale e in sede governativa.

In questa sommaria rassegna del movimento d'idee, suscitato in Italia, dal controllo sulle aziende, non possiamo non accennare anche alle idee liberali, esposte da Luigi Einaudi, nel *Corriere della Sera* (1). Secondo lui, al controllo si potrebbero muovere parecchie obiezioni, ad esempio quella del pericolo che operai e imprenditori si mettessero di accordo sui di un rialzo dei prezzi, a danno dei consumatori. « In Germania, pare che questo sia stato uno dei pericoli massimi del controllo dei consigli di fabbrica, pericolo subito veduto e cagione non ultima della rapida decadenza di quell'istituto e del disfavore con cui è guardato dalla pubblica opinione. Badisi che il controllo sindacale aggiunge forza alla tendenza, che hanno gli industriali singoli a rivalersi con un rialzo di prezzi di ogni aumento di salari; perchè costringe e favorisce la tendenza sindacale nel campo industriale e tende ad uccidere la concorrenza fra impresa ed impresa ». Nè controllo sociale (esercitato dallo Stato a nome dei lavoratori e dei consumatori) e che non potrebbe condurre, a suo avviso, che ad una « nuova inutile burocrazia e ad un accumulato spaventoso di cartacce e di statistiche », nè controllo sindacale, perchè « tutti gli affari della ditta, non solo quelli attinenti alla lavorazione, ma anche la corrispondenza, i rapporti bancari, i rapporti tra i soci, dovrebbero essere squadernati dinanzi agli occhi di agenti del Sindacato, ossia di uomini spesso estranei alla ditta, che non hanno nessun interesse comune con essa, che forse sono salariati di ditte concorrenti »: questa la formula dell'Einaudi, per cui anche, la massima difficoltà del controllo era quella dell'unità di direzione dell'azienda. Egli riteneva che per istituire il controllo non si dovesse ricorrere a una legge, ma all'iniziativa degli interessati, poichè « una formula legislativa suggerita lì per lì da un uomo politico e tradotta in articoli di legge, da funzionari ministeriali, darebbe luogo a

(1) Articoli di Luigi Einaudi nel « Corriere della Sera »: *L'esperimento del controllo operaio*, 16 settembre 1920; *Controllo operaio ed organizzazione della dittatura sindacale*, 27 ottobre 1920; *Il controllo delle industrie nel progetto governativo*, 26 gennaio 1921; *Il controllo visto da un cooperatore socialista*, 19 marzo 1921.

difficoltà forse insuperabili e a crisi gravissime». Il controllo avrebbe dovuto essere compiuto dai « veri interessati, dagli operai, tecnici e impiegati della ditta ». E l'Einaudi concludeva: « In fondo trattasi della ricerca del mezzo più atto a raggiungere un dato fine. Il fine è indubbiamente nobile ed alto: ridare ai lavoratori quella gioia nel lavoro, quell'interessamento a produrre, che essi hanno o immaginano di avere perduto... Gli operai ritengono di aver trovato un mezzo per raggiungere la mèta; mezzo provvisorio e preludio a conquiste maggiori. Gli industriali sono scettici intorno alla possibilità di toccare, con quel mezzo, la mèta. Ma poichè debbono concordare nel fine, giova che essi tentino l'esperimento con lealtà e spirito di sacrificio ».

Più lontano ancora andava un altro economista liberale, il Prato, che nelle lezioni, da lui tenute all'Università commerciale Luigi Bocconi, nel 1919, sui *Problemi del lavoro nell'ora presente* (1), diceva: « Solo ci limitiamo a constatare che l'avvento ordinato e graduale d'un sindacalismo di matura coscienza e di solida struttura, che sostituisca le gestioni collettive alle individuali nelle imprese adatte alla trasformazione, e quando gli organismi a ciò creati offrano garanzia di superiore competenza economica e tecnica, non è punto in contraddizione coi postulati dell'economia classica e della libertà economica, che ne è essenziale corollario ».

Ma il voto dell'Einaudi non fu adempiuto dagli industriali, che dovevano prendere attitudine di battaglia contro il controllo, come vedremo più oltre, mentre la constatazione del Prato rimaneva teorica, di fronte all'avversione al controllo di elementi liberali o di ambienti economici di idee liberali.

### CAPITOLO III

#### I CONSIGLI DI FABBRICA

I consigli di fabbrica, istituiti in Europa, nell'altro dopoguerra, possono dividersi in due grandi categorie, secondo il fine e il metodo della loro azione: i primi, a carattere collaborativo, dentro il quadro dell'economia capitalistica; i secondi, a carattere più tipicamente evolutivo dell'economia. Gli uni miravano cioè, a realizzare la cosiddetta « pace sociale », pur lasciando sostanzialmente immutata la struttura giuridico-economica dell'impresa attuale; gli altri, a far sempre più attivamente parte-

(1) Vedi pagg. 118-119. Ed. Fratelli Treves.

cipare i lavoratori, alla gestione e all'amministrazione delle aziende.

Nella prima delle suddette categorie rientrano i consigli inglesi; nell'altra, quelli creati segnatamente in Germania, in Austria, Cecoslovacchia e Italia, e quelli recentemente istituiti in Francia.

I consigli di tipo inglese sono volontari o istituiti per accordo fra le associazioni padronali ed operaie interessate, a base mista; caratterizzati dalla varietà e dall'elasticità delle funzioni e dalla varietà della struttura, e dalla differenza del metodo di costituzione con quelli dell'Europa continentale. Difatti, in Inghilterra, vengono prima creati il consiglio nazionale, e solo successivamente, i consigli distrettuali e quelli di fabbrica, mentre nei paesi dell'Europa continentale, l'organo primogenito è il consiglio di fabbrica, cui segue talvolta, il consiglio distrettuale e quello nazionale.

I consigli della seconda specie, invece, sono a base obbligatoria, cioè legale, e unilaterali, ossia composti esclusivamente dai lavoratori interessati e non è sempre prevista un'organizzazione che riunisca i consigli in unità superiori (1).

I consigli di fabbrica hanno quindi, a così dire, un duplice volto, come il bifronte, mitico Giano: su una delle loro faccie, sta scritto: collaborazione, sull'altra: rivoluzione. Rivoluzione con mezzi pacifici, o con mezzi violenti, ma sempre rivoluzione nel senso di cambiamento radicale nell'ordinamento della produzione, che esso si limiti a una parte di tale ordinamento, o si estenda, a mezzo di organi collegati maggiori, a base rappresentativa, all'insieme della vita economica nazionale.

In realtà, nella creazione sul piano internazionale, o più precisamente, comune a varie nazioni, dei consigli di fabbrica, si riscontrano le tendenze e gli orientamenti sociali del precedente dopo-guerra, e anche del nostro: quelli della concezione della proprietà dell'impresa, come servizio sociale o della proprietà bilaterale dell'industria, e quelli del collettivismo comunista. E pur non esistendo contemporaneità storica tra l'una e l'altra, è innegabile che la seconda, attenuata sia pure in forma gradualista o riformista, abbia servito d'impulso alle tendenze socializzatrici, che si manifestarono nella legislazione dell'Europa continentale nell'altro dopo-guerra, ed alla creazione dei consigli.

La Russia rimane perciò la madre o la culla storica dei consigli di fabbrica a finalità rivoluzionarie dell'economia capitalistica, e a più forte ragione, della concezione comunista e antisindacale dei consigli del primo periodo d'introduzione dei consigli nei paesi del Continente europeo.

(1) Quaderni dell'Associazione fra le Società italiane per azioni: XIV. *I consigli di fabbrica in Europa*, p. 8 e segg.

Certo, non sono stati i bolscevichi, ma i socialisti-rivoluzionari, i creatori dei consigli di operai di Pietrogrado, ed è grazie a questi consigli, che essi diffusero le loro idee in Russia, tra gli operai non sindacati. I consigli rinacquero a Pietrogrado, il 27 febbraio 1917, e fu solo a partire da questo momento, che diviene possibile di seguire il loro sviluppo in tutti i paesi. In Germania, sono stati invece, i rappresentanti operai i creatori della legge sul « servizio ausiliario » del 1916, che ha preceduto e annunciato la legge germanica sui consigli di fabbrica; le sue disposizioni politiche e sociali furono mantenute dal primo governo rivoluzionario tedesco e passarono integralmente in un'ordinanza sui comitati operai, che più di un anno prima che fosse condotta a termine la legge sui consigli di fabbrica, fissava il funzionamento del sistema rappresentativo nelle aziende. La rivoluzione tedesca diede origine a due correnti diverse: l'una, che infatti risente dell'influenza comunista russa, si propone di trasferire « tutto il potere (compreso il potere politico) ai consigli », l'altra, che considera i consigli di azienda come scuole, destinate ad insegnare agli operai a dirigersi da se stessi ed a collaborare utilmente con gli altri membri del corpo sociale. E' da quest'ultima tendenza, che procede la legge tedesca del 1920 sui consigli di fabbrica, e su di essa sono, basate quelle austriaca e cecoslovacca.

Per l'inquadratura storica (e anche per gli eventuali insegnamenti che possono derivarne) del contenuto del movimento per la « repubblica nell'officina », non si può quindi evidentemente prescindere da un cenno sull'organizzazione e le vicende dei consigli di fabbrica in Russia.

Si sogliono distinguere tre periodi nella storia dei consigli di fabbrica in Russia. Nel primo, sotto il regime di Kerenski, gli operai lavorano insieme con gli industriali e si limitano a una funzione di controllo, nell'intento di prepararsi a gestire direttamente le aziende. L'inesperienza degli operai e la ferma decisione dei proprietari, che iniziarono il sabotaggio padronale delle fabbriche, per sottrarsi alle richieste dei comitati di conoscere la disponibilità delle materie prime, la potenzialità del macchinario, le ragioni della sospensione dei lavori, i libri contabili e va dicendo, fecero chiudere questo periodo con un netto insuccesso dei consigli.

Lo scoppio della rivoluzione d'ottobre segna l'inizio del secondo periodo. Il *Regolamento sul controllo operaio*, uno dei primi atti del governo bolscevico, abolisce tutti i segreti commerciali ed industriali ed obbliga gli industriali a sottoporsi alle decisioni delle commissioni di controllo. In ogni azienda, secondo il decreto, doveva funzionare « un controllo sulla produzione, la vendita e il magazzinaggio dei prodotti e delle materie prime,

così come sulla gestione finanziaria dell'impresa », controllo spettante a tutti gli operai dell'impresa, e che avrebbe dovuto essere esercitato mediante le loro istituzioni elettive: i consigli di fabbrica, con la collaborazione del personale tecnico. Il regolamento istituiva inoltre, i Consigli regionali di controllo operaio, alle dipendenze dei Consigli degli operai e soldati ed un Consiglio superiore per tutto il paese, con il compito di nominare commissioni di specialisti, incaricate di procedere ad inchieste negli stabilimenti industriali.

Anche questo secondo periodo si chiuse con un netto e più grave insuccesso, a causa dell'impreparazione degli operai. Essi passarono così dal controllo sulle materie prime, sui combustibili, ecc. in breve, sulla produzione, ad esercitare un controllo incompetente sulle finanze dell'azienda, che tolse ogni libertà d'azione agli industriali, provocando conflitti tra essi e i consigli, che frequentemente terminavano con la cacciata dei funzionari dirigenti dell'azienda e l'assunzione delle funzioni direttive da parte degli operai. A questi mancava, naturalmente, il capitale per far funzionare l'azienda, e allora interveniva lo Stato ed il governo si vedeva obbligato a decidersi a « nazionalizzare » le fabbriche.

Si apriva, in tal modo, la fase di « socializzazione selvaggia », come fu chiamata a quei tempi, col passaggio delle aziende ai singoli comitati di fabbrica senza coordinazione fra loro. Radek scriveva in proposito: « Gli operai creavano ovunque dei comitati di fabbrica per passare poi alla direzione dell'azienda. Ovunque si mirava a trarre come gruppi e anche come singoli, il maggior utile possibile dalla liberazione del dominio capitalista... Ogni gruppo di lavoratori che conduceva la fabbrica a proprio criterio ed organizzava la produzione senza affiarsi con gli altri, era diretto unicamente nell'interesse del gruppo. Esso vendeva le provviste di merci all'asta e produceva — se produceva — non ciò che occorre alla collettività, ma ciò che sperava di poter vendere con profitto ».

La creazione del Consiglio superiore dell'economia nazionale, nel 1917-18, porta il primo colpo all'autonomia dei consigli di fabbrica, con la sottoposizione di tutte le istituzioni esistenti, relative all'organizzazione della vita economica nazionale (compresi gli organi del controllo operaio) al controllo del Consiglio (art. 4). Esso era coadiuvato alla periferia, da Consigli regionali dell'economia nazionale, che fra le altre attribuzioni, avevano quelle di assicurare « l'unificazione e la direzione degli organi inferiori di controllo operaio della regione, la disciplina dei rapporti fra questi organi e la preparazione di istituzioni dettagliate circa i modi di applicazione di detto controllo ». L'art. 7 del decreto istitutivo stabiliva espressamente: « Tutte le istruzioni date

dal Consiglio regionale dell'economia nazionale hanno carattere obbligatorio e devono essere osservate da parte di tutte le istituzioni regionali, ivi comprese le direzioni di impresa ». I consigli regionali erano composti di rappresentanti dei soviet locali degli operai, soldati e contadini, di delegati dei diversi gruppi di operai e contadini e di rappresentanti della direzione tecnica e amministrativa delle imprese.

L'organizzazione delle gestioni socializzate durante gli anni del comunismo di guerra (1918-1921) accentua la riduzione dell'autonomia degli operai e l'indipendenza amministrativa delle aziende, conseguenza della necessità di procedere energicamente alla lotta contro la disorganizzazione economica e la diminuzione della produzione. Tuttavia, i due decreti del 7 marzo 1918 e del 30 agosto dello stesso anno, riconoscono ancora dei poteri ai Consigli di fabbrica. Il primo stabilisce che nelle fabbriche socializzate, il comitato di fabbrica controlla l'operato del funzionario direttore d'azienda, ma non deve confondersi col consiglio di amministrazione, che continua a sussistere con i suoi compiti tradizionali. Alle sedute del consiglio, il consiglio di fabbrica ha solo il diritto di inviare i propri rappresentanti. Il secondo decreto reca: « In ogni impresa socializzata, le organizzazioni operaie avranno la facoltà di costituire un organo di controllo operaio, il quale delegherà i suoi rappresentanti al consiglio di amministrazione, per partecipare ai lavori di questo ». Al consiglio di fabbrica spettava inoltre, di inviare al Consiglio regionale dell'economia nazionale, rapporti sull'andamento dello stabilimento.

Ma l'esercizio di questi poteri di controllo non fu sempre inteso correttamente, e vi furono consigli che pretendevano di immischiarsi in tutte le questioni economiche e finanziarie dell'impresa. Furono allora i sindacati, che trasmettevano ai consigli le direttive del potere centrale, ad evitare le loro eccessive interferenze.

Il terzo periodo dei consigli russi di fabbrica si aprì e si chiude col decreto di Lenin del 15 aprile 1919, che scioglieva il Comitato centrale dei consigli di fabbrica, affidava l'autorità direttiva ai Consigli di amministrazione ed ai tecnici responsabili, nominati dalla direzione centrale delle officine nazionali, e restringeva i compiti dei comitati di fabbrica al mantenimento della disciplina sindacale e di partito ed alla sorveglianza sul rispetto degli ordini riguardanti l'applicazione delle tariffe e delle leggi economiche.

Il principio di Lenin: « La direzione dell'officina dev'essere unica », ha allora, prevalso.

Dobbiamo, concludendo questi accenni ai consigli di fabbrica in Russia, ricordare appunto il pensiero di Lenin sulla « direzione unica », in un discorso pronunciato al V Congresso

generale dei lavoratori dei trasporti fluviali, e riportato dalla *Pravda* del 17 marzo 1920:

« Si dice che governo collegiale equivale a governo operaio e governo personale a governo non operaio. Ma impostare la questione in tal modo e metter fuori una tale argomentazione, vuol dire lasciarsi guidare da una coscienza sociale poco illuminata... Ogni lavoro di direzione richiede qualità particolari. Si può essere un eccellente rivoluzionario, un buon agitatore, e restare un meschino amministratore. Ma chiunque sa stare attento alla pratica della vita e ha dell'esperienza, sa che per dirigere si deve essere competente; che si debbono conoscere le condizioni della produzione, tanto nel loro insieme, quanto nei loro dettagli; che si deve conoscere la tecnica attuale nella sua perfezione, e che occorre avere un certo grado di cultura scientifica. Quindi, se proponiamo delle soluzioni generali, che trattano di questione di direzione collegiale e personale... ci convinciamo a poco a poco, che nel dominio della direzione, siamo quasi ignoranti e cominciamo ad imparare qualche cosa con la pratica, a pesare, per modo di dire, ogni nostro passo ed a mettere in rilievo ogni amministratore più o meno capace. Le discussioni nel Comitato centrale vi hanno provato che in principio non ci siamo opposti a che gli operai vengano messi a capo delle nostre imprese... ». Ma dopo averne rilevati gli inconvenienti, Lenin terminava: « Impostate quindi la questione come uomini d'affari... Ascoltate le lezioni della vostra propria esperienza. Mettetevi alla scuola della borghesia ».

Al IX Congresso del Partito comunista (aprile 1920) il delegato governativo Zinovieff poteva quindi affermare che i consigli di fabbrica non sono né i proprietari, né i gestori delle imprese, ma devono servire di « punto d'appoggio alla direzione » e guidarla nella distribuzione del lavoro.

L'esempio russo s'invoca spesso, da chi vi ha interesse, contro l'idea della partecipazione dei lavoratori alla gestione, ma due cose debbono essere tenute presenti, in materia: che i dirigenti delle imprese non sono in Russia, come quelli capitalisti, rappresentanti di interessi privati, bensì mandatari di quelli della collettività, e che la stessa economia « per piani » limita necessariamente l'autonomia amministrativa delle aziende e della loro direzione, da parte di comitati, imponendo la loro direzione da parte di persone responsabili, mentre d'altro canto, il problema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, è e rimane sempre un problema di addestramento delle masse all'esercizio di particolari responsabilità.

Passeremo in rivista, in questo capitolo, prima l'ordinamento dei consigli di fabbrica a regolamentazione legale, poi quello dei paesi a regolamentazione volontaria, infine, come si

è detto, i tentativi di regolamentazione in Italia, cui farà seguito l'esposizione dei punti fondamentali degli accordi sulle commissioni interne e i consigli di gestione.

Fra le leggi, regolanti i consigli di fabbrica, la più importante, insieme con quella austriaca, è certamente quella tedesca del 4 febbraio 1920. Essa è divisa in sei titoli: I. Disposizioni generali; II. Organizzazione dei consigli di azienda; III. Doveri e attribuzioni dei consigli; IV. Disciplina dei conflitti; V. Misure di protezione e penalità; VI. Misure di esecuzione e disposizioni transitorie.

Il titolo I prescrive che in tutte le imprese pubbliche o private, che impieghino almeno 20 persone, verranno istituiti dei consigli d'impresa. Nelle aziende minori, che occupino almeno 5 persone, sarà eletto un delegato di impresa unico. I lavoratori a domicilio, a condizione di essere almeno 20 e di non impiegare essi stessi, alcun operaio, potranno nominare, in tutte le aziende, un consiglio speciale. Per le imprese marittime, è prevista una legge speciale.

Per la salvaguardia degli interessi economici particolari, gli operai e gli impiegati di ogni azienda, nei cui consigli sono rappresentate le differenti categorie, eleggono consigli distinti di operai e d'impiegati, aventi in realtà, funzioni quasi identiche a quelle del consiglio di azienda, che li comprende.

Si intendono per aziende, tutte le aziende, imprese e amministrazioni del diritto pubblico e del diritto privato. Tuttavia, non sono considerate come aziende speciali, le aziende accessorie e le parti d'impresa, collegate fra loro dalla direzione o dai procedimenti di lavoro, a condizione ch'esse si trovino nello stesso comune e nei comuni, economicamente collegati fra loro e limitrofi (art. 9).

Per lavoratori, la legge intende gli operai ed impiegati, ad eccezione dei genitori dei padroni. Ma non sono considerati come lavoratori: 1) i funzionari e i funzionari in prova; 2) le persone, la cui occupazione non serve direttamente a loro profitto, ma è piuttosto determinata da considerazioni di filantropia.

Sono operai le persone occupate al servizio altrui, mediante indennizzo (espressione più larga di quella di « salario »), o come apprendisti, ad esclusione degli impiegati.

Sono parimenti operai, le persone che lavorano a cottimo nel loro domicilio o nei comuni collegati economicamente fra loro e limitrofi, occupate principalmente dalla stessa azienda, e che non impieghino esse stesse dei lavoratori.

Quanto agli impiegati, sono ritenute tali le persone che esercitano, mediante retribuzione, una delle occupazioni menzionate dalla legge sulle assicurazioni degli impiegati, anche se non siano tenute alle assicurazioni. Sono considerati, inoltre,

come impiegati, gli apprendisti che seguono un'istruzione regolamentare preparatoria ad una di queste occupazioni e gli impiegati d'ufficio, incaricati del servizio interno o puramente meccanico. Ma non sono impiegati nel senso della legge, i membri dell'ufficio di presidenza e i rappresentanti legali di persone giuridiche e collettività di diritto pubblico e di diritto privato, nè i gerenti e i direttori d'azienda, ove siano autorizzati ad accettare o licenziare di loro propria autorità, gli altri lavoratori occupati nell'azienda o in altra parte di essa, o se sia stata data loro una procura o pieni poteri.

I funzionari non sono, lo si è visto, lavoratori nel senso della legge. Ma l'articolo 13 permette al governo centrale e ai governi provinciali di decidere che certi gruppi di funzionari siano considerati come operai o come impiegati. Inversamente, lo stesso testo di legge permette a questi governi di decidere che certi gruppi determinati, che si propongano di entrare nella categoria dei funzionari o siano occupati negli impieghi pubblici agli stessi lavori dei funzionari, non siano considerati come lavoratori.

I membri impiegati e quelli operai del consiglio d'impresa sono eletti, rispettivamente a scrutinio segreto, secondo i principi del suffragio proporzionale, in numero non inferiore a 3, nè superiore a 30, secondo l'importanza dello stabilimento, e se il consiglio di azienda conta 9 membri o più, si elegge un comitato di 5 membri; se ne ha meno di 9, si elegge un primo e un secondo presidente. Sono elettori alle funzioni di consiglieri, tutti i lavoratori maschi o femmine, in età di almeno 18 anni e che godono dei diritti civili. Sono eleggibili, gli elettori, sudditi tedeschi, di almeno 24 anni, che abbiano terminata la loro istruzione professionale, e appartengano, nel giorno dell'elezione, almeno da 6 mesi all'azienda o all'industria e da 3 anni al ramo professionale, che esercitano.

I diritti e i doveri dei rappresentanti d'impresa possono essere classificati in tre categorie: la prima, concernente le attribuzioni sociali ed economiche; la seconda, le attribuzioni di carattere finanziario; la terza, quella in materia di licenziamento degli operai.

Nel primo gruppo, rientra la facoltà di: a) assistere, in forma consultiva, la direzione dell'impresa per raggiungere il suo maggiore perfezionamento e il suo più alto rendimento; b) cooperare attivamente all'introduzione di nuovi metodi e tecniche di lavoro; c) evitare i conflitti, rivolgendosi all'ufficio di conciliazione e di arbitrato e sorvegliare l'applicazione delle sentenze, formulate al riguardo; d) stabilire, d'accordo con l'imprenditore, nell'interesse del personale e nella sfera dei contratti vigenti, gli ordini di servizio e le loro modifiche, e

salvaguardare la libertà di associazione fra i lavoratori; favorire gli accordi con l'imprenditore; e) esaminare i reclami dei consigli di impiegati e di operai e sollecitare l'eliminazione degli inconvenienti verificatisi, d'accordo con l'imprenditore stesso; f) collaborare a prevenire gli infortuni e le malattie, avendo cura di osservare le norme di polizia industriale; g) concorrere all'amministrazione delle istituzioni di assistenza sociale; h) pretendere che, salvo i segreti di fabbrica, l'imprenditore comunichi al comitato o al consiglio di azienda, i charimenti opportuni sull'attività industriale, i salari, i documenti necessari per l'esecuzione dei contratti collettivi.

Tuttavia la legge stabilisce che il consiglio di azienda non può intromettersi, di sua iniziativa, nella direzione della azienda e che le deliberazioni prese in comune con gli organi direttivi, devono eseguirsi esclusivamente da questi (art. 69).

Una legge speciale del 15 febbraio 1922 determina la procedura di elezione dei membri dei consigli di azienda, nei consigli di amministrazione. Tali membri hanno voto deliberativo per rappresentare e proteggere gli interessi dei lavoratori. Si deve peraltro, notare che secondo la legge del 20 aprile 1892, articolo 52, la costituzione di un consiglio di amministrazione per le anonime a responsabilità limitata, è semplicemente facoltativa.

Inoltre, il consiglio di azienda nelle imprese che non impiegano meno di 300 operai e 50 impiegati e nelle quali gli imprenditori sono obbligati a tenere registri commerciali, può pretendere che ogni anno, secondo norme legislative da stabilire, il bilancio annuale sia presentato e spiegato, siccome il conto dei profitti e delle perdite, con l'obbligo per i membri del consiglio di azienda o del comitato eletto nel suo seno, di conservare il segreto sulle comunicazioni confidenziali (art. 72).

In esecuzione di questo articolo, la legge del 5 febbraio 1921, determina le norme per la presentazione del bilancio.

La legge ammette il principio delle note esplicative supplementari alle note di bilancio. Ma essa rende puramente facoltativa la presentazione dei documenti, che lo costituiscono, statuendo che il consiglio di azienda potrà esaminarle come organismo collettivo, delegando uno dei suoi membri per rendersi conto, in un quadro più completo, dello stato del patrimonio sociale, escluso cioè, il patrimonio privato dell'imprenditore.

Secondo la legge, i membri del consiglio di azienda sono però trattati su piede di eguaglianza con quelli del consiglio di amministrazione, sia in rapporto alle prescrizioni di forma (art. 254 del codice di commercio tedesco) sia alle prescrizioni

di sostanza, tra cui primeggia la responsabilità (art. 246-249; art. 312 del codice). In conseguenza di questo principio, la legge determina che ogni estensione o limitazione dei diritti ammessi dallo statuto sociale per i membri del consiglio di amministrazione, deve essere considerata estesa ai membri del consiglio di azienda. Questo elegge nel suo seno, i rappresentanti del consiglio di amministrazione, ma le limitazioni eventualmente stabilite in ogni statuto per l'eleggibilità del consiglio di amministrazione, non hanno valore per i delegati del consiglio di azienda.

Infine, la legge del 5 marzo 1920 stabilisce le funzioni dei consigli di azienda in caso di assunzione al lavoro e di licenziamento. Se, in seguito all'ingrandimento o ad una riduzione dello stabilimento, o dell'introduzione di nuove tecniche, la necessità di assumere o licenziare un gran numero di operai si verificasse, l'imprenditore sarebbe obbligato a mettersi d'accordo, appena possibile, con il consiglio o il comitato d'impresa, che ne farà comunicazione all'ufficio centrale d'informazioni o a quello di collocamento (art. 84). Ogni lavoratore licenziato può, nei cinque giorni seguenti la misura di licenziamento, presentare un reclamo al consiglio degli operai o al consiglio degli impiegati, e in mancanza, al consiglio di azienda; a) se vi è fondato motivo di ritenere che il licenziamento sia dovuto a cause politiche o sindacali; b) se il licenziamento ha avuto luogo senza indicazione di motivo; c) se il licenziamento ha avuto luogo su rifiuto dell'impiegato o del lavoratore di eseguire un lavoro al disopra delle sue forze; d) se la disposizione adottata costituisce una misura eccessivamente rigorosa; e) se il licenziamento ha avuto luogo, senza beneficio di preavviso.

Il consiglio, se considera fondato il reclamo, può avviare trattative con l'imprenditore e, in caso di disaccordo, ricorrere nell'intervallo di una settimana, al tribunale del lavoro, che deciderà definitivamente. Durante le trattative, il lavoratore è allontanato dallo stabilimento, ma ha diritto al salario previsto in caso di riammissione, secondo il giudizio della commissione di conciliazione.

L'imprenditore partecipa alle sedute del consiglio alle quali è invitato e in esse può anche chiedere la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni padronali.

Spetta al consiglio economico di distretto d'intervenire nelle controversie inerenti alla necessità d'istituire una rappresentanza dell'azienda, al diritto di voto, all'eleggibilità e alle elezioni in generale, al funzionamento del consiglio, siccome alle spese per il suo funzionamento.

Una serie di clausole precisissime protegge, nella legislazione tedesca social-democratica, l'autorità dei sindacati e

accorda ai contratti collettivi di lavoro, conclusi dalle associazioni professionali, un diritto di priorità sulle decisioni del consiglio di azienda. L'articolo 8 della legge del 4 febbraio 1920, stabilisce che « le disposizioni della legge non toccano in nulla il diritto che hanno le associazioni economiche di operai e impiegati, di rappresentare gli interessi dei loro membri ». Il legislatore prevede l'invio di delegati dei sindacati nei consigli di azienda o nelle assemblee generali (art. 31 e 47). Un sindacato che conti un aderente nell'impresa, può così delegare un rappresentante con voto consultivo non solo alle assemblee di azienda, ma anche alle sedute del consiglio, se un quarto dei suoi membri lo richiede. D'altra parte — è utile sottolinearlo — a termine del paragrafo 2 dell'art. 31 della legge, l'imprenditore può egli pure reclamare che un delegato delle associazioni professionali cui appartiene, assista alle sedute, in cui egli stesso ha diritto di essere presente. I sindacati hanno dunque, in virtù della legge citata, un diritto personale di ammissione. L'imprenditore non può influenzare la scelta del rappresentante, i sindacati essendo assolutamente liberi nella sua scelta. Inoltre, secondo la dottrina ricevuta all'epoca dell'applicazione della legge, il diritto stesso di proprietà dell'imprenditore deve inchinarsi di fronte a quello dei sindacati di penetrare nella sua azienda, e i rappresentanti dei sindacati, che malgrado l'ordine di un imprenditore rifiutino di lasciare le sue officine, non commettono perciò alcun delitto.

La legge accorda così ai sindacati una definita influenza, benchè le funzioni del consiglio e del sindacato siano diverse e il primo non possa essere considerato come il rappresentante del sindacato nell'officina, nonostante l'appartenenza dei suoi membri a uno o più sindacati.

Secondo l'intenzione medesima dell'art. 165 della Costituzione federale di Weimar (art. 165, par. I) la disciplina delle condizioni di lavoro e di salario deve peraltro interamente restare nelle mani dei sindacati e delle associazioni padronali. E' in conseguenza di questo principio, che l'art. 78, par. 2, della legge sui consigli di azienda, non accorda il diritto ai consigli degli operai e impiegati, di collaborare alla fissazione dei salari e delle altre condizioni di lavoro, che « qualora non esista in simile caso, una convenzione collettiva », e anche allora, soltanto in accordo con le associazioni professionali degli operai interessati. I sindacati debbono, nella misura del possibile, essere invitati alle trattative tendenti alla costituzione di un accordo affinché essi possano utilizzare l'esperienza acquistata in occasione di tale accordo, con un'impresa determinata e applicarlo a situazioni analoghe. Secondo l'art. 78, par. 3 della legge, un regolamento di officina non può essere stabilito in accordo

con l'imprenditore, che nel quadro dei contratti collettivi in vigore. È in virtù dell'art. 62 della legge stessa, non è consentito creare un consiglio d'azienda, e se esista, deve essere sciolto, quando per effetto di una convenzione collettiva dichiarata generalmente obbligatoria, vi è già o deve essere creata un'altra rappresentanza degli operai nell'officina in questione.

Dei contratti collettivi possono modificare la costituzione di un'impresa o i metodi di rappresentanza di questa. In diverse professioni, una regolamentazione-tipo di officina era stata disposta per accordo collettivo.

L'art. 78 par. I della legge, affida ai consigli di azienda o a quelli di operai e impiegati il compito di controllare l'esecuzione dei contratti collettivi. « I consigli sono diventati, in tal modo — scriveva il Flatow (1) — i servitori dei sindacati e quasi un prolungamento del loro braccio, fin nell'officina ».

È noto che la legge tedesca sui consigli di fabbrica segna il punto di conclusione legale di un dissidio, che ebbe talora episodî cruenti, come l'assalto al Reichstag della frazione degli indipendenti, mentre vi si discuteva la legge, e che non fu sedata da quella che comunisti e indipendenti, chiamarono prima « la codificazione della paura » e successivamente, la « codificazione della turlupinatura ». Socialdemocratici e riformisti erano i rappresentanti della tesi sindacale dei consigli di fabbrica, mentre i loro avversari sostenevano quella di una organizzazione autonoma, centrale e locale, dei consigli stessi. I primi consideravano la legge come un avviamento al diritto di autogoverno dei produttori, che la collaborazione fra sindacati e consigli non poteva che perfezionare, gli altri, come un ostacolo alla realizzazione del socialismo, che essi intravedevano possibile attraverso l'autonomia dei consigli di fabbrica dagli organismi sindacali, che avrebbe dovuto essere strumento non solo di azione economica, ma anche di azione politica. Secondo le norme, pubblicate nel primo numero del giugno 1920, dall'organo speciale della Confederazione del Lavoro, per i consigli di fabbrica — la *Betriebsrätezeitung* — i Consigli di fabbrica costituiti in conformità alla legge, in unione con le Camere del lavoro confederali e le Camere locali della Confederazione degli impiegati, venivano raggruppati in una « Centrale confederale dei consigli di fabbrica degli operai e impiegati », per la realizzazione dei loro compiti economici e sociali. A quest'organizzazione, gli estremisti contrapposero una loro organizzazione centrale, che avrebbe avuto lo scopo di raggiungere, mediante i consigli, e non mediante i sindacati, il programma di una repubblica tedesca costituita in unità

(1) FLATOW: *Betriebsräte und Gewerkschaften*.

economica, gestita centralmente, della divisione della Germania in distretti economici, nei quali le persone attive nella produzione sarebbero state raggruppate in organizzazioni distrettuali, e della divisione della produzione in rami per industrie, commercio e trasporti e in gruppi di mestieri autonomi.

Essendo rimasti però i rivoluzionari in minoranza, di fronte alla prima tendenza, il movimento dei consigli di fabbrica, inquadrato dalle organizzazioni sindacali, prevalse e raggiunse una solida organizzazione, che tenne i propri Congressi (a quello del 5-7 ottobre 1920, tenutosi a Berlino, parteciparono ad esempio, 593 delegati, nominati da 15 gruppi d'industrie) e rivolse i suoi studi al perfezionamento della legge, in modo da farla effettivamente diventare « un grado preparatorio dell'autogoverno dei produttori ». In realtà, appena votata la legge, i sindacati tedeschi compresero che un nuovo, doveroso compito s'imponeva a loro, con la necessità di preparare le masse alle funzioni, ch'esse erano chiamate a esercitare nella vita economica e sociale delle aziende. Programmi di studio furono così tracciati, uffici di documentazione istituiti, scuole speciali e giornali, creati. La risoluzione votata al suddetto Congresso di Berlino contiene, fra l'altro, le affermazioni seguenti: « I consigli d'impresa trovano il loro appoggio nei sindacati... L'appoggio sindacale deve essere dato ai consigli, perchè questi non possono compiere la loro missione se non sono sicuri di esso. Una organizzazione particolare dei consigli non è utile nè centralmente, nè localmente, poichè essa paralizzerebbe la rappresentanza efficace degli interessi operai da parte dei consigli e renderebbe difficile l'attività sindacale » (1).

Malgrado che i consigli di fabbrica non avessero soddisfatto, in Germania, tutte le speranze che vi erano state riposte, essi sono stati indubbiamente utili e hanno avuto un'importanza effettiva. I consigli permisero ai datori di lavoro di trattare con un organo responsabile, protessero i lavoratori contro i licenziamenti arbitrari, promossero lo sviluppo della regolamentazione legale del lavoro, diedero importanti risultati anche nel campo dell'istruzione dei lavoratori e della loro educazione politica. I risultati ottenuti, nel campo del controllo della gestione, attraverso l'esame dei bilanci, sono stati invece, negativi. L'inchiesta dell'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori, sui consigli di fabbrica (2) pone in evidenza che i lavoratori non hanno potuto convenientemente usare del loro diritto di esame del bilancio stesso e dei conti dei profitti e delle perdite. « In Germania — vi si legge — i sindacati degli impiegati

(1) FRELECHOUX: *Le contrôle ouvrier dans l'industrie*, p. 100.

(2) Op. cit. p. 56.

si sono trovati nell'impossibilità di farsi un'opinione sulla situazione delle imprese, a causa del modo particolare in cui i bilanci erano presentati; d'altra parte, l'ignoranza degli operai in materia di controllo dei bilanci, ha impedito ai consigli di esercitare, in questo senso, la loro attività ». Nella stessa Inchiesta, il prof. Ludwig Heyde, membro del Consiglio economico provvisorio dell'Impero, scriveva: « La " Società per le riforme sociali " si è occupata più specialmente dell'istruzione dei membri dei consigli di fabbrica... Bisogna naturalmente guardarsi dal farsi illusioni sui risultati, che può avere questa istruzione. E' assai evidente che non si può, a mezzo di semplici corsi, dare a un operaio, la capacità di un padrone. D'altra parte, la contabilità e certe altre materie delicate e speciali della scienza commerciale non possono essere messe alla portata di chi ignori fin le prime nozioni del commercio. La legge sui consigli di amministrazione e quella sui bilanci delle aziende, due leggi complementari della legge tedesca sui consigli di fabbrica, si ispirano ad idee, difficilmente realizzabili nella pratica ».

Con lo scioglimento nel 1933, da parte del regime nazista, dei sindacati operai e padronali, e l'istituzione del « Fronte del lavoro », e con la legge del 20 gennaio 1934 sulla regolamentazione del lavoro nazionale, che abrogava le norme in contrasto, fra cui quelle sui consigli di fabbrica, cessò insieme, l'esistenza della legge tedesca del 1920, e quella dei consigli di fabbrica, che tante speranze avevano suscitato in Germania, prima e dopo la loro costituzione.

La storia non seppellì però, sotto una lagrima e un fiore, quella legge, che ancor oggi appare interessante, e la cui lettura può offrire utili insegnamenti per i paesi nei quali il controllo operaio potrebbe entrare nella via della regolamentazione legale, così come può essere tuttora di attualità la lettura dell'art. 165 della costituzione di Weimar, che conteneva il piano di un grandioso edificio per la creazione di consigli di azienda, di consigli economici distrettuali e di un consiglio economico di Stato, destinati allo studio ed all'esame delle questioni sociali ed economiche, riguardanti gli operai e gli impiegati. Diceva testualmente quell'articolo:

« Gli operai e impiegati sono chiamati a cooperare, con uguali diritti insieme agli imprenditori, al regolamento delle condizioni di paga e di lavoro, siccome a tutto lo sviluppo economico delle forze produttive. Le organizzazioni, da una parte e dall'altra, e i loro accordi, verranno riconosciuti. Gli operai e impiegati, a tutela dei loro interessi sociali ed economici, saranno legalmente rappresentati nei consigli di azienda, come pure nei consigli distrettuali economici e nel Consiglio economico di Stato. I consigli distrettuali ed il Consiglio di Stato si radunano con

le rappresentanze degli imprenditori e di altri circoli altrimenti interessati per l'adempimento di tutti i compiti economici e per una cooperazione nell'esecuzione delle leggi di socializzazione, e devono essere composti in modo che vi siano rappresentati tutti i gruppi professionali corrispondentemente alla loro importanza economica e sociale.

I progetti di legge politico-sociali e politico-economici di importanza fondamentale devono, prima della loro presentazione, essere sottoposti dal governo al parere del Consiglio economico di Stato. Il Consiglio economico di Stato ha il diritto di prendere anche l'iniziativa di simili progetti di legge. Se il Governo non li approva, deve tuttavia presentare tali progetti al Reichstag, esponendo il proprio punto di vista. Il Consiglio economico di Stato può far sostenere da uno dei suoi membri il progetto dinanzi al Reichstag. Ai consigli di azienda economici possono essere deferite funzioni di controllo e di amministrazione nei territori di loro giurisdizione. Spetta esclusivamente allo Stato di stabilire l'istituzione e i compiti dei consigli di azienda ed economici e di regolare i loro rapporti con le altre organizzazioni sociali autonome ».

In realtà, applicazione rigorosa dei principî democratici nella sua prima parte, la Costituzione di Weimar porta nella sua seconda parte, ancora più originale, il segno delle teorie socialiste. Questa è dominata dalla preoccupazione costante di subordinare strettamente l'individuo alla collettività. I diritti individuali non sono garantiti, che nella misura in cui essi si accordano con il benessere e l'interesse sociale. La Costituzione non proclama così soltanto che l'individuo ha il diritto di lavorare: aggiunge che egli ne ha il dovere e che il suo lavoro deve essere quale il benessere della collettività esige.

E' su tali principî appunto, che secondo la costituzione suddetta, deve essere fondata l'*economia collettiva*, cioè la nuova organizzazione economica, chiamata a sostituirsi progressivamente all'antico regime economico.

La Costituzione pone, quindi, sotto il controllo dello Stato, « tutte le ricchezze del suolo e tutte le forze naturali utilizzabili » e logicamente istituisce una *duplice* gerarchia di consigli: consigli operai d'impresa per la difesa degli interessi operai, consigli economici formati dai delegati dei varî gruppi professionali; al vertice della gerarchia, il Consiglio economico del Reich, con un compito consultivo in materia di legislazione economica, e che in questa materia, riceve anche un diritto di iniziativa.

I principî economici della Costituzione di Weimar cominciarono ad essere applicati, in Germania: le industrie del carbone, della potassa e della metallurgia furono nazionalizzate,

cioè organizzate in corpi autonomi sotto la sorveglianza del Reich; alla testa dell'industria del carbone, si trovava il Consiglio nazionale dei carboni, composto di rappresentanti delle società minerarie, degli operai e dei consumatori.

E' tenendo così presente il sistema di Weimar, che il consiglio di fabbrica tedesco sembra costituire l'architrave o il fondamento dell'edificio della rappresentanza professionale, che la costituzione dello stesso nome, aveva eretto, e nella quale alla trasformazione dell'economia in senso socialista, corrispondeva naturalmente, un organo sostanzialmente nuovo e con poteri economici amplissimi, come il consiglio economico di Stato. I *Betriebsräte* sono dunque il primo gradino per arrivare, secondo la legislazione tedesca, a una completa regolamentazione degli organi della rappresentanza professionale, come i consigli economici distrettuali e il consiglio economico di Stato. Principio questo, che altrove sarà portato a conseguenze più vaste, di ordine politico, con la proposta, fatta da alcuni studiosi, di dar posto, in una seconda Camera trasformata, alla rappresentanza diretta dei consigli di fabbrica. Citiamo qui, ad esempio, la tesi esposta dall'Olgiati nel dopo-guerra precedente, in Italia, per una Camera professionale, rappresentativa di consigli di fabbrica e di sindacati, e fiancheggiante la Camera politica (1), e quella formulata durante la seconda guerra mondiale, dall'associazione cattolica inglese: *Sword of spirit*, per la costituzione di consigli di fabbrica in ogni industria, e di un Consiglio generale dell'industria, che dovrebbe coordinare l'attività dei singoli consigli ed i cui rappresentanti dovrebbero essere inclusi « in una seconda Camera riformata ». Notiamo subito, che questa idea di portare in una seconda Camera riformata o in Senato, la rappresentanza dei consigli di azienda e dei sindacati, ci sembra meritare un'attenta considerazione per l'avvenire, ma essa dipende, com'è ovvio, dal riconoscimento giuridico dei consigli di fabbrica o è strettamente legata a quella regolamentazione, che essi riceveranno dalla Costituente o dal Parlamento, sia che vengano giuridicamente disciplinati i consigli di fabbrica, secondo il metodo della costituzione obbligatoria legale, sia che vengano riconosciuti e forniti di personalità civile e di poteri rappresentativi anche ai fini dell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici, i consigli di azienda a base volontaria, per di più a carattere misto.

Fra le leggi, che meritano di essere ricordate e studiate, in vista della regolamentazione legale dei consigli, si trova, seconda in ordine d'importanza a quella tedesca, ma insieme con essa,

---

(1) Op. cit. p. 223.

degnata di speciale interesse, la legge austriaca del 15 maggio 1919, sui consigli di azienda.

Le idee fondamentali, che ispirarono la legislazione austriaca non differiscono da quelle, che guidarono in seguito, la legge tedesca.

La legge austriaca stabilisce che i consigli esercitano le loro attribuzioni in tutte le imprese specificate, a titolo esemplificativo, piuttosto che restrittivo, ma che, tuttavia, sembra concernere tutte le forme possibili di attività industriali e commerciali; contemporaneamente, essa lascia alle imprese che non hanno più di 20, ma almeno 5 lavoratori, i fiduciari, e affida a leggi speciali il compito di regolare l'istituzione dei consigli nelle aziende agricole. Negli uffici pubblici, nelle imprese gestite direttamente dall'ufficio di Stato delle comunicazioni o sottoposte alla sua sorveglianza: ferrovie, navigazione, poste, telegrafi, telefoni, delle istituzioni corrispondenti ai consigli devono essere create mediante accordi speciali fra le amministrazioni interessate e il personale.

Se, in un'officina, diverse professioni siano rappresentate, potranno essere nominati parecchi consigli. Tutti gli operai dei due sessi, in età di 18 anni, e cheentino almeno un mese di presenza nell'officina, e godano dei diritti civili, sono elettori. Per essere eleggibili, occorre essere elettori, avere 24 anni e sei mesi di presenza al lavoro; sono eleggibili e possono entrare per un quarto almeno nei consigli di fabbrica, i membri del comitato direttivo del sindacato interessato. La nazionalità è indifferente. Si eleggono 3 consiglieri per ogni 50 operai, più 1 per ogni 100 o frazione di 100 al disopra di questa cifra fino a 1000, e 1 per frazione di 500 operai al disopra. Il mandato dei consiglieri dura un anno; essi non sono retribuiti, ma indennizzati per le spese o i salari perduti nell'esercizio del loro mandato. Il padrone non può far nulla, che ostacoli il compito dei consiglieri, e gli è vietato di licenziarli per motivi riferentisi all'esercizio delle loro funzioni; non può, inoltre, congedarli per qualsiasi ragione, senza l'avviso del comitato locale di conciliazione. Il consiglio di azienda sceglie i suoi dirigenti, dispone la sua procedura e il suo ordine del giorno e ne dà conoscenza al padrone. Si riunisce una volta al mese, può raggrupparsi con gli altri consigli esistenti nell'officina, ha il diritto di delegare una parte delle sue funzioni a sotto-commissioni; infine, può pubblicare avvisi al personale senza autorizzazione preventiva della direzione.

Le attribuzioni dei consigli di fabbrica sono abbastanza numerose: il consiglio deve controllare e migliorare tutto ciò che riguarda gli interessi industriali, sociali e morali degli operai, senza ostacolare il funzionamento dell'azienda. Esso sorveglia l'esecuzione dei contratti collettivi e li perfe-

ziona, d'accordo con i sindacati, che esso consulta costantemente in tutto quel che concerne le condizioni del lavoro.

A differenza della legge tedesca, i Consigli nominano direttamente, senza aver bisogno di esservi autorizzati con una legge speciale, due rappresentanti nel consiglio di amministrazione e di direzione, che hanno gli stessi diritti e doveri, degli altri membri, che vi rappresentano il capitale, eccettuato il diritto di rappresentanza della società e il diritto alle indennità, che non costituiscono rimborso di spese, e ciò perchè la funzione di membro di un consiglio in Austria, era considerata onorifica, e, come abbiamo visto, essa non produceva che un diritto di rimborso per le inevitabili perdite di salario e le spese effettuate.

Analoghe disposizioni si applicano per i consigli di sorveglianza delle società, là dove esistano, e il cui capitale superi il milione di corone. L'imprenditore deve, a domanda del consiglio dei lavoratori dell'azienda, convocare tutti i mesi, delle riunioni per deliberare sui miglioramenti dell'organizzazione e le direttive dell'azienda stessa. La legge infine, determina che il consiglio dei lavoratori può chiedere annualmente, sotto condizione del più assoluto segreto, comunicazione del bilancio dell'esercizio scaduto, il conto dei profitti e delle perdite e una statistica dei salari. Tuttavia, le disposizioni in vigore riconoscono esplicitamente ai padroni, il diritto di assumere e licenziare gli operai. Il consiglio di fabbrica può, entro otto giorni, reclamare contro il licenziamento deliberato per motivi di ordine politico o per rappresaglia, a seguito della condotta dell'operaio in un consiglio di fabbrica, sia a causa della sua qualità di membro delle organizzazioni sindacali, sia per essersi portato candidato al posto di membro di un consiglio di fabbrica. Ben più: mentre la legge tedesca parla di *reclamo*, da parte del consiglio in caso di licenziamento, quella austriaca riconosce una vera facoltà di *opposizione*, che autorizza a considerare come sospesi i licenziamenti, fino all'interruzione delle trattative. L'ufficio di conciliazione può annullare la misura di licenziamento, e in questo caso, il salario sarà versato senza interruzione all'operaio, o può invece, confermarlo. Ma se il consiglio d'impresa non sostiene il diritto dell'operaio, questo può agire per suo conto, contro il licenziamento. E' inoltre, garantito dal fatto che come consiglieri di fabbrica possono essere eletti, soltanto per non più del quarto, del numero totale, i membri dei direttori e i funzionari delle organizzazioni di operai ed impiegati (art. 5, n. 3); nondimeno, questi ultimi non possono appartenere contemporaneamente a più di un consiglio, mentre la legge tedesca stabilisce che gli elettori

e gli eleggibili debbono appartenere tutti allo stesso stabilimento, che elegge il consiglio.

Secondo il diritto austriaco prima del nazismo, i consigli d'impresa non erano così, che la rappresentanza legalmente organizzata degli operai di un'impresa determinata. Gli organismi ai quali incombevano la fissazione delle condizioni di lavoro e la direzione della lotta degli interessi di classe, in generale, restavano dopo, come prima della legge, i sindacati. Ma l'attività dei consigli di fabbrica era in molti casi, in stretto contatto con quella dei sindacati; in più di un senso, essa ne era il complemento. E tale attitudine di reciprocità dei due organismi era più volte menzionata dalla legge del 1919.

Ai consigli di fabbrica spettavano compiti, che costituivano un'integrazione dell'attività sindacale. Essi dovevano in particolare, sorvegliare l'esecuzione e la fedele osservanza dei contratti collettivi di lavoro, e potevano inoltre, d'accordo con i capi delle aziende, completare su questo o quel punto, le disposizioni del contratto. La legge sui consigli di fabbrica assicura espressamente a questi accordi complementari, « il valore di contratto collettivo » (par. 3). Poteva, del resto, trattarsi soltanto, in questa occasione, di certi punti del contratto collettivo, la cui particolare disciplina fosse stata lasciata alle cure del consiglio, in virtù del contratto medesimo. Ma questa disciplina doveva effettuarsi in collaborazione coi sindacati operai e le organizzazioni d'impiegati, e le organizzazioni padronali potevano, eventualmente parteciparvi. Inoltre, non esistendo ancora contratti collettivi di lavoro, i consigli di azienda dovevano preparare loro la via, ognuno nel suo campo proprio (par. 3, 2°) e facilitare pertanto il compito dei sindacati. Quando il tasso dei salari e dei guadagni non fosse stato regolato dal contratto collettivo, esso non poteva essere fissato che « dopo il consenso del consiglio di fabbrica e con la partecipazione dei sindacati operai e delle organizzazioni padronali » (par. 3, 3°): vi è qui ancora una collaborazione dell'associazione professionale col consiglio di azienda. Per quanto riguarda la regolamentazione del lavoro nelle imprese, se essa non era oggetto di un accordo fra le organizzazioni padronali ed operaie, occorre il consenso del consiglio di fabbrica, che una volta di più, assolveva funzioni sindacali. E poichè, d'altronde, i consigli di fabbrica erano chiamati dalla legge « a tutelare e difendere gli interessi economici, sociali e morali degli operai e degli impiegati all'interno dell'azienda dove essi si esercitano », si può concludere che secondo la legge austriaca, i consigli di fabbrica fossero propriamente consigli esecutivi, in ogni impresa, della politica sindacale.

Come hanno funzionato i consigli di fabbrica in Austria?

E. Adler lo ha ricordato in due lunghi articoli, pubblicati nel marzo e nell'aprile 1927, nella *Revue internationale du travail*. « I consigli di fabbrica — egli diceva, concludendo — hanno già in una certa misura subito la prova del tempo e si può fin d'ora affermare che l'hanno sopportata onorevolmente. Senza dubbio, la speranza concepita dai lavoratori che essi sarebbero stati uno strumento di socializzazione economica, non si è realizzata. Delle due funzioni fondamentali loro assegnate dalla legge: la difesa degli interessi dei lavoratori e la partecipazione alla direzione delle imprese, la seconda è rimasta lettera morta o quasi ». L'inchiesta, già citata, dell'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori, ce ne dà la chiave: « La partecipazione dei consigli di fabbrica alla direzione economica delle imprese — osservava in un suo documentato studio, il dott. Hanusch, presidente della Camera degli impiegati e operai di Vienna, ex ministro del lavoro — ha avuto sin qui a soffrire della mancanza di competenza dei membri dei consigli. Soltanto qualche consigliere-impiegato è stato abbastanza qualificato per esaminare un bilancio o verificare un conto di profitti e perdite. Il successo, ottenuto dai consigli di fabbrica su questo terreno, non è stato brillante. Bisogna pure aggiungere che le società per azioni, che debbono accettare nel loro consiglio di amministrazione, due membri dei consigli di fabbrica, si sono accordate per nascondere a questi ultimi, il segreto dei loro affari; esse hanno organizzato, ad esempio, in certi casi importanti, delle sedute private di un comitato esecutivo ridotto, scelto fra il consiglio di direzione od hanno riunito il consiglio di direzione in sedute, da cui i membri dei consigli d'impresa erano esclusi. Di più, le società per azioni hanno posto i membri dei consigli d'impresa nell'imbarazzo, rifiutando, malgrado le disposizioni della legge, di pagare le spese speciali, che determinava, per questi ultimi, l'esercizio della loro funzione di membri del consiglio di amministrazione. Allorquando, come avviene spesso, le sedute del consiglio di amministrazione non hanno luogo presso la sede del consiglio di fabbrica, i membri di quest'ultimo devono pagare le loro spese di viaggio e di soggiorno. Quantunque la legge austriaca, al fine di prevenire ogni tentativo di corruzione, non autorizzi i membri di un consiglio di amministrazione a percepire dei *tantièmes* (o compensi percentuali) deriva tuttavia dalla legge stessa, che le spese fatte dai membri dei consigli di fabbrica devono esser loro rimborsate dalla società. L'ingerenza del capitale straniero nelle grandi società austriache ha qui una parte specialmente importante. L'associazione stretta di certe imprese austriache con altre imprese, situate in Germania, in Cecoslovacchia e anche, in ultimo luogo, nei paesi dell'Europa

occidentale, ha avuto per conseguenza il trasferimento della sede dei consigli di amministrazione fuori del territorio austriaco e il rifiuto, formulato dai consigli di amministrazione, di accettare i rappresentanti dei consigli d'impresе austriache alle loro sedute. E' del pari in questo senso, che i tribunali austriaci hanno reso le loro sentenze » (1).

Non possiamo perciò dire in qual misura all'insuccesso degli sforzi operai alla partecipazione alla gestione, mediante i consigli di fabbrica, abbia contribuito la loro inesperienza, e in quanta parte ne siano invece responsabili le società per azioni austriache.

La Cecoslovacchia aveva tre principali leggi sui consigli d'impresa: quella del 25 febbraio 1920, per le imprese minerarie, occupanti più di cento lavoratori, e che creava dei consigli misti, composti di sette membri, di cui due nominati dagli operai, uno dagli impiegati e gli altri quattro dall'imprenditore; l'altra dello stesso giorno, stesso anno, sui consigli d'impresa e i consigli distrettuali nell'industria mineraria; la terza, del 12 agosto 1921, sulle commissioni d'impresa in tutte le industrie e commerci, ad eccezione di quelli di Stato.

Ai consigli misti potevano essere elette tutte le persone, che avessero lavorato almeno due anni negli stabilimenti dell'impresa e durante quattro anni nelle miniere del bacino in questione, aventi più di 30 anni e in possesso del diritto di voto amministrativo. I membri del consiglio rimanevano in carica due anni. La prima legge stabiliva un prelievo del 10 % dei profitti netti dei proprietari delle miniere, in favore del personale. Esso doveva essere adibito a fini d'interesse generale per il personale stesso, e il suo ammontare era calcolato dal consiglio. L'imprenditore doveva presentare a quest'ultimo: 1) un rapporto trimestrale sull'andamento commerciale dell'impresa; 2) un rapporto annuale sui risultati della gestione dell'anno precedente; 3) un bilancio dei profitti e delle perdite; 4) il prodotto di ripartizione dei profitti netti. I membri del Consiglio dovevano mantenere il più assoluto segreto sul rapporto relativo all'andamento della gestione commerciale e sul bilancio, sotto pena della decadenza del consiglio.

Per la seconda legge, in ogni impresa in cui lavorassero almeno 20 operai ed esistente almeno da sei mesi, doveva esservi un consiglio d'impresa, composto da 3 a 71 membri, secondo il numero dei lavoratori occupati, e per ogni 5 membri, doveva esservi sempre un rappresentante degli impiegati. Nelle imprese occupanti più di 100 persone, l'elezione, a voto diretto e segreto, come nelle altre, avveniva secondo il principio della

---

(1) Op. cit. p. 85

rappresentanza proporzionale. L'elezione dei rappresentanti degli impiegati e dei lavoratori avveniva separatamente. Potevano votare tutti coloro, che avessero lavorato almeno tre mesi nell'impresa e avessero più di 18 anni; eleggibili erano coloro che avessero lavorato almeno sei mesi nell'impresa e per tre anni nelle imprese minerarie del distretto, in cui essa si trovava, che non fossero minori di 24 anni e avessero il diritto di voto amministrativo. Potevano essere eletti, a condizione di reciprocità, anche gli stranieri. Il consiglio rimaneva in carica due anni e poteva essere sciolto, a richiesta scritta dei due terzi dei votanti. In questo caso, entro 15 giorni dalla domanda di scioglimento, le autorità del distretto minerario indicavano nuove elezioni. La funzione di consigliere d'impresa era onoraria, salvo la liquidazione di un'indennità per la perdita di salario. Impiegati e lavoratori non potevano essere licenziati, che con l'approvazione del tribunale di arbitrato. Un tecnico e un impiegato commerciale partecipavano, per conto dell'impresa, come specialisti, al consiglio.

Il consiglio d'impresa aveva i compiti seguenti: 1) sorveglianza dell'applicazione delle norme sulla protezione degli operai e dei regolamenti di lavoro; 2) proposte per il miglioramento dell'andamento dell'impresa; 3) sorveglianza sull'applicazione dei contratti di lavoro; 4) intervento per il mantenimento dell'ordine e della disciplina; 5) controllo del licenziamento degli operai; 6) amministrazione delle opere di beneficenza per il personale; 7) esame del bilancio annuale.

Il consiglio distrettuale era eletto dai consigli dell'impresa, appartenenti allo stesso distretto. Era composto da 10 a 35 membri eletti per due anni, col principio della rappresentanza proporzionale. I compiti dei consigli distrettuali erano i seguenti: 1) stabilire le direttive dell'azione dei consigli d'impresa del distretto; 2) decidere sui conflitti fra le direzioni e i consigli d'impresa; 3) collaborare all'introduzione di un regolamento unico di lavoro per il distretto, che non poteva essere modificato che con l'assenso del consiglio distrettuale; 4) intervenire nella stipulazione dei contratti collettivi; 5) occuparsi del collocamento della mano d'opera; 6) intervenire nella determinazione dei prezzi del carbone; 7) decidere dell'impiego della percentuale dei profitti netti, assegnata al personale.

Erano istituiti, accanto ai consigli distrettuali, consigli di impiegati, costituenti organi speciali, composti da 3 a 6 membri, con i compiti seguenti: 1) ricevere le doglianze degli impiegati e agire nel loro interesse; 2) controllare i licenziamenti; 3) cooperare all'amministrazione delle spese di beneficenza per gli impiegati; 4) intervenire nella stipulazione dei contratti

collettivi per gli impiegati. Le spese dei consigli d'impresa e dei consigli distrettuali erano ricoperte da ritenute sui salari e gli stipendi.

Vi era poi una legge procedurale sulle elezioni dei consigli d'impresa e dei consigli distrettuali, del 18 maggio 1920 (elezioni a scrutinio di lista effettuate sotto la direzione di uffici elettorali nominati dalle autorità distrettuali, su proposta dei sindacati dei lavoratori e degli impiegati, con liste presentate sia dai sindacati, sia da un certo numero di operai) e una legge del 25 febbraio 1920 sui tribunali di arbitrato per le miniere, che avevano le seguenti attribuzioni: 1) decidere in appello sulle sentenze dei consigli d'impresa in materia di salari, di provvedimenti disciplinari e di licenziamenti; 2) decidere in appello sulle sentenze dei consigli distrettuali in proposito, e sui conflitti fra la direzione e il consiglio d'impresa. I membri dei tribunali, nominati su proposta delle organizzazioni interessate e col consenso del Ministero dei lavori pubblici, erano 9: 3 rappresentanti degli imprenditori, 3 degli impiegati, 3 degli operai.

In tutte le imprese occupanti almeno 50 persone, la legge del 12 agosto 1921 crea un comitato d'impresa da 3 a 20 membri, eletto da tutti gli operai dell'età di 18 anni, aventi tre mesi di presenza nell'impresa e in possesso dei loro diritti civili. Per essere eleggibili, occorre avere 26 anni e un anno di presenza, tre anni di esercizio del mestiere e la nazionalità cecoslovacca. I comitati partecipano all'elaborazione di ogni contratto o regolamento che interessi la vita operaia e il lavoro; ne sorvegliano l'esecuzione, siccome l'applicazione delle leggi sociali, e funzionano come organi di conciliazione e di arbitrato. Essi cooperano con la direzione al mantenimento della disciplina, all'amministrazione delle opere sociali della ditta. Nei grandi stabilimenti, cioè quelli che occupano 500 operai o 50 impiegati, il comitato possiede, inoltre, il diritto di esaminare i conti, i bilanci e i documenti commerciali degli esercizi decorsi. Nelle società anonime, il cui capitale raggiunga almeno un milione di corone, esso invia un delegato al consiglio di amministrazione, ma senza voto deliberativo.

In realtà la legge del 1921 fu votata in un'atmosfera diversa dalla prima e le sue disposizioni se ne risentono. Leggiamo nella monografia di Josef Bérenek, direttore del giornale dei consigli d'impresa della repubblica cecoslovacca, inserita nell'inchiesta citata dell'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori, che la legge, ad esempio, fu chiamata legge sui comitati d'impresa, per segnare la differenza tra questi comitati e i *consigli* d'impresa, funzionanti già da tempo nell'industria mineraria, e ciò perchè « ai rappresen-

tanti borghesi dei corpi legislativi, la parola perfino di comitato d'impresa era sembrata troppo spinta. Altri sacrifici più importanti di quello della denominazione della legge, dovettero fare gli operai. La legge recava in primo luogo, che non può essere creato un comitato di impresa, che nelle aziende con almeno 30 operai impiegati durante tutto l'anno, a differenza delle leggi austriaca e tedesca, secondo cui i comitati d'impresa possono essere creati nelle imprese, che impiegano una ventina di operai. Di più, la legge cecoslovacca non disciplina la modalità della rappresentanza degli operai nelle imprese con meno di 30 operai, imprese specialmente considerate dalle leggi austriaca e tedesca, che prescrivono in queste imprese di piccola importanza, l'elezione di un uomo di fiducia ».

Anche le leggi cecoslovacche consacrano il diritto preminente delle organizzazioni professionali di stipulare il contratto collettivo, riservando ai consigli e comitati d'impresa, un semplice diritto di cooperazione con quelle organizzazioni. A termini, infatti, dell'art. 19 della legge del 25 febbraio 1920, relativa ai consigli d'impresa e di distretto nelle miniere, i consigli di distretto in particolare, sono tenuti a « cooperare alla conclusione dei contratti collettivi, che determinano il tasso dei salari e le condizioni di lavoro, e di vegliare all'esecuzione di tali contratti ».

Il paragrafo 3 della legge sui comitati d'impresa del 12 agosto 1921, autorizza questi comitati (come faceva anche la legge austriaca del 1919, sui consigli d'impresa) a « intendersi, cooperando con le organizzazioni professionali di padroni e di operai, per aggiungere clausole addizionali ai contratti collettivi intervenuti tra le organizzazioni in questione, nella misura in cui questi contratti lo permettono ». Vi è qui un riconoscimento esplicito del diritto delle associazioni professionali, di concludere contratti collettivi. Anche quando si tratta di accordi relativi alla disciplina del lavoro, la legge (par. 3 a) accorda la priorità al contratto collettivo concluso tra le organizzazioni professionali, prima dell'intervento eventuale del comitato d'impresa competente.

Secondo la *Socialni Revue*, organo del Ministero della Previdenza Sociale e dell'Istituto sociale di Praga, i membri dei consigli d'impresa, nonostante la situazione economica sfavorevole, si erano accresciuti nel 1924, di 191 unità, raggiungendo il totale di 1823.

In Norvegia, la legge del 23 luglio 1920 prescriveva che in tutte le imprese con almeno 50 operai, privati o pubblici, comprese in quelle, indicate nella legge sulla protezione degli operai nelle imprese industriali, o che gestissero ferrovie, tranvai, telegrafi e telefoni, erano istituiti consigli d'impresa, se almeno

il quarto degli operai impiegati lo stimassero utile. Con decreto reale, l'applicazione della legge poteva essere estesa alle imprese, che non rientravano nelle suddette due categorie.

Il consiglio, composto di 2 a 10 operai, di età superiore a 21 anni, e possibilmente con un'anzianità di servizio di almeno due anni, rimaneva in carica un anno. Il numero dei suoi componenti era deciso all'inizio delle operazioni elettorali o in un'assemblea speciale degli elettori, cioè gli operai con 18 anni di età, esclusi il direttore, il personale amministrativo, i tecnici retribuiti al mese o ad anno.

L'industriale, quando si tratta: a) d'introdurre cambiamenti importanti nell'officina, e per conseguenza, nel regime del lavoro; b) di deliberare sui salari, l'orario di servizio, la locazione d'opere, l'organizzazione del lavoro a causa della riduzione di esso, i congedi ed altre condizioni, che potrebbero influire sul mercato di lavoro, ivi compreso l'acquisto di materie prime; c) di elaborare o modificare i regolamenti di fabbrica; d) di decidere sulle questioni relative alle istituzioni di beneficenza per gli operai, casse di previdenza, case operaie, partecipazione eventuale ai profitti, è obbligato a provocare l'avviso della commissione, che non è, tuttavia, deliberativo. In ogni caso, se ciò non sia possibile, egli deve portare, nel più breve termine, a conoscenza del consiglio, la misura adottata. In quanto concerne le direttive, i metodi amministrativi, l'assunzione o il licenziamento degli operai, l'imprenditore ha nondimeno piena autorità, dopo un esame ponderato delle responsabilità inerenti.

Le riunioni del consiglio, se abbiano luogo durante le ore di lavoro, non possono determinare per i membri di esso, una perdita di salario. I consiglieri sono tenuti al segreto e il licenziamento ne deve essere giustificato da seri motivi. Il consiglio d'impresa ha facoltà di funzionare come organo di conciliazione nelle controversie fra padroni ed operai, relative alle condizioni di lavoro o al licenziamento degli operai. Esso non ha però facoltà di decidere in materia di licenziamenti, a meno che non si occupi della questione, a proposito di un arbitrato, esplicitamente chiesto dalle due parti. Non può, inoltre, deliberare sull'introduzione delle nuove tecniche, nè esaminare i registri o i bilanci industriali.

In una memoria presentata nel 1923, all'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori, dal dottor Dahl, consigliere alla Suprema Corte norvegese di giustizia e presidente della sezione norvegese di tale Associazione, è detto, fra l'altro, a proposito della legislazione in vigore nel suo paese: «Le diverse esperienze (inglese e americane) sui comitati di fabbrica, tendono a dimostrare che il

problema della partecipazione degli operai alla direzione delle imprese non può essere risolto in modo effettivo che per via legislativa. La Norvegia è stato il primo paese che, in questo campo, abbia seguito l'esempio dell'Europa centrale... I padroni sembrano, in generale, aver male accolti i comitati operai, perchè li considerano come organizzazioni di lotta, rivolte contro di essi. Gli operai hanno fin qui, manifestato scarso interesse per i comitati, perchè la legge accordava, a loro avviso, troppo poca influenza ai comitati nella direzione dell'impresa. I sindacati hanno incoraggiato la creazione dei comitati; essi hanno, tuttavia, insistito sulla necessità di trasformarli in consigli d'impresa, che posseggano un vero diritto di partecipazione alla direzione dell'impresa stessa... Ho l'impressione nettissima che l'attività dei comitati operai non ha dato che risultati mediocri. Finchè gli operai non avranno che un voto *consultivo* ed esprimeranno avvisi, di cui gli imprenditori potranno non tener conto, non si potrà sperare che gli operai si interesseranno vivamente ai comitati, che li rappresentano... Se si vuole che i comitati rappresentativi degli operai contribuiscano a stabilire relazioni cordiali fra capitale e lavoro, e a favorire l'aumento della produzione è necessario, a mio avviso, trasformare i comitati attuali di operai in veri consigli d'impresa, *suscettibili di partecipare realmente alla direzione dell'impresa*, almeno in ciò che concerne le questioni interessanti il benessere dei lavoratori. »

Nel Lussemburgo, un decreto dell'8 maggio 1925, aveva ristabilito i consigli d'impresa, creati una prima volta alla fine del 1920 e soppressi in marzo 1921. La loro competenza involge le questioni relative ai contratti di lavoro, alle installazioni industriali e tecniche, ai salari e alle altre condizioni di lavoro. Essi devono ricevere un preavviso di ogni licenziamento collettivo, che colpisca un gran numero di lavoratori. Debbono essere intesi sulla fissazione dei salari, la conclusione dei contratti collettivi, la disciplina dei congedi; le questioni relative all'apprendistato, alla modificazione o all'elaborazione dei regolamenti di officina. In materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie, essi sottomettono le loro proposte agli ispettori del lavoro.

Anche in Jugoslavia (legge del 18 febbraio 1922) e in Estonia (legge del 10 luglio 1931) si avevano consigli d'impresa, legalmente disciplinati.

Riassumendo questa parte del nostro rapporto, si constata che in due grandi paesi, la Russia e la Germania, i consigli di fabbrica o d'impresa o avevano perduto ogni valore d'iniziativa, o come in Germania, dove pur prima del nazismo, la loro importanza era tuttavia sensibilmente diminuita, erano stati

soppressi. In Austria, i consigli di impresa hanno anch'essi subito le conseguenze della situazione politica e avuto egual sorte che in Germania. Solo in Cecoslovacchia, in Norvegia, in Jugoslavia, in Lussemburgo e in Estonia erano ancora in vigore, secondo un rapporto dell'Ufficio internazionale del lavoro, presentato alla Conferenza internazionale del lavoro del 1940, sui metodi di collaborazione fra i poteri pubblici, le organizzazioni professionali padronali ed operaie, le suddette regolamentazioni legali dei consigli d'impresa, benchè — aggiungeva quel rapporto — la loro importanza pratica non fosse dovunque la stessa.

La Francia, fra i grandi paesi, ha ora anch'essa i suoi comitati d'impresa. Essi sono la conclusione di una lunga evoluzione di pensiero e di istituti, che ci obbliga a seguirvi, seppure con una certa brevità, il problema della partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa, prima e dopo l'ultima guerra.

Il problema della partecipazione operaia alla gestione in Francia si è posto, in un primo tempo, in connessione a quello della partecipazione agli utili dell'azienda.

Varie leggi hanno tentato d'introdurre, in questo paese, la partecipazione ai benefici. La legge del 1919 sulle miniere non consentiva la loro concessione che a durata limitata e a condizione di retrocedere una parte degli utili agli operai, lasciati liberi di disporre, sia come versamento individuale, sia mediante l'acquisto di azioni di lavoro, sia come versamento in una cassa autonoma di minatori. Del pari, la legge del 12 novembre 1921 sulla riorganizzazione delle ferrovie, istituiva la partecipazione agli utili per gli agenti delle ferrovie, raggruppati in una società commerciale cooperativa del personale; il loro delegato possedeva, inoltre, un diritto di accesso al Consiglio superiore delle ferrovie. Su di un terreno, che si prestava singolarmente a questa esperienza, la legge del 18 dicembre del 1915 sulle società cooperative di produzione, aveva già istituita obbligatoriamente la partecipazione ai benefici anche a profitto degli operai assunti posteriormente dalla società. Queste realizzazioni legislative nel campo della partecipazione agli utili, ponevano il problema del controllo alla gestione, ma non lo affrontavano di fronte.

La legge del 28 aprile 1917 sulle società anonime a partecipazione operaia intendeva, al contrario, associare direttamente i salariati alla gestione dell'impresa. Per essa, gli operai detentori di azioni di lavoro, sono obbligatoriamente raggruppati in una società cooperativa di mano d'opera, che ha il diritto di delegare parecchi dei suoi membri al Consiglio di amministrazione dell'azienda. Il regime istituito da questa legge, non ha avuto il successo sperato dai suoi promotori. Essenzialmente facoltativo

e basato sull'impresa isolata, esso incontra contemporaneamente, l'ostilità dei padroni e quella dei salariati: i padroni temono il diritto d'ingerenza nell'amministrazione interna dell'azienda; gli operai stimano che il controllo non potrà esercitarsi che sulla base nazionale, sotto la direzione della loro organizzazione centrale. Sotto quest'ultima forma, il problema ha continuato, infatti, a porsi fino alla legge del 24 giugno 1936 sulle convenzioni collettive, che prevedeva l'istituzione dei delegati del personale e più tardi, fino all'ordinanza sui comitati d'impresa del 22 febbraio 1945.

Un tentativo parziale di risolverlo era stato compiuto già durante le ostilità, nel periodo della prima guerra mondiale: in applicazione del decreto del 17 gennaio 1917 sulla disciplina dei conflitti collettivi e in virtù della circolare dell'11 giugno 1917 del ministro delle armi e munizioni, [Alberto Thomas, erano stati istituiti delegati di officina, eletti dall'insieme dei lavoratori dell'impresa, allo scopo di vegliare al miglioramento delle condizioni di lavoro e di prevenire conflitti. Ma occorre far notare che questi delegati non esercitavano il loro controllo a titolo di delegati sindacali, ma di mandatari della mano d'opera dell'impresa.

Per molti anni, la questione rimase stazionaria. La Confederazione francese del lavoro (C.G.T.) si limita, nel 1923, a reclamare per il momento, l'organizzazione del controllo sociale sulle imprese. Nel Congresso di quell'anno, essa fissa come segue, i punti, su cui dovrebbe portare il controllo operaio: assunzione e licenziamento, controllo dell'applicazione dei contratti collettivi (salari, durata del lavoro, disciplina, sanzioni, ecc.) applicazioni delle leggi sociali. La risoluzione adottata indica che limitando la rivendicazione a questi tre punti, « i salariati saranno certi di trovare nel loro seno, tutti gli elementi illuminati e competenti per assicurare equamente questo primo controllo indispensabile ».

Ma questo controllo in materia di assunzioni e di licenziamenti, è diventato in seguito, parte integrante di un piano più vasto, che attraverso un controllo generale sulla produzione, mira ad attuare una politica di nazionalizzazioni delle industrie-chiave, a difetto di una socializzazione integrale, giudicata impossibile, allo stato attuale delle cose, come nel 1937 scriveva Jouhaux.

Secondo un organizzatore operaio francese, Marcel Roy, segretario della Federazione dei metalli, in un articolo pubblicato nel dicembre 1936, dall'organo dell'Unione dei metalli: « La prova della situazione esatta delle imprese è necessariamente difficile a fare, finchè non esiste il controllo sulla produzione, da parte delle organizzazioni operaie. Il padronato avrà sem-

pre un compito predominante finchè conserverà in suo possesso il controllo dell'economia. In che può essere abusivo che degli operai, passando la loro vita a produrre ciò che è indispensabile all'esistenza degli uomini, sviluppando con le loro capacità e le loro conoscenze, le ricchezze della collettività nazionale, reclamino il controllo della loro produzione?... Il controllo operaio è divenuto il corollario indispensabile della convenzione collettiva; non è soltanto il controllo sulle assunzioni e i licenziamenti del personale in un'officina, è il mezzo di esercitare nei minimi angoli dell'attività dell'impresa, il diritto che posseggono i lavoratori alla gestione dell'impresa... L'officina sostituirà il governo. Non è questa una formula vuota di senso: è un programma, ma resta a realizzarlo ».

Sui rapporti fra la convenzione collettiva e controllo, il deputato socialista, oggi ministro, André Philip, professore alla facoltà di Lione, in una conferenza da lui fatta nel 1937 all'Istituto superiore operaio, e pubblicata dalla Confederazione francese del lavoro, sul rinnovamento delle convenzioni collettive di lavoro, dichiara, dopo avere esposta l'evoluzione delle convenzioni di lavoro in Inghilterra e agli Stati Uniti:

« A misura che si assiste allo svolgersi delle convenzioni collettive di lavoro in questi paesi, ci si accorge che inevitabilmente, esse sono spinte a porre il problema dell'assunzione e del licenziamento degli operai. Insisto su ciò, perchè credo che questo sia uno dei più gravi problemi attuali. Non vi è convenzione collettiva, se non vi è, in pari tempo, almeno in una certa misura, un inizio di controllo operaio sulle assunzioni e i licenziamenti. Se esso manca, inevitabilmente, la convenzione collettiva, per quanto perfetta essa sia su altri elementi, crolla dalla base... E' dunque necessario ottenere garanzie precise contro i licenziamenti... La convenzione collettiva di lavoro non deve mirare soltanto ai salari e alle convenzioni di lavoro. Essa deve mirare anche e soprattutto — senza di che, essa precipita — a tutti i problemi di disciplina, di assunzione e di licenziamento degli operai. Occorre che nessuna sanzione possa essere presa contro un operaio dal padrone, ma esclusivamente da un arbitro ». E il Philip rileva: « Occorre si comprenda che le regole della disciplina sfuggono ora al padronato e devono essere stabilite in comune dalle organizzazioni sindacali, operaie e padronali. E' questa la grande novità della rivoluzione di giugno (che segnò l'avvento del Fronte popolare); è ciò che i padroni non vogliono ancora accettare; è la minaccia a quello che essi considerano come la loro autorità suprema, che è precisamente quella che non può più sussistere nel mondo in cui oggi viviamo ». Queste tendenze orientatrici della massima organizzazione operaia francese, spiegano perchè il problema dei delegati del personale

sia stato regolato dal legislatore, in Francia, precisamente in occasione delle convenzioni collettive. La legge su di esse, del 24 giugno 1936, stipulava così, che ogni convenzione suscettibile di venire estesa ai terzi, doveva prevedere l'istituzione negli stabilimenti, occupanti più di dieci persone, di delegati eletti, nel suo seno, dal personale, aventi qualità per presentare alla direzione dei reclami individuali che non fossero stati direttamente soddisfatti, relativi all'applicazione delle tariffe di salari, del codice del lavoro ed altre leggi e regolamenti concernenti la protezione operaia, l'igiene e la sicurezza. Questi delegati eletti potevano, a loro domanda, farsi assistere da un rappresentante del sindacato della loro professione.

Col decreto del 12 novembre 1938, lo statuto dei delegati del personale fu sanzionato dalla legge. A termini di questa regolamentazione, i delegati hanno per compito di trasmettere alla direzione tutti i reclami individuali o collettivi, relativi alle condizioni di lavoro, cioè specialmente alla regolamentazione del lavoro, all'igiene e alla sicurezza dei lavoratori.

I delegati — titolari e supplenti — sono eletti a scrutinio segreto e a maggioranza dei voti per ognuna delle categorie, che formano oggetto di una convenzione collettiva distinta. Se non vi sia convenzione collettiva, i salariati sono ripartiti in due categorie: operai e collaboratori.

Quando l'importanza degli effettivi di uno stabilimento comporta l'elezione di parecchi delegati titolari e supplenti della stessa categoria, le convenzioni collettive applicabili allo stabilimento, e in mancanza, un regolamento interno, devono prevedere la ripartizione dei delegati tra officine o gruppi di servizi, specialità professionali o gruppi di specialità professionali.

Il regime legale dei delegati del personale fu profondamente modificato da un decreto-legge del 10 novembre 1939 che sostituisce al principio elettivo, il principio della designazione dei delegati, da parte delle organizzazioni professionali. Secondo il decreto, è posto fine al mandato dei delegati del personale in funzione, eletti in applicazione del decreto del 12 novembre 1938, della legge del 24 giugno 1936 e delle disposizioni delle convenzioni collettive, relative allo stesso oggetto. Per la durata delle ostilità, in ogni stabilimento occupante almeno 100 salariati, la o le organizzazioni operaie più rappresentative avrebbero designati uno o più delegati. Le disposizioni del decreto-legge non si applicavano alle miniere, alle ferrovie e alla marina mercantile.

L'ordinanza del 22 febbraio 1945 ha istituiti i comitati d'impresa in tutte le imprese industriali e commerciali, qualunque sia la forma giuridica, che impieghino abitualmente, in uno

o più stabilimenti, almeno 100 salariati. Il ministro del lavoro e della sicurezza sociale, il ministro della produzione e gli altri ministeri interessati possono costituire tali comitati, nelle imprese che occupino menò di 100 salariati, negli uffici ministeriali, nelle professioni libere, nelle società civili non aventi carattere industriale o commerciale, nei sindacati professionali e nelle associazioni di qualunque natura. Nel campo sociale, il comitato deve: *a)* cooperare con la direzione per il miglioramento delle condizioni collettive di lavoro del personale; *b)* assicurare o controllare la gestione di tutte le istituzioni sociali, stabilite nell'impresa a favore dei salariati o delle loro famiglie.

In quello economico, il comitato d'impresa esercita, a titolo consultivo, le seguenti attribuzioni: *a)* studia tutti i suggerimenti presentati dal personale allo scopo di aumentare la produzione e migliorare il rendimento dell'impresa e propone l'applicazione dei suggerimenti adottati. Può formulare voti sull'organizzazione generale dell'impresa; *b)* propone a vantaggio dei lavoratori, che abbiano apportato con la loro iniziativa o le loro proposte, una collaborazione particolarmente utile all'impresa, quelle ricompense, che sembrano a suo avviso, meritate; *c)* deve essere informato dei problemi interessanti l'organizzazione, la gestione e l'andamento generale dell'impresa. Il capo dell'impresa dovrà fare almeno una volta l'anno, una esposizione d'insieme sulla situazione e l'attività dell'impresa e sui suoi progetti per l'esercizio successivo.

Nelle imprese che hanno forma di società anonima, la direzione è obbligata a comunicare al comitato, prima della presentazione all'assemblea generale degli azionisti, il conto profitti e perdite, il bilancio annuale e il rapporto dei sindaci e gli altri documenti, che saranno presentati all'assemblea generale degli azionisti. Uno dei sindaci dovrà essere obbligatoriamente scelto dall'assemblea generale in una lista preparata dal comitato d'impresa e comprendente tre nomi di sindaci autorizzati dalle Corti d'appello, ed appartenenti all'ordine degli esperti contabili. Il comitato d'impresa può convocare alla riunione che dedica all'esame dei documenti summenzionati, i vari sindaci, o farsi assistere in particolare, dal sindaco di cui ha proposto la nomina. Esso riceve le loro spiegazioni sulle diverse voci di questo documento e sulla situazione finanziaria dell'impresa. Può formulare tutte le osservazioni utili che saranno obbligatoriamente trasmesse all'assemblea generale degli azionisti, contemporaneamente al rapporto del consiglio di amministrazione.

Il comitato d'impresa comprende il capo dell'impresa o il suo rappresentante e una delegazione del personale composta di 5 delegati titolari e supplenti, nelle imprese occupanti da 100 a 500 salariati; di 6 delegati titolari e 4 supplenti, in quelle

occupanti da 501 a 1000 salariati; di 7 delegati titolari e 4 supplenti, in quelle occupanti da 1001 a 2000 salariati; di 8 delegati titolari e 5 supplenti, in quelle che contano oltre 2000 salariati. Per le imprese aventi meno di 100 salariati, sarà stabilito il numero dei delegati.

I rappresentanti del personale sono eletti, da un lato, dagli operai e dagli impiegati, dall'altro, dagli ingegneri, capi-servizio, sorveglianti e personale parificato, in base a liste stabilite dalle organizzazioni sindacali più rappresentative per ogni categoria del personale.

La ripartizione dei seggi fra le diverse categorie e la ripartizione del personale nei collegi elettorali saranno oggetto di un accordo fra il capo dell'impresa e le organizzazioni sindacali interessate.

Nelle imprese che occupano più di 500 salariati, gli ingegneri ed i capi-servizio avranno almeno un delegato titolare, scelto da loro. Sono elettori i salariati dei due sessi, di nazionalità francese, che abbiano compiuto i 18 anni, abbiano lavorato almeno 12 mesi nell'impresa e non abbiano subito alcuna delle condanne previste agli articoli 15 e 16 del decreto organico del 2 febbraio 1852. Eleggibili sono, ad eccezione degli ascendenti, discendenti, fratelli e affini dello stesso grado del capo d'impresa, gli elettori sopra designati, che abbiano compiuto 25 anni, sappiano leggere e scrivere ed abbiano lavorato nell'impresa da almeno 24 mesi. Per i primi tre anni di applicazione dell'ordinanza, tale periodo è ridotto ad un anno.

L'elezione ha luogo a scrutinio segreto e in busta chiusa. Si procedere a votazioni separate per i membri titolari e quelli supplenti. Nel limite del numero dei delegati eleggibili, gli elettori possono votare per candidati appartenenti a liste differenti.

La legge prevede un primo scrutinio, nel quale i candidati sono eletti a maggioranza assoluta; un secondo, in cui sono eletti a maggioranza relativa, sotto riserva che il numero dei votanti, non comprese le schede bianche o annullate, sia eguale almeno alla metà degli elettori iscritti, le organizzazioni sindacali avendo la facoltà di presentare una nuova lista di candidati; un terzo, se il numero dei votanti è inferiore alla metà degli elettori iscritti, e nel quale gli elettori potranno votare per candidati diversi da quelli presentati dalle organizzazioni sindacali.

I membri del comitato rimangono in carica per la durata di tre anni e il loro mandato è rinnovabile senza limitazione; nondimeno, durante i primi tre anni di applicazione dell'ordinanza, essi saranno eletti per la durata di un anno.

Il comitato d'impresa è presieduto dal capo dell'impresa o dal suo rappresentante, e si riunisce almeno una volta al mese.

su convocazione del capo dell'impresa. Quest'ultimo o il suo rappresentante, deve comunicare al comitato le sue decisioni motivate, sulle proposte che gli sono state presentate.

Nelle imprese aventi stabilimenti distinti, saranno istituiti comitati di stabilimento, la cui composizione e funzionamento saranno identici a quelli dei comitati d'impresa. Il comitato centrale d'impresa sarà composto dei delegati dei comitati di stabilimento, in ragione di uno o due delegati e di un numero eguale di supplenti per ogni stabilimento, senza che il numero complessivo dei membri titolari sia superiore a dodici. La ripartizione dei seggi fra i diversi stabilimenti e le diverse categorie sarà oggetto di accordo fra il capo dell'impresa e le organizzazioni sindacali interessate; nel caso che non si possa raggiungere tale accordo, l'ispettore divisionale del lavoro nella cui competenza si trova la sede dell'impresa, deciderà sulla ripartizione. Il comitato centrale così costituito si riunirà almeno una volta ogni sei mesi presso la sede dell'impresa su convocazione del capo dell'impresa.

Con decreto del ministero del lavoro e della sicurezza sociale del 23 febbraio 1945, è stata poi costituita presso il suddetto ministero, una commissione superiore dei comitati d'impresa. Questa ha il compito di seguire l'applicazione dell'ordinanza che costituisce i comitati d'impresa, di contribuire col suo consiglio alla soluzione delle difficoltà che tale ordinanza potrebbe far sorgere, e in via generale, di studiare tutti i provvedimenti che le sembreranno utili per assicurare il buon funzionamento e l'azione dei comitati.

Nonostante queste leggi, si manifesta però in Francia, nel campo socialista, una tendenza di netta affermazione della funzione di partecipazione dei consigli o dei comitati operai, alla direzione e alla gestione delle imprese, o di chiara insoddisfazione per le loro funzioni sostanzialmente consultive, quali quelle stesse dei comitati d'impresa, istituiti lo scorso anno, dal governo degaullista. In un articolo pubblicato nel n. 1 della « Europa socialista », nel marzo 1946, da Cesare Gurvitch, l'autore rileva, ad esempio: « I consigli di controllo che furono, al postutto, soltanto sperimentati, sotto il nome di « consigli di fabbrica e d'impresa » o di « delegati operai », non sono in grado di esercitare una sorveglianza effettiva sul potere disciplinare nè di prendere parte con sufficiente autorità alla elaborazione dei « regolamenti interni di fabbrica », senza che gli operai partecipino egualmente ai « consigli di gestione », che hanno il compito di dirigere l'andamento generale delle imprese e delle industrie dal lato economico e tecnico. Ciò vale tanto per il settore nazionalizzato dell'economia che per il settore rimasto privato ». L'autore, infatti, propone l'istituzione di due specie

di consigli, entrambi basati sulla rappresentanza operaia diretta: i consigli di controllo, che dovrebbero avere il potere di sorvegliare il potere disciplinare, esercitato sugli operai, sul posto di lavoro, e i consigli di gestione, che dovrebbero avere la funzione di dirigere l'andamento dell'impresa e dell'industria, dal punto di vista economico e tecnico, e di nominare il personale tecnico e le persone incaricate dell'assunzione dei lavoratori. Nei consigli di controllo, la rappresentanza sarebbe esclusivamente operaia, mentre nel consiglio di gestione essa sarebbe ecomposita e paritetica, per cui gli operai dovrebbero avere *una metà dei seggi*, ripartiti tra i rappresentanti diretti degli operai che lavorano sul posto, i rappresentanti dei consigli di controllo, e i delegati dei sindacati più rappresentativi.

« La contropartita della rappresentanza operaia nei « consigli di gestione » — scrive il Gurvitch, illustrando questa sua tesi — non può essere data che dai rappresentanti delle diverse amministrazioni e dei consumatori, per il settore nazionalizzato — dai padroni, dai consumatori e dagli utenti, per il settore che resta privato. Essenziale e decisivo è comunque che la rappresentanza operaia posseda effettivamente la metà di tutti i seggi, nei consigli di gestione. In caso diverso, i diritti del lavoro non possono essere garantiti e verranno sacrificati agli interessi dello Stato, dei consumatori, degli utenti e dei padroni. In secondo luogo, i consigli di fabbrica, sperimentati nel periodo tra le due guerre, non hanno dato buona prova perchè non erano concatenati, integrati in un complesso di organi di democrazia industriale, a cominciare dalle cellule-base su su fino ai consigli delle industrie e ai consigli economici regionali, fino al Consiglio nazionale dell'economia e, ancora più in là, fino al Consiglio internazionale. I consigli di fabbrica si sono rivelati fragili perchè sono rimasti dei tronconi staccati e senza alcun innesto vivificante nel corpo degli organismi economici, basati sulla rappresentanza operaia. La loro integrazione in un sistema di democrazia industriale, posto a base dell'economia nazionalizzata, darebbe loro una forza effettiva, indispensabile per una valida difesa dei diritti del lavoro ». E l'autore aggiunge altrove, nello stesso articolo: « Negli ambienti governativi non tira vento favorevole ad una rappresentanza operaia diretta, nè al principio di pariteticità. Basta gettare un colpo d'occhio al capitolo della « Carta delle Nazioni Unite » che si riferisce ad un « Consiglio economico e sociale », dal quale la rappresentanza operaia è completamente esclusa, per rendersi conto della tendenza generale. In Francia, per lo meno, si cerca di salvare le apparenze, ma quanto agli effettivi risultati... ».

Come riassunto di questa parte del nostro lavoro, che concerne i paesi a regolamentazione legale dei consigli d'impresa,

possiamo citare, data l'autorità della fonte, e l'implicita conferma di certe critiche, le seguenti constatazioni sui consigli d'impresa dell'Ufficio internazionale del lavoro, nel volume già citato sui metodi di collaborazione tra poteri pubblici, le organizzazioni professionali operaie e padronali, che costituisce il rapporto presentato da esso alla Conferenza internazionale del lavoro (ventiseiesima sessione) del 1940:

« Fin dalla guerra del 1914-18, il problema dei consigli di impresa si è posto in diversi paesi, ad esempio, in Germania, in Austria, in U.R.S.S. Mentre che, in quest'ultimo paese, i consigli d'impresa sono considerati come cellule primarie dei sindacati, si era ritenuto, negli altri due Stati, che era utile creare organi speciali per rappresentare il personale delle imprese. In tal modo, durante il 1919, furono promulgate, in Germania e in Austria, le leggi sui consigli d'impresa. Come dichiarava il legislatore austriaco nell'esposizione dei motivi, si voleva tener conto del fatto che l'impresa costituisce una unità sociale vivente, ma riservare ai sindacati l'organizzazione dei lavoratori, su base professionale. Si pensava che gli operai considererebbero i sindacati come gli organi mediante i quali essi cercherebbero di fissare le condizioni di lavoro, laddove i consigli d'impresa dovrebbero stabilire un legame diretto col personale dei vari stabilimenti, contribuendo così ad attenuare certe difficoltà cui si erano urtati in passato, i sindacati.

I consigli di fabbrica, eletti dal personale, dovevano formare il nocciolo di una « costituzione economica » formata da consigli industriali ed economici, sistema previsto dalla Costituzione di Weimar. I consigli di impresa dovevano specialmente preparare il terreno alla « democrazia industriale ».

Secondo l'idea dei legislatori tedesco e austriaco, vi era quindi separazione di diritto tra organizzazioni professionali e consigli d'impresa, ma collaborazione di fatto tra i due organi rappresentativi dei lavoratori.

In pratica, i consigli sembrano avere assolto un certo compito, particolarmente nei primi anni dopo la guerra e nelle industrie, in cui i sindacati erano forti, ma non avevano raggiunti tutti gli scopi loro assegnati, specie nel campo economico.

Il sistema dei consigli previsto dalla Costituzione di Weimar non è mai stato realizzato. Nel momento in cui il partito nazional-socialista venne al potere in Germania e abrogò la legge sui consigli d'impresa, essi avevano considerevolmente perduto della loro importanza » (1).

Analoga critica di mancata esecuzione di un programma di coordinazione dei consigli, faceva lo stesso rapporto, a propo-

(1) Op. cit. p. 269.

sito dei comitati paritari misti inglesi, che costituiscono il tipo dei consigli a base volontaria e mista, e di cui dobbiamo ora occuparci.

Il rapporto, riferendosi all'anno in cui era stato pubblicato (1940), diceva:

« In certi paesi, si è pensato che i rapporti diretti e permanenti che esistono nell'impresa, debbono trovare la loro espressione in organismi misti, comprendenti sia l'imprenditore, sia i delegati del personale. Fu così, che in Inghilterra, la Commissione Whitley aveva raccomandato, nel 1917, la creazione di consigli misti d'impresa che raggruppassero i delegati della direzione e del personale e costituissero uno dei tre elementi di relazioni, che essa suggeriva di stabilire sul triplice piano dell'impresa, del distretto e dell'intero paese. *Benchè questo vasto piano non sia stato realizzato più del programma della Costituzione di Weimar* surricordato, numerosi consigli d'impresa furono creati, in particolare nel periodo, che va dal 1918 al 1920. Ma dopo questo primo slancio, essi declinarono ben presto e cessarono di funzionare, nella maggioranza delle industrie. Sembra tuttavia che i consigli istituiti in alcuni grandi stabilimenti, e specie quelli stabiliti da convenzioni collettive, per esempio con l'accordo intervenuto nel 1919 per l'industria della costruzione meccanica, siano ancora oggi, di una certa importanza » (1).

Veniamo pertanto ai consigli industriali misti in Gran Bretagna.

L'esempio più caratteristico di questi consigli sul piano internazionale è forse quello appunto, dei consigli industriali britannici, che posseggono l'esperienza più antica e vasta. La creazione di essi risale direttamente alla prima guerra mondiale, che fece apparire in Gran Bretagna il bisogno di una collaborazione fra i poteri pubblici e le associazioni d'imprenditori e di lavoratori. In ottobre 1916, una commissione, chiamata « commissione Whitley », fu nominata allo scopo di elaborare delle proposte, tendenti a realizzare un durevole miglioramento nelle relazioni fra padroni e salariali. Questa commissione ritenne che la condizione primordiale di tale miglioramento fosse l'esistenza di un'organizzazione professionale soddisfacente, sia da parte degli imprenditori, sia da quella dei lavoratori. Nelle sue raccomandazioni, la commissione proponeva la creazione di tre categorie di consigli misti: consigli nazionali, consigli distrettuali e comitati d'impresa. A tale effetto, le industrie venivano distinte in tre gruppi: A) Industrie in cui le associazioni sindacali, sia dei datori di lavoro

---

(1) Op. cit. p. 271.

che dei lavoratori, erano sviluppate in modo tale, da poter essere considerate come rappresentanti la grande maggioranza delle persone che vi lavoravano; B) Industrie in cui il grado di organizzazione delle associazioni, pur essendo notevole, era minore di quello del gruppo A; C) Industrie in cui le associazioni erano così poco organizzate, che non si poteva pretendere che rappresentassero le persone in esse occupate. Soltanto nelle industrie in cui l'organizzazione sindacale aveva raggiunto un livello elevato, era possibile, ad avviso della commissione, istituire consigli industriali misti di triplice grado, e cioè nazionali, distrettuali e d'impresa, mentre nelle industrie in cui esistevano bensì organizzazioni sindacali operaie e padronali, ma esse non avevano la stessa autorità delle organizzazioni del gruppo A, la commissione proponeva di aggiungere ad ogni consiglio nazionale uno o due rappresentanti del ministero del lavoro, in qualità di consulenti, e nelle industrie in cui l'organizzazione sindacale era insufficiente, avrebbero continuato a funzionare i consigli d'industria già esistenti (*trade boards*), che avrebbero dovuto essere creati dove non esistevano ed elaborare un progetto per la costituzione di consigli industriali misti, che avrebbero potuto contenere membri nominati dal *trade board* in qualità di consiglieri.

Apriamo qui una parentesi, per definire la portata dei consigli industriali suddetti. Essi sono l'esempio tipico degli organismi creati dallo Stato soprattutto perchè in certe industrie, i salari erano eccezionalmente bassi o le organizzazioni sindacali particolarmente deboli. Le due leggi, che li hanno istituiti in Inghilterra, sono, l'una del 1909; l'altra del 1918. La prima si riferisce così espressamente alle industrie, in cui il tasso dei salari in vigore è « eccezionalmente basso, comparativamente a quello, pagato ai lavoratori, in altri rami di attività ». La seconda autorizza il ministro del lavoro a stabilire dei consigli d'industria in ogni industria in cui creda « non esservi un meccanismo adeguato per la regolamentazione effettiva dei salari nell'insieme di questa industria ». Generalmente, la regolamentazione dei salari, in Inghilterra, forma oggetto di negoziati collettivi e un sistema ben diverso di collaborazione: quello, come abbiamo visto, dei consigli misti industriali, provvede ai rami di attività, che sono sindacati in più ampia misura. La legislazione sui consigli di industria è dunque una legislazione per casi eccezionali, che non si applica all'insieme dell'attività economica.

Taluni protagonisti di questa legislazione speravano anche, che l'impulso che essa avrebbe dato ai negoziati collettivi nelle professioni, in cui si sarebbe applicata, avrebbe contribuito, col tempo, a rendere i consigli di industria superflui.

Nel fatto, il numero di questi organismi aveva manifestato, subito prima la guerra ultima, una costante tendenza ad accrescersi; alla fine dell'agosto 1938, i consigli d'industria erano stati per esempio, istituiti in non meno di 48 rami di attività che erano, nella maggior parte, caratterizzati da una proporzione eccezionalmente forte, di lavoratrici.

Un regime simile era stato introdotto anche in Irlanda.

I consigli d'industria o *trade boards* sono organismi tripartiti. Ognuno d'essi comprende tre « membri nominati » (che sono persone estranee all'industria) di cui uno esercita le funzioni di presidente, e un numero eguale d'imprenditori e di rappresentanti dei lavoratori, appartenenti alle diverse sezioni o rami dell'industria considerata. Tutti i membri sono designati dal ministro del lavoro, ma in realtà, questo sceglie, come rappresentanti, dei candidati raccomandati dalle associazioni d'imprenditori e di lavoratori dell'industria interessata. Tali consigli hanno per principale funzione, quella suindicata della determinazione dei tassi dei salari minimi, che, se vengono confermati dal ministro del lavoro, hanno forza legale per l'insieme dell'industria interessata, e allora, il ministro del lavoro ne assicura l'applicazione.

Invece, i consigli industriali misti, che sono organismi permanenti, aventi dei regolari statuti e si riuniscono periodicamente, comprendono, per ciascuna industria, rappresentanti in numero pari, d'imprenditori e di lavoratori. Gli accordi realizzati da questi consigli hanno la stessa portata delle altre convenzioni collettive liberamente concluse; non sono quindi, rivestiti di forza legale, poichè la convenzione collettiva di lavoro, nella concezione inglese, è un *gentlemen's agreement*, un accordo libero che si impone per la sola forza della parola data, per l'autorità connessa alle garanzie d'imparzialità e di competenza, che hanno presieduto alla sua elaborazione. Si tratta qui di una nozione, completamente estranea alle idee italiane e francesi: essa implica una mistica degli impegni liberamente consentiti, una fiducia nell'autorità dell'evidenza, della soluzione razionalmente migliore, che supera, come scrisse giustamente il Laroque (1), il quadro delle nostre abitudini di pensiero, e che ci è difficile concepire.

E' tuttavia indispensabile comprendere questa mentalità speciale del popolo britannico per portare un giudizio esatto sul regime delle convenzioni collettive di lavoro, praticato in Inghilterra. Poichè, malgrado che le convenzioni collettive di lavoro e gli accordi, che come quelli realizzati dai consigli

---

(1) PIERRE LAROQUE: *Les rapports entre patrons et ouvriers*, ed. Aubier, Paris, 1938, p. 241.

Whitley, hanno il loro stesso valore, non abbiano nessun valore giuridico, quelle convenzioni sono ancora più strettamente applicate, che dovunque, altrove. Vi è in ciò, per le organizzazioni padronali e operaie, una questione di onore: l'inosservanza di una convenzione significherebbe che l'autorità dei gruppi firmatari è insufficiente. E perciò lo Stato sarebbe fondato ad intervenire.

Lo scopo cui mirava l'istituzione dei consigli industriali misti è stato esposto dal ministro inglese del lavoro, in un comunicato rivolto in ottobre 1917, alle organizzazioni e ai sindacati professionali, col quale il ministro indicava « che non si tendeva a introdurre un fattore d'intervento governativo, sino allora inesistente nell'industria. Difatti, questi consigli saranno organismi indipendenti e la loro azione permetterà di realizzare un'autonomia più marcata in seno all'industria. Il sistema contemplato non si propone certamente d'istituire l'arbitrato obbligatorio ».

In questa organizzazione, la commissione Whitley assegnava al consiglio di fabbrica un carattere di elemento normale dell'organizzazione stessa. Inoltre, esprimeva l'opinione che il successo dei consigli d'impresa dipendeva, in via di massima, dal grado di organizzazione dell'industria interessata e dalle condizioni, in cui essi avrebbero potuto essere collegati agli altri organismi, previsti dal progetto. Essa proponeva che i consigli medesimi si riunissero a intervalli regolari, e che il loro compito principale fosse quello di cooperare in modo costruttivo al miglioramento dell'industria, cui appartenevano, poichè sarebbero venuti meno al loro scopo, se questo fosse stato unicamente quello di dirimere le controversie fra datori di lavoro e lavoratori.

Le funzioni principali dei consigli nazionali misti sono le seguenti:

- 1) Ottenere nella più larga misura possibile l'azione comune dei datori di lavoro e dei lavoratori per lo sviluppo dell'industria e il miglioramento della situazione di tutti coloro che ne vivono; 2) studiare il problema dei salari, delle ore e delle condizioni di lavoro nel complesso dell'industria rappresentata; 3) esaminare i procedimenti esistenti per la composizione dei conflitti fra datori di lavoro o fra differenti settori dell'industria e stabilire procedimenti similari dove non esista alcun meccanismo di simil genere; 4) studiare le misure atte ad assicurare l'appartenenza dei datori di lavoro e dei lavoratori alle rispettive organizzazioni sindacali; 5) raccogliere i dati statistici e le informazioni concernenti l'industria cui si riferiscono; 6) incoraggiare lo studio dei procedimenti e delle ricerche atte a migliorare la produzione industriale; 7) fornire

i mezzi di esaminare e utilizzare le invenzioni e i perfezionamenti dell'attrezzamento produttivo o dei metodi di produzione, salvaguardando i diritti degli inventori e prendendo le disposizioni necessarie affinché i proventi finanziari ottenuti dall'applicazione di tali invenzioni e perfezionamenti siano equamente ripartiti fra datori di lavoro e lavoratori; 9) effettuare inchieste su problemi speciali dell'industria, ivi compreso lo studio comparato dell'organizzazione e dei metodi in vigore in Gran Bretagna e nei paesi stranieri e, se del caso, applicare rapporti, organizzare conferenze e congressi, su materie aventi un interesse generale per l'industria in questione; 10) migliorare le condizioni igieniche nell'industria e assicurare ai lavoratori, le cure igieniche che possono essere necessarie; 11) controllare l'assunzione degli operai e l'insegnamento professionale e collaborare con i funzionari della pubblica istruzione per il coordinamento fra le materie insegnate e le conoscenze occorrenti per l'industria stessa; 12) pubblicare articoli sui problemi relativi all'industria, che abbiano un interesse generale per il pubblico; 13) presentare le richieste e i desideri dell'industria suddetta al governo, ai ministeri ed alle altre autorità; 14) esaminare tutte le proposte formulate nella relazione Whitley per ciò che concerne i consigli distrettuali e quelli di fabbrica; 15) esaminare tutti i problemi, che possano essere loro sottoposti dal governo o dai ministeri; 16) collaborare con i consigli delle altre industrie per lo studio di problemi d'interesse comune.

Le funzioni dei consigli distrettuali sono assai minori, e consistono: 1) nell'esaminare ogni questione che sia loro sottoposta dai rispettivi consigli nazionali e nell'attuare, nell'interesse del distretto, i provvedimenti resi necessari dalle decisioni adottate; 2) nel presentare richieste e voti ai rispettivi consigli nazionali; 3) nello studiare ogni questione, che interessi il rispettivo distretto, comprese quelle sottoposte dai consigli di fabbrica; nel prendere le misure necessarie nei riguardi delle questioni, che interessano esclusivamente i rispettivi distretti, con riserva dei veti posti dal consiglio nazionale per le azioni giudicate nocive agli interessi di altri distretti; 4) nel collaborare con i consigli distrettuali delle altre industrie per studiare i problemi di interesse comune; 5) dove non esista un meccanismo per la composizione dei conflitti di lavoro, nell'esaminare quei conflitti, che possono essere composti entro l'azienda interessata e sottomettere ai rispettivi consigli nazionali, le questioni riguardo alle quali il consiglio distrettuale non ha la possibilità di decidere.

Le materie di competenza dei comitati d'impresa sono le seguenti: 1) elaborazione e revisione dei regolamenti di lavoro; 2) ripartizione delle ore di lavoro, degli intervalli di riposo, ecc.;

3) metodo di pagamento dei salari; spiegazione dei metodi di pagamento; determinazione delle tariffe di cottimo, condizionate all'approvazione dei consigli distrettuali o nazionali; metodo di calcolo del cottimo; ritenute sulla paga, ecc.; 4) gli accordi sulle ferie; 5) l'esame delle questioni relative al benessere dei lavoratori (pasti, vestiario da lavoro, ventilazione, riscaldamento, illuminazione, prevenzione infortuni, pronto soccorso, infermeria ecc.); 6) la composizione dei malintesi; 7) le questioni relative alla disciplina ed ai rapporti fra direzione e personale; 8) le condizioni di assunzione dei lavoratori; 9) l'addestramento degli apprendisti e dei giovani operai; 10) la biblioteca tecnica e le conferenze sugli aspetti tecnici e sociali dell'industria; 11) le proposte di miglioramento nei metodi e nell'organizzazione del lavoro; 12) lo studio delle circostanze che tendono a ridurre l'efficienza o, comunque, a interferire con il rendimento del lavoro nelle imprese; 13) le sottoscrizioni (per scopi benefici, per i sindacati, i clubs operai, ecc.); 14) i divertimenti e gli sports; 15) lo studio delle facilitazioni che la direzione dovrebbe concedere al comitato per metterlo in grado di meglio espletare i propri compiti.

I consigli di fabbrica non ebbero lo stesso successo che incontrò l'idea di un'organizzazione nazionale e distrettuale, che riunisse i rappresentanti delle associazioni padronali e operaie; essi vennero creati difatti, in proporzioni assai minori, e, soprattutto fino al 1940, le loro funzioni si limitarono alle questioni relative alle condizioni di lavoro, già approvate da accordi collettivi ed ai problemi del benessere operaio. Varie cause, come la mancata costituzione in alcune delle più importanti industrie del gruppo A dei consigli Witley, la mancanza di poteri legali da parte di essi, il venir meno delle condizioni extraeconomiche di ambiente, che erano state propizie alla loro costituzione, la resistenza di alcuni datori di lavoro, il timore che i comitati d'impresa potessero interferire con la politica generale delle *trade unions*, e che anche negli stabilimenti, gli interessi dei lavoratori potessero esser meglio tutelati dai rappresentanti ufficiali dei sindacati operai, sono state attribuite al ridotto sviluppo dei comitati d'impresa in Inghilterra.

Consigli industriali misti furono creati, prima dell'ultima guerra, in numerose industrie, specie in quelle estrattive e moliatorie, carta, stampa, prodotti chimici, calzature, costruzioni, ceramica, ecc. Le loro decisioni non erano applicabili che ai membri delle associazioni rappresentate e non si estendevano all'insieme di una professione o di un'industria. Queste decisioni erano frequentemente formulate come raccomandazioni, e poste in seguito, in pratica, mediante convenzioni collettive normali, concluse fra le parti.

Sullo sviluppo dei consigli misti in Gran Bretagna, una pregevole, recentissima pubblicazione dell'Associazione fra le Società italiane per azioni (1) riporta i seguenti dati:

« Fra il gennaio 1918 e il dicembre 1921, ben 73 consigli nazionali furono costituiti ed i lavoratori delle industrie, per le quali essi lo furono, sommavano a tre milioni e mezzo. Inoltre, erano stati costituiti 33 comitati provvisori per la ricostruzione industriale in quelle industrie, dove l'organizzazione sindacale non era ancora sufficientemente sviluppata per permettere l'istituzione di un consiglio. Di questi comitati provvisori, 14 poterono poi tramutarsi in consigli Whitley. Non si ebbe, invece, un corrispondente sviluppo dei comitati d'impresa, che nel 1922 non superavano il migliaio.

Successivamente però, il numero dei consigli andò diminuendo. Influirono senza dubbio, sulla loro diminuzione, non solo le mutate condizioni economiche, ma anche l'attenuarsi della necessità di una stretta collaborazione a fini nazionali, fra industriali ed operai. E come, col venir meno di tale necessità essi erano diminuiti, così essi si svilupparono nuovamente dopo lo scoppio della seconda guerra mondiale, ed alla fine del 1944, erano in attività circa un centinaio di consigli Whitley nazionali. In via di massima, essi sorsero nelle industrie in cui non esisteva alcun meccanismo per la conciliazione o l'arbitrato delle controversie fra datori di lavoro e lavoratori. In molte delle più importanti industrie, come quella siderurgica, quella meccanica, quella cotoniera, delle costruzioni navali, del carbone, dei trasporti ferroviari, ecc. in cui le organizzazioni sindacali padronali e operaie erano particolarmente forti e avevano dietro a sé una lunga storia ed una lunga tradizione di contrattazioni e di accordi collettivi, non vennero creati. Si ebbe in sostanza, proprio lo sviluppo inverso di quello, che era stato raccomandato dalla commissione Whitley ».

Sulla varietà di forma e di struttura dei consigli di fabbrica, il rapporto finale della commissione Balfour sull'industria e il commercio, che aveva proceduto allo studio di dodici fiorenti consigli, scelti come rappresentanti diversi tipi d'industria e di stabilimenti, così si esprimeva:

« Tra gli organismi ritenuti per esame, abbiamo constatata una grande diversità di forma e di struttura, dal comitato d'impresa, completamente organizzato, provvisto di un segretariato e di un comitato di presidenza, fino al comitato, composto esclusivamente di rappresentanti operai, presieduto o no da un imprenditore, passando attraverso una combinazione dei due metodi, sotto forma di un largo comitato di officina, non compren-

(1) V. I *Consigli di fabbrica in Europa*, quaderno citato, p. 31-32.

dente che dei rappresentanti operai, che si riuniscono fra loro, ma eleggono un numero più ristretto di delegati, allo scopo di costituire il gruppo operaio di una commissione mista. In generale, i rappresentanti operai sono eletti a scrutinio segreto nei differenti servizi dell'impresa, e talvolta, non sempre, soli gli operai sindacati sono eleggibili... In tutti i casi, le riunioni si tengono ad intervalli regolari, e si considera generalmente, che tale regolarità è essenziale al successo. La natura delle questioni trattate dai consigli varia in modo specialissimo, secondo i casi: in modo generale, si può dire che essi si occupano di tutte le questioni relative al « benessere industriale » (*industrial welfare*), a quelle concernenti la vita e gli agi dei lavoratori all'officina, o i motivi di reclami, che essi possono avere; tuttavia, i consigli non affrontano, di solito, che le questioni della fissazione dei salari e delle ore di lavoro » (1).

Accanto ai consigli misti, dobbiamo menzionare i « fiduciari di fabbrica », istituto che risale, in Inghilterra, ai primi del secolo, ed il cui compito è spesso quello di facilitare, d'accordo con i comitati d'impresa, la collaborazione fra datori di lavoro e lavoratori.

E' noto che durante la prima guerra mondiale, i fiduciari costituirono un organo complementare di difesa della classe operaia. Essi si curavano poco o nulla, dell'andamento della produzione, stimolando la lotta per il miglioramento dei salari e delle condizioni di lavoro. In quel periodo, i fiduciari resistono alla limitazione del numero dei lavoratori esentati dal servizio militare e alla loro sostituzione con operai non qualificati. Per il loro rigido atteggiamento, in favore degli operai qualificati e contro la riduzione delle esenzioni, essi furono definiti « antibellicisti » e incorsero nella riprovazione dei sindacati, che sostenevano lo sforzo di guerra. Verso la fine del conflitto, soltanto, essi ottennero qualche raro e riluttante riconoscimento dalle *Trade Unions*, che ammisero qualche piccolo consiglio in qualche comitato distrettuale sindacale, come in quello dei meccanici. Il movimento andò poi dissolvendosi, a causa delle condizioni economiche e del gran numero dei disoccupati, che premevano sulle fabbriche per ottenere lavoro.

I fiduciari sono eletti dai lavoratori delle fabbriche e funzionano come i loro capi nelle officine. Si riuniscono in consigli di fabbrica; sono revocabili; rappresentano un'organizzazione operaia a carattere capillare, poichè ogni categoria, in ogni reparto, ha i suoi fiduciari. Essi si sono per giunta, riuniti per formare un consiglio nazionale, accusato di voler soppiantare

(1) Citazione di Richardson: *Les relations industrielles en Grande Bretagne*, Bureau international du travail, Etudes et documents, série A (Vie sociale) n. 36, deuxième édition, Genève 1938, p. 179.

i sindacati, ma occupano oggi un posto « legittimo » nell'organizzazione sindacale, per intervento anche, di Citrine, capo del tradunionismo.

Al principio dell'ultima guerra, i fiduciarî si sono specialmente dedicati alle questioni della produzione, e partecipano ai comitati misti di produzione, nei quali si sòno fatti promotori di misure per migliorarla sotto ogni aspetto. E' innegabile, che il desiderio dei fiduciarî di avere voce in capitolo in tutte le questioni di fabbrica e dei loro reparti, nei riflessi della produzione bellica, coinvolge il diritto di intervenire in molte questioni, che gli imprenditori consideravano come loro prerogativa assoluta ed esclusiva. Potenzialmente, vi sono nei fiduciarî di fabbrica e nelle loro commissioni, delle forze, che tendono al controllo dell'industria, da parte dei lavoratori. Dal punto di vista nazionale, il movimento dei fiduciarî di fabbrica ha contribuito ad uno sforzo massimo di produzione bellica, e, socialmente, esso è suscettibile di ulteriori sviluppi, avviando la classe operaia verso la direzione delle aziende, ciò che potrà avere notevoli ripercussioni nel dopo-guerra, sulla trasformazione del regime economico attuale. Di qui la tattica del tradeunionismo di avvicinare i dirigenti ufficiali dei sindacati ai fiduciarî di fabbrica, o i sindacati ai consigli di fiduciarî e di suggerire vie concrete per risolvere le loro divergenze, tanto più date le tendenze comuniste di non pochi fiduciarî. E' insomma la stessa tattica, che fu seguita in Italia nel primo periodo delle agitazioni per il controllo operaio, dalla Confederazione generale del lavoro.

Questa tendenza ad intervenire nella direzione dell'azienda ha trovato una caratteristica applicazione, quando, in seguito a un rapporto dei fiduciarî, che dimostrava che uno stabilimento di aeroplani era mal diretto, il ministro della produzione aeronautica, Cripps, ha nominato un nuovo direttore, espropriando in seguito anche la fabbrica. Fra gli operai e il ministro si stipulò il seguente accordo: a) il nuovo direttore avrà pieni poteri e sarà appoggiato dal ministero della produzione aeronautica; b) egli dovrà ricevere i rappresentanti dei lavoratori in qualunque momento, per discutere l'andamento della fabbrica e accettare i loro consigli sull'organizzazione di essa su sane basi produttive; c) se sarà necessario, la fabbrica verrà completamente riorganizzata; d) i rappresentanti dei lavoratori s'incontreranno col ministro entro due mesi.

Fu il 73° Congresso delle *Trade Unions*, che, dopo avere espressa la sua convinzione che « la consultazione continua fra i servizi del governo e i dirigenti sindacali è stato un elemento importante nello sviluppo della produzione di guerra », invitava il governo « ad associare sempre più i sindacati interessati alla

gestione e alla direzione di tutte le imprese essenziali allo sforzo produttivo della nazione». In accoglimento di tale voto, il ministro della produzione Lyttelton, valorizzando ed estendendo gli esperimenti già avvenuti in vari settori industriali, riorganizzava la produzione sulla base di un Consiglio consultivo nazionale, composto di rappresentanti della Federazione delle industrie britanniche, della Confederazione degli imprenditori e del Congresso dei sindacati, nominati dal ministro sulla base delle liste presentate dalle singole organizzazioni, e cui corrispondevano organi subordinati, sul piano regionale, mentre nell'ambito della fabbrica, venivano riconosciuti ed estesi i comitati di produzione, che avevano il fine di permettere ai lavoratori non solo di essere mantenuti al corrente della situazione della produzione, ma anche di formulare le loro proposte e i loro consigli tecnici, in merito al potenziamento. Non spettava, invece, ad essi, d'interessarsi alle condizioni in cui si svolge il lavoro e in genere dell'applicazione dei contratti collettivi, che restavano di competenza dei consigli Witley, anteriormente costituiti.

Quarantadue comitati risultavano costituiti, al 28 marzo 1942, nelle fabbriche di armamenti. Essi si componevano di 10 rappresentanti dei lavoratori e 10 della direzione, sotto la presidenza del direttore della fabbrica. I rappresentanti dei lavoratori erano eletti dagli stessi lavoratori, e dovevano essere iscritti al sindacato e appartenere da almeno due anni, alla fabbrica (1).

I comitati hanno dato i migliori risultati nel campo della produzione. Sono riuniti ad eliminare alcuni seri inconvenienti nel processo di certe fabbricazioni, la cui constatazione ha dato luogo alla elaborazione di piani di riorganizzazione, sulla base dei suggerimenti degli operai, come ad esempio, nella produzione di ali di aeroplano, che ha registrato un aumento del 125 per cento, a ridurre il tempo di lavoro, mediante l'organizzazione di squadre, composte di elementi dei turni di giorno e di quelli di notte, a creare comitati speciali di allenamento per le donne, aumentando così il rendimento della produzione, ad evitare l'ingombro delle scorte dei prodotti finiti, che scoraggiava gli operai, ad ottenere la fissazione di cottimi giusti e stabili, che hanno fortemente stimolato il lavoro degli operai, ad introdurre sistemi collettivi di premi, che accrescono il ritmo del lavoro in squadre, a far distribuire meglio la produzione tra operai qualificati e non qualificati, ecc. Nell'aprile 1943, i comitati misti

---

(1) FERDINANDO STORCHI: *Orientamenti internazionali per la ricostruzione sociale*, ed. Studium, Roma, p. 67.

di produzione ammontavano a 3.500 ed altri 170 erano in formazione. Una cooperazione positiva si è quindi stabilita tra la direzione e gli operai, grazie agli operai stessi. In materia di propaganda contro lo spreco di materiali e di tempo, il ministro Cripps non ha esitato a definire « fenomenali » i risultati raggiunti. Egli stesso, in un discorso pronunciato all'Associazione dei sorveglianti e dei tecnici dell'industria meccanica, il 23 gennaio 1943, diceva, fra l'altro: « Dovremo preoccuparci di sfruttare al massimo le possibilità della produzione in tempo di pace, come ce ne siamo preoccupati in tempo di guerra... Durante questa guerra, si usa la parola " democrazia " molto liberamente, ma la democrazia non è semplicemente una questione di calcolo di voti, o di forme politiche. Essa significa un modo di vivere, che permette agli uomini e alle donne del popolo, di partecipare in un modo o in un altro, alle decisioni, che regolano la loro vita. Questa possibilità attuata mediante una discussione ragionata e il suo collaudo di fronte alle esperienze quotidiane della vita, è ciò che ci garantisce contro la reggimentazione secondo piani accuratamente designati e imposti da coloro che non ne subiscono gli effetti... I sindacati sono ora i serbatoi delle forze, che portano la democrazia nell'industria, ed i funzionari e i membri dei sindacati devono essere allenati per questo compito... Dal riconoscimento della parte vitale che i lavoratori hanno sostenuta per la nostra salvezza e che sosterranno fino alla vittoria, si è venuti ad ammettere che essi sono soci che fanno parte integrante dell'industria. E' questo un fattore molto importante. Non si può pretendere che ciò venga abbandonato dopo la guerra, che individui o gruppi retrogradi ostacolino una idea e un ordinamento, che furono accettati nel modo più pieno da ogni classe della nostra società » (1).

La storia della rappresentanza operaia in Inghilterra è quella dello sviluppo e delle funzioni del sindacalismo.

La necessità della loro indispensabile connessione si riscontra, dunque, come abbiamo più volte notato, nei paesi a regolamentazione legale, come in quelli a regolamentazione volontaria, ed è questa una lezione assai significativa per la migliore organizzazione del controllo operaio, nei paesi, che devono provvedere a disciplinarlo, e che non possono non tener conto delle esperienze degli altri.

A differenza dell'Inghilterra, il consiglio d'impresa agli Stati Uniti, nel periodo anteriore al 1933, cioè alla legislazione

---

(1) V. Quaderni del partito d'Azione, n. 12: *Fiduciari di fabbrica e comitati misti di produzione in Inghilterra*. Da esso abbiamo attinte alcune delle notizie, citate nel testo, sullo sviluppo e i compiti dei comitati misti in Inghilterra.

rooseveltiana, è un tipico portato della diffidenza padronale verso il sindacalismo operaio (1).

Le relazioni del lavoro si organizzano, in quel periodo, agli Stati Uniti, secondo tre formule principali: rapporti puramente individuali fra imprenditori e salariati, una rappresentanza operaia nell'interno dell'azienda, delle convenzioni collettive.

I rapporti individuali fra imprenditore e salariato predominano, in ragione dell'individualismo sia padronale, che operaio, e la situazione favorevole creata ai loro operai, da molti imprenditori, allontana gli operai dalla preoccupazione di una organizzazione collettiva. I padroni lottano d'altra parte, contro la costituzione e l'ingerenza dei sindacati operai. Essi reagiscono contro la loro tendenza a rivendicare il *closed shop*, il monopolio dell'assunzione dei lavoratori per i sindacati, praticando invece, la politica dell'*open shop*. E' una politica, che consiste al minimo, nel non far distinzioni fra sindacati e non sindacati in materia d'ingaggio al lavoro.

Ma in generale, essa va molto più lontano, e comprende il rifiuto di riconoscimento dei sindacati, quello di assunzione dei membri di sindacati al lavoro, l'obbligo per gli operai assunti, di aderire al gruppo di azienda, costituito dall'imprenditore. Un'organizzazione metodica di lotta contro i sindacati operai, che utilizza poliziotti privati specializzati, crumiri professionali, e che si appoggia sulla giurisprudenza o le ingiunzioni delle Corti americane, seconda l'azione padronale.

Un anno prima della fine di quest'epoca, la legge Norris-La Guardia, del 23 marzo 1932, dichiara contrarie all'ordine pubblico, le clausole dei contratti di assunzione, che interdiccono all'una o all'altra parte, di incoraggiare un'organizzazione sindacale o di aderirvi, ma essa non ha che effetti limitati. Le conseguenze di questa attitudine padronale sono: la esclusione di ogni negoziato collettivo; relazioni puramente individuali fra imprenditori e salariati.

Dal 1920 al 1933, degli imprenditori organizzano la lotta contro il sindacalismo, mediante un'organizzazione collettiva nel quadro dell'azienda: il sindacato d'impresa (*company union*). E la prima applicazione di questa formula avviene durante la guerra del 1914-18, che impose agli Stati Uniti, e dappertutto, un'organizzazione delle relazioni di lavoro, per impedire gli scioperi e assicurare la continuità della produzione.

---

(1) BUTLER: *Les relations industrielles aux Etats-Unis*, 1927; *La reconstruction économique et sociale aux Etats-Unis*, 1935; MARJOLIN: *L'évolution du syndicalisme aux Etats-Unis de Washington à Roosevelt*, 1936; PHILIP: *Le problème ouvrier aux Etats-Unis*, 1927; SIEGFRIED: *Les Etats-Unis d'aujourd'hui*, 1927; PIERRO M.: *L'esperimento Roosevelt e il movimento sociale negli Stati Uniti d'America*, ed. Mondadori, Milano, 1937; *The Worker and government*, by Lois Mac Donald and Emanuel Stein, 1935; WILBERT E. MOORE: *Industrial and the social order*, MacMillan Company, New York, 1946.

Già nel 1920, la seconda Conferenza industriale, convocata dal Presidente Wilson, formula una serie di proposte, che differiscono radicalmente da quelle del « Whitley Committee » britannico in ciò che esse non suggeriscono un meccanismo paritario per un'industria intera, perchè a seguito dell'assenza di organizzazione delle due parti, nella maggioranza delle industrie americane, un tal meccanismo non avrebbe potuto essere istituito in modo generale. Nello stesso tempo, la Conferenza non fa sua l'idea dell'istituzione di un'organizzazione all'interno dello stabilimento, in opposizione all'organizzazione su base professionale o industriale. La Conferenza scorgeva in questa organizzazione, piuttosto un meccanismo atto a completare il sistema dei negoziati collettivi, là dove esisteva. Essa constatava che la rappresentanza operaia funzionava con successo, in virtù di convenzioni stipulate coi sindacati, nelle aziende in cui i lavoratori non erano sindacati, e che essa funzionava del pari, in quelle, in cui i lavoratori non erano sindacati e in quelle, in cui sindacati e non sindacati lavoravano fianco a fianco. « Negli stabilimenti retti da una convenzione conclusa con i sindacati, la rappresentanza operaia — essa diceva, nel suo rapporto, già citato altrove — costituisce un organo di collaborazione con la direzione dello stabilimento, a lato del sistema dei negoziati collettivi. I rappresentanti operai formano essi stessi, un organo di negoziati collettivi e di collaborazione, nei casi in cui non esistono convenzioni con i sindacati ».

Il principio della consultazione delle due parti nello stabilimento, fu accettato da Gompers, che riteneva non vi fosse nulla da obiettare alla più stretta collaborazione nell'officina, finchè le relazioni così nascenti, tra imprenditori e operai non spezzassero la solidarietà degli operai dello stabilimento interessato, con i compagni di lavoro, appartenenti alla stessa industria. Ma egli respinse le conclusioni della Conferenza, considerando che esse tendevano a istituire nelle aziende occupanti lavoratori non sindacati, un sistema pregiudizievole allo sviluppo del sindacalismo, ed è appunto questo timore, che spiega l'opposizione costante di allora, da parte della Federazione americana del lavoro, alla rappresentanza dei salariati.

Per un breve periodo, i consigli dei sindacati d'impresa, si eclissano, ma a partire dal 1922, le iniziative padronali li fanno risorgere, ispirandosi a una preoccupazione di organizzazione scientifica del lavoro, poichè il sindacato d'impresa è un elemento del *personnel management*, della politica del personale, seguita dai padroni, e tendente ad assicurare la migliore utilizzazione dell'operaio nell'interesse della produzione, e un mezzo di opporsi allo sviluppo del sindacalismo

operaio, mantenendo le relazioni collettive, nel quadro dell'impresa.

Assai variabili sono le modalità di organizzazione nei consigli di impresa, nel periodo di cui ci occupiamo. Talvolta, si costruisce un metodo di rappresentanza di tipo parlamentare, con una Camera dei deputati, eletti dagli operai, un Senato, formato di capitecnici e di tecnici, nominati dalla direzione, e un Esecutivo, costituito dalla direzione stessa, ma la formula non ebbe successo. Il tipo normale fu quello, invece, del comitato operaio, eletto dai lavoratori secondo norme diverse da una all'altra impresa, e che si riuniva con rappresentanti della direzione, in numero eguale, per formare il consiglio di azienda. Esso doveva intervenire nei reclami e nei conflitti, conoscere di tutti i primi, avanzati dal personale, in materia di sicurezza, di igiene, di condizioni tecniche di esecuzione del lavoro; esercitava il controllo sui licenziamenti, i cui motivi erano sottoposti al suo apprezzamento, e come l'esperienza ha provato, il controllo non ha ostacolato in nulla la disciplina delle officine.

Riguardo ai salari, il consiglio aveva, invece, poteri limitatissimi; su questi, esso poteva venire consultato, ma la decisione spettava sempre alla direzione. Infine, riceveva comunicazione delle informazioni concernenti l'andamento dell'azienda, allo scopo di interessare i rappresentanti del personale alla gestione.

Il successo di siffatte organizzazioni d'impresa si traduceva, nel 1927, in una cifra di circa 1.500.000 operai interessati. Naturalmente, tuttavia, esse, limitate ad un'impresa, non potevano che escludere ogni indipendenza reale dei delegati del personale o erano unicamente istituzioni padronali, che suscitavano perciò, la violenta ostilità dei sindacali operai.

Su tali consigli, autorevoli giudizi sono stati dati da Harold Butler, ex direttore dell'Ufficio internazionale del lavoro, nella ricordata pubblicazione del 1927 sulle relazioni industriali agli Stati Uniti, inserita nella collana *Etudes et documents* (n. 27) dell'Ufficio internazionale del lavoro, e da Alberto Thomas, alla Conferenza internazionale del lavoro, del 1926. Scriveva Butler:

« L'esistenza di ogni consiglio d'impresa, comunque limitati ne siano l'oggetto e le funzioni, implica fatalmente la rinuncia dell'imprenditore ad una parte, sia pur minima, del potere assoluto, che esercitava precedentemente, nella determinazione delle condizioni di lavoro del suo stabilimento. Perciò, sarebbe erroneo supporre che la creazione di tali consigli non significhi nulla o che essi non abbiano effetto apprezzabile sulle relazioni fra imprenditori ed operai, quale che sia il

motivo, per cui sono stati creati. L'esistenza dei consigli denota almeno, il riconoscimento del principio che la collaborazione volontaria dei lavoratori è un fattore, da ricercare nell'industria, e che simile collaborazione non può ottenersi, che discutendo collettivamente con gli operai, le loro condizioni di lavoro. Questo principio si allontana nettissimamente dalla dottrina che l'imprenditore può fissare le condizioni di impiego, a suo piacimento, lasciando il lavoratore individualmente libero di accettarle o no, secondo i suoi interessi o bisogni economici. Per conseguenza, quale che sia la misura in cui la rappresentanza dei salariati sia stata istituita per servire da diga contro il sindacalismo, essa non rimane meno l'indice di una nuova politica, in materia di relazioni di lavoro ».

A sua volta, Alberto Thomas notava: « Senza dubbio, questi consigli sono stati fondati, in maggior numero, negli stabilimenti e nelle industrie che non riconoscono le organizzazioni operaie; senza dubbio, si è potuto dire che, nello spirito di taluni dei loro fondatori, essi erano stati creati per fermare lo sviluppo del sindacalismo. Ma chi può prevedere da ora, le ripercussioni che questi giovanissimi organismi, e di cui certi sono ancora di una formazione esitante, avranno finalmente, sulle relazioni tra il padronato e il salariato organizzato? ».

Le organizzazioni d'impresa non hanno impedito, grazie allo spirito di collaborazione pacifica del sindacalismo americano, il diffondersi dei contratti collettivi, cui prima del 1933, avevano dato la loro adesione non pochi padroni, che non dividevano l'opposizione al sindacalismo operaio, o la politica dell'*open shop*. Il loro contenuto era diversissimo. La loro portata andava da un piccolo numero di operai a molte migliaia. Si erano estesi soprattutto, in quell'epoca, nelle industrie dell'edilizia, del vestito e ferroviaria. E prevedevano spesso la creazione di organismi collettivi permanenti, di consigli d'industria paritari, all'interno delle aziende, e d'altra parte, di consigli d'arbitrato, la cui competenza si estendeva a tutta un'industria nella stessa regione.

Come in Gran Bretagna, i contratti non avevano che il valore di *gentlemen's agreements*, ma in fatto erano osservati. Alla vigilia dell'arrivo di Roosevelt al potere, essi interessavano dal 10 al 12 % dei lavoratori dell'industria.

L'avvento di Roosevelt segna la fine del periodo essenzialmente liberale e individualista delle relazioni del lavoro agli Stati Uniti. Appena in possesso delle sue funzioni, egli si trova di fronte alle conseguenze gravissime della crisi del 1929, tra cui l'aumento notevolissimo della disoccupazione, salita a 15 milioni di lavoratori nel 1932, e la diminuzione dell'ammontare globale dei salari, che per certe industrie, come le miniere

e il petrolio, giunge, dal 1929 al 1932, ad una cifra oscillante dal 60 al 70 %. Il nuovo Presidente si propone di ricostruire l'economia mediante l'azione dello Stato.

Le due fasi della sua azione nel periodo dal 1933 al 1937 sono dominate, l'una, dalla legge di ricostruzione industriale nazionale (*National Industrial Recovery Act* o N.I.R.A.); l'altra, dalla legge Wagner e da un nuovo movimento operaio. Il N.I.R.A. affida a « codici industriali », il compito di fissare per ogni ramo d'attività, le norme che permettano la ricostruzione dell'economia, attraverso il risanamento della produzione. Questi codici intendono di eliminare tutti gli elementi che conducessero a falsare l'equo gioco della concorrenza, e si propongono di assicurare una concorrenza leale, su basi giuste. Tra le basi della concorrenza, figurano, appunto, le condizioni di lavoro.

Al suo articolo 7 a), la legge contiene due ordini di prescrizioni: ogni codice deve contenere disposizioni sulla durata massima di lavoro, sui tassi minimi di salario e diverse altre condizioni di impiego; inoltre, l'articolo prevede l'obbligo d'inserire nei codici una disposizione che garantisca la libertà sindacale, e che condanna quindi, la politica padronale di lotta contro i sindacati. Ecco il testo dell'articolo, il cui n. 2 si riferisce direttamente ai sindacati di azienda e perciò alle condizioni di validità della rappresentanza operaia nell'impresa: « 1) i lavoratori avranno il diritto di organizzarsi e di negoziare collettivamente mediante rappresentanti di loro scelta e saranno esenti da ogni ingerenza, ostacolo o coercizione, da parte dei loro imprenditori o degli agenti di questi, nella designazione dei loro rappresentanti, nell'organizzazione, che essi si daranno e in tutte le altre attività concertate ai fini di negoziati collettivi o di altro aiuto o mutua protezione; 2) nessun lavoratore o nessuna persona, in cerca di impiego, potrà essere richiesta, come condizione alla sua assunzione, di affiliarsi a un sindacato d'impresa o di astenersi di affiliarsi a un'organizzazione operaia di sua scelta, di organizzarla o di assisterla ».

Roosevelt, mostrando così l'importanza, che egli attribuiva alle suddette disposizioni, invitò, nel luglio 1933, prima dell'elaborazione dei codici, tutti i capi di aziende a prendere un certo numero di misure del genere: fu questo, l'accordo chiamato « accordo presidenziale di reimpiego », o *Blanket Code*, che diede luogo alla campagna dell'Aquila azzurra.

La legge fu applicata con fiducia, e anche con entusiasmo. In pochi mesi, più di 350 codici furono elaborati. L'esecuzione, invece, dell'art. 7-a), si urtò a vive resistenze da parte del patronato, che si sforzò di mantenere e applicare la politica dell'« open shop » e di sviluppare i consigli di impresa.

Non si può dubitare dell'efficacia della resistenza padronale, se si pensa che fino al 1936, non vi furono più nuove convenzioni collettive stipulate, e che l'organizzazione delle relazioni di lavoro restò sostanzialmente, la stessa.

Il 27 maggio 1935, del resto, la Corte Suprema aveva dichiarato incostituzionale la legge sulla ricostruzione industriale nazionale, per i motivi che il Parlamento non aveva il diritto di delegare i suoi poteri al governo e che la legislazione dell'industria era di competenza degli Stati particolari e non dello Stato federale.

La legge Wagner del 5 luglio 1935 ha ripreso, precisandole, e anche accentuandole, le disposizioni della legge sulla ricostruzione industriale nazionale, relative alle relazioni del lavoro. Essa ha di nuovo vietato agli imprenditori di ostacolare comunque, l'esercizio del diritto sindacale e l'azione collettiva operaia, e d'intervenire, a qualsiasi titolo, nell'organizzazione o la gestione di un gruppo operaio. L'imprenditore non può nemmeno discriminare fra sindacati e non sindacati, in ciò che concerne l'assunzione al lavoro; può tuttavia, convenire con l'organizzazione operaia più rappresentativa, di non assumere che i membri di tale organizzazione. E finalmente, l'imprenditore non ha il diritto di rifiutare di concludere una convenzione collettiva con l'organizzazione più rappresentativa dei lavoratori, cioè con quella che raggruppa la maggioranza dei lavoratori (maggioranza stabilita con un voto a scrutinio segreto). Non si può certo, obbligare l'imprenditore a mettersi di accordo col sindacato operaio, ma egli è obbligato almeno, a negoziare « lealmente ». La legge sanziona queste obbligazioni. Un Consiglio nazionale delle relazioni di lavoro, composto di tre membri, nominati dal Presidente, su avviso conforme del Senato, ha competenza esclusiva per conoscere tutti i reclami relativi a pratiche sleali verso il lavoro, e di cui è investito dagli operai; si tratta di una giurisdizione unilaterale, che funziona, insieme, da conciliatore e da arbitro. Esso emana ordinanze, che ingiungono all'imprenditore di cessare l'infrazione, o ad esempio, di reintegrare un operaio arbitrariamente licenziato o di entrare in negoziati col sindacato operaio. L'ordinanza deve essere confermata, per diventare esecutiva, da un tribunale federale, che può, secondo i casi, respingerla o modificarla. L'inesecuzione di essa rende l'imprenditore passibile di un'ammenda di 500 dollari e di imprigionamento per un anno. La legge Wagner è stata riconosciuta costituzionale con una decisione della Corte Suprema, del 12 aprile 1937. Un potente movimento operaio, tendente allo stesso scopo della legge Wagner, ha accompagnato questi sforzi del legislatore.

La legge sulla ricostruzione nazionale industriale ha dato

nuovo slancio ai gruppi padronali, e specialmente a quelli operai, che nel 1936, ritrovarono i loro effettivi del 1920, cioè circa 5 milioni di sindacati. Ma contemporaneamente, i sindacati di azienda passano da 1.500.000 aderenti a 3 milioni.

Il sindacalismo operaio prova la sua forza con gli scioperi dell'estate 1933, che miravano ad affrettare l'elaborazione e la applicazione dei codici, e dell'estate 1934, che tendevano soprattutto al riconoscimento del diritto sindacale. Cosciente della sua maturità, esso si sforza di frenarli, quando divengono violenti, ed essi si attenuano successivamente. Un nuovo movimento, d'altra parte: quello creato da John Lewis del Comitato per l'organizzazione industriale (*Committee for Industrial Organization* o C.I.O.) che alla vecchia formula della *Federation of Labor*, dei sindacati di mestiere, oppone quella dei sindacati d'industria, scatena alla fine del 1936, un movimento sistematico di scioperi, che impiegano metodi nuovi: lo sciopero colpisce un'impresa alla volta, e comporta l'occupazione dei locali. Il C.I.O. mirava ad ottenere l'aumento dei salari, ma soprattutto, il riconoscimento del sindacato e la conclusione di convenzioni collettive. Come risultato della sua azione, due grandi industrie: l'automobile e la metallurgia, abbandonarono la formula dei sindacati d'impresa, riconobbero i gruppi sindacali del C.I.O. e stipularono con essi, contratti collettivi. In ottobre 1937, a suggello della vittoria riportata da John Lewis sia sui sindacati di mestiere di William Green, che sul padronato conservatore degli Stati Uniti, gli effettivi della sua organizzazione eguagliano, quasi, quelli della Federazione americana del lavoro. « Attualmente, la rappresentanza del personale e l'istituzione di un comitato di fabbrica, le cui modalità di composizione possono numericamente variare in proporzione dell'importanza della fabbrica stessa, e le procedure dei reclami, sono — scrive il Moore, nel 1946 — di solito incorporate nei contratti collettivi, ma non costituiscono in sé stesse, tale contratto. E' questa una delle basi della politica del Consiglio nazionale delle relazioni di lavoro, nell'emanare le ordinanze di « cessazione e di desistenza » contro le imprese, che sono riconosciute colpevoli di dominare o, in in ogni modo, di controllare le attività di un'organizzazione di lavoro. Il contratto collettivo, per esistere, suppone infatti l'esistenza di una organizzazione di lavoro indipendente e il riconoscimento di questa organizzazione da parte della direzione, come rappresentativa dei suoi membri o di un più largo gruppo di addetti dell'impresa » (1). Nel 1944, vi erano 1.254 accordi collettivi in vigore nell'industria americana. Secondo dati del Ministero

(1) MOORE, op. cit. p. 375.

del lavoro degli Stati Uniti, al gennaio 1944, il 45 % degli operai che lavoravano nelle industrie di produzione di materiali greggi ed il 60% di quelli, impiegati nelle industrie manifatturiere, avevano coi loro datori di lavoro, dei contratti collettivi; in qualcuna delle industrie-chiave, comprese quelle ferroviarie, dell'estrazione del carbone, di navigazione, di trasporto e magazzinaggio, questa percentuale sale in misura variabile dall'80 al 100 %. La pratica dei contratti collettivi è ormai divenuta perciò un fatto accettato, come la rappresentanza operaia, nella vita industriale degli Stati Uniti.

Al suo par. 9 A), la legge Wagner stabilisce che « i rappresentanti nominati od eletti dalla maggioranza dei dipendenti ai fini delle trattative collettive in un dato complesso industriale, saranno i rappresentanti esclusivi di tutti i dipendenti di tale complesso, allo scopo di condurre le trattative collettive per tutto ciò che si riferisce a paghe unitarie, salari, ore di lavoro e altre condizioni d'impiego, tenuto conto che ogni impiegato singolo od ogni singolo gruppo di operai avrà il diritto di presentare in qualsiasi momento, dei reclami al datore di lavoro ».

Il rappresentante eletto degli operai a rappresentarli collettivamente nell'interno dell'officina (*steward*) ha una funzione molto importante perchè impersona, sul posto, il sindacato.

Anche agli Stati Uniti, noi vediamo quindi, che il sindacato ha ormai conquistato una parte decisiva nell'organizzazione della rappresentanza operaia. Inoltre, in caso di controversie sull'applicazione dei contratti collettivi, la metà circa dei contratti in vigore agli Stati Uniti, prevede un collegio arbitrale tripartito, composto di rappresentanti del datore di lavoro e dei lavoratori in parti eguali, e di un presidente estraneo alle parti, mentre circa il 36 % dei contratti, secondo un interessante studio di Miss F. Perkins, ex ministro del lavoro agli Stati Uniti, e di altri, prevede arbitri singoli (1).

A rafforzare i contratti collettivi, in quanto dipendono dall'esistenza di un forte sindacalismo, contribuiscono senza dubbio, accordi, come quello per il mantenimento della qualità di sindacato, che è un'importante innovazione nel campo delle relazioni industriali americane, patrocinata dal *War Labor Board*, e dispone che il membro di un sindacato debba conservare la sua affiliazione al sindacato per la durata del contratto collettivo, che lo riguarda. Lo stesso *Board* rispondendo alle critiche suscitate da questa innovazione, dichiarò che essa « ga-

(1) *Disposizioni relative all'arbitrato nei contratti collettivi di lavoro*, nel primo bollettino sulla soluzione dei problemi sindacali negli Stati Uniti, pubblicato nel 1946, dall'Ufficio Informazioni degli Stati Uniti (serie « Bollettini tecnici »).

rentisce la democrazia in America contro il duplice pericolo della disintegrazione dei sindacati responsabili durante la guerra e della mancanza di difesa dei lavoratori dell'industria, nel dopo-guerra ».

Un grande, ardito passo nelle relazioni fra industria e lavoro agli Stati Uniti, è rappresentato dall'espandersi della collaborazione fra direzione e personale, mediante i comitati misti di fabbrica. Nella primavera del 1942, Donald Nelson, presidente dell'Ufficio di produzione bellica, favorì la costituzione di essi, per affrettare la produzione di guerra. Essi erano puramente volontari: i piani di guerra potevano adottarli od ignorarli. Non si occupavano in alcun modo di contratti collettivi, di salari, di orari, di reclami, ma concentravano la loro attività nel raggiungimento di una più alta produzione e di una morale più elevata dei produttori. Nel 1945, vi erano più di 5.000 di questi comitati, che coprivano 7.500.000 lavoratori. I comitati erano composti paritariamente, di rappresentanti della direzione e di quelli del sindacato, e là dove non esistevano sindacati, i lavoratori erano eletti dai loro stessi compagni.

Essi hanno egregiamente funzionato come una grande *clearing house*, o come una centrale distributrice di suggerimenti e proposte sul miglioramento delle condizioni di lavoro e l'aumento del rendimento della produzione bellica.

Il comitato-tipo di questi ultimi anni in America, è stato precisamente quello che è riuscito a incoraggiare gli operai a presentare le loro proposte, a prendere miglior cura dei loro utensili e del macchinario, a migliorare la qualità del prodotto, e ridurre il numero degli « scarti ». In molti casi, l'assenteismo e gli infortuni vennero rapidamente eliminati. La salute e la nutrizione dei lavoratori furono migliorate. Benchè tutti i comitati non fossero egualmente effettivi (alcuni erano organizzazioni semplicemente « sulla carta ») è certo che essi hanno avuto una parte importante nella produzione degli aeroplani, tanks, fucili e di armamenti in generale, e quindi nella vittoria della guerra.

Essi mostrarono la possibilità di una direzione intelligente e di un lavoro progressivo, che le circostanze spingono a collaborare insieme, non solo per affrontare la crisi della guerra, ma anche per affrontare e superare i problemi della pace.

Impressionati dai risultati ottenuti, la Camera di commercio degli Stati Uniti, la Federazione americana del lavoro e il C.I.O. ratificarono, in maggio 1945, una Carta di cooperazione tra il lavoro e la direzione, che è la prima in America, del suo genere. Essa chiede un'associazione di interessi tra loro per stimolare la produzione al più alto grado possibile e assicurare

l'impiego dei lavoratori, a condizioni di salario tale, che costituissero uno stabile progresso nel livello di vita americano.

Organizzata con mezzi appropriati, sorretta dalla pubblicazione di centinaia di opuscoli illustrativi, la campagna per l'aumento del rendimento della produzione durante la guerra, che ha avuto come molla principale l'azione dei comitati, si traduce in cifre sbalorditive.

« Oggi — scriveva J. H. Wishart, nel *Yearbook of American Labor*, in un articolo intitolato: « Sguardi allo sforzo della produzione » — la gigantesca produzione di guerra è assicurata dal lavoro di più di 18.000.000 di operai. La loro devozione alla causa della produzione è indicata dall'aumento del rendimento, non solo in totale, ma nel rendimento a ora. Malgrado l'inesperienza industriale e l'ingresso di milioni degli operai più efficienti, nelle forze armate, la produttività del lavoro è stabilmente aumentata nelle industrie-base di guerra. In 18 mesi fino al maggio 1943, ad esempio, la produttività per uomo-ora dei lavoratori specializzati dell'arma aerea ebbe un aumento di più del 50 %. Uno studio dell'Ufficio di statistica del lavoro mostra, che il numero di unità orarie di lavoro richieste per le navi *Liberty*, consegnate dal dicembre 1943 all'aprile 1945, è disceso di 51.4 per cento per ogni nave varata, e del 77.1 per cento nei giorni trascorsi fra la messa in bacino della nave e la consegna ».

Secondo il rapporto del Comitato d'investigazione del Senato, presieduto da Harry Truman, ora Presidente degli Stati Uniti, mentre anche quando la produzione quantitativa era ben stabilita, erano necessarie 35.000 unità orarie per montare completamente una fortezza volante B-17, alla fine del 1943, il lavoro di montaggio poteva essere compiuto in sole 18.700 unità. A San Diego, il tempo richiesto per costruire un *Liberator* B-24 era stato ridotto da 24,800 unità orarie a 15,400 unità.

La produzione di guerra americana, secondo il vice-Presidente dell'Ufficio della produzione bellica, William L. Batt, in alcune dichiarazioni da lui fatte nel 1945, attinse in quell'anno « vertici stratosferici ». L'industria degli aeroplani, produceva in un sol anno, più apparecchi di quelli prodotti in 37 anni prima che avesse inizio il programma di armamenti di difesa.

In *Wartime Facts and Postwar Problems* (1943) si calcolava inoltre che l'industria, nel solo anno 1942, avesse compiuto più progressi nei nuovi processi e nei nuovi prodotti, e nel miglioramento di quelli vecchi, che in dieci o quindici anni, prima di tale data. Dal punto di vista della tecnica e dell'organizzazione, questo sforzo di produzione, più prodigioso che in tutti i tempi, ha rivoluzionato la struttura economica degli Stati

Uniti, ed è in non piccola misura il risultato di un nuovo spirito del lavoro in gruppo, di una comune tendenza verso uno scopo, pur esso comune all'enorme massa della Nazione. E' una mentalità certo, di vittoria e di collaborazione, sostenuta dalle immense risorse del paese, impiegate in blocco per la vittoria stessa che ha reso così utile il lavoro dei comitati misti di fabbrica agli Stati Uniti e che non può essere evidentemente imitata, nella stessa misura, da paesi in condizioni ben diverse. Ma questo esempio americano può aprire nuovi orizzonti verso una gestione paritaria dell'industria, che potrebb'essere preparata da una efficace collaborazione delle due parti, nel campo tecnico-produttivo.

E' opportuno, ad ogni modo, meditare su quanto scrisse lo stesso Presidente dell'Ufficio di produzione bellica degli Stati Uniti, sui comitati misti di fabbrica:

« I comitati sono, per principio, paritetici. I delegati degli operai sono eletti dagli stessi operai. Essi assolvono i loro compiti con lo stesso entusiasmo e la stessa energia, dei delegati degli imprenditori.

Risulta da un grandissimo numero di rapporti, che i comitati lavorano con successo... I rapporti che affluiscono da tutte le parti del paese, da ogni specie di fabbrica di qualunque grandezza, dimostrano i risultati eccellenti, ottenuti dalla giusta applicazione dei principî democratici.

In tre fabbriche della Colt, nello Stato di Connecticut, i comitati si radunano ogni lunedì, per discutere quanto si dovrà fare nella settimana in corso. Due capi reparto e due operai di ogni reparto si riuniscono regolarmente ogni giorno dopo il lavoro, per decidere i provvedimenti da attuare. Nelle « cassette delle idee » di questa fabbrica sono stati depositati alcuni consigli eccellenti. Uno di questi consigli ha reso possibile, per esempio, di diminuire lo scarto nella fabbricazione dei fucili, dal 17 per cento al 0,8 per cento. Un'altra proposta ha dato l'impulso a un nuovo metodo di calcolare gli orari; con l'aiuto del sindacato, è stata quindi elaborata una nuova scala di orari e di salari, e la produzione è aumentata di colpo. Le due migliori idee sono state premiate con 25 dollari.

Un esempio del lavoro importantissimo del comitato, rispetto al risparmio dei materiali, è dato dalla fabbrica du Pont de Nemours, a New Jersey. In questa fabbrica, il comitato ha potuto raccogliere, in un mese solo, oltre 100 tonnellate di ferro vecchio, 10 tonnellate di piombo duro, oltre 5 tonnellate di rame, 3 tonnellate di ottone e 2 tonnellate di rottami di alluminio ed acciaio inossidabile ed infine, 500 kg. di scarti di gomma. L'aumento del 25 per cento è stato raggiunto. In molte fabbriche si sta già superando questa quota ».

I comitati misti di fabbrica in America, durante la guerra, sono stati dunque, innegabilmente un successo; vedremo con interesse qual sorte l'avvenire riserverà ad essi, e se essi diventeranno parte attiva di quell'economia *dinamica*, che nel suo messaggio al Congresso del 10 marzo 1943, Roosevelt considerava il risultato della combinazione dei due fattori: democrazia e pace, e che nel suo pensiero comportava una « equa distribuzione nell'insieme della comunità, dei guadagni realizzati, e un'organizzazione, basata sul controllo e la cooperazione democratiche ».

Venendo al nostro paese, le origini dell'agitazione operaia per il controllo dell'industria risalgono, com'è noto, in Italia, all'indomani dell'armistizio, che pose fine alla guerra del 1915-'18. Nell'estate del 1920, scoppiava un gravissimo conflitto tra le organizzazioni sindacali dei metallurgici e dei meccanici e quelle padronali. L'industria, cessate le ordinazioni di guerra e dato il tasso esorbitante del cambio, che rendeva sempre più difficile l'acquisto, all'estero, di materie prime, si trovò in crisi. Il costo crescente della vita spingeva, d'altra parte, gli operai a reclamare forti aumenti di salario. Il 20 febbraio 1919, essi, appoggiati dalle loro organizzazioni, avevano ottenuta l'introduzione della giornata di otto ore, e nella stessa epoca, le organizzazioni degli industriali si impegnavano a procedere regione per regione, alla fissazione dei salari minimi e ad una revisione delle indennità di caro-vita. In Piemonte e in Toscana, il 12 giugno 1919, entrò in vigore un accordo, stipulato a Torino, su questi due punti. Invece, nella Lombardia, in Emilia e in Liguria, le rivendicazioni operaie si urtarono contro la resistenza dei padroni. Proclamato lo sciopero all'inizio di agosto del 1919, esso durava due mesi, costando gravi sacrifici ai lavoratori. Alla fine di settembre, l'intervento dell'on. Nitti, presidente del Consiglio, persuase gli industriali ad accettare le domande degli operai. Ma le modalità di applicazione dell'indennità di caro-vita e l'aumento costante del costo della vita, decisero le organizzazioni operaie a formulare nuove richieste.

La prima fase delle agitazioni per il controllo dell'industria si apre con la presentazione dei memoriali delle organizzazioni operaie interessate. Quello della F.I.O.M. (Federazione Italiana degli Operai Metallurgici), redatto durante il congresso dei segretari regionali dell'organizzazione, tenutosi a Genova, dal 20 al 25 maggio 1920, fu presentato agli industriali il 18 giugno 1920, e riassumeva come segue, gli scopi che gli operai si proponevano: unificare, in maniera compatibile con le esigenze delle diverse industrie, i sistemi di retribuzione attualmente in vigore; parificare i salari e le tariffe per i cottimi delle

varie categorie similari delle diverse industrie, tenendo conto delle loro particolari condizioni e del costo della vita in ogni regione e provincia; stabilire un sistema razionale d'indennità caro-vita, suscettibile di assicurare una relativa tranquillità agli operai, evitando così nella misura del possibile, la presentazione di richieste di miglioramento ad ogni aumento del prezzo delle derrate di prima necessità; elevare i salari attuali, per renderli proporzionali al costo della vita. Seguivano le proposte specificate; sulla nuova divisione del personale in 5 gruppi, suddivisi per l'industria siderurgica, nelle due categorie dei lavoratori a fuoco continuo e di quelli a fuoco non continuo; sulla revisione dei salari; sul lavoro a premi; sui minimi di salario, sull'indennità di caro-vita, sulle ore supplementari e notturne; sulle pause di lavoro; sulle ferie; sull'indennità di licenziamento, sulla istituzione degli uffici di collocamento; sull'assistenza e la previdenza; sulle indennità per i trasporti di operai.

Tutti i memoriali delle organizzazioni operaie (quelli cioè, oltre la F.I.O.M., dell'Unione sindacale italiana, a tendenze sindacali-anarchiche; del Sindacato nazionale operai metallurgici, a tendenze social-cattoliche; della Unione italiana del lavoro, diretta da repubblicani e riformisti dissidenti) chiedevano notevoli miglioramenti delle retribuzioni e delle ricompense ed altri aumenti degli oneri delle imprese. I negoziati cui diede luogo la presentazione di questi memoriali, si aprirono il 15 luglio a Milano, ma in un comunicato del 22 luglio, i rappresentanti dei padroni informarono che l'industria non era in grado di fare alcuna concessione e che gli operai non potevano provare il contrario.

A questo comunicato seguì la risposta della F.I.O.M., che contestava le affermazioni degli industriali. « Le organizzazioni della F.I.O.M. — diceva la risposta — conoscono benissimo le condizioni attuali delle industrie metallurgiche, meccaniche e navali in Italia. Essi sanno che queste condizioni non sono così floride come durante gli anni di guerra, ma sanno anche che le loro condizioni sono lungi dall'essere tristi. Nessuna di queste industrie è in crisi per assoluta mancanza di ordinazioni, e quelle che in certa misura, ne mancano, sono assai poco numerose. Invece, le industrie del materiale ferroviario, quelle dell'automobile e le industrie navali abbondano in ordinazioni, sia per l'interno, che per l'estero. Numerosi stabilimenti hanno la loro produzione assicurata per parecchi anni. Le fonderie non hanno mai lavorato tanto, come ora, e nelle stesse condizioni si trovano parecchi altri rami dell'industria, come quelli della fabbricazione degli apparecchi elettrici, telefonici, ecc. Mai gli industriali hanno chiesto agli operai tante ore supplementari. Non vi è impresa, grande o piccola che sia, che non abbia dato

dividendi alla chiusura del suo bilancio. Se, in quanto si riferisce a certe industrie, vi sono delle difficoltà di ordine finanziario, sarebbe facile dimostrare che esse sono dovute in gran parte, a ragioni piuttosto artificiali e passeggere, come per esempio, l'avidità delle banche, i tentativi di conquista di certi istituti di credito, da parte di grandi industriali, e le manovre di borsa ».

A proposito dei guadagni degli industriali, l'ing. Edoardo Ugolini pubblicava sull'*Avanti!* del 10 settembre 1920, dei dati sui benefici, che sarebbero stati realizzati durante la guerra, in tre anni, da certe grandi imprese:

	CAPITALE (in milioni di lire)	
	prima della guerra	dopo la guerra
Società Alti Forni, fonderie e Acciaierie - Terni	27	111
Società Metallurgica Italiana di Livorno	25	44
Società Siderurgica Savona	24	72.500
Società Anonima Acciaierie e Ferriere Franchi-Gregorini di Dalmine	9.880	70.829
Ferriere di Voltri	11.875	29

Al rifiuto degli industriali, la F.I.O.M. reagì praticamente, seguita dalle altre organizzazioni, mediante la proclamazione dell'ostruzionismo.

La seconda fase del conflitto metallurgico si apre, appunto, con l'applicazione dell'ostruzionismo.

L'ostruzionismo si allargò ben presto e la produzione diminuì rapidamente. Gli industriali dichiararono il 26 agosto, che il metodo di applicazione dell'ostruzionismo andava al di là delle istruzioni stesse, date dal comitato centrale della F.I.O.M., e che la forma di lotta adottata dall'organizzazione operaia, per obbligare gli industriali a pagare dei salari per un lavoro inesistente o quasi, li avrebbe obbligati a prendere misure corrispondenti, quali il licenziamento degli operai, la serrata ecc.

Dal 27 al 28 agosto, ebbero luogo le prime interviste fra il ministro del lavoro, i sottosegretari alla presidenza del Consiglio e i rappresentanti delle parti in lotta, ciascuna separatamente. Il 28, il deputato Buoizzi, segretario generale della F.I.O.M., si dichiarava ancora disposto a discutere direttamente con gli industriali, a condizione che essi fossero inclini a larghe concessioni.

Ma tra la fine del mese di agosto e il 1° settembre, la situazione precipita, e si entra nella terza fase del conflitto: serrata e occupazione delle fabbriche.

Il 30 agosto, la Società « Romeo », proclama la serrata nei suoi stabilimenti, per protestare contro gli atti di sabotaggio compiuti sulle proprie macchine. Gli operai rifiutano di lasciare le officine, chiudendovisi con le loro provviste, tenendo in ostaggio ingegneri e capi-tecnici. Il 1° settembre, la Federazione Nazionale Sindacale dell'Industria Meccanica proclama, a sua volta, la serrata. L'organizzazione operaia risponde ordinando ai lavoratori d'invadere gli stabilimenti, dopo aver loro raccomandato il rispetto delle persone e delle cose e la continuazione del lavoro. Il 1° e il 2 settembre, il movimento si estende ai centri industriali della Liguria e di Napoli. Gli ingegneri rifiutano di partecipare al movimento. Gli industriali si dichiarano disposti a organizzare cooperative di consumo in favore degli operai, pur rifiutando ogni aumento di salari, e i negoziati sono interrotti.

A Milano, il Comitato sindacale operaio fa rimettere in libertà gli ingegneri e i capi-servizio sequestrati. Il 3 settembre, gli operai occupano tutte le officine di Milano, e nelle fabbriche importanti, il lavoro continua regolarmente con il concorso dei capi-tecnici. In certe officine, un consiglio di fabbrica entra immediatamente in funzione. In qualche città, gli industriali effettuano la serrata solo in alcune officine.

Taluni stabilimenti sono occupati pacificamente e gli ingegneri sono pregati di restare al loro posto. In altri, l'occupazione non fu pacifica, e come a Genova, si verificarono conflitti, che fecero vittime. In altri ancora, direttori generali e direttore amministrativo furono sequestrati e obbligati a rimanere al loro posto. A Bologna, un'intesa provvisoria ha luogo fra industriali e operai, che riprendono il lavoro, pur continuando ad applicare l'ostruzionismo. Il 3 e 4, l'occupazione si estende ad altre città dell'Alta Italia e le bandiere rosse sono issate sulle fabbriche.

Gli ingegneri, la cui assenza aveva provocato gravi difficoltà agli operai, dopo avere, a mezzo della loro organizzazione, protestato contro le minacce e le violenze, di cui taluni di loro erano stati oggetto, decidono di rimanere neutri nel conflitto fino al giorno in cui la loro associazione avesse ricevuto serie garanzie di libertà e di sicurezza.

Nelle giornate del 6 e del 7, si osserva una certa distensione e sintomi di stanchezza, di esitazione e anche di reazione, si manifestano tra gli operai di Genova e di Roma.

Gli industriali pongono come condizione della ripresa di negoziati diretti, l'evacuazione delle fabbriche e il ristabilimento dell'ordine.

L'ingegnere Agnelli, vice-presidente della Federazione Nazionale Sindacale dell'Industria Meccanica, in una lettera ai

giornali, dopo aver dichiarato che gli industriali avevano accettata la neutralità del governo nel conflitto, perchè stimavano che l'industria non dovesse accogliere le influenze politiche, prosegue: « Quanto al fatto gravissimo dell'invasione delle fabbriche, nessun intervento è possibile, nè ammissibile, perchè gli industriali, dopo la loro occupazione, non hanno nessuna qualità per discutere la riorganizzazione degli stabilimenti, nel momento stesso, in cui la loro gestione è ad essi ritirata con la violenza. Ogni discussione e deliberazione debbono essere riservate alle grandi organizzazioni delle parti in lotta, cioè alla Confederazione generale dell'industria e alla Confederazione generale del lavoro ».

Nell'assemblea del gruppo sindacale della Confederazione generale dell'industria, convocata a Milano il 7 settembre, la votazione è unanime sull'ordine del giorno, presentato dal deputato Olivetti, segretario generale della Confederazione. Esso dichiara che non esisteva alcuna possibilità di riprendere i negoziati, finchè la contesa non fosse stata riportata sul terreno economico e la disciplina gerarchica non fosse stata ristabilita nelle officine.

Pochi giorni prima, il 2 e 3 settembre, si erano intanto svolte conversazioni fra il ministro del lavoro, Labriola, e i rappresentanti dell'Unione italiana del lavoro e del Sindacato nazionale delle cooperative, in vista di trovare alla questione una soluzione cooperativa. Le due organizzazioni si dichiaravano pronte a intraprendere la gestione diretta delle fabbriche costituite in società e associazioni cooperative. Esse avrebbero pagato una somma in locazione, che sarebbe stata fissata tra le parti in conflitto, a mezzo di arbitrato. Le associazioni cooperative interessate e il sindacato nazionale avrebbero versato una cauzione, per garantire la gestione delle installazioni. In un comunicato ufficioso, il ministro diceva: « L'assistenza data dallo Stato alla cooperazione doveva soprattutto avere come scopo quello di assicurare ai salariati di qualsiasi impresa economica, di distribuzione, di produzione o di credito, la possibilità di riscattarla, costituendosi in cooperativa. La mia idea è quella di assicurare — sotto forma cooperativa — l'uso o il possesso dell'azienda da parte dei salariati, e lo Stato dovrebbe, su questo terreno, incoraggiare i lavoratori.

La cooperazione così concepita è un mezzo di trasformazione sociale; essa perde il suo carattere di semplice difesa degli interessi individuali dei produttori e dei consumatori, ed è in questo senso, che io insisterò nel progetto di legge, che presenterò alla Camera ». E riferendosi alle commissioni interne, su cui torneremo in seguito, il ministro affermava in alcune dichiarazioni al *Giornale del Popolo*: « Bisogna incoraggiare l'istitu-

zione di queste commissioni, che permettono agli operai di fare l'esperienza di nuovi sistemi. Ma sono essi stessi, che debbono farla; essa non deve essere imposta dallo Stato. A questo fine, io preparo tre progetti di legge: uno sul Consiglio del lavoro, uno sulla cooperazione, uno sulle commissioni interne nelle aziende. A mezzo di queste commissioni, sarebbe possibile di pervenire a un controllo dell'amministrazione, capace di persuadere gli operai a mantenere le loro richieste nei limiti delle possibilità dell'azienda; è questo il solo modo di evitare pretese arbitrarie ed esagerate. Riassumendo, fu la convinzione che la resistenza degli imprenditori alle loro domande mancava di ragioni serie, che ha inasprito gli operai. Se un certo controllo o una collaborazione amministrativa fosse possibile, la questione si risolverebbe automaticamente ».

La quarta fase della vertenza metallurgica consistette nell'occupazione di officine, diverse da quelle metallurgiche (caucciù, calzature, materie chimiche) per assicurare, secondo le dichiarazioni di qualche Federazione operaia, come quella dei chimici, le materie indispensabili ai metallurgici. Allora, gli industriali sospendono ogni acquisto di carbone.

Il 5 settembre, dopo una dichiarazione di solidarietà con la F.I.O.M., del deputato d'Aragona, fatta il 3 settembre, nel corso di un'intervista col ministro del lavoro, ebbe luogo a Milano, una riunione comune del comitato direttivo della Confederazione stessa, della direzione del Partito socialista ufficiale e dei rappresentanti delle principali Camere del lavoro e del comitato di agitazione della F.I.O.M. Nel comunicato diramato in questa occasione, era detto che « se l'ostinazione dei padroni continuassè o se il governo uscisse dalla sua attitudine di neutralità in modo da non poter arrivare a una soluzione soddisfacente del conflitto, il movimento non potrebbe più rimanere limitato a una sola categoria sindacale, ma dovrebbe essere affidato alla Confederazione generale del lavoro e alla direzione del Partito socialista, affinché essi impegnino nella lotta tutto il proletariato italiano, per arrivare alla gestione collettiva e alla socializzazione di ogni forma di produzione ».

Il 10 e l'11 settembre, si teneva a Milano, la riunione plenaria del consiglio nazionale della Confederazione, con la partecipazione della direzione del Partito socialista ufficiale, e dei deputati rappresentanti il gruppo parlamentare socialista.

Buozzi, segretario generale della F.I.O.M., assicurò che la F.I.O.M. aveva sempre voluto limitare il conflitto al campo strettamente sindacale, e che, se il conflitto aveva cambiato di carattere, erano gli industriali, che ne portavano la responsabilità. I miglioramenti economici che i padroni desideravano accordare erano — aggiungeva l'oratore — insufficienti: essi

non accettavano il principio del controllo e, del resto, insistevano perchè le fabbriche fossero evacuate prima di riprendere le trattative.

D'Aragona, segretario generale della Confederazione, si mostrò d'avviso che si dovesse scegliere fra le tre soluzioni seguenti: 1) trovare una formula di conciliazione, che permettesse di giungere a un accordo diretto con gli industriali; 2) continuare l'occupazione delle fabbriche, limitandola però strettamente all'industria metallurgica; 3) estendere il conflitto, secondo l'opinione degli estremisti, e prendere possesso di tutte le aziende e di tutte le officine, diverse da quelle dell'industria metallurgica. La discussione si svolse animatissima. Il prof. Angelo Tasca, uno dei promotori dei consigli di fabbrica, presentò proposte analoghe a quelle degli organizzatori, che avevano suggerito al ministro del lavoro, come abbiamo ricordato più sopra, di cooperativizzare le aziende. Egli voleva, appunto, istituire una specie di gestione cooperativa delle imprese metallurgiche. Egidio Gennari, segretario della direzione del Partito socialista ufficiale, si dichiarava risolutamente in favore della occupazione di tutte le fabbriche, dato che la situazione era estremamente favorevole, e da essa si riprometteva di affrettare la rivoluzione comunista.

D'Aragona invece, appoggiato dal Consiglio direttivo della Confederazione, notava che il punto di vista di questa non era lo stesso di quello del Partito socialista. Esso si proponeva scopi soprattutto politici, e avrebbe voluto dirigere il movimento. Al contrario, la Confederazione riteneva che la lotta dovesse essere contenuta strettamente nel campo sindacale. Le organizzazioni dovevano scegliere fra le due tesi. Occorreva che esse comprendessero chiaramente che, votando per la tesi del Partito socialista, votavano per la rivoluzione comunista, per la dittatura del proletariato. La Confederazione generale del lavoro non credeva che si potessero trapiantare in Italia, i sistemi coi quali si era realizzato il regime comunista in Russia. Se la direzione del Partito socialista credeva doverlo fare, essa doveva prenderne tutta la responsabilità. Tale la sostanza del discorso D'Aragona. L'ordine del giorno della Confederazione generale del lavoro chiedeva che la direzione del movimento fosse affidata alla Confederazione medesima, allo scopo di ottenere che gli imprenditori riconoscessero il principio del controllo sindacale nelle imprese, che avrebbe condotto più tardi alla gestione collettiva e alla socializzazione.

L'ordine del giorno fu votato con 591.245 voti contro 409.569 dati a quello della direzione del Partito socialista ufficiale (Schiavello), e 93.623 astensioni. In questa votazione, ogni organizzazione aveva votato per il numero dei suoi membri nel

1919. Quasi tutte le grandi organizzazioni operaie aveva votato per l'ordine del giorno D'Aragona.

In realtà, durante il conflitto metallurgico, si affrontarono, a proposito del controllo operaio e dei suoi organi, due concezioni diverse: la tesi comunista e la tesi sindacale.

Le commissioni interne, riconosciute ufficialmente la prima volta, dal contratto collettivo di lavoro, stipulato il 27 ottobre 1906, tra la fabbrica di automobili « Italia » e la F.I.O.M. — contratto disdetto prima della scadenza, perchè la F.I.O.M. e gli operai non avevano sufficiente preparazione per mantenere gli impegni assunti — ebbero dapprima il compito di trattare e di risolvere le controversie di qualunque natura, relative alla interpretazione del contratto e dei regolamenti allegati, e i conflitti tra la F.I.O.M. e la direzione dell'impresa; erano composte di operai, che restavano in carica, per tutta la durata del contratto. Successivamente, le commissioni andarono diffondendosi, e durante la guerra, la F.I.O.M. tentò di ottenere dal governo, l'obbligatorietà della loro istituzione negli stabilimenti soggetti alla mobilitazione industriale, ma a causa dell'ostilità degli industriali, il tentativo fallì. Rinnovato, ai primi del 1919, il concordato di lavoro tra il Consorzio torinese dell'industria automobilistica e la sezione torinese della F.I.O.M., questa richiese il riconoscimento delle commissioni interne e il diritto di designarne essa stessa i membri, e l'organizzazione padronale accettò questo nuovo criterio. Le commissioni si diffusero quindi dal campo delle industrie meccaniche e metallurgiche, in molte altre industrie; l'elezione avveniva negli stabilimenti e il numero dei membri variava da 3 a 9, secondo il numero degli operai dello stabilimento. Il loro compito essenziale era quello di tutelare gli interessi dei lavoratori nelle controversie con la direzione dell'impresa, su questioni di carattere generale; invece, non erano di loro competenza, salvo rare eccezioni, i reclami di puro carattere individuale, che dovevano seguire le norme disciplinari consuetudinarie ed erano regolati da trattative dirette fra i dirigenti e gli operai interessati. Le commissioni non avevano, d'altra parte, alcuna influenza sull'andamento tecnico ed economico dell'azienda.

Dimessasi, nel 1919, la commissione interna della « Fiat Centro », gli operai decidevano di rinnovare radicalmente la costituzione e l'ordinamento della rappresentanza operaia nella fabbrica, facendo nominare dei commissari di reparto, eletti dai lavoratori di ciascun reparto, e fra questi commissari, sarebbero stati scelti i componenti la commissione interna. E' a questo punto, che s'inserisce il tentativo di trasformare le commissioni stesse in un nuovo organismo di gestione operaia: il consiglio di fabbrica, e di rinnovare non solo la rappresentanza

operaia nella fabbrica, ma la stessa organizzazione operaia, preparando l'organo principale della gestione operaia dell'industria. In poche settimane, venivano eletti commissari di reparto in quasi tutte le officine metallurgiche di Torino, e alla metà di ottobre, si riunì la prima assemblea dei comitati esecutivi dei consigli di fabbrica torinesi.

Gli industriali non fecero allora nessuna opposizione. Nell'assemblea generale dei metallurgici torinesi prevalse, a grande maggioranza, un ordine del giorno estremista, che proponeva di estendere la costituzione dei consigli, salvo a determinare poi i rapporti fra questi e i sindacati. Nel « regolamento generale » col quale l'assemblea definiva i compiti dei commissari, le loro attribuzioni e i loro rapporti con i sindacati, si concedeva a tutti i proletari della fabbrica, il diritto di voto; eleggibili erano i soli organizzati a qualsiasi organizzazione appartenessero, a condizione che il sindacato fosse sulle direttive della lotta di classe. I commissari erano revocabili in ogni momento, in seguito a sconfessione della maggioranza degli elettori o della maggioranza dell'assemblea di fabbrica. Il regolamento affidava ai sindacati, la funzione tecnica della stipulazione dei concordati di lavoro d'accordo con le delegazioni dei commissari, salvo la ratifica, da parte di tutti i commissari, e rivendicava a tutti i commissari il diritto di discutere e criticare i sistemi dei sindacati, che non si fossero uniformati alle direttive della lotta di classe. Fra i compiti dei commissari di reparto, rientravano oltre quelli della difesa abituale degli interessi e dei diritti dei salariati, contro la direzione dell'officina, anche i nuovi compiti di controllo, per conoscere in modo preciso, il valore del capitale, impiegato nel reparto, il rendimento del lavoro del reparto, in relazione alle spese, i tentativi di alienazione da parte dei capitalisti, del capitale investito in immobili della fabbrica, le innovazioni tecniche interne. « In sostanza — dice la citata pubblicazione dell'Associazione fra le Società italiane per azioni, sui consigli di fabbrica — la concezione comunista, che stava a base dei consigli di fabbrica, veniva a capovolgere l'esistente struttura dell'organizzazione sindacale, la quale doveva essere effettuata per officina e per industria, con i dirigenti sindacali nominati dai commissari di reparto, sottoposti al controllo di questi ultimi e revocabili ad ogni momento. Tale movimento veniva pertanto a mettersi in opposizione con la Confederazione generale del lavoro ».

Il dissidio si profila e si svolge nei due Congressi della Federazione metallurgica del 1919 e del 1920, e nel giugno 1920, al Congresso della Camera del lavoro di Torino. Nei primi, si riaffermano le responsabilità dei sindacati nel movimento e nell'azione di classe dentro e fuori la fabbrica; si richiama l'at-

tenzione degli iscritti sui pericoli, per l'organizzazione sindacale, dell'istituzione di nuovi organismi, costituenti delle sovrapposizioni all'organizzazione stessa, sottoposta in tal caso, all'influenza predominante della massa non organizzata; si dichiara di consentire all'esperimento dei consigli di fabbrica, a patto di considerare la loro funzione, come la continuazione dell'opera delle commissioni interne, coordinata con quella dell'organizzazione sindacale, ai cui principî esse dovevano ispirarsi; si riconosceva l'opportunità di evitare che l'istituzione dei commissari di reparto, ai quali la sezione metallurgica di Torino aveva conferito funzioni di spettanza dell'organizzazione sindacale, potesse rinnovare l'errore di promuovere azioni locali impreparate, avulse dall'azione della Federazione, e si rinviava ogni decisione definitiva circa l'istituzione dei consigli di fabbrica e la determinazione delle loro funzioni, al Congresso della Confederazione del lavoro. Nel suo discorso, Bruno Buozzi, segretario generale della F.I.O.M. affermava, tra l'altro: « Siamo favorevoli in linea di principio all'istituzione dei consigli di fabbrica; in realtà, essi sono però organi in continua elaborazione e non si è ancora riusciti a stabilire i termini precisi della loro azione, sicchè non possiamo dar loro maggiore responsabilità che gli organi che hanno trent'anni di vita, e dobbiamo prima assicurarci che la nuova via sia la migliore. »

Ricordiamo qui ancora, il progetto preparato da Gino Baldesi, uno dei segretari della Confederazione del lavoro, sulla costituzione dei consigli, i cui punti fondamentali erano i seguenti: a) la composizione e il regolamento dei consigli erano devoluti alle Federazioni e alle Camere del lavoro; b) i consigli di fabbrica dovevano essere formati col voto di tutta la manodopera dell'azienda; c) i compiti immediati dei consigli di fabbrica erano: 1) assicurare i metodi di produzione adottati in una data azienda e chiedere quelle modifiche che, aumentando la produzione, potessero consentire aumenti di salario; 2) studiare e proporre le modifiche amministrative e tecniche suddette, nell'intento di preparare una produzione industriale più efficiente ed orientata, per quanto fosse possibile, verso la possibilità di una produzione comunista; 3) far propaganda tra gli operai affinché aderissero ai rispettivi sindacati e accettassero il postulato della socializzazione dei mezzi di produzione e di scambio; e) i consigli dovevano essere sottoposti alla disciplina comune dell'organizzazione sindacale per tutto ciò che si riferiva alle agitazioni di indole sindacale e per i movimenti a carattere politico.

Nei congressi e convegni delle Camere del lavoro di Torino e di Milano, nel 1919-20 si trovano effettivamente di fronte quasi sempre, tre tesi: quella comunista della subordinazione del sin-

dacato al consiglio di fabbrica, quella della loro stretta coordinazione con i sindacati, e quella intermedia per cui consigli e sindacati non erano organismi di diversa natura, ma un unico organismo, non essendo altro i consigli se non l'espressione dell'attività sindacale nel luogo in cui l'operaio lavora, e il sindacato l'organo d'insieme, raggruppante i consigli per rami di industrie, coordinandone e disciplinandone l'azione. Espressione appunto di questa tesi furono gli ordini del giorno Tasca-Guarneri, votato dalla Camera del lavoro, nel suo congresso di Torino, e la relazione Schiavello della Camera del lavoro di Milano, presentata e discussa in una riunione della sezione socialista, qualche tempo dopo il convegno di Torino del 1919.

Nel 1921, il congresso di Livorno della Confederazione del lavoro, votava un ordine del giorno, col quale, «deliberando il rinvio della discussione sul problema dei consigli di fabbrica, impegna tutte le organizzazioni a rispettare la disciplina confederale e a non farsi iniziatrici della costituzione di consigli di fabbrica aventi obiettivi politici e miranti a trasformare la struttura dei sindacati e le funzioni delle rappresentanze operaie nelle fabbriche.».

In conseguenza della situazione politica, la questione fu rimandata al prossimo congresso federale, dal Congresso di Roma dello stesso anno, nel quale Baldesi ripresentò il suo progetto, già da noi esposto, e propose che la Confederazione promuovesse un'agitazione da parte delle Camere del lavoro e delle Federazioni per chiedere la modificazione delle commissioni interne e il riconoscimento dei consigli. D'Aragona manifestò invece, il suo scetticismo circa i risultati che Baldesi si riprometteva di ottenere attraverso i consigli di fabbrica, i quali, a suo avviso, non potevano essere che un ampliamento delle commissioni interne, di cui dovevano conservare le funzioni; comunque, escludeva un impegno a fondo della Confederazione per ottenere risultati incerti. Ma la questione non venne mai più ripresa, dato l'aggravarsi della situazione politica.

Dobbiamo ora riprendere il filo della narrazione delle vicende del conflitto metallurgico — da noi interrotto alla riunione comune di Milano, della Confederazione generale del lavoro e dei rappresentanti del Partito socialista e alle successive riunioni sindacali per dar conto della diversità delle concezioni comunista e sindacale, sui consigli di fabbrica — sia perchè la vertenza metallurgica inquadra tutto lo sviluppo della questione del controllo in Italia, e ci permetterà più tardi di trarne alcune logiche deduzioni, che potrebbero avere valore di attualità per la regolamentazione futura di esso, in Italia, sia perchè è dalle fasi della prima, che scaturirono il progetto del governo del tempo e quelli delle organizzazioni

interessate, per la soluzione della questione del controllo operaio nelle aziende.

Il 18 settembre 1920, il presidente del Consiglio riunì a Roma, i rappresentanti delle due parti, e diede loro lettura del progetto di un decreto sul controllo sindacale, esprimendo il desiderio che si arrivasse a una transazione sulle questioni economiche e disciplinari, prima della sera stessa. Propose quindi alle parti di accettare per tutto il paese un aumento di salario di lire quattro, facendosi soltanto una eccezione, su domanda degli imprenditori, per le piccole industrie. Tra queste, si decise di classificare quelle occupanti almeno 75 operai. Per tali imprese, sarebbe stata applicata una riduzione del 20% sui nuovi salari fissati per le altre industrie. Sulla questione disciplinare, la discussione fu lunghissima e gli industriali dichiararono che essi non potevano accettare, che come un'imposizione del governo, l'impegno di conservare nelle officine, gli operai che si erano resi colpevoli di violenza. I termini dell'accordo, firmato dal rappresentante degli industriali e da quello degli operai, erano i seguenti:

«Sotto la presidenza dell'on. Giolitti, presidente del Consiglio dopo lunga discussione, le parti hanno concluso il seguente accordo:

Atteso che gli operai meccanici domandano — e gli industriali non concedono — la retroattività degli aumenti di salari durante l'occupazione delle fabbriche; atteso che gli industriali domandano a loro volta — e gli operai non lo consentono — il pagamento dei danni eventuali, tenuto conto delle difficoltà di controllo della produzione; le parti accettano che i nuovi salari siano pagati dal 15 luglio 1920, e non a partire da questo giorno di ripresa normale del lavoro, rimanendo esclusa ogni compensazione posteriore al giorno dell'occupazione delle fabbriche. Per gli stabilimenti occupati non compresi nel concordato (e cioè quelli chimici, tessili, ecc. occupati durante la fase acuta del conflitto metallurgico) vi sarà, in principio, compensazione fra i danni e la produzione, eventualmente constatata, sotto riserva che le parti regoleranno equamente ogni caso particolare. Le somme eventuali che saranno pagate saranno proporzionalmente attribuite a coloro, che erano presenti nelle officine, il giorno precedente l'occupazione.

La delegazione degli industriali dà atto che essa non può, in virtù del mandato che essa ha espressamente ricevuto, accettare la proposta del presidente del Consiglio riguardante le condizioni di riammissione al lavoro del personale ed essa dichiara che questa proposta sarà seguita come imposta dal governo, al quale ogni responsabilità è lasciata su questo punto». L'accordo, firmato il 19 settembre, fu integrato dalle mo-

dalità di applicazione, stabilite da una commissione, incaricata di precisarne i dettagli, e che il 1° ottobre firmò a Milano, le sue clausole definitive.

Il 20 settembre, l'agenzia « Stefani » pubblicava il testo del decreto, che istituiva il controllo sindacale nell'industria. Il decreto diceva:

« Il presidente del Consiglio, visto che la Confederazione generale del lavoro afferma che essa intende modificare i rapporti in vigore finora tra gli imprenditori e gli impiegati, in modo che questi possano, mediante i loro sindacati, avere la facoltà di controllare le industrie allo scopo di arrivare, attraverso il controllo, a migliorare questi rapporti e ad aumentare la produzione, alla quale la ripresa economica del paese è subordinata;

atteso che la Confederazione generale dell'industria non si oppone all'esperienza dell'introduzione di un controllo per categorie d'industrie allo scopo summenzionato;

il presidente del Consiglio prende atto di questi accordi e decreta che una commissione paritaria è costituita, composta di sei membri nominati dalla Confederazione generale dell'industria e sei dalla Confederazione generale del lavoro, di cui due tecnici o impiegati per parte. La commissione è incaricata di formulare delle proposte al governo per l'elaborazione di un disegno di legge, che organizzi le industrie sulla base dell'intervento degli operai nel controllo tecnico, finanziario e amministrativo. La commissione è pure incaricata di determinare, entro otto giorni, le disposizioni per risolvere le questioni, che possono sorgere in materia di assunzione e di licenziamento degli operai;

il personale riprenderà il suo posto. Tuttavia, se la presenza nella stessa officina, di operai e di capi fosse divenuta incompatibile, una commissione composta di due membri designati dagli industriali e due designati dagli operai, stabilirà le disposizioni da prendersi ».

Un importante elemento nella storia del controllo è il concordato, che poneva fine allo sciopero generale di Torino del 1920, concordato, che accettava le richieste degli industriali, così formulate in una lettera rivolta al comitato di agitazione: 1) non ammettersi nè i consigli di fabbrica, nè alcuna loro autorità nè di nome, nè di fatto, nelle officine; 2) riconoscere come contraria al regolamento, l'istituzione dei commissari di reparto, e che quindi non può ammettersi che nelle fabbriche avvenga alcuna elezione di consiglio di fabbrica e di commissari. Gli industriali dichiaravano però di voler conservare le commissioni, affermando che dovessero essere organi di collaborazione per il buon andamento delle fabbriche e « non or-

gani politici di controllo, e per conseguenza, di disorganizzazione della produzione». Implicitamente, per quanto se ne tacesse nel concordato, i commissari di reparto restavano impediti di funzionare entro la fabbrica, anche se non ne era espressamente vietata la nomina.

D'altronde, il concordato accoglieva una richiesta degli operai, ammettendo che i rapporti fra commissioni interne e direzioni degli stabilimenti potessero aver luogo durante le ore di lavoro e che i loro membri dovessero essere indennizzati del salario perduto a causa dell'esercizio delle loro funzioni.

Al momento del decreto sul controllo, la questione era pertanto già pregiudicata dall'insuccesso degli scioperi e dei mezzi di lotta, adoperati dagli operai. Il fallimento del movimento per i consigli di fabbrica non fu dovuto tuttavia, soltanto all'atteggiamento reciso degli industriali, ma anche al contrasto delle correnti socialiste e comuniste della Confederazione generale del lavoro, sui compiti e le competenze degli stessi consigli.

Gli strascichi di questo contrasto si ebbero in occasione della ratifica dell'accordo di Roma summenzionato, da parte del Congresso nazionale della FIOM.

Immediatamente dopo il decreto governativo, una campagna incomincia nell'*Avanti!* contro i dirigenti della Confederazione generale del lavoro e della FIOM. Gli operai sono invitati a restare nelle fabbriche occupate.

La Borsa del lavoro di Torino lancia il 21 settembre un proclama, secondo il quale « le officine non dovrebbero essere evacuate senza averne ricevuto l'ordine, da darsi esclusivamente dal comitato della Camera del lavoro ».

Alcune organizzazioni sindacali, come l'Unione sindacale italiana e gli estremisti, si esprimono con violenza sulle concessioni ottenute, e qualificano d'inganno il decreto sul controllo e di « tradimento » l'opera di D'Aragona e di Buozzi. Essi invitano gli operai ad insorgere contro i loro rappresentanti e a rifiutare ogni ratifica all'accordo di Roma. In presenza di queste manifestazioni, il comitato esecutivo della FIOM convoca a Milano i delegati di tutte le sezioni nazionali dell'organizzazione, per chiedere loro la ratifica dell'accordo.

Il congresso nazionale della FIOM si aprì il 22 settembre. Il deputato Buozzi, segretario generale, fece un dettagliato rapporto delle trattative di Roma e propose all'assemblea un ordine del giorno, che dopo avere sottolineate le conquiste realizzate, approvava l'azione del comitato di agitazione e decideva di sottoporre a referendum l'ordine del giorno stesso.

Per l'opposizione, un ordine del giorno fu presentato dagli anarchici Ferrero e Garino. Essi, pure riconoscendo che il concordato rappresentava una notevole vittoria operaia nel

campo sindacale, conteneva la dichiarazione che i firmatari « subivano » il concordato perchè il controllo, istituito per decreto reale, avrebbe dovuto essere considerato come una soluzione anti-rivoluzionaria del conflitto, mentre, se la C.G.L. l'avesse voluto, il movimento avrebbe potuto trasformarsi in un tentativo di rivoluzione, che avrebbe assicurato il possesso definitivo delle fabbriche e forse realizzato il comunismo. L'ordine del giorno aggiungeva ancora, che la ratifica dell'accordo non poteva essere accordata finchè gli industriali non avessero accettato di pagare agli operai le giornate di occupazione, invece di considerarli come indennizzati dalla retroattività degli aumenti deliberati.

L'ordine del giorno Buozzi per la ratifica del concordato raccolse 148.740 voti, contro 42.140 voti a quello Ferrero-Garino e 5059 astenuti. Il comitato di agitazione diede immediatamente le istruzioni a tutte le sezioni per l'immediata effettuazione del referendum. Le operazioni di voto, incominciate il 24 settembre, ebbero luogo nelle officine stesse, sempre occupate dagli operai. Le schede erano controllate dai rappresentanti delle commissioni di fabbrica. I risultati della votazione, comunicato il 26 settembre, furono nettamente favorevoli all'ordine del giorno Buozzi, e per conseguenza, alla ratifica del concordato di Roma. Su 133 sezioni, votarono per Buozzi 127.904; contro, 44.531 e 3006 si astennero.

Questo referendum segnava la fine del conflitto nella metallurgia italiana. Gradualmente, gli operai evacuarono le officine, le bandiere rosse o nere, issate sulle fabbriche, furono ammainate. Il ricordo delle violenze avvenute si attenuava nella constatazione, che gli imprenditori quasi dappertutto, trovavano le loro officine in buono stato e gli operai, ritornati ad una maggiore tranquillità. « Voi rientrate nelle officine — diceva del resto, il proclama della FIOM agli operai, pubblicato nell'*Avanti!* del 6 ottobre 1920 — più liberi e più gagliardi. Voi avete tolti all'industrialismo tutti i mezzi di sopraffazione, di rappresaglia, di vendetta, di cui disponeva contro di voi. Voi avete conquistato definitivamente il diritto di trattare da pari a pari, di conoscere interamente l'attività, che si svolge nella fabbrica, di impedire le speculazioni ignobili a danno di tutta la collettività... Mentre proseguono le discussioni sui metodi di lotta, che applicammo in questa battaglia, noi ci teniamo — aggiungeva il proclama, firmato per primi da Buozzi e Colombino, — a rivendicare in confronto di tutti quelli che pretendono giudicare la nostra condotta, la perfetta coerenza dell'azione nostra. L'esserci opposti sempre alle azioni convulsinarie e impulsive, non avrebbe mai potuto essere interpretato come disposizione nostra ad insegnare alle masse, la dedizione

e la rinuncia. Noi fummo sempre preoccupati di non esporre inutilmente la nostra Organizzazione agli attacchi avversari, ma proclamammo sempre — e lo dimostrammo con lo sciopero dello scorso anno — che vi sono dei momenti in cui, contro il padronato in armi, l'Organizzazione e il proletariato debbono tutto osare per non essere umiliati e vinti ».

A commento dell'azione del governo e del decreto sul controllo sindacale, giova ricordare il discorso pronunciato il 26 settembre 1920, da Giolitti in Senato, in occasione della discussione sulla politica del governo nel conflitto metallurgico. « Quando si tratta — egli diceva — di un movimento così vasto, non è possibile applicare le norme ordinarie. L'operaio, che occupa un locale, da cui il proprietario vorrebbe farlo uscire, commette una contravvenzione. Impiegare la forza contro l'operaio avrebbe significato punire questa contravvenzione con la pena di morte. Ho creduto di dovere intervenire nei rapporti fra industriali e operai e il Senato sa che un concordato è stato concluso, la cui idea essenziale è quella di trasformare l'organizzazione dell'industria in modo tale, che l'operaio possa conoscere esattamente la situazione dell'officina, che fin'oggi non aveva il mezzo di conoscere. Quando l'operaio conoscerà questa situazione, potrà rendersi conto del punto, cui erano arrivate le sue domande. Il decreto non pregiudica nulla; la commissione paritaria deve presentare le proposte che serviranno ad elaborare un progetto di legge, destinato ad organizzare le industrie sulla base dell'intervento degli operai nel controllo tecnico, finanziario e amministrativo dell'impresa.

La stessa commissione proporrà delle norme per l'osservanza dei regolamenti e l'assunzione e il licenziamento degli operai. Così l'operaio sarà posto nella situazione di un associato e non più di un avversario dell'industriale.

« La questione del controllo operaio — avvertiva Giolitti — non si pone oggi per la prima volta: il principio ne è stato esplicitamente approvato il 5 marzo 1915, dal congresso dei rappresentanti padronali ». In realtà, la questione della « fabbrica costituzionale », come la chiamava Filippo Turati, si era posta in Italia, contemporaneamente o prima che in altri paesi; così anche la sezione X della Commissione del dopo-guerra proponeva che si studiasse l'opportunità di « creare nelle singole aziende industriali, commissioni interne operaie di fabbrica e di regolarne il funzionamento in modo da renderle rappresentanti autorevoli delle aspirazioni e degli interessi delle maestranze, efficaci organi di mediazione fra imprenditori e operai ».

In connessione diretta col problema, che avrebbe fatto oggetto dei lavori della commissione istituita dal decreto gover-

nativo, di cui sopra, sono il pensiero di Turati stesso, e quello di Gino Baldesi, chiamato a far parte della commissione incaricata di preparare il disegno di legge sul controllo sindacale.

All'articolo di Turati, in *Critica sociale* del 24 settembre 1920, abbiamo accennato altrove; tuttavia è opportuno ritornarvi più largamente per i suggerimenti, che contiene sull'organizzazione del controllo.

Dopo aver affermato che il controllo operaio costituisce una rivoluzione, l'autore si chiedeva: qual'è il cammino per arrivarvi? Non vi è dubbio — egli sostanzialmente rispondeva — che i sindacati e le commissioni di fabbrica costituiranno il suo punto di partenza. La commissione e il sindacato designeranno quelli che sono destinati ad esercitare il controllo. Ma ecco ancora una grave questione: l'azione di controllo deve venire dal di fuori e contro i consigli di amministrazione, o esercitarsi nell'impresa stessa e presso i consigli di amministrazione? Occorre — diceva Turati — mettere insieme i rappresentanti del capitale e dell'impresa; i rappresentanti del lavoro manuale e degli ingegneri, e un rappresentante dello Stato, qual rappresentante degli interessi generali del consumo contro la collusione dei produttori. Il controllo che venga dal di fuori non solo non sarebbe efficace, ma non permetterebbe neppure la formazione di una « élite » operaia, in vista di una futura socializzazione. Il controllo dal di fuori, non farebbe che intralciare l'andamento delle aziende, con le proteste e le opposizioni, o non avrebbe che il nome di controllo. Si aggiunga che « il controllo sulla fabbrica, non si esaurisce nella fabbrica. La connessione delle aziende e delle industrie fra loro e con la Banca e la Borsa, lo Stato e i mercati nazionali e internazionali, sforzerà ben presto, chi sia incaricato del controllo, a spingere lo sguardo fuori delle mura della singola azienda. Già intravediamo il sorgere di tutta una rete di « Consigli d'industria », locali, regionali, nazionali, a rappresentanza mista di operai, di tecnici, d'impresе, di cooperative, di aziende dei consumi, che domineranno il campo di numerose industrie affini consorziate, per difenderle, per epurarle, per reciderne i rami parassitari, nell'interesse collettivo. Il controllo operaio sulla fabbrica non è che un primo passo. Ma lasciate che il germe getti le radici ed i rami. Sarà tutta la vita economica che attenderà la propria rinnovazione, della quale l'avvento socialista sarà lo sbocco necessario. Non ci dissimuliamo tuttavia che la tesi da noi sostenuta — proseguiva lo scrittore — possa urtare in obiezioni di carattere tecnico-giuridico, che vorranno essere ponderate, prima di prendere una decisione definitiva. La molteplice rappresentanza di categorie nel Consiglio di amministrazione è essa conciliabile con quella unità di di-

rettive, con quella rapidità di procedimenti, con quella discrezione o, diciamo pure, segretezza delle deliberazioni, che sarebbero, secondo i pratici, condizione « sine qua non » del prosperare di un'azienda? E' compatibile la funzione di controllore con quella di esecutore e di corresponsabile? La corresponsabilità nell'azione amministrativa non è troppo grave soma per la nostra massa operaia, ancora così semplice e impreparata? E troverà essa nel proprio seno un sufficiente numero di elementi, la cui intelligenza e sicura probità possa far fronte all'arduo compito?

Questi dubbi potrebbero suggerire una soluzione intermedia: che cioè, anziché nei Consigli di amministrazione, le categorie del lavoro fossero rappresentate nel collegio dei sindaci.

Ben sappiamo che la funzione di sindaco delle società commerciali è oggi ritenuta più formale che sostanziale, per la dipendenza in cui praticamente, esso quasi sempre si trova verso i Consigli di amministrazione che dovrebbe sindacare. Ma il sindaco dei lavoratori ben poco avrebbe di comune coi sindaci, nominati dagli azionisti. Le categorie interessate potrebbero sceglierlo fra esperti di loro fiducia, in qualunque classe sociale. E la riunione dei sindaci del lavoro di tutto un gruppo di aziende, potrebbe formare il primo nucleo per quella « inchiesta permanente sull'industria », che è reclamata dai più impellenti interessi della collettività ».

Già nel suo progetto, e ancor più chiaramente nei suoi scritti o nei suoi articoli, Baldesi d'altra parte, considerava la nuova conquista del controllo sindacale, come una tappa di trasformazione sociale, che egli credeva realizzabile, ma per gradi. Egli riteneva anche, che la produzione sarebbe aumentata nel nuovo regime, soprattutto se gli industriali non avessero cercato di sabotare il controllo e pensava che questo non dovesse identificarsi con la partecipazione ai benefici; l'operaio avrebbe dovuto semplicemente controllare l'impresa per apprenderne prima il funzionamento e impadronirsene in seguito.

In realtà, la partecipazione ai benefici, non solo secondo i socialisti, ma secondo economisti, come Attilio Cabiati, nei suoi articoli nel *Secolo* del settembre 1920, non avrebbe potuto essere il fine del controllo, come sostenevano coloro, che avrebbero voluto inquadrare il controllo stesso nell'economia capitalista, che altri economisti sostenevano invece, nei punti fondamentali, intrasformabile. « La partecipazione, in sostanza — scriveva Cabiati — mira a dare agli operai i mezzi liquidi necessari per giungere alla proprietà della fabbrica: ossia a sostituirsi nel diritto quiritario di proprietà dei padroni, eser-

citandolo, magari, contro altri operai»: Egli sosteneva perciò la maggiore esattezza della formula di proprietà associata, nella quale la fabbrica non sarebbe più stata considerata come proprietà esclusiva di una parte, ma come un semplice apporto del capitalista all'operazione produttiva, di cui gli altri due apporti sono la forza di lavoro dell'operaio e la capacità di organizzazione dell'imprenditore.

Tuttavia in pratica, le masse, dando inizio al movimento per i consigli di fabbrica, erano nettamente dominate dall'idea del controllo, come strumento rivoluzionario, avendo specialmente di mira l'esempio della rivoluzione russa. Esse credevano anzi, alla virtù quasi miracolosa del controllo operaio, chiave magica di un nuovo Eden sociale, mezzo di soluzione di tutte le questioni. In mancanza di esso, e per ottenerlo, si moltiplicavano le interruzioni di lavoro in stabilimenti, come la « Fiat », dove dal 1° gennaio al 27 marzo 1920 si ebbe una diminuzione del 15 per cento della produzione.

D'altra parte, la divergenza di opinioni fra comunisti e socialisti sindacalisti non poteva che giovare agli industriali. Alcuni di essi, in principio, non erano avversi ai consigli, sperando che a poco a poco essi subirebbero la trasformazione verificatasi nei sindacati e nella festa del primo maggio, che da rivoluzionari che erano, divennero organi ed elementi perfettamente costituzionali. Altri industriali, invece, guidati dall'on. Olivetti, segretario generale dell'industria, si opposero decisamente ai consigli di fabbrica, e questa fu poi la tesi ufficiale dell'organizzazione industriale.

Neanche oggi, gli industriali hanno mutato pensiero. A proposito del controllo dei consigli di gestione, di cui ci occuperemo più tardi, *Il Tempo* del 1° febbraio 1946, riportava, così la seguente notizia: « E' stato presentato al governo e personalmente ai ministri De Gasperi e Gronchi, un lungo, particolareggiato memoriale della Confederazione dell'industria, contro i consigli di gestione. La Confederazione si dichiara sollecita a fare tutto quanto può contribuire all'elevazione delle classi lavoratrici, ma ritiene che i « consigli » compromettano le esigenze fondamentali di un'efficiente attività produttiva. Del resto, lo stesso rappresentante delle masse lavoratrici americane, William Green, mesi or sono (6 novembre) escludeva tassativamente ogni possibile ingerenza dei lavoratori nella gestione dell'impresa ».

Ad ogni modo, e appunto a causa della varietà successiva di opinioni, verificatasi nel 1920, nello stesso ambiente industriale, troviamo in quell'anno, uno schema di progetto di legge elaborato dalla Confederazione dell'industria, sui consigli di fabbrica, ma si tratta, in sostanza, di un ampliamento delle fun-

zioni delle commissioni interne, e di un progetto che nulla aveva di comune con la concezione politica, economica e sindacale del primitivo movimento dei consigli di fabbrica.

Esso prevedeva l'istituzione dei consigli in tutti gli stabilimenti o in tutte le aziende industriali, commerciali e agricole, occupanti complessivamente, in modo continuo, almeno 30 operai, capitecnici e impiegati. Abbracciando un'impresa più stabilimenti, si sarebbe dovuto nominare un consiglio per stabilimento. Avrebbero partecipato all'elezione tutti gli appartenenti alle suddette categorie, che superassero i 18 anni di età, e un regolamento avrebbe disciplinato il numero dei consiglieri riservato alla rappresentanza di ciascuna di esse, i posti lasciati alla minoranza, le modalità del procedimento elettorale, ecc.

Nelle fabbriche, stabilimenti e aziende, nei quali la istituzione dei consigli non fosse obbligatoria, le relative funzioni erano affidate a fiduciari, a condizione che vi fossero occupati non meno di dieci fra operai, capitecnici e impiegati, aventi più di 18 anni di età.

I consigli avrebbero dovuto avere questi compiti:

1) tutelare e promuovere gli interessi economici, sociali e culturali degli operai, capi tecnici e impiegati dello stabilimento o dell'azienda;

2) vigilare sull'osservanza dei concordati e patti di lavoro in corso, con facoltà d'ispezionare i libri, i fogli e i libretti di paga, di cui alle leggi sugli infortuni sul lavoro;

3) stabilire in confronto e con la collaborazione della ditta, tutti questi accordi complementari, sia in materia di paghe e tariffe, sia in materia di sistema di lavoro e di regolamento, che risultassero necessari per una più completa applicazione dei concordati vigenti e per circostanze e particolarità non previste dai concordati stessi;

4) promuovere la stipulazione di contratti collettivi dove questi non esistessero;

5) promuovere la formazione di un regolamento interno, dove non esistesse, e concordare con la ditta quelle riforme dei regolamenti vigenti, che risultassero necessari o più opportuni a mantenere una buona disciplina ed assicurare una maggiore e più perfetta produzione;

6) vigilare sull'applicazione e l'osservanza della legge e delle prescrizioni sulla protezione degli operai, l'igiene del lavoro, la prevenzione degli infortuni, le assicurazioni sociali, con facoltà di provvedere all'intervento delle competenti autorità ispettive ed assistere ai relativi accertamenti;

7) collaborare al mantenimento della disciplina interna e vigilare perchè le punizioni non fossero inflitte che in conformità al regolamento interno e con l'intervento, per tutte le punizioni, superanti una settimana di sospensione od un'equivalente ammenda, di una commissione formata di un rappresentante della ditta o di uno, designato di volta in volta, dal consiglio di fabbrica;

8) partecipare all'amministrazione delle istituzioni di previdenza e beneficenza esistenti presso la ditta, col concorso degli impiegati, capitecnici e operai, o di alcune di queste categorie;

9) nominare nei collegi dei probiviri delle società anonime un rappresentante, che avrà gli stessi diritti e doveri degli altri membri del Consiglio, senza però il diritto di rappresentanza o di firma;

10) sottoporre e discutere con la ditta tutte quelle innovazioni o riforme di carattere tecnico, che si proponessero di migliorare l'andamento e il rendimento della produzione;

11) avere ogni anno visione del bilancio consultivo e del conto profitti e perdite della ditta, insieme con tutte quelle spiegazioni, che consentissero un apprezzamento esatto delle diverse risultanze;

12) avere periodicamente dalla ditta una relazione verbale sull'andamento in genere, dell'azienda. Un regolamento avrebbe disciplinato tutte le funzioni suddette.

Le vertenze insolute fra ditte e consigli, sarebbero state rimesse alla definizione inappellabile di un ufficio arbitrale, composto di rappresentanze paritetiche e presiedute da persona designata, in difetto di accordo, dal presidente delle Camere di commercio e industria di ciascuna giurisdizione.

Ogni ramo d'attività industriale o commerciale avrebbe avuto i suoi consigli d'industria, costituiti da un rappresentante dei datori di lavoro, da un egual numero di rappresentanti dei consigli di fabbrica, da una rappresentanza di consumatori, con voto consultivo, designata dai Comuni, dalla Camera di commercio, dall'associazione degli esercenti, dalle cooperative e dagli Istituti di credito. Il consiglio d'industria, che avrebbe dovuto riunirsi almeno una volta ogni sei mesi, sarebbe stato presieduto e convocato da un rappresentante dello Stato.

Il consiglio d'industria aveva il compito di esaminare, su proposta sia dei datori di lavoro, sia dei rappresentanti dei consigli di fabbrica, tutte le questioni e i provvedimenti generali interessanti l'attività industriale e commerciale di sua competenza, provvedimenti doganali e legislativi, trasporti, cambi,

mercati di esportazione, rifornimenti di materie prime, mercato interno, istruzione professionale, igiene del lavoro, misure contro la disoccupazione e per il collocamento del personale, abbassamento del costo della vita ecc., in guisa da rendere sempre più efficace e cordiale la collaborazione per il migliore andamento della produzione, e da fornire esatte informazioni sulla situazione complessiva di un determinato ramo d'industria e di commercio.

La Confederazione dell'industria proponeva infine, l'istituzione di un Consiglio generale dell'industria, con sede a Roma, presso il ministero del lavoro, composto di una rappresentanza in egual numero, di datori di lavoro e dei rappresentanti dei consigli di fabbrica, eletti da ciascun consiglio d'industria; di una rappresentanza di consumatori, con voto consultivo, designata dalle singole rappresentanze; di una rappresentanza, con voto del pari, consultivo, dei ministeri dell'interno, dell'industria, del lavoro, delle finanze, dell'istruzione pubblica e delle colonie. Esso sarebbe stato convocato e presieduto dal ministro del lavoro o da persona da lui designata e doveva riunirsi almeno una volta l'anno. A tale Consiglio competevano le stesse funzioni dei consigli d'industria, ma estese a tutte le forme dell'attività industriale e commerciale del paese. Il suo avviso era obbligatorio su ogni legge o regolamento, riguardante l'attività industriale e commerciale.

La Commissione paritaria, nominata dall'on. Giolitti, e di cui si è parlato più sopra, riunitasi dal 21 al 29 ottobre 1920 a Milano, si sciolse senza aver concluso nulla, data l'inconciliabilità dei punti di vista delle organizzazioni padronale ed operaia, che si riservarono di presentare singolarmente le loro proposte al presidente del Consiglio.

Malgrado l'insuccesso della commissione, il governo presentava allora un progetto di controllo per categorie d'industrie, che fu oggetto di numerose critiche, e fu sottoposto nel gennaio 1921 all'esame del Consiglio superiore dell'industria, che propose emendamenti, del Consiglio superiore del lavoro, nella sua XXV sessione del marzo dello stesso anno, dopo che già il comitato permanente aveva avanzato, in febbraio 1921, un proprio progetto, e del Consiglio superiore della marina mercantile, che si espresse in senso contrario, pure nel marzo di quell'anno, nei riguardi dell'industria dell'armamento.

Analizzeremo il progetto governativo, dopo avere esaminati quelli, ad esso allegati, della Confederazione generale del lavoro, per un controllo sindacale, della Confederazione generale dell'industria, per un controllo di commissioni nazionali e regionali per ogni categoria d'industria, ove fossero rappresentati i datori e i prenditori di lavoro, eletti dalle rispettive

organizzazioni, e la collettività impersonata dallo Stato, e della Confederazione italiana dei lavoratori (bianca o cristiana) per un regime delle aziende a partecipazione e azionariato del lavoro.

Per il progetto della Confederazione del lavoro, tutte le imprese industriali dovevano essere sottoposte a controllo, qualunque ne fosse la figura giuridica e la formazione statutaria, purchè avessero alle loro dipendenze un numero non minore di 50 salariati per alcune industrie e di 10 per le altre.

Nelle anonime, il controllo si sarebbe effettuato mediante l'intervento alle adunanze del Consiglio di amministrazione, dei rappresentanti del personale, col diritto di controllare oltre l'amministrazione, la gestione, la formazione, l'aumento e la diminuzione di capitale, la stipulazione dei contratti e tutte le operazioni bancarie, ed il processo tecnico di lavorazione. Era riconosciuto il diritto di porre la candidatura di rappresentanti propri, ai sindacati operai, aventi degli iscritti addetti alle industrie, sottoposte a controllo. Tutto il personale di età superiore a 18 anni, appartenente ad ogni stabilimento aveva diritto al voto, sotto la sorveglianza dei diversi sindacati, che avevano diritto a porre candidature, e dei rappresentanti industriali.

Nel caso di società anonime, con diversi stabilimenti, sarebbero stati nominati per ogni stabilimento, sindaci supplenti, con diritto di controllo sulla parte amministrativa e tecnica dello stabilimento, in cui fossero stati eletti. Essi provvedevano alla nomina di rappresentanti nel Consiglio di amministrazione, nel numero stabilito dalla legge, e avrebbero dovuto mensilmente inviare ai sindaci e controllori sindacali nel Consiglio di amministrazione, un rapporto sulla vita amministrativa e tecnica di ciascun stabilimento. I sindaci controllori sindacali avrebbero proceduto a tutte le verifiche necessarie per conoscere le operazioni amministrative, col diritto di far mettere a verbale nelle adunanze del Consiglio, tutte le proposte ed osservazioni, ritenute utili per il miglioramento della produzione; infine, avrebbero avuto quello di studiare e denunciare al Consiglio di amministrazione tutti i rapporti intercorrenti fra produzione e salari, e le lacune delle disposizioni legislative sull'igiene del lavoro. Ogni trimestre, i sindaci controllori avrebbero dovuto inviare il loro rapporto alla commissione di controllo, su cui torneremo in seguito. I rapporti dei sindaci controllori dovevano essere consegnati al consigliere delegato della società anonima esercente l'industria. Le società in accomandita nelle condizioni delle anonime, dovevano essere sottoposte al controllo sindacale, avendo i sindaci controllori, diritti e doveri analoghi. Nelle società di fatto e nelle aziende individuali aventi alle loro dipendenze un nu-

mero di operai non inferiore a quello fissato per le anonime, il controllo avrebbe dovuto essere esercitato come nelle accomandite. Il proprietario e i soci avrebbero dovuto tenere distinta l'amministrazione del patrimonio individuale da quello industriale, affinché i sindaci controllori avessero potuto prendere visione di tutto l'andamento dell'azienda, senza avere il diritto di conoscere quanto riguardasse il patrimonio personale.

Dal controllo sarebbero state escluse tutte le industrie di nuova creazione, per un periodo minore di due anni, qualunque fosse il numero dei loro dipendenti.

Ogni ramo d'industria sarebbe stato sottoposto ad un controllo sindacale superiore, a mezzo di una commissione superiore di controllo.

La commissione sarebbe stata composta di rappresentanti dei sindacati, eletti a suffragio universale dai sindaci controllori. Le varie commissioni superiori di controllo avrebbero dovuto scambiarsi reciprocamente tutte le informazioni occorrenti per accertare i rapporti finanziari o di produzione od in qualsiasi modo interferenti tra un'industria e l'altra.

Le elezioni delle commissioni superiori di controllo avrebbero avuto luogo ogni anno non oltre un mese dopo il rinnovamento dei Consigli di amministrazione e la nomina dei sindaci controllori, nelle aziende non costituite in società anonime. I sindacati rappresentati nelle singole industrie avrebbero presentato i propri candidati, che sarebbero stati scelti dai sindaci controllori con elezione segreta, secondo il metodo della rappresentanza proporzionale, in modo che ogni sindacato avesse potuto concorrere, secondo le forze che avrebbe rappresentato nelle singole industrie, a formare la commissione superiore di controllo.

La commissione avrebbe dovuto rilevare per tutte le industrie, i dati atti a stabilire:

- 1) i prezzi di costo della produzione nei diversi stabilimenti per le medesime merci;
- 2) i metodi amministrativi adottati e le spese generali in confronto della qualità dei prodotti;
- 3) i metodi di produzione e il macchinario impiegato, per stabilire le ragioni del diverso costo della produzione;
- 4) i salari operai e le loro differenziazioni;
- 5) la costituzione del capitale, la sua divisione, le sue trasformazioni e i passaggi di proprietà;
- 6) i quantitativi totali di produzione, posti a raffronto con la capacità di assorbimento del paese e le sue possibilità di esportazione.

Dopo due anni dall'entrata in vigore della legge sul controllo, sarebbe spettato alla commissione anche quello dei nuovi

impianti industriali, dovendo essa decidere sulla convenienza o meno della creazione di nuove industrie, a seguito di domanda d'informazioni, presentata a titolo individuale o collettivo, dagli interessati.

La commissione superiore di controllo avrebbe dovuto rendere annualmente conto dei risultati del proprio lavoro: ai sindacati, che avessero rappresentanti nel suo seno; al Consiglio superiore del lavoro; al ministero dell'industria e del commercio. Essa doveva mettere in evidenza nei suoi rapporti: 1) il modo di costituzione del capitale azionario delle società anonime, per accertare il rapporto tra finanza e industria; 2) lo sviluppo dell'industria in Italia, le sue possibilità e le ragioni d'ingrandimento ed esistenza; le possibilità di trasformazione del sistema capitalistico verso una forma di cooperazione fra addetti all'industria, siccome i mezzi di riscatto e di esercizio cooperativo; 3) i difetti di lavorazione e le manchevolezze industriali; 4) le condizioni salariali per ogni ramo d'industria, indicando le possibilità di miglioramento; 5) la statistica della produzione e del costo del prodotto comparativamente fra industria e industria, e le condizioni di produzione in confronto ai mercati esteri; 6) la statistica delle materie occorrenti, di provenienza dall'estero e le possibilità di sostituzione con altre di produzione nazionale.

Un rappresentante degli industriali e delle loro associazioni avrebbe avuto il diritto di assistere alle sedute della commissione di controllo, senza diritto di voto deliberativo, nè consultivo, ma come semplice auditore. Egli avrebbe avuto il diritto di chiedere che venissero tolte dalle relazioni, o non poste a verbale, notizie suscettibili di pregiudicare gli interessi particolari di una data industria, nei riguardi delle industrie concorrenti. Era previsto dal progetto, che un rappresentante del Consiglio superiore del lavoro avrebbe dovuto partecipare ai lavori della commissione di controllo, nelle stesse condizioni del rappresentante industriale.

Interessa qui conoscere le obiezioni, che a questo progetto, preceduto da una relazione, che portava le firme di Gino Baldesi, di Bruno Buozzi e Luigi Cattaneo, mossero gli industriali, nella relazione premessa al loro progetto, e di cui ricorderemo, prima di analizzarne il testo, i punti principali.

« Il progetto — affermava la relazione — tende a due scopi ben distinti e diversi a precisamente, col controllo che si esercita nelle singole aziende, esso intende creare le scuole, in cui rappresentanti degli operai abbiano ad imparare la misteriosa scienza del far funzionare le aziende stesse, scienza che credono loro occorra ancora per mettersi in grado di impossessarsi delle industrie e dirigerle da sè, senza gli industriali e i dirigenti: col secondo controllo, o controllo superiore, esso provvede a gettare

senz'altro, le basi di una politica economica a carattere comunitario, quale sarà quella che verrà necessariamente praticata una volta che le aziende saranno in mano agli operai». Inoltre, la relazione padronale rilevava che il progetto avrebbe dato luogo alla creazione di un'enorme organizzazione burocratica, che avrebbe reso praticamente impossibile dirigere le imprese con la necessaria indipendenza, energia e rapidità di decisione.

Perciò, la Confederazione degli industriali concludeva, respingendo il progetto operaio, e dicendosi disposta ad accettare solo un sistema, che avesse permesso agli industriali di conservare il loro posto ed esercitare le loro funzioni, con la necessaria autorità e indipendenza.

In particolare, essa sosteneva che dovesse intendersi per controllo, unicamente la facoltà concessa agli operai di conoscere i fatti riferentisi all'andamento dell'industria, dopo che i fatti stessi si erano verificati, escludendo ogni controllo interno sulla gestione economica, commerciale e finanziaria, e ammetteva solo un controllo per categorie d'industrie, che avrebbe dovuto essere realizzato da commissioni superiori tripartite, cioè rappresentative degli industriali, dei lavoratori e dello Stato, con il compito di raccogliere i dati relativi all'andamento delle imprese appartenenti a una data categoria d'industrie, e tra essi soprattutto quelli che interessavano la mano d'opera e la possibilità di migliorare le condizioni di lavoro e di elaborare i dati stessi in guisa da poter trarne insegnamenti utili per i produttori, gli operai e i consumatori.

Il progetto, che consisteva di 6 articoli, definiva quindi preliminarmente, lo scopo del controllo, che avrebbe dovuto essere quello di « conoscere la situazione di una determinata industria, non ritenendo che le condizioni di ogni singola azienda possano avere influenza sulle condizioni economiche dei lavoratori, poichè solo con la conoscenza generale dello stato di un'industria, si può giudicare delle sue condizioni di sviluppo o di crisi ».

Per ogni categoria d'industria, veniva proposta la creazione di una Commissione nazionale di controllo, in cui gli imprenditori e i lavoratori sarebbero stati rappresentati paritariamente ed eletti su base proporzionale, e della quale doveva far parte anche un rappresentante dello Stato. Compito principale della Commissione sarebbe stato quello di tendere ad assicurare nella più larga misura possibile, l'azione comune degli imprenditori e degli operai per lo sviluppo dell'industria e il miglioramento delle condizioni del personale occupato. Gli scopi specifici della Commissione erano:

a) l'esame regolare dei salari, degli orari e, in genere, delle condizioni di lavoro nell'insieme dell'industria, anche in relazione al costo della vita; b) il miglioramento delle condizioni igieniche

di lavoro; *c*) le rilevazioni sull'approvvigionamento delle materie prime; *d*) lo studio delle questioni economiche e finanziarie (dogane, trasporti, mercati interni ed esterni di consumo e di rifornimento delle materie prime, prezzi di vendita, cambî, crediti, imposte, tasse, ecc.) interessanti l'industria; *e*) l'incoraggiamento allo studio dei processi industriali e alle ricerche scientifiche, allo scopo di perfezionare i prodotti dell'industria; *f*) le rilevazioni sull'andamento dell'industria e della produzione; *g*) il controllo sulle leggi sociali (infortuni, invalidità, vecchiaia, disoccupazione); *h*) la cooperazione con le autorità competenti per organizzare l'insegnamento professionale; *i*) la cooperazione con le Commissioni di controllo delle altre categorie d'industrie per la trattazione dei problemi d'interesse comune. Le aziende avrebbero dovuto fornire alla Commissione di controllo tutti i dati e gli elementi necessari per l'espletamento dei suoi compiti, riservandone alla Commissione la facoltà di verifica per mezzo di funzionari statali.

Evidente è la somiglianza delle Commissioni nazionali di controllo con i consigli Whitley, di cui ci siamo già occupati. Al posto delle Commissioni distrettuali di quei consigli, troviamo poi le Commissioni regionali per ciascuna categoria d'industria, composte allo stesso modo delle Commissioni nazionali, le quali avrebbero dovuto avere, nella sfera della loro competenza territoriale, le funzioni loro affidate dalla Commissione nazionale di controllo.

Infine, si proponeva l'istituzione di un Consiglio generale delle industrie, col compito di coordinare l'azione delle Commissioni nazionali. Le imprese di nuova costituzione erano esenti dal controllo per tre anni dalla loro costituzione, al fine di dar loro modo di organizzarsi. Le piccole aziende con meno di 75 dipendenti erano del pari, esentate dal controllo. Ove fosse, inoltre, ritenuta opportuna, si proponeva l'estensione a tutte le industrie, delle commissioni interne, ai cui compiti, si sarebbero aggiunti i seguenti: *a*) questioni inerenti al benessere fisico degli operai; *b*) tirocinio degli apprendisti; *c*) biblioteca tecnica; lezioni di carattere tecnico e sociale relative alle industrie; *d*) proposte di miglioramento dei metodi e della organizzazione di lavoro nelle fabbriche; *e*) esame delle circostanze tendenti a ridurre l'efficienza e in qualsiasi modo, ad ostacolare un rendimento soddisfacente del lavoro nella fabbrica; *f*) modalità di pagamento dei salari; *g*) distribuzione delle ore di lavoro, interruzioni, registrazioni; *h*) proposte per i giorni festivi.

Il progetto della Confederazione bianca dei lavoratori è il risultato di un movimento di pensiero, diretto a vedere nel partecipazionismo integrale e nello azionariato del lavoro, le

basi di una trasformazione sociale, costruita sull'associazione del capitale e del lavoro. Secondo questo movimento, il « nudo » controllo, scisso o indipendente, cioè dal partecipazionismo e dall'azionariato, non sarebbe che « una scatola vuota »; l'operaio non se ne avvantaggerebbe quindi nella sua posizione sociale, ma resterebbe sempre un salariato. Solo la compartecipazione alla proprietà dell'azienda potrebbe sollevarlo dal suo stato presente, ma « essa non si attua — come venne notato durante le discussioni del Congresso di Pisa, del 1920, della suddetta Confederazione — coi soli consigli di fabbrica, nè è a credersi che questi siano sufficienti a produrre nell'operaio, uno stimolo tale da fargli aumentare la quantità di lavoro prodotto ». Il partecipazionismo e l'azionariato del lavoro « comprendono e superano, nobilitandola, l'idea del controllo e dei consigli di fabbrica », i quali nello schema confederale bianco, avevano precisamente a loro compito, « la rappresentanza e la tutela dei propri interessi nei confronti di quelli del puro capitale azionario, ai fine della partecipazione agli utili, alla gestione e alla proprietà dell'azienda ». Non è però a credere che il giudizio sul controllo e relativa « scatola vuota », fosse universalmente pacifico in campo cattolico: l'Olgiati, a esempio (op. cit. p. 166) scriveva: « Il controllo ha un'importanza di primo ordine per la trasformazione dei rapporti fra capitale e lavoro; cambia essenzialmente le relazioni tra padroni e operai; può servire a proiettare un fascio di luce nel mondo commerciale ed a preparare benefiche evoluzioni; avrebbe un influsso immenso anche per i consumatori. Altro che « scatola vuota »! Non per nulla i liberali puro sangue non ne vogliono sapere ».

Il progetto della Confederazione bianca contava 35 articoli. Dopo avere stabilite le modalità per la richiesta del nuovo regime industriale, da essa proposto, si definivano i limiti della partecipazione nelle società anonime per azioni. Era previsto per esse, che l'utile netto, risultante alla fine dell'esercizio finanziario annuale, dopo liquidato al capitale azionario realmente versato, l'interesse legale medio, e dopo compiuti i prelevamenti e gli accantonamenti, stabiliti dalla legge o dalla consuetudine amministrativa, sarebbe stato ripartito tra il capitale azionario realmente versato ed il lavoro, sia direttivo, che esecutivo, in rapporto all'effettivo contributo apportato da ciascuno dei due fattori della produzione. Il personale, per la rappresentanza della tutela dei propri interessi, avrebbe eletto un consiglio di azienda, i cui partecipanti variavano da 3 per le imprese, occupanti da 10 a 30 persone, a 25, per quelle, impieganti più di 500 persone. L'elezione avveniva a scheda segreta e sulla base della rappresentanza proporzionale. Per es-

sere eletti, era necessario aver compiuti i 21 anni di età e appartenere da almeno un anno all'azienda; per essere elettori, occorrevano 18 anni.

Per la ripartizione degli utili fra capitale e lavoro, doveva eleggersi, dal Consiglio di amministrazione della società e dal consiglio di azienda, una commissione paritetica, composta da 4 a 16 membri, in relazione al numero dei dipendenti dell'azienda.

Il criterio generale per la ripartizione degli utili era il seguente: la parte degli utili del lavoro doveva stare alla parte del capitale azionario realmente versato, come la somma delle mercedi annue stava al capitale stesso. Le eventuali correzioni, che questa formula poteva subire ad opera della commissione dovevano tener presenti: *a*) la prevalenza effettiva sul capitale in determinate imprese (ad es. quelle di sterro, mineraria, ecc.) o del capitale sul lavoro, come nelle imprese commerciali; *b*) i rischi finanziari maggiori o minori, connessi con l'attività produttiva; *c*) un limite di ripartizione, per cui nessuno dei due fattori: capitale e lavoro, avrebbe potuto in ogni caso, percepire più del 25 per cento, l'eventuale eccedenza a profitto di un elemento, andando a beneficio dell'altro, e nell'ipotesi, in cui entrambi raggiungessero il massimo summenzionato, l'eccedenza ulteriore eventuale dovendo andare a beneficio della collettività, o mediante il ribasso dei prezzi di vendita del prodotto o l'investimento in nuovi impianti di evidente utilità sociale o in altri modi che apparissero più efficaci ed utili alla collettività, a giudizio dei due terzi dei membri della commissione. La commissione paritetica era altresì l'organo competente a decidere in merito agli accantonamenti degli utili per fini industriali e commerciali (sviluppo di affari, nuovi impianti, ecc.) e sulle controversie insorgenti dalla divisione delle gestioni commerciali, da quelle industriali e simili.

Le parti potevano ricorrere in via arbitrale, contro le decisioni della commissione, al Consiglio d'industria, di cui il progetto contemplava l'istituzione.

Le somme, attribuite annualmente al lavoro sugli utili dell'azienda, dovevano essere ripartite proporzionalmente alle mercedi effettivamente riscosse, fra gli addetti ad essa, purchè questi vi lavorassero da almeno sei mesi e avessero accettato il contratto di lavoro o d'impiego, concordato con le organizzazioni sindacali interessate.

Le azioni di lavoro erano divise in « quote di partecipazione » di lire 5 ciascuna: la ripartizione ed assegnazione delle azioni era fatta direttamente ad ogni addetto per almeno 2/3 in titoli della società e per il resto, in contanti, d'accordo con l'organizzazione operaia. Le quote di partecipazione erano

consegnate all'interessato alla loro maturazione. Man mano che esse maturavano, le azioni passavano in proprietà di ogni singolo addetto, restando depositate presso il consiglio di azienda, insieme al conto di partecipazione di ognuno.

Le azioni di lavoro e le « quote di partecipazione » erano nominative, inalienabili e insequestrabili. Se il titolare di azioni o di quote avesse lasciato l'azienda o si fosse fatto licenziare per godere del prezzo delle azioni o quote ad esso spettanti, per avidità o a scopo di speculazione finanziaria, il consiglio di azienda, o in via succedanea, quello di amministrazione, trattenevano sul rimborso dal 20 al 75 per cento del loro importo, tranne il caso di invalidità, vecchiaia, cambiamento di residenza, ecc.

Le azioni di lavoro liberate o maturate godevano gli stessi diritti, dividendi, ecc. di quelle di capitale, salvo disposizioni espresse in contrario.

Le azioni di lavoro, che secondo i regolamenti generali della società, davano all'azionista il diritto di rappresentanza diretta o a mezzo di delegati nell'assemblea, erano equiparate anche per questa parte, alle azioni di capitale. L'elezione degli azionisti del lavoro era quindi ammessa a tutte le cariche sociali: Consiglio di amministrazione, Collegio dei sindaci, ecc.

Sino a quando la rappresentanza delle azioni di lavoro nel Consiglio di amministrazione, nel Collegio dei sindaci, e negli altri organi statutarî o regolamentari, non avesse raggiunto la terza parte in confronto a quella del puro capitale azionario, i suddetti organi avrebbero dovuto comprendere una rappresentanza del lavoro, nominata dal consiglio di azienda con diritti e doveri eguali a quelli degli altri membri, e di regola, non inferiore a due nel Consiglio di amministrazione e ad un rappresentante negli altri, nè superiore al terzo dei rispettivi componenti.

Si aggiungeva annualmente a tale rappresentanza minima, quella eletta dagli organi normali della società (Assemblea, Consiglio di amministrazione, ecc.) o dell'azienda, e allorchè quest'ultima, normale rappresentanza, avesse raggiunto, nel Consiglio di amministrazione, il terzo delle azioni di puro capitale, essa doveva sostituire la rappresentanza iniziale del consiglio di azienda, in modo, tuttavia, che la rappresentanza del lavoro non diminuisse numericamente in alcun momento del processo partecipazionista.

Un numero di azioni di capitale corrispondente all'importo complessivo delle azioni di lavoro o delle loro « quote di partecipazione », nuovamente create in ogni esercizio, doveva essere rimborsato alla pari, ed il rimborso stesso avrebbe dovuto essere iniziato sugli « stocks » azionari più forti: in caso

di parità di questi, mediante estrazione a sorte. La commissione paritetica aveva nondimeno sempre la facoltà di disinteressare, mercè il rimborso, determinati azionisti e di scendere anche sotto la pari, se le azioni fossero fortemente deprezzate. Ad evitare giochi di borsa e speculazioni finanziarie, le azioni non potevano essere rimborsate o cedute sopra la pari, ma solo al valore effettivamente versato dal detentore e indicato sulle azioni medesime.

Se un azionista di capitale esplicasse presso l'azienda una determinata mansione direttiva o esecutiva abituale, le sue azioni di capitale sarebbero state riconosciute in tutto o in parte, dalla commissione paritetica, come azioni di lavoro e gli sarebbe stato fissato un adeguato compenso per la sua opera.

Rimborsate tutte le azioni di capitale, l'utile netto dell'azienda, dopo prelevata la somma occorrente alla riserva legale delle azioni di lavoro, doveva essere distribuito al personale, in proporzione della somma annua del salario o dello stipendio di ognuno.

L'assegnazione al personale dell'azienda delle azioni di lavoro o delle loro « quote di partecipazione e dell'utile netto, doveva essere fatta, attuando una ripartizione in categorie dei salari o degli stipendi, tale che il rapporto tra la categoria inferiore e quella superiore non superasse mai quello di 1 a 5. Nel caso di assorbimento completo delle azioni dell'azienda in azioni di lavoro, convertendosi di fatto l'azienda in cooperativa di lavoro, il Consiglio di amministrazione avrebbe provveduto a darle la forma di gestione ritenuta migliore, d'accordo col consiglio di azienda, col sindacato operaio di categoria, e col competente Consiglio d'industria. Per quanto riguarda le aziende personali, alle quali si faceva obbligo della tenuta dei libri fino a che occupassero almeno 10 operai, il loro capitale, liquido o fisso, esclusi gli oggetti di proprietà e uso personali, sarebbe stato considerato diviso in tante azioni nominali, ciascuna di lire cento, e queste azioni divise in quote di partecipazione di lire 5 ognuna, come nelle anonime. Il personale di ogni categoria avrebbe eletto un consiglio di azienda; il proprietario o i proprietari di essa, il loro procuratore o i loro procuratori, avrebbero eletta una commissione mista paritetica, come sopra. Se gli uni e gli altri svolgevano un lavoro direttivo, esecutivo o amministrativo nell'azienda, la commissione paritetica valutava lo stipendio, o comunque, la remunerazione loro equamente spettante, e poteva assegnar loro un certo numero di azioni di godimento. Gli utili risultanti alla fine dell'esercizio annuo sarebbero stati trattati come per le società per azioni, e quelli attribuiti alle maestranze avrebbero costituito tante azioni di lavoro, che avrebbero continuato a

far parte del capitale dell'azienda, salva sempre la distribuzione eventuale degli utili annui in contanti.

A misura che coi vari esercizi annui, si procedesse all'emissione di azioni di lavoro, il proprietario o i proprietari dell'azienda avrebbero ritirato annualmente, una somma di capitale pari all'importo delle azioni di lavoro, costitutesi nell'esercizio, con esenzione delle eventuali azioni di godimento. Per analogia, si applicavano alle aziende personali, le altre disposizioni stabilite per le aziende sociali. Infine, il progetto prevedeva la costituzione di un Consiglio di industria, da eleggersi pariteticamente dai sindacati nazionali padronali e operai di una determinata industria, che avessero accettato il programma partecipazionista e il metodo della collaborazione di classe.

Il Consiglio d'industria doveva avere i seguenti compiti:

1) La preparazione, discussione, conclusione, interpretazione e revisione dei concordati, nei quali dovevano essere regolati i rapporti di partecipazione;

2) la fissazione dei rapporti organici fra consigli di aziende, commissioni paritetiche, sindacati di categorie o Confederazioni;

3) la fissazione dei salari minimi e dei prezzi dei prodotti;

4) la decisione dei ricorsi, dei quesiti e delle controversie provenienti dalle commissioni paritetiche o dalle organizzazioni sindacali sottoposte;

5) l'esercizio del controllo tecnico ed amministrativo di secondo grado;

6) la retta distribuzione, a mezzo del commercio e della cooperazione, dei prodotti lavorati, senza dannose speculazioni;

7) la competenza su tutto ciò che venisse loro deferito dalle Confederazioni, da leggi, regolamenti di autorità o da enti di qualsivoglia natura;

8) la vigilanza sulle singole aziende o cooperative di lavoro, specialmente su quelle lavoranti in condizioni di particolare favore, affinché non accumulassero eccessivi profitti od utili, a danno dei consumatori o eccessive azioni di lavoro a beneficio di pochi.

Il progetto prevedeva che allorquando tutte, o la grande maggioranza delle aziende avessero compiuto il proprio processo di trasformazione mediante il nuovo regime, anche i Consigli d'industria si sarebbero trasformati automaticamente in strumenti di cooperazione delle categorie produttrici, analogamente alle commissioni paritetiche delle singole aziende.

Le critiche non mancarono neppure a questo progetto. Si disse: e se gli utili mancano? Se l'azienda fallisce, come farete voi ad attuare l'associazione, prima, la sostituzione poi, del capitale col lavoro, nelle aziende? Non è forse un'illusione credere che il capitale — la frase era del Valente, segretario generale della Confederazione bianca — fosse una specie di « garibaldino » dell'economia, destinato ad espugnare le posizioni di avanguardia del progresso economico, o una specie di « buon papà » (anche questo paragone era del Valente), che inizia le imprese, e quando sono mature, dopo averle lanciate, organizzate, cresciute, se ne ritrae automaticamente e diventa di nuovo, libero per altre imprese? Don Olgiati, nello stesso campo cattolico, dopo aver premesso, nella prefazione all'opera citata, che esaminando « col rispetto sereno che si deve ad ogni teoria lealmente professata e difesa, il programma sociale della Confederazione bianca e del Partito Popolare Italiano, non ho creduto di rinunciare alla più ampia libertà di critica e di discussione, perchè penso che lo studioso deve dimenticare le tessere che eventualmente tiene in tasca, ed anche la disciplina dell'azione non deve mai limitare la piena indipendenza della ricerca », scriveva a questo proposito: « Ma queste cose si possono scrivere proprio sul serio? L'industria, almeno finora, non ha mai avuto come molla vera il sentimento « garibaldino », ma solo l'utilità. E quando all'industriale si dice che deve essere il « buon papà », che deve ritirarsi dopo d'aver corso l'alea che la creazione di un'azienda porta con sé, c'è pericolo ch'egli vi ritenga impazziti ». (Op. cit. p. 282). E altrove (pag. 281), opponeva al Valente, che gli industriali e i capitalisti fanno le seguenti riflessioni: « il vero azionariato conduce inesorabilmente a cedere ai lavoratori, in modo completo, il possesso e l'esercizio dell'impresa. Si potranno fare dei tentativi per ritardare una simile fine; ma essa è inesorabile.

Dato questo, se si prescinde da qualche raro filantropo o da qualcuno, che voglia ritirarsi dagli affari, perchè stanco o senza eredi, come mai si può aspettare dagli industriali d'oggi, una benevola accoglienza alle azioni di lavoro? L'azionariato è il mezzo per espropriare gli attuali proprietari, i quali dovrebbero essere ben sciocchi per introdurlo di loro iniziativa. Sì, parleranno magari di azioni di lavoro, ma vi daranno non la realtà, ma un'apparenza ingannatrice: la voglia di lasciarsi ammazzare, in genere, non può supporre diffusa nel ceto industriale.

Se poi per legge, si impone l'obbligo (assoluto o relativo) di adottare l'azionariato, allora il capitale fuggirà dalle imprese inesorabilmente. Chi vuol arrischiare i suoi denari in

un'impresa, della quale, se va bene, verrà espropriato, e che se va male, sarà la sua rovina? ».

Tra le applicazioni del partecipazionismo si cita anche il famoso « lodo Bianchi » o « lodo di Soresina », che tra i suoi principî sanciva il diritto dei contadini di partecipare al capitale, utili e perdite dell'azienda, ma non alla direzione tecnica dell'azienda stessa; lodo che seguì ad aspre lotte e diede luogo a vertenze giudiziarie.

Sull'azionariato operaio e la partecipazione agli utili si ebbero inoltre i progetti dell'on. Ruini e del prof. Cesare Vivante.

Secondo il primo, le società anonime avrebbero potuto assumere la forma di società a partecipazione di Stato, o a partecipazione operaia, o l'una o l'altra insieme. Nelle società a partecipazione operaia, le azioni sarebbero state di proprietà collettiva degli operai e degli impiegati.

Facevano parte della cooperativa tutti gli operai e impiegati, che avessero compiuto 21 anni di età ed appartenuto alla società da oltre un anno. Il Consiglio di amministrazione comprendeva uno o più delegati degli impiegati ed operai. Il loro numero (come nelle assemblee) non poteva essere superiore al rapporto intercedente fra le azioni di lavoro e di capitale.

Qualora lo statuto avesse disposto che prima di ogni distribuzione di dividendo fosse da prelevare a favore delle azioni di capitale, la somma corrispondente ad un dato interesse sul capitale versato, dovevasi attribuire alle azioni di lavoro almeno la metà dei dividendi, indipendentemente dal rapporto esistente fra le due categorie di azioni.

Mentre l'azionariato del lavoro nel progetto Ruini era facoltativo, quello del progetto Vivante era obbligatorio per tutte le società per azioni. Esse, prelevato il 6 % a favore degli azionisti e le quote per la riserva legale e per gli amministratori (non superiori al 5 %) dovevano assegnare al personale una parte degli utili netti annuali nella proporzione in cui l'ammontare annuale delle mercedi sta al capitale sociale. Questi profitti sarebbero stati investiti in azioni della società, in aumento del suo capitale. Il personale sarebbe stato costituito in cooperativa e i dividendi delle azioni, a questa intestati, ripartiti in ragione della mercede annuale, moltiplicata per gli anni completi di anzianità. Uno dei sindaci della società avrebbe dovuto essere scelto nella persona designata dai delegati della cooperativa.

A favore del partecipazionismo e dell'azionariato operaio si pronunziarono pure gli ing. Astorri e Sinigaglia nella loro ampia relazione al Congresso dell'Associazione degli ingegneri italiani, tenutosi a Roma, sulla fine del 1920.

E veniamo al progetto governativo.

Nella relazione al disegno di legge, si dice che: « Stante il mancato accordo fra i due gruppi interessati, il governo riconoscendo, per un complesso di ragioni d'ordine politico, sociale ed economico, che sia giunto il momento di accordare alle classi lavoratrici, nei limiti del giusto e del ragionevole, il diritto di conoscere lo svolgimento delle industrie e di controllarle, predispose un progetto che, pur rispondendo al concetto suesposto, non desse luogo agli inconvenienti rilevati dalla Confederazione dell'industria, e giovasse anzi al consolidamento e al migliore sviluppo della produzione ».

Il progetto prevedeva l'istituzione del controllo sulle industrie, da parte dei lavoratori, che vi sono addetti, allo scopo di permettere loro di conoscere le condizioni nelle quali le industrie stesse si svolgono, di promuovere miglioramenti nella istruzione tecnica e nelle condizioni morali ed economiche dei lavoratori, entro i limiti consentiti dalle condizioni delle industrie, di assicurare l'esecuzione di tutte le leggi, istituite a protezione delle classi operaie, di consigliare i miglioramenti nei metodi di produzione, che potessero accrescere o comunque, rendere più economica la produzione, di rendere sempre più normali e pacifici i rapporti fra datori e prenditori d'opera.

Il controllo era istituito separatamente per ogni categoria d'industria, e segnatamente per le seguenti: *a)* siderurgiche, metallurgiche e meccaniche; *b)* tessuti e del vestiario; *c)* chimiche e affini per la lavorazione di colori, di sapone, di zucchero, ecc.; *d)* di produzione di generi alimentari; *e)* di concia di pelli, lavorazione di spoglie animali, manufatti relativi e affini; *f)* elettriche; *g)* edilizie, costruzioni, lavorazione di legno, vetro, ceramica e affini; *h)* trasporti per terra; *i)* navigazione e scarico delle navi; *l)* tipografiche e affini, cartiere; *m)* estrattive, miniere e cave. Erano escluse dal controllo le industrie nuove per i primi quattro anni e le aziende, impieganti meno di 60 operai. L'organo di controllo era una commissione di 9 membri, dei quali 6 per gli operai e 3 per gli ingegneri, impiegati, capitecnici, maggiori di età, eletti per 3 anni e rieleggibili. I sindacati che avevano iscritti fra i lavoratori dell'industria, presentavano essi stessi le liste dei candidati.

Per ogni stabilimento industriale, gestito da società anonima o in accomandita o da privato industriale, la commissione delegava due o più lavoratori, secondo l'importanza dello stabilimento, per esercitare il controllo e riferire ad essa. Col rinnovamento triennale della commissione, si rinnovava pure la nomina dei delegati, rieleggibili.

Per mezzo dei suoi delegati, la commissione di controllo aveva il diritto di avere i dati necessari per conoscere: *a)* il

costo delle materie prime; *b*) i prezzi di costo della produzione; *c*) i metodi amministrativi; *d*) i metodi di produzione, escluso tutto ciò che dipendesse dai segreti di fabbrica; *e*) i salari degli operai; *f*) la costituzione del capitale; *g*) gli utili dell'azienda; *h*) il modo col quale erano eseguite le leggi che tutelavano i lavoratori e le disposizioni relative al reclutamento e ai licenziamenti di operai. I dati relativi a operazioni di carattere finanziario e commerciale dovevano, di regola, comprendere solamente le operazioni compiute, e le notizie raccolte dai delegati, non potevano essere comunicate a persone estranee alla commissione.

Alle sedute di questa, gli industriali potevano assistere a mezzo di loro rappresentanti, in numero non maggiore di due. Poteva anche assistervi un rappresentante del Consiglio superiore del lavoro. Gli uni e l'altro potevano fare osservazioni e chiedere che esse venissero iscritte a verbale, ma non avevano diritto a voto, ed avevano anche il diritto d'impedire che fossero pubblicate, iscritte nelle relazioni o anche a verbale, le informazioni suscettibili di pregiudicare gli interessi dell'industria.

Gli industriali compresi in ciascuna categoria d'industria dovevano nominare essi pure, la loro rappresentanza per le trattative che occorressero con la commissione di controllo, per imporre ai singoli industriali l'adempimento degli obblighi nascenti dalla legge e relativi regolamenti, e per delegare i loro rappresentanti alle sedute della commissione di controllo. Queste rappresentanze degli industriali sarebbero state composte di 9 membri, anch'esse rinnovabili ogni triennio. Alle sedute della rappresentanza degli industriali potevano intervenire due delegati della commissione di controllo, che potevano presentare le loro osservazioni, senza avere diritto al voto. Erano previste, almeno una volta all'anno, riunioni comuni per l'introduzione di perfezionamenti tecnici e per dirimere eventuali controversie. Dei regolamenti speciali, da emanarsi per ogni categoria d'industria, sentito il parere della rappresentanza degli industriali, della commissione di controllo e del Consiglio superiore del lavoro, avrebbero dovuto disciplinare il reclutamento e i licenziamenti del personale operaio, in modo da tener conto delle speciali condizioni, nelle quali ciascuna industria si svolgeva.

Nei luoghi designati da tali regolamenti, erano istituiti uffici di collocamento misti, di rappresentanti degli industriali e delle commissioni di controllo. Tali uffici tenevano nota di coloro, che chiedessero lavoro, e quando non si trattasse di provvedere a lavori, richiedenti particolari attitudini, erano tenuti a procedere al collocamento per ordine di iscrizione,

dando però la preferenza agli operai residenti nel comune, in cui si trovava lo stabilimento, e a quelli, che ritornassero dal servizio militare e fossero prima occupati nello stesso stabilimento.

Era proibito di tener conto di considerazioni di carattere politico o sindacale nel collocamento degli operai. Qualora nel personale iscritto non vi fossero stati operai adatti alla specialità di lavoro al quale dovevasi provvedere, le ditte industriali potevano provvedersi altrove, della mano d'opera occorrente. Le divergenze fra industriali e commissioni di controllo, relative ad assunzione di personale, venivano inappellabilmente decise da due arbitri, scelti uno per parte, sotto la presidenza scelta dai due arbitri parziali, o, in caso di disaccordo, nominata dal Presidente del Tribunale.

Nessun licenziamento per ragioni politiche e sindacali era ammesso.

Quando le condizioni dell'industria avessero reso necessaria una riduzione di mano d'opera, prima di procedere a licenziamenti, si doveva, se la natura del lavoro lo avesse consentito, ridurre l'orario normale di 36 ore settimanali, con la riduzione della paga; e se ciò non fosse bastato, si sarebbe dovuto, per quanto possibile, fare un turno di lavoro fra operai. Dovendo procedere a licenziamenti, dovevano essere a preferenza, conservati al lavoro, gli operai più anziani e quelli aventi carico di famiglia. Le controversie sorgenti circa i licenziamenti, erano decise da arbitri nominati nel modo stabilito come sopra.

Se le condizioni speciali dell'industria, lo avessero richiesto, e specialmente se vi fosse stata grande differenza per il modo col quale una determinata industria si svolgeva nelle diverse parti d'Italia, si poteva disporre, per via di regolamento, che per una stessa industria vi fosse più di una commissione di controllo, nel qual caso, doveva essere aumentato in corrispondenza, il numero delle rappresentanze degli industriali. Le spese per le commissioni di controllo erano per metà a carico degli industriali, e per metà, a carico dei lavoratori.

Il progetto governativo suesposto distribuì — per dirla con una frase di Luigi Luzzatti — equamente il malcontento; fu cioè criticato vivamente al Consiglio superiore del lavoro, dai rappresentanti dei lavoratori, che ritenevasi doversi il controllo estendere a tutte le industrie, al commercio, alle banche, e da quelli degli industriali, che si opponevano decisamente al controllo, sostenendo che esso avrebbe dato ai sindacati, il dominio dell'industria.

A causa della fine della legislatura, esso decadde, e fu ripresentato immutato al Parlamento nel giugno 1921, ma la

discussione ne fu impedita dalla caduta del Ministero, e successivamente non fu mai più riesumato.

Dalla dettagliata, eppur necessaria esposizione, che abbiamo fatta, delle fasi del conflitto metallurgico in Italia, nel 1919-20, e dei progetti per l'organizzazione del controllo operaio, discendono alcune logiche conclusioni, che potrebbero essere di attualità, anche in questo momento della nostra vita nazionale.

La prima è che un movimento come quello, che culminò nell'occupazione delle fabbriche, non poteva raggiungere i suoi fini, che nell'eventualità in cui la situazione del paese avesse allora consentita la realizzazione immediata dell'idea da cui esso era partito, e cioè la socializzazione dei mezzi di produzione e la sostituzione di un'economia comunista, all'economia capitalistica.

E' vero senza dubbio, che nel grande bilancio della storia, le battaglie perdute dal proletariato, hanno importanza non minore delle battaglie vinte, in quanto le preparano o le rendono ulteriormente possibili, ma è vero pure, che ciò condusse a non tener conto di soluzioni intermedie, come quella, cui non era avverso qualche industriale, come lo stesso Agnelli, che in un'intervista alla stampa, dichiarava che la gestione operaia delle fabbriche FIAT avrebbe potuto avvenire mediante il disinteressamento degli azionisti e il riscatto del capitale, ottenuto con anticipi effettuati dall'Istituto nazionale delle cooperative.

Il secondo coefficiente d'insuccesso, oltre le circostanze, fu l'im maturità o l'impreparazione degli operai ad esercitare il controllo sulle aziende. Un lungo tirocinio sarebbe stato infatti, necessario perchè i lavoratori acquistassero le capacità indispensabili alla direzione e all'amministrazione delle imprese. Si sarebbe anche potuto immaginare, se l'azione sindacale non si fosse urtata ad incomprensioni nella stessa massa operaia, che il controllo operaio in questo campo, venisse in un primo tempo, esercitato, a nome e per conto dei lavoratori, da esperti sindacali, tratti da uomini qualificati, per i loro studi di contabilità e di organizzazione industriale, e capaci quindi, di esercitare effettivamente le relative mansioni, mentre i consigli di fabbrica, come in Germania, avrebbero aperte vere e proprie scuole di rappresentanza operaia, per provvedere alla formazione di una « élite » dei lavoratori per la partecipazione alla gestione, poichè il problema della capacità operaia era ed è, soprattutto, un problema di evoluzione e di progresso.

Altra grave debolezza del movimento per il controllo operaio, in Italia, e che in gran parte, ne paralizzò la forza, fu il dissidio fra la tesi comunista, di un'organizzazione proletaria

costituita per unità di fabbrica, e quella socialista-sindacalista, della prevalenza sindacale nell'organizzazione dei consigli di fabbrica.

E' difficile, in realtà, negare oggi, dopo le esperienze legislative e quelle di organizzazione volontaria del controllo, l'influenza decisiva del sindacato per l'efficacia pratica del controllo operaio. Ma è anche forse, più difficile il concepire l'esistenza di un controllo efficace, perdurando il regime capitalista. O si riconosce, insomma, l'iniziativa privata, o negandola, si trasferiscono allo Stato, l'iniziativa e i mezzi della produzione; se ciò non è possibile, iniziativa privata e controllo continueranno ad essere termini contrastanti, e la posizione di collaboratori e di antagonisti, al tempo stesso, degli operai nell'impresa capitalistica, risulterà tecnicamente e moralmente impraticabile.

Kautsky, nel suo libro su « La dittatura del proletariato », edito dall'*Avanti!*, nel 1921, notava che senza una produzione sociale, nemmeno il possesso delle fabbriche, da parte degli operai, avrebbe modificata la situazione dei lavoratori. « Una fabbrica moderna — egli scriveva — sta in mezzo a una rete di rapporti sociali e non si può pensare come isolata. Non basta che gli operai di una fabbrica se ne impossessino, anche se sono abbastanza intelligenti e disciplinati, per amministrarla bene. La fabbrica non può essere in esercizio per un sol giorno, senza venire approvvigionata da altre fabbriche, senza materie prime, senza carbone, senza merci ausiliarie di ogni genere, senza uno smercio regolare dei suoi prodotti. Se mancano i produttori di materie prime, le miniere, i trasporti, vien meno anche la fabbrica. L'esercizio socialista di quella, presuppone che sia creata un'intera rete di produzione sociale. Soltanto se la società può crearla, è possibile una produzione socialista ». La proprietà sociale dei mezzi di produzione è dunque il vero fondamento della gestione operaia delle fabbriche o della creazione di un'economia socialista. Per questo, le socializzazioni, che suppongono l'espropriazione della proprietà privata delle industrie essenziali alla vita della nazione, aprono nuove vie al controllo operaio, ma ne riproporranno la necessità di un'adeguata organizzazione, per le imprese lasciate all'iniziativa privata.

Ora, volendo rimanere nel quadro dell'iniziativa privata nel sistema dell'economia capitalista, non si può non riconoscere che l'obiezione capitale ad un controllo operaio, che si estenda alla politica commerciale e finanziaria dell'azienda, è di ordine giuridico. Se l'operaio vuol partecipare, in altri termini, alla gestione di essa, egli dovrebbe partecipare ai

rischî e dar prova di una solidarietà attiva e passiva allo sviluppo dell'impresa.

Per quanto riguarda le aziende, che non siano oggetto di socializzazione, la questione si pone, quindi, nel modo seguente: come far sì che l'operaio partecipi ai rischi per avere, dato il sistema attuale, il diritto di partecipare efficacemente, alla gestione delle aziende stesse, sia che appartengano a singoli individui, o a società industriali o commerciali?

Un noto studioso francese, Giorgio Scelle, ha esaminato tale questione, sfiorandola prima nel suo manuale: «Droit ouvrier», analizzandola poi in uno studio sul problema operaio, pubblicato nel volume «La politique républicaine», che contiene scritti di varî autori, tutti repubblicani francesi di sinistra.

Secondo lui, l'obiezione della mancanza di capacità della classe operaia ad esercitare il controllo (per esercitare un diritto bisogna esservi atti, non basta averlo teoricamente, e il diritto al controllo non dovrebbe, a suo avviso, limitarsi all'organizzazione del lavoro e all'applicazione delle leggi operaie, come sosteneva un progetto elaborato dall'Associazione per la protezione legale di lavoratori, e avviene in Inghilterra, col sistema Whitley, ma comprendere la tecnica produttiva e commerciale dell'impresa, da cui il salario del lavoratore dipende) secondo Scelle, perciò, l'obiezione più seria è quella giuridica, cui ci siamo riferiti.

«In che modo — egli si chiede — l'operaio potrebbe partecipare alle alee delle imprese? Non ve ne è che uno: che egli vi metta l'equivalente di ciò che vi metta il capitalista, cioè un valore, che è anche un capitale: la sua forza di lavoro. Ma occorre che egli ve la metta definitivamente, cioè che s'impegni a lavorare per un salario minore se i benefici diminuiscono (il che avviene nei periodi di crisi) ma ancora, senza salario, se i benefici scompaiono interamente e l'azienda è minacciata di fallimento. Ciò rovescia la nozione corrente e classica del salario, che per sua natura è basata sul «forfait». Ma ciò — si dice — costituisce un'impossibilità, poichè il salario è alimentare e l'operaio non può correre un tal rischio. A ciò rispondiamo che se è vero che l'operaio non può correre un simile rischio *individualmente*, lo può *collettivamente*. Non sarebbe l'operaio isolato a porre la sua forza di lavoro a disposizione dell'impresa, ma il gruppo professionale, che s'impegno a fornire all'impresa una somma costante di lavoro e a correre i rischi e le alee, nello stesso modo del capitale. L'operaio sarebbe garentito dall'organizzazione collettiva contro la perdita di salario, nello stesso modo che può essere garentito dall'assicurazione contro la disoccupazione, contro la perdita

di lavoro. La cassa sindacale parerebbe alle alee, in cambio del diritto di controllo, che i rappresentanti operai avrebbero sulla gestione dell'impresa, della partecipazione, che prenderebbero al consiglio di amministrazione. Si noti questa volta che la partecipazione alla gestione, così intesa, ha come condizione essenziale e necessaria l'organizzazione professionale obbligatoria e unificata. *Il sindacato obbligatorio rimane la base della democrazia industriale*, siccome è la base della soluzione giurisdizionale dei conflitti e dell'organizzazione della professione.

Si noti anche, che questa concezione organicistica risolve il problema, che tanto sta a cuore dei sindacalisti operai, della conciliazione dei consigli di fabbrica con l'avvenire del sindacato. Il problema della partecipazione alla gestione del comitato di fabbrica si è urtato fin qui, all'ostilità sindacale, perchè i sindacati hanno temuto, da una parte, l'addomesticamento dei rappresentanti operai ad opera del padronato, d'altra parte, lo sbriciolamento della nozione d'interesse professionale, a cui si sostituirebbe la concezione retrograda, ristretta ed egoista dell'interesse dello stabilimento, nozione che è alla base della politica meschina di concorrenza ad oltranza, che si fanno spesso gli industriali in uno stesso ramo di produzione. La concezione suesposta è in grado di risolvere questa duplice obiezione. Infatti, il controllo operaio non è riuscito, che laddove (si era nel 1924) i comitati di officina rimanevano in collegamento diretto con i sindacati e subordinati alla loro politica, come in Germania i « Betriebsräte ». E' questa la formula alla quale bisogna attenersi incrollabilmente. L'organizzazione sindacale deve restare la base del controllo e della partecipazione alla gestione ».

Osserviamo intanto che la diffidenza verso il controllo sulla gestione, si è forse manifestata in Francia, negli ambienti sindacali, come risulta dalla nostra esposizione sul controllo operaio in Francia, e dall'ordine del giorno citato del 1923 della C. G. T., negli anni in cui scriveva lo Scelle, ma che poi, in Francia stessa, come prima in Italia, il controllo di gestione è stato sempre fra le rivendicazioni dei sindacati. Per quanto riguarda il sindacato obbligatorio, che dovrebbe partecipare alla gestione e alle perdite dell'impresa, ricordiamo che l'idea di dare una base legale alla solidarietà di fatto, che lega tra loro i lavoratori, è stata condivisa anche da socialisti, come dimostra il progetto di legge, presentato alla Camera francese il 3 febbraio 1894, da famosi « leaders » del socialismo, come Giovanni Jaurès e Giulio Guesde, e da Chauvin, Jourde, Sembat, i cui due principali articoli dicevano: 1) « I lavoratori dei due sessi sono considerati come costituenti, pel solo fatto del loro impiego, delle società operaie per opificio, officina o zona o zona mineraria ». 2) « Que-

ste società operaie sono assimilate, per la gestione degli interessi dei loro membri, alle società capitaliste per azioni; le decisioni prese in assemblea generale, sono valide e obbligatorie per tutti ».

In verità, obbligazione e libertà non sono antitetice, specie nel campo sindacale, a patto che naturalmente, la libertà sia riconosciuta e tutelata nei limiti dell'obbligazione e posta al sicuro delle deformazioni, in senso autoritario, dell'obbligazione stessa, poichè è perfettamente concepibile, come è certo, necessario, che in un'associazione o in un sindacato obbligatorio, coloro che vi appartengano siano assolutamente liberi di esporre e di tentare di fare prevalere le loro opinioni. Ma quando la maggioranza ha espresso il suo verdetto, la minoranza deve accettare la legge della maggioranza. Ora, se nel dominio politico, la legge della maggioranza è quella della democrazia, è naturale che nel campo sociale, valga lo stesso principio.

Vi sono del resto, enti o associazioni, obbligatori per il cittadino, fin dalla nascita: il comune, la provincia, lo Stato; perchè, allora, non si potrebbe essere obbligatoriamente membri di un sindacato? Gli uomini che vivono nello stesso luogo, della stessa professione, sono forse legati da una solidarietà meno stretta, meno razionale, che gli abitanti di un comune o di uno Stato?

Appartiene a ciascun cittadino di scegliere, come crede, il suo domicilio e la sua professione; necessità di ordine sociale lo obbligano tuttavia a sottomettersi alle leggi del paese ove elegge il domicilio e a piegarsi ai regolamenti e agli interessi della professione, che abbraccia. La sua libertà di diritto, nel caso della comunanza di residenza e in quello della comunanza di occupazione, si misura alla stregua della parte che egli prende nello stabilimento delle leggi della prima e dei regolamenti della seconda. Per qual ragione perciò, se la maggioranza dei rappresentanti della nazione, e la maggioranza della professione, attraverso un « referendum », decidessero l'obbligatorietà di appartenenza al sindacato per tutti i cittadini, che tale professione esercitano, quest'obbligo sarebbe considerato come una menomazione della libertà?

Il sindacato moltiplica le capacità e le forze degli individui; spetta dunque ad esso, di intervenire nella gestione delle aziende capitalistiche assumendo le relative responsabilità.

Spetta anche ad esso, di svincolare l'operaio da quella concezione, insieme interventista e paternalista, della legislazione del lavoro, che fa di lui, al tempo stesso, un cittadino minore e privilegiato. Questa politica di intervento statale nella legislazione sociale, che è di protezione e di tutela dell'operaio, è stata indispensabile e utile, ma ha anche vestito l'operaio di una uni-

forme giuridica, che esso non può più accettare come un segno d'inferiorità.

L'emancipazione dei lavoratori deve essere opera dei lavoratori stessi. Si tratta cioè di destare in loro, la coscienza di essere e di rappresentare delle forze umane, che dipendono da sé stesse, prima che dallo Stato o dal padrone. Si tratta di far servire le loro stesse associazioni, al fine di questa liberazione, individuale e sociale. Di dar loro i mezzi di affrettarla in regime di iniziativa privata e di capitalismo, di conseguirla in regime di socializzazione della produzione.

Per dar loro la capacità di dirigere e amministrare le imprese, la prima cosa da fare, è di risvegliare il senso della loro personalità e della loro dignità, di dar loro quello del loro progressivo perfezionamento, attraverso le associazioni, che li rappresentano, di elevarli cioè alla coscienza della loro responsabilità, educandoli anche, non già a vivere come automi, ma come individui liberi, in un'associazione professionale, che possa rafforzare la loro influenza nel regime attuale, preparando per essi, le conquiste di domani.

Caduto il fascismo che ne aveva troncato lo sviluppo, risorsero le commissioni interne. La Confederazione generale dell'industria e la Confederazione dei lavoratori, stipulano, il 3 settembre 1943, un accordo della durata di tre anni per la costituzione delle « commissioni interne di azienda », per gli impiegati, quando le imprese ne abbiano alle loro dipendenze, almeno 20; per gli operai, quando esse ne abbiano almeno 20. Nel caso di un numero inferiore di lavoratori, invece della commissione interna è nominato un fiduciario di fabbrica, che non viene però designato, se il numero dei lavoratori non è superiore a cinque.

Quando i lavoratori (escluso il personale dirigente) sono in numero non inferiore a 100, la commissione è composta di tre membri; di sei, se il numero è superiore a 100, ma non a 1.500; di nove, se il numero è superiore a 1.500. Varie commissioni interne possono essere nominate, se l'impresa è costituita da più stabilimenti, sedi, filiali od uffici, semprechè, in ognuno di essi, non siano impiegati meno di venti lavoratori della categoria cui si riferisce la commissione.

Le elezioni delle commissioni interne e dei fiduciari d'impresa sono fatte col metodo della votazione diretta e segreta e tutto il personale, di età superiore a 18 anni, escluso quello dirigente, può parteciparvi. Gli impiegati e operai dell'impresa, di cittadinanza italiana, di età superiore ai 21 anni e con una anzianità di servizio presso l'impresa stessa, di almeno un anno di servizio, sono eleggibili. Alle imprese di nuova creazione non si applica il requisito dell'anzianità di servizio.

La durata in carica della commissione è di un anno, ma i suoi componenti possono essere rieletti.

E' l'associazione sindacale locale dei lavoratori dell'industria, che previo accordo con l'impresa, stabilisce il giorno delle elezioni, che hanno luogo nei locali dell'impresa, e le altre modalità eventualmente occorrenti.

Allo scopo di assicurare normali e pacifici rapporti fra le imprese e i loro dipendenti, le commissioni interne provvedono ai seguenti compiti: *a)* mantenere il collegamento fra gli organi direttivi dell'associazione sindacale dei lavoratori e i dipendenti dell'impresa; *b)* accertarsi, attraverso le segnalazioni dei lavoratori, e fare alle associazioni sindacali le opportune segnalazioni, sull'esatta applicazione dei contratti collettivi di lavoro e dei regolamenti interni, in vista del tentativo di conciliazione di cui alle lettere *c)* e *d)* qui appresso; *c)* tentare la conciliazione delle controversie individuali senza pregiudizio del tentativo di conciliazione spettante per legge all'associazione sindacale; *d)* svolgere, previa autorizzazione della locale associazione sindacale dei lavoratori, le trattative per la stipulazione dei contratti collettivi dei lavoratori e per la conciliazione delle controversie collettive di lavoro interessanti esclusivamente la impresa e il personale dipendente, nei confronti dell'associazione sindacale dei datori di lavoro o dell'impresa da essa autorizzata; *e)* esprimere il parere sui regolamenti interni di aziende o di fabbrica *f)* esprimere su richiesta della locale associazione sindacale dei lavoratori, il parere in merito alla stipulazione di contratti collettivi interessanti tutta la categoria, e partecipare eventualmente, con propri rappresentanti, alle trattative per la stipulazione dei contratti stessi o per la conciliazione di controversie collettive; *g)* formulare proposte sui sistemi di lavoro e i procedimenti di fabbricazione, raccogliendo, esaminando e trasmettendo eventualmente alla direzione dell'impresa, le proposte e i suggerimenti dei lavoratori sui possibili perfezionamenti dei metodi di lavorazione; *h)* partecipare, attraverso rappresentanti propri, all'amministrazione delle istituzioni aziendali di carattere sociale e previdenziale, alimentate anche in parte, dei contributi dei lavoratori, e formulare proposte per il perfezionamento dell'istruzione professionale, dell'assistenza sociale a favore delle maestranze dell'impresa e per il miglioramento delle condizioni del lavoro; *i)* esercitare a mezzo di loro rappresentanti, la vigilanza sul servizio delle mense aziendali, che non abbiano carattere gratuito per i lavoratori. Salvo quelli previsti alla lettera *d)*, i fiduciari di impresa svolgono gli stessi compiti assegnati alle commissioni interne.

I compiti delle commissioni interne e dei fiduciari saranno svolti senza recare intralcio alla produzione ed all'andamento

normale del lavoro nell'azienda. La direzione dell'impresa o stabilimento, sede, filiale, ufficio, che abbia oltre 300 dipendenti, metterà a disposizione della commissione interna, in ore da stabilirsi, un ufficio perchè uno o più membri della commissione stessa possano ricevere le comunicazioni dei lavoratori.

« Come si vede — scrive la citata pubblicazione dell'Associazione fra le Società italiane per azioni — le commissioni interne italiane sono un *quid medium* fra i consigli d'impresa inglesi e i vecchi consigli di fabbrica tedeschi. Da un lato, esse assomigliano ai comitati d'impresa esistenti in Gran Bretagna, sia perchè sono sorte non in base ad una legge dello Stato, ma ad un accordo volontario fra le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, sia perchè esula dai loro attributi, il controllo operaio sulla gestione aziendale. D'altra parte, però, a somiglianza dei consigli di fabbrica tedeschi, esse hanno una struttura unilaterale e non mista, cioè sono composte solo di rappresentanti degli operai occupati; tanti sono gli operai occupati, tanti devono essere i membri della commissione; hanno dei compiti precisi, fissati dall'accordo, e non lasciati alla determinazione della commissione stessa; e infine, dovrebbero essere duplici, ossia vi dovrebbero essere due commissioni interne, una per gli operai ed una per gli impiegati, senza che però si debbano riunire per trattare gli affari di interesse comune.

Abbiamo detto, dovrebbero, perchè, in realtà, commissioni di impiegati non sono, a quanto ci risulta, state costituite, e una delle tendenze dominanti è appunto quella diretta ad avere una commissione unica. D'altra parte, le commissioni interne hanno mostrato in vari casi, la tendenza a non limitarsi ai compiti assegnati nell'accordo, ma ad estendere il loro potere nel senso di avere un controllo sui poteri di assunzione e di licenziamento, da parte della direzione ».

Queste commissioni interne non rassomigliano veramente a quelle, che avrebbero dovuto essere, secondo i suoi sostenitori nel campo operaio, durante il conflitto metallurgico del 1919-20, o a quelle che, secondo una monografia dell'Uberti, pubblicata nei « Quaderni del partito di azione » nel 1944: *Le commissioni di fabbrica* (n. 6) esse sono nel pensiero dei suoi assertori politici: « organi sindacali decentrati nelle sedi della produzione, scuola di addestramento delle classi lavoratrici per la futura loro partecipazione alla gestione dell'azienda socializzata, strumento di lotta politica e organo rivoluzionario ». Esse sono invece, qualche cosa di molto, ma molto meno. « Nel contratto Buozzi-Mazzini (da cui le commissioni interne furono nuovamente istituite) non è infatti prevista — rileva l'Uberti — l'elezione dei commissari di reparto, né l'aggregazione di essi alla commissione interna per tutte le questioni concernen-

ti il rispettivo reparto, sistema indispensabile nelle grandi aziende ove manca la possibilità di diretta conoscenza di tutto il personale e di tutti i singoli problemi dei vari reparti della fabbrica (gli « esperti di reparto » sono stati recentemente istituiti con contratto 16 novembre 1943, per la sola provincia di Torino); non sono chiaramente determinati i limiti e le possibilità di esercizio del controllo (per le mense, si parla solo vagamente di vigilanza); non si fa cenno di controllo e neppure di consultazione della commissione in materia di licenziamento, assunzione di personale, modificazione di orari e turni di lavoro, fissazione delle ferie, ecc.; non è esplicitamente prevista la partecipazione delle commissioni nella convenzione o eventuale modificazione delle tariffe di cottimo; né si fa alcun cenno alla possibilità di controllo della intera gestione aziendale, nel caso di partecipazione dei lavoratori agli utili ».

#### CAPITOLO IV

##### I CONSIGLI DI GESTIONE

Com'è noto, i consigli di gestione furono istituiti dalla cosiddetta repubblica sociale italiana, col decreto del 12 febbraio 1944, e regolati, insieme a tutta la materia della socializzazione « fascista » — strana socializzazione, in verità, che giustamente fu definita senza precedenti, poichè essa era una socializzazione della gestione e non della proprietà — dai decreti del 24 giugno, 31 agosto e 12 ottobre di tale anno. Mentre l'avanzata alleata ne impedì la costituzione nell'Italia centro-meridionale, essi furono istituiti nel Nord d'Italia, in molte imprese industriali che in base ai suddetti decreti, avrebbero dovuto essere socializzate, ossia nelle imprese occupanti più di 100 operai e aventi un capitale di oltre un milione.

Il 17 aprile 1945, il Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia decretò la soppressione della socializzazione fascista. La relativa ordinanza disponeva che fino a nuovo e generale regolamento della materia, con atti legislativi del governo nazionale, l'amministrazione delle aziende contemplate nei decreti di socializzazione, restava affidata ai consigli di gestione nazionali, coi poteri previsti per i consigli di gestione delle aziende socializzate. I sedicenti rappresentanti delle maestranze nei consigli di gestione fascisti erano dichiarati decaduti da ogni loro mandato nell'amministrazione delle aziende, salvo per quanto riguardasse le eventuali sanzioni penali. La rappresentanza delle maestranze nei consigli di gestione

veniva affidata al consiglio di gestione nazionale, coi diritti e le prerogative ad esso inerenti, a mezzo di rappresentanti appositamente e liberamente eletti dalle maestranze stesse, secondo norme, da fissarsi ulteriormente. La loro designazione doveva aver luogo non oltre tre mesi, dopo la data della liberazione.

I diritti, doveri e prerogative, previsti dagli abrogati decreti per il capo dell'azienda, venivano attribuiti al responsabile tecnico della produzione. (Il capo di azienda, secondo il primo decreto fascista, era responsabile di fronte allo Stato, dell'andamento della produzione dell'impresa (art. 21). Le disposizioni sulla fissazione dei limiti massimi dei profitti, da distribuirsi al capitale e la partecipazione agli utili, rimanevano immutate, in quanto non entravano in contrasto con le nuove disposizioni. (Secondo il decreto fascista (art. 42 a 45) gli utili netti delle imprese socializzate erano assegnati in ordine successivo: 1) al capitale di riserva; 2) al capitale investito nell'impresa entro la misura massima fissata dal Comitato interministeriale per la tutela del risparmio e l'esercizio del credito; 3) ai lavoratori dipendenti, operai, impiegati tecnici o amministrativi o dirigenti, in quote proporzionali all'entità delle remunerazioni globali percepite singolarmente nel corso dell'anno; la quota degli utili spettante, come sopra, non poteva però eccedere il 30% delle retribuzioni nette, corrisposte ai lavoratori nel corso dell'esercizio annuale; 4) alla Cassa di compensazione di futuro regolamento. Per quanto riguardava le imprese socializzate a carattere individuale, cioè non aventi forma di società, la quota di utili spettanti ai lavoratori, era commisurata ad una percentuale del reddito accertato ai fini dell'imposta di ricchezza mobile).

Il decreto citato del Comitato di Liberazione nazionale Alta Italia, stabiliva infine il versamento degli utili attribuiti in ogni singola azienda ai lavoratori, ad uno speciale Fondo unico di solidarietà nazionale, da impiegarsi in opere di assistenza e di previdenza sociale

Pur dopo l'abolizione della legislazione fascista sulla socializzazione, il nome di « consigli di gestione » è passato quindi agli organi che amministravano, in Alta Italia, le imprese industriali rimaste senza direzione, o a causa della collaborazione dei loro dirigenti con i tedeschi, o che spontaneamente o no, avessero abbandonata la direzione delle imprese.

Notizie attendibili danno, nell'Italia settentrionale, una cifra di circa 500 consigli di gestione ancora in funzione, e costituiti da rappresentanze paritetiche di datori di lavoro e di lavoratori.

L'intenzione del governo di procedere alla graduale smo-

bilitazione dei comitati di liberazione nazionali aziendali, la loro esistenza in numerose aziende industriali, specie al Nord l'indeterminatezza delle loro presenti attribuzioni e la diversità delle opinioni dei partiti, rendono particolarmente acuto il problema dei consigli di gestione e della loro organizzazione.

Ai primi di novembre del 1945, in una discussione sui consigli di gestione, svoltasi alla Facoltà di economia e commercio dell'Università di Roma, l'ex ministro Antonio Pesenti espone un progetto sulla struttura e le funzioni dei consigli di gestione nelle aziende, preparato dal Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, e che prevede quanto segue:

1) In ogni impresa industriale o commerciale, avente almeno 100 (o 200) dipendenti, e un capitale di 3 (o 5) milioni, viene costituito un consiglio di gestione;

2) il consiglio di gestione è un organo paritetico tra capitale e prestatori d'opera, composto di un numero di membri proporzionato all'entità dell'azienda o stabilito in via consensuale, di non meno di tre membri ciascuno per le due parti. Per ogni 200 (o 250) dipendenti, o frazione in più del numero stabilito al punto 1), vi sarà un rappresentante in più fino a un massimo di 7 membri per parte. Il presidente del consiglio di gestione è nominato dal consiglio di amministrazione o dal proprietario e deve essere accettato dal consiglio di gestione. Il presidente — che non è membro — è il responsabile della produzione. I rappresentanti dei prestatori d'opera sono liberamente nominati dai lavoratori dell'impresa;

3) il consiglio di amministrazione, nella società per azioni, e il proprietario dell'impresa negli altri casi, conservano le loro attuali prerogative. Alle sedute del consiglio di amministrazione ha diritto d'intervenire una rappresentanza del consiglio di gestione formata da un minimo di due persone o da un massimo di quattro. La rappresentanza del consiglio di gestione ha gli stessi diritti del consiglio di amministrazione su tutte le questioni di competenza di quest'ultimo, ma non ha diritto al voto. Le decisioni del consiglio di amministrazione o del proprietario, quando non interessano i problemi di ordinaria amministrazione, dovranno essere sottoposte all'approvazione del consiglio di gestione, per divenire esecutive;

4) nel caso in cui l'impresa sia composta di più stabilimenti, per ogni stabilimento con più di 100 (o 200) lavoratori, viene costituito un consiglio di gestione, che delibera sulle questioni di competenza della direzione dello stabilimento. In questo caso, al consiglio di amministrazione possono essere delegati come osservatori, membri dei consigli di gestione dei vari stabilimenti;

5) il consiglio di gestione delibera su tutti i provvedimenti, che interessano gli orientamenti e lo sviluppo delle capacità produttive dell'azienda. Esso ha il diritto di controllo sull'inventario delle materie prime e sulla loro ripartizione, sui costi di produzione, sui prezzi di vendita, sull'occupazione delle maestranze e su tutte le altre questioni di competenza del responsabile della produzione. Esso studia i mezzi atti ad accrescere la produzione e il rendimento dell'impresa e li propone alla direzione. Ha diritto di conoscere gli utili realizzati nell'azienda e fare proposte per il loro impiego; ha diritto di controllare i dati del bilancio, conto profitti e perdite, anche a mezzo di esperti estranei all'azienda. (Per l'esame del bilancio, si può proporre un gruppo di esperti della C.G.I.L.);

6) il consiglio di gestione decide sulla destinazione dei fondi devoluti alle opere sociali ed assistenziali, indipendentemente dall'origine e dalla provenienza di detti fondi;

7) le decisioni del consiglio di gestione sono prese a maggioranza di voti; a parità di voti, prevale l'opinione del Presidente. Le decisioni del consiglio di gestione, che interessano il consiglio di amministrazione, sono sottoposte a quest'ultimo;

8) il consiglio di gestione resta in carica un anno e i suoi membri sono rieleggibili;

9) il voto del consiglio di gestione e il parere dei rappresentanti il consiglio di gestione nel consiglio di amministrazione, possono essere resi pubblici, salvo il dovere di conservare il segreto commerciale, a norma del codice di commercio;

10) è istituito un organo d'appello (regionale, nazionale) al quale si rivolgono le parti in caso di divergenza tra i rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di gestione e il consiglio di amministrazione: nomina del responsabile della produzione (presidente del consiglio di gestione) e ripartizione d'impiego degli utili. Di tale organo fanno parte il rappresentante della C.G.L. e uno della Federazione padronale interessata. Gli organi regionali sono presieduti da un delegato del ministero dell'industria. L'organo nazionale è presieduto da un Sottosegretario all'industria;

11) il responsabile della produzione conserva la facoltà di decidere su questioni che rivestono carattere di urgenza e di ordinaria amministrazione. Resta salva la facoltà del consiglio di gestione, di sanzionare le decisioni prese dal responsabile della produzione;

12) laddove esiste la gestione commissariale, questa sostituisce il consiglio di amministrazione o il proprietario. Il

Commissario può convocare l'assemblea degli azionisti e il proprietario, per far designare da questi, i rappresentanti del capitale nel consiglio di gestione. Tale il progetto Pesenti, pubblicato dal quotidiano: « Il Globo » del 4 novembre 1945, il quale aggiungeva: « Il progetto — informa il SIDI, è stato sottoposto alla commissione di studio, riunitasi al ministero delle Finanze sotto la presidenza dell'ex ministro Antonio Pesenti. La commissione ha riconosciuto la fondatezza delle obiezioni sollevate dai rappresentanti dell'industria, in merito alle gravi difficoltà che potrebbe apportare per alcune forniture, l'incompetenza dei comitati di gestione operaia in materia finanziaria ». A sua volta, il quotidiano « Il Tempo » del 20 dicembre 1945, annunciava la presentazione alla prima sessione della Consulta nazionale, a cura dei consultori appartenenti al Centro economico per la ricostruzione, di un progetto di legge elaborato in collaborazione col C.L.A.I. e di numerosi studiosi ed esperti, dopo aver ottenuto l'approvazione del Convegno economico di Bologna, e che corrispondeva nella sostanza a quello riprodotto da « Il Globo ».

Attualmente, le tesi più importanti in materia di consigli di gestione, sono quella favorevole al loro mantenimento e alla loro disciplina giuridica, come strumento di realizzazione della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, e quella, invece, contraria a siffatto mantenimento.

La seconda tesi è stata recentemente esposta in uno studio di Virgilio Bacchi Andreoli, pubblicato nella rivista: « La Città libera » del febbraio 1946.

L'autore, dopo aver ammesso che sarebbe assurdo negare l'esistenza di un distacco sociale e spirituale tra chi nell'impresa moderna, dà e riceve gli ordini, fra il capitalista — o il rappresentante del capitale — ed il lavoratore, e aver detto che l'evoluzione verificatasi nella forma giuridica dell'impresa con lo sviluppo delle società per azioni ha forse aggravato tale difetto, sostiene che mentre è augurabile ogni tentativo di giungere a una collaborazione più stretta fra capitale e lavoro, nel campo della tutela dei diritti sanciti dal contratto di lavoro, della conciliazione dei conflitti, del benessere dell'operaio e della collaborazione tecnica, nei quali scopi furono costituite appunto le Commissioni interne, vi sono due limitazioni fondamentali alla partecipazione dei lavoratori alla direzione economica e finanziaria dell'impresa, di cui l'una è di ordine tecnico, e l'altra, connessa col regime capitalista. La ragione tecnica è la necessità dell'unione della responsabilità e del comando: il responsabile dell'attività dell'impresa deve essere anche il solo a comandare. L'unità di comando si rivela naturalmente, per quanto riguarda le società per azioni, nella realizzazione di direttive

generali, stabilite sia pure col concorso o dietro suggerimento dell'imprenditore stesso, da un organo superiore (consiglio di amministrazione). Creando organi, che interferiscano con l'esecuzione delle direttive, si condurrebbe fatalmente l'azienda all'irresponsabilità, alla burocratizzazione e all'inefficienza. « Gli uomini capaci di dirigere sono una piccola minoranza; non bisogna — scrive l'autore — impastoiarli, nè sterilizzarli, perchè nessun consesso piccolo o grande, potrà mai sostituirli ». La conseguenza di una direzione non unica e della separazione del controllo dal rischio, è che ovviamente, il risparmio non affluisce all'industria in misura sufficiente, e che questo pericolo si ripercuoterà sulle imprese ancora non nate, o su quelle, che potrebbero sorgere, e ne saranno impedito, con la conseguenza di vedere la nostra industria cristallizzarsi in vecchi sistemi di produzione e di venir superata e alla fine, eliminata dall'industria di altri paesi. Per le industrie esistenti, verrebbe meno la possibilità di ottenere il capitale di esercizio, tanto più che le nostre industrie avranno bisogno di capitale estero (nordamericano) per adottare l'attrezzamento produttivo più moderno ed efficiente, se vogliono resistere alla concorrenza estera e conquistare nuovi mercati di sbocco.

Secondo l'Andreoli, il punto di maggior gravità della questione, non è tanto l'impossibilità della coesistenza dell'impresa capitalistica e dei consigli di gestione, quanto il fatto che questi ultimi sono incompatibili anche con un'economia collettivista. « In nessun caso — afferma il Bacchi — io credo possibile la partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale. L'esperienza tedesca o austriaca, e quella russa sono, al riguardo, sintomatiche. La prima mostrò che i Consigli di fabbrica non vollero interessarsi in genere, di partecipare alla gestione aziendale, ma che, dove questa partecipazione fu tentata, essa portò a rovina le imprese. La seconda mostrò che l'introduzione dei Consigli di fabbrica portò nelle imprese industriali un tale caos, che l'unico rimedio fu quello di sopprimerli. L'organizzazione interna dell'industria sovietica, qual'è regolata dalla legge del gennaio 1934, stabilisce la responsabilità piena e assoluta del direttore generale dell'azienda, coadiuvato da altri cinque direttori, nominati dall'organo industriale di grado superiore. La scelta, dunque, non è fra un ordinamento dell'impresa « senza » i Consigli di gestione ed una « con » i Consigli di gestione, ma fra una economia privata ed un'economia collettivista, entrambe « senza » i consigli di gestione ». E, dopo aver passato in rivista, giustificandole, le principali obiezioni, che si muovono alla partecipazione operaia alla gestione delle imprese, l'autore conclude che poichè la partecipazione degli operai alla gestione aziendale è irrealizzabile, beninteso quando per gestione si in-

tenda la direzione economica e finanziaria dell'impresa, si dovrà cercare la collaborazione tra capitale e lavoro in quei campi, in cui una collaborazione è realmente possibile e fruttuosa. Perciò rivedendo, eventualmente con l'intervento del legislatore, l'accordo sulle Commissioni interne, egli propone: 1) sottrarre loro i compiti di collaborazione consultiva nel campo tecnico, affidandoli a Comitati misti di produzione, del tipo che così buona prova ha fatto nei paesi anglosassoni, allo scopo di utilizzare l'esperienza e la capacità dell'operaio per migliorare l'efficienza produttiva dell'azienda. La costituzione dei Comitati dovrebbe avvenire non solo nel campo aziendale, ma essere completata con un'organizzazione superaziendale, sempre paritetica, regionale e nazionale (Consiglio regionale, Comitato nazionale, ed eventualmente, un Consiglio nazionale con il compito di coordinare l'attività dei vari Comitati industriali nazionali).

Ai Comitati regionali e nazionali potrebbero essere affidate anche altre funzioni — sempre di carattere consultivo tecnico — oltre a quella di studiare i perfezionamenti del processo produttivo, quali lo studio di questioni economiche e finanziarie interessanti l'insegnamento professionale, e così via. Infine, dei Comitati nazionali potrebbero far parte anche dei tecnici e degli scienziati (come si è fatto recentemente in Inghilterra, per le principali industrie di esportazione) i quali potrebbero utilmente collaborare per accrescere l'efficienza dell'industria.

2) modificare gli attributi delle Commissioni interne così da:

— stabilire l'obbligo di riunioni periodiche della Commissione con l'imprenditore o i suoi rappresentanti per esaminare insieme i problemi, che rientrano nella competenza della Commissione;

— stabilire che la Commissione interna debba essere informata dell'andamento generale economico e finanziario dell'impresa e possa esporre il suo punto di vista alla Direzione.

Era nostro dovere esporre le varie tesi, ma è anche dover nostro, riprendendo quanto abbiamo scritto sulle logiche deduzioni, da trarre dal conflitto metallurgico del 1919-20 e dalla campagna per il controllo, svoltasi in quel tempo, in Italia, rilevare che le obiezioni contro la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, che si basano sull'identificazione del comando con l'unilateralità del rischio, sono ispirate a un presupposto, che in verità, ci pare abbastanza dogmatico: quello della fatalità economica di un'organizzazione industriale, da accettare o da subire, con quei caratteri pretesamente immodificabili, che creano e dovrebbero inesorabilmente creare

il distacco spirituale e sociale, fra chi comanda e chi obbedisce, fra direzione e lavoro. Vi può essere invece, come vi è per noi, un sistema, che esporremo in seguito, di organizzazione industriale, che decentrando i grandi complessi industriali in una moltitudine di piccole officine autonome, aventi una propria responsabilità e una propria contabilità, abitui l'operaio partecipe degli utili a considerare come cosa propria l'interesse della produzione, e ne faccia non solo l'accomandatario del padrone, ma anche il rilevataro possibile della sua azienda, mediante un'azionariato sindacale del lavoro, non consistente nell'elargizione di semplici « azioni di godimento », ma in azioni costituenti apporti di capitale effettivo, anticipato dalla Cassa delle assicurazioni sociali e dagli enti cooperativi e con prestiti garantiti da sindacati obbligatori, che parteciperebbero non solo agli utili, ma anche alle perdite.

Ma non è qui il momento di affrontare la questione, e ci limiteremo perciò a seguire le ultime tappe della regolamentazione dei consigli di gestione, dando brevemente conto dell'accordo recentemente stipulato dalla Fiat, per i consigli di gestione.

L'accordo, parafato il 24 febbraio 1946, è il coronamento di lunghe e difficili trattative svoltesi ad iniziativa della Commissione economica regionale piemontese, in vista della cessazione del regime commissariale, costituito dal C.L.N. piemontese, in veste di Giunta regionale di governo, in base ai poteri conferitigli da un decreto del 2 maggio 1945, trattative trasferite poi a Roma, in sede di governo, e cui presero parte le autorità e rappresentanze interessate, sotto la presidenza dei ministri dell'industria e commercio e del lavoro.

L'accordo prevede la creazione di 13 consigli consultivi di gestione nelle altrettante Sezioni Fiat (si tratta di vari stabilimenti separati e indipendenti l'uno dall'altro) con 5 o 7 membri a seconda del personale impiegato: il consiglio della Mirafiori, composto di 9 membri, di cui 5 operai e 4 impiegati, ha funzioni centrali. Esso ammette il consiglio come consulente del direttore unico di azienda, e ne stabilisce la competenza sulle questioni sindacali e sociali.

Due punti sono specialmente di ritenere: la creazione di organi arbitrali e la conoscenza dei dati di bilancio, come diritto riconosciuto al Consiglio.

In caso di divergenze su questioni, che potrebbero avere ripercussioni sulla retribuzione dei lavoratori o sull'impiego di mano d'opera, sui turni di lavoro, sui licenziamenti, ecc., si riconosce ad entrambe le parti, il diritto di adire ad un organismo arbitrale, composto da una rappresentanza paritetica del capitale e dei lavoratori, con un Presidente esterno, scelto d'ac-

cordo fra le parti. Inoltre, l'accordo reca che « ai fini dell'espletamento dei suoi compiti, la direzione, su richiesta del consiglio consultivo di gestione, darà le informazioni necessarie sulla situazione economico-finanziaria ». Sono questi, i punti su cui il C. L. N. aveva formulate precise richieste.

Si è compiuto forse così un passo verso il « controllo sindacale sulla produzione », che parve irrealizzabile all'epoca del conflitto metallurgico, che condusse all'occupazione delle fabbriche; è degno poi di nota, il fatto, che la Fiat, uno dei maggiori gruppi capitalistici italiani, pur eccependo la necessità di rimanere nell'ambito di quanto potrebbe essere stabilito da una legge, che modificasse diritti e doveri per le parti, sia passata oltre la decisa opposizione della Confederazione dell'industria, avversa alla istituzione dei consigli, anche con semplici funzioni di consulenza, insistendo però sull'opportunità di affidare la direzione generale dell'azienda ad una unica, benchè controllata persona. Certo, il diritto di ottenere le informazioni necessarie sulla situazione economico-finanziaria, non significa partecipazione su piede di parità, dei lavoratori alla gestione, ma è anche vero che la Fiat, che in tempi normali provvede all'80 % della produzione automobilistica italiana complessiva, e che produceva or non è molto, solo trenta vetture e venti autocarri al giorno, si trovava in un grave periodo di crisi e di disorganizzazione, e che sacrifici sono stati fatti da entrambe le parti, in vista di superarle. Già i lavoratori della « Lancia » hanno avanzato analoghe richieste, di quelli della Fiat, e l'accordo potrebbe un giorno servire da punto di riferimento per l'elaborazione di una legge sui consigli suddetti, che tenesse conto della disciplina di essi, adottata con l'accordo, raggiunto fra maestranze e direzione, in un'azienda così importante dell'industria automobilistica (1).

## CAPITOLO V

### LA PARTECIPAZIONE AGLI UTILI E L'AZIONARIATO DEL LAVORO

La partecipazione agli utili appartiene alle grandi illusioni economiche del secolo scorso e dei primi decenni di quello attuale. In realtà, contro di essa, sussistono le stesse critiche e militano le stesse constatazioni, che già vennero fatte al tempo delle prime esposizioni di economia sociale, e specialmente dopo quella di Parigi, del 1900, in cui le era dedicata l'intera

---

(1) Sugli orientamenti attuali dei partiti in materia di consigli di gestione, vedi il libro di Mario Nigro: *Democrazia nell'azienda*, ed. Sestante, Roma 1946, p. 49, e seguenti.

classe 102.ma: « remunerazione del lavoro », sicchè gli inesperti avrebbero potuto credere che questa, in Francia, fosse l'unica, o almeno la forma ordinaria di retribuzione del lavoro, o che essa costituisse il suo tipo ideale, da proporre agli altri paesi.

La causa della mancata generalizzazione di questa istituzione sta, da un lato, nella resistenza di una gran parte degli ambienti padronali, che temono che essa implichi un controllo sulla gestione delle imprese, e dall'altro, nell'opposizione degli ambienti operai alla sua introduzione.

Questa duplice opposizione è appunto spiegabile col fatto che la partecipazione agli utili non risponde pienamente nè alla logica del regime individualista, per il quale il profitto, con le sue àlee di guadagni o di perdite, è riservato al capo dell'impresa, nè alle concezioni socialiste, che respingono il principio stesso del profitto.

Nella seduta del 14 dicembre 1918, della Camera francese — come leggiamo nel *Journal Officiel* di quell'anno (*Débats parlementaires*, p. 3336) — Alberto Thomas, deputato socialista, poi direttore dell'Ufficio internazionale del lavoro, diceva giustamente:

« Non vi è partecipazione ai benefici senza controllo, e se oggi, nel mondo operaio, questa idea non ha più alcuna popolarità, è precisamente perchè, malgrado questo o quel controllo esterno, non vi è stato quel controllo intimo, profondo, che è la partecipazione all'amministrazione, e che permetterebbe agli operai di mostrare ai loro compagni qual'è l'avvenire dell'impresa e in quali condizioni, essa può svilupparsi. In tal modo, essi associerebbero nella democrazia industriale, tutta la collettività operaia alla vita stessa dell'azienda ».

La diminuzione costante dei casi di partecipazione ai benefici è una prova delle contraddizioni, che l'animano, e della divergenza di vedute, a proposito di essa, del padronato e dei lavoratori.

Risaliamo ai principî del secolo. Nel suo libro sull'*Economia sociale* (p. 80) Charles Gide osserva, riferendosi alle statistiche presentate all'esposizione suddetta di Parigi, alla cui descrizione il libro medesimo è consacrato, e della quale costituisce la relazione generale: « Ogni anno, indubbiamente, nuove case adottano il sistema, ma pare che attualmente, quelle che lo adottano, siano in minor numero di quelle, che lo abbandonano. Da che deriva tale stato stazionario, in un periodo in cui tutte le altre istituzioni sociali danno prova di eccezionale fecondità? Trombert (l'apostolo francese della partecipazione) non fornisce informazioni in proposito: dice solo che principale condizione necessaria per il retto funzionamento del sistema, « è naturalmente, l'esistenza di un *bon esprit* nelle offi-

cine ». Indubbiamente, *bon esprit* per Trombert, è lo spirito di famiglia, il sentimento di reciproco affetto. È facile capire che l'attuale ambiente economico non è idoneo a fecondare tali sentimenti ». E citava le statistiche inglesi, pubblicate dalla *Labour Gazette* del marzo e del luglio 1902, secondo cui dal 1829 al 1902, la partecipazione, in Inghilterra, era stata attuata in 194 stabilimenti, ma il 1° luglio 1902, la praticavano solo 75, e i casi degli Stati Uniti e della Svizzera, dove si notavano volontari abbandoni dei metodi partecipazionisti.

Apriamo ora, una rivista americana: *Newsweek*, del gennaio 1946, e in un articolo sui progetti di Eric Johnson, sulla diffusione della partecipazione agli utili in America, e sulle idee e le realizzazioni del Presidente della Camera di Commercio degli Stati Uniti, in questo campo, e nei suoi stabilimenti, troviamo sottolineate le conclusioni di un recentissimo libro di Brice M. Stewart e Walter J. Cooper, sull'argomento della partecipazione agli utili: « Il libro conclude che la partecipazione su basi continue e per un periodo considerevole, sembra fattibile solo in relativamente pochi stabilimenti, che abbiano dato una media di elevati profitti per molti anni, e nei quali le forze di lavoro siano piccole, comparativamente al volume degli affari e all'ammontare dei profitti... Nel corso degli anni, la misura dei piani di partecipazione è stata alta. Di 697 piani però, stabiliti in Gran Bretagna, fino al 1936, almeno 413 sono scomparsi. Di 209 piani americani di ogni specie, 69 sono oggi inoperanti. Il 60 % di quelli, che abbracciano insieme i salariati e il personale esecutivo, sono spariti ». La rivista, dopo aver ricordato che dopo le guerre napoleoniche, la partecipazione ha indietreggiato per più di 125 anni, che dalla Francia essa si sviluppò in Inghilterra e che negli Stati Uniti si contavano nel 1881, una dozzina di piani di partecipazione, troppo spesso impiegati per giustificare « salari di sudore » e basse condizioni di lavoro, ricorda che Samuele Gompers, presidente dell'*American Federation of Labor*, nel 1889 aveva dichiarato di considerare questi piani con molto sospetto, e che sempre dopo, le unioni operaie avevano visto nella partecipazione, uno sforzo per conservare i salari più bassi che fosse possibile, mostrando la tendenza a preferire i loro benefici in denaro, come parte della paga, piuttosto che come percentuali di partecipazione agli utili.

*Newsweek* sottolinea che il più recente e completo studio sulla partecipazione (quello dei due studiosi citati) è d'accordo con la tesi delle unioni operaie, che cioè la partecipazione è stata un mezzo, adoperato dagli industriali, per deprimere i salari degli operai.

Nel momento in cui gli illusionisti della partecipazione la

decantavano in Francia, quasi cinquanta anni fa — come del resto fecero attivamente nel primo dopo-guerra mondiale, cioè nel 1917-18 — il profitto spettante all'operaio a titolo di partecipazione, era valutato a non oltre il 10 % del salario, o più precisamente, a 35 o 50 centesimi per operaio e per giorno.

Ma quella partecipazione era accordata per ottenere una maggiore attività e un maggiore rendimento, da parte dell'operaio, proprio come accade circa un mezzo secolo dopo, ai giorni nostri. Gli operai devono sempre, insomma produrre la parte di utili che è loro attribuita, e anzi, un pò più di questi utili; altrimenti, i padroni non darebbero loro alcuna partecipazione. Dato ciò, la partecipazione ai benefici non appare più una trasformazione e nemmeno un aumento gratuito di salario, ma semplicemente, un supplemento di lavoro. Non è certamente, uno stadio intermedio tra il lavoro salariato e il lavoro associato; al massimo, può sembrare a taluno dei suoi fautori, una forma di salario migliorato, e ancora, si tratta piuttosto di un miglioramento nella forma giuridica del salario, che di un aumento economicamente apprezzabile.

E' umano e logico, quindi (i due termini si completano indissociabilmente) che i sindacati operai e i lavoratori non siano in favore della partecipazione agli utili. E, del resto, non è neppur detto che questa partecipazione esista in ogni caso. Se non vi sono utili, l'operaio non trae evidentemente alcun vantaggio dalla partecipazione; se ve ne sono, e data la percentuale, che continua ad essere assai bassa, come vedremo, degli utili a lui accordati, egli ne realizzerà una parte così irrisoria, che il sovrasalario, costituito dalla partecipazione — poichè non si tratta che di sovra-salario — non avrà che un'influenza minima, e per di più, moralmente negativa, sulle condizioni dell'operaio. Negli ultimi anni, il problema è stato ripreso da studiosi anglo-sassoni, e riesaminato alla stregua delle più recenti esperienze industriali (1).

Le indagini di questi studiosi hanno rinvigorite le obiezioni precedenti, di guisa che si può affermare, che i risultati raggiunti dalla partecipazione sono stati molto modesti, salvo per alcuni particolarissimi casi, proprî di alcune aziende in determinati periodi, e che sono anche i soli in cui si è potuta registrare una ripartizione di utili di una certa entità e un rapporto di una certa consistenza tra l'utile percepito dall'operaio e il salario normale, a lui pagato.

---

(1) C. CANBY BALDERSTON: *Profit Sharing for Wage Earners*, New York, 1937; W. COOPER LYLE: *Profit Sharing*, in «Encyclopedia of social Sciences», 1934, vol. XII, pagg. 487-491; GILMAN: *Profit Sharing between employer and employee. A study on the evolution of wage systems*, Boston, New York, 1891, pagg. 581. *Report on Profit Sharing and Labour Copartnership in the United Kingdom*, 1920. Cfr. anche Schloss David F.: *Metodi di remunerazione industriale*, Torino, 1866, traduzione di L. Albertini.

Affinchè questa constatazione appaia in tutta la sua evidenza, occorre prendere appunto le mosse dalla situazione del passato, e da questa venire al periodo più recente, in modo che le conclusioni attuali risultino, quali sono, l'espressione della manchevolezza e della scarsa vitalità di un principio, che avrebbe bisogno di radicali trasformazioni, per essere produttivo di ben altre conseguenze, possibili solo in quanto riguarda l'azionariato sindacale.

Esaminando 46 aziende inglesi partecipazioniste, lo Schloss otteneva, per il periodo anteriore al 1885, una percentuale media di aumento sul salario, solo del 4,16 % di utili. Mentre in 16 di tali imprese, la media aveva superato il 4 %, 11 avevano dato esito completamente negativo. Nella miglior delle ipotesi, la media sarebbe stata del 12 % di aumento, e cioè — come rilevava il Magri — pari a circa lire 200 dei salari effettivi italiani dell'ante-guerra, calcolati su una media annuale di L. 1800 (1). Per la media del 4,16 %, si sarebbe trattato, invece, di 70 lire all'anno. Nel quarto dei casi (gli 11, ricordati dallo Schloss) i lavoratori non solo non avevano conseguito un guadagno, ma avevano realizzato una perdita, poichè avevano inutilmente aumentato i loro sforzi produttivi, per essere ammessi a partecipare agli utili.

Le altre due inchieste dello Schloss, condotte su 83 ditte, nel periodo 1885-1894, e su 65, nel 1894, accertavano una media percentuale di aumento dei salari del 4,40 % per la prima, e del 4 %, per la seconda. Si ebbero in complesso, 36 ditte, nelle quali le maestranze non percepirono alcun utile; 33, che presentarono una maggiorazione inferiore al 3 %, 21 (cioè il settimo di tutte le aziende considerate) con un aumento superiore al 10 per cento.

Nel 1918 e nel 1919, 93 e 11 casi di partecipazione agli utili produssero in Inghilterra, dividendi tali sui salari, che espressi in lire italiane, prendendo a base il salario medio italiano dell'epoca, avrebbero corrisposto, nel 1918 in 17 casi, a 0, in 6 a 20, in altri 6, a 50, in 9, a 52, in altri 9, a 75, in 3 a 76, in 2 a 125, in 8, a 175, in 7, a 200, in altri 7, a 230, in 9, a 235, in 2 a 400, in 8, a 457 lire. Nel 1919, in 24 casi, a 0, in 6, a 47, in 13 a 100, in 14, a 170, in 6, a 200, in 4 a 240, in 11, a 250, in 13, a 280, in 1 a 320, in 6, a 610, in 18, a 735 lire (2).

La *South Metropolitan Gas Co.* di Londra, negli esercizi 1918 e 1919, non aveva effettuata alcuna ripartizione di utili, mentre nei ventotto anni precedenti, l'aumento sui salari oscil-

(1) MAGRI F.: *La crisi industriale e il controllo operaio*, ed. Unitas, Milano, 1922, pagg. 91-92.

(2) MAGRI F.: *Nuovi contributi sul partecipazionismo. L'azionariato operaio*, ed. Unitas, Milano, 1924, pag. 10.

lava da un minimo del 2,25 % a un massimo del 9,75 %. La Compagnia Universale del Canale di Suez, che adottava il sistema partecipazionista fin dal 1856, nel periodo 1890-1920, aveva mantenuto la percentuale di utili intorno al 2 %, esclusi gli anni della prima guerra mondiale, in uno dei quali la percentuale era scesa al disotto di quella cifra, annullandosi nel 1917.

In Inghilterra, un rapporto ufficiale del Ministero del lavoro del 1920, riferendosi alle applicazioni in atto della partecipazione, ricorda ben 185 casi del sistema. Si trattava però di un periodo favorevole della congiuntura, in cui i larghi utili del dopoguerra permettono di tentare esperienze, in altre condizioni, inapplicabili. Ma a periodi di questo genere, succedono rapide flessioni della curva dei casi di partecipazione, e le nuove iniziative, che dovrebbero sostituire le vecchie, diventano sempre più limitate e sporadiche. Nel 1929, si hanno ancora 19 piani nuovi di partecipazione, ma nel 1930 se ne hanno sette, due appena nel 1931 e due nel 1932; un leggero aumento si verifica nel 1934-35-36, con i cinque piani di quest'ultimo anno.

I pochi tentativi di partecipazione, verificatisi in Italia (Lanificio Rossi di Schio, Società Pirelli di Milano, Manifattura di ferro di Busto Arsizio, Miniere di Gennanari e di Ingurtosi di Ardu in Sardegna) nonostante l'incoraggiamento legislativo costituito già fin dal 1918, dal Decreto luogotenenziale del 15 settembre di quell'anno, n. 1376, col quale, pur restando fermo il limite massimo allora vigente per i dividendi delle società nella misura dell'8% del capitale versato, si stabilì che una quota ulteriore di utile potesse erogarsi per la costituzione di un *fondo di cointeressenza* per il personale, furono rapidamente travolti dall'applicazione della legislazione corporativa.

Il La Torre, in un articolo su *L'Economia Italiana* del gennaio 1943, sulla partecipazione dei lavoratori agli utili nelle imprese industriali, faceva le previsioni seguenti sulle prospettive di avvenire della partecipazione in Italia: « L'operaio che guadagni quaranta lire al giorno, e cioè 13.000 lire all'anno circa, non può interessarsi gran che di una quota di utili, ad esempio, di 50 o 100 lire l'anno, vale a dire di 15 o 30 centesimi al giorno: un tale emolumento non muta in modo sensibile, le sorti dell'operaio, il quale riterrà la sua condizione e il suo tenore di vita, del tutto basati sul salario, e non sulla compartecipazione agli utili.... Per ben inquadrare il tema nella realtà, è utile qualche rilievo statistico che il Bocci (1) desume dai dati dell'*Associazione fra le società italiane per azioni*, per l'esercizio finanziario 1938-39. L'indagine si riferisce ad oltre

---

(1) BOCCI: *La partecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese*, Roma, 1941.

16.000 società con oltre cinquanta miliardi di capitale versato. Queste sono le risultanze:

Società con bilancio attivo, 9.952 - Società con bilancio passivo, 6137 - (Si noti però, che tali società « passive » erano le più esigue. Le 9952 attive abbracciavano un capitale di oltre 46 miliardi, mentre quelle passive avevano un capitale di solo 4 miliardi circa). Totale degli utili delle società attive, L. 3862 milioni (pari all'8,34 per cento del capitale versato) - Totale delle perdite delle società passive, L. 340 milioni (pari al 7,56 % del capitale versato).

Le percentuali suddette scendono però dall'8,34 % al 6,56% e, rispettivamente, dal 7,56 % al 5,50 %, se si tien conto non soltanto del *capitale* delle società in parola, ma anche delle riserve da esse accantonate. Non basta: deve tenersi conto, per i titoli, che hanno frequente passaggio da una mano all'altra, anche del corso di borsa. Infatti, se un'azione che ha il valore nominale di L. 100, è stata acquistata al prezzo di lire 200, deve tenersi conto di tal prezzo di acquisto, se vuol darsi un congruo compenso anche a chi ha acquistato l'azione al prezzo di L. 200. Tutto considerato, dunque, non pare che dei 3.862 milioni di utile, più di un decimo possa essere destinato agli operai; il resto rappresenterà un utile di circa il 5 per cento del capitale impiegato. Fra quanti operai e impiegati sarebbero da distribuire questi 386 milioni annui (un decimo dell'utile totale)? Non credo che esistano dati in proposito: le cifre statistiche, infatti, che possediamo, riflettono gli operai dell'industria meccanica, chimica, ecc., ma non distinguono fra imprese individuali e imprese sociali. Comunque, in via grossolanamente approssimativa, può ritenersi che gli operai dipendenti da imprese industriali a carattere societario, non siano meno di due milioni: mi limito a ricordare che nel 1936, i soli addetti alle industrie meccaniche erano 839.716. Ripartendo questo « fondo di utili » di L. 386 milioni fra due milioni di operai, si perviene ad una quota individuale di 193 lire annue, pari a L. 16 mensili, e a L. 0,53 al giorno. Cifra manifestamente troppo esigua, perchè si possa ritenere che il principio della compartecipazione agli utili possa avere un'importanza rilevante per la regolamentazione dei rapporti fra datori di lavoro e dipendenti ».

« I risultati più recenti, osservati soprattutto in Inghilterra e negli Stati Uniti — rileva, da parte sua, il Ferri (1) — confermano le passate delusioni. Essi cioè indicano prima di tutto, la fragilità del sistema. Introdotto in alcune aziende, dopo pe-

---

(1) FERRI C. E.: *La remunerazione corporativa integrale. Studio sul divenire del salario*, ed. Cavalleri, Como, 1939, p. 55.

riodi più o meno ampi di applicazione, finisce a cadere in desuetudine perchè, mentre crea difficoltà ai datori di lavoro, non soddisfa i lavoratori. Essi insomma non lo sentono come un istituto, che entri nella loro vita e operi efficacemente a loro vantaggio. Per questo, non è mai oggetto delle loro rivendicazioni e viene abbandonato senza rimpianto, quando il datore di lavoro ritiene di dover tornare al salario puro, senza contorno di partecipazione. Questa labilità del sistema, questa sua scarsa vitalità per cui, invece di radicarsi e dar luogo a successivi sviluppi, intristisce e muore, deve appunto essere ricercata nel fatto, che essa non muta sostanzialmente l'ammontare della remunerazione operaia, e perciò lascia indifferenti gli interessati di fronte all'adozione o alla revoca dell'istituto».

Per ciò che si riferisce all'America, dal 1900 al 1922, si sono avuti 90 casi di partecipazione agli utili, con una media di dividendi sul salario di 5,44%. Una documentazione più recente del Balderston (1), su 45 casi di partecipazione, nel decennio 1927-1936, e che per anno, presenta pure il numero dei lavoratori occupati, i quali salgono da 8.252 nel 1927, a 125.649 nel 1936, reca medie di dividendo sul salario, che dal 2,8% nel 1927, vanno al 13,4% nel 1929, al 3,9% nel 1936.

In Europa, la *N. V. Nederlausche Gist en Spiritus Fabriek* di Delft, una delle più antiche ditte partecipazioniste e delle pochissime, che abbiano resistito finoggi, nell'applicazione del sistema, erogava nel 1937, una quota di utili pari al 9,5% del salario individuale.

Alle caratteristiche della variabilità del rapporto fra salario e quota corrispettiva di utili da azienda ed azienda, di uguale o diversa entità strutturale o finanziaria, e a quella dello stesso rapporto in una stessa azienda nel corso del tempo, Leroy Beaulieu, il noto economista liberale, che definiva pure la partecipazione un «condimento del salario» (2), aggiungeva, riferendosi all'esperienza francese, il fatto che le percentuali di utili di qualche rilievo si ottengono, in genere, nelle piccole e medie aziende, piuttosto che nelle grandi (3). Questa constatazione è senza dubbio della massima importanza, poichè essa ci dice che solo un numero limitato di lavoratori può beneficiare della partecipazione, nei paesi in cui la struttura industriale si basa sulle grandi concentrazioni economiche. La partecipazione cioè, è oggi simile alla balzacchiana «pelle di zigrino», che riduce costantemente sè stessa: limitazioni nell'ambito di tali limiti, limitazioni in una stessa azienda, pochi

(1) BALDERSTON, op. cit. p. 40.

(2) LEROY BEAULIEU: *La question ouvrière au XIX siècle*, 1872.

(3) LEROY BEAULIEU: *Traité théorique et pratique d'économie politique*, V ed. Parigi, 1919, pagg. 551-556 e 561-622.

essendo i casi di una partecipazione completa e generale per tutto il personale, limitazioni, infine, di tempo, per la determinazione dell'anzianità minima di servizio prestato, talvolta anche di qualifica del personale. È dato il fatto che, mentre alcune aziende partecipazioniste non realizzano altro che il semplice interesse sul capitale, altre realizzano profitti superiori a quelli delle imprese marginali, e che di due aziende che producono uno stesso prodotto ed aventi una somma di vendite di quasi eguale entità, l'una può richiedere una grande quantità di lavoro umano e non dare che profitti modesti, l'altra può essere dotata di attrezzatura tecnica più progredita, ed occupare grazie al suo macchinario, poca maestranza, realizzando utili assai maggiori, ne viene la conseguenza che o la partecipazione agli utili differirà nonostante la stessa qualità di lavoro, e allora i lavoratori delle prime aziende non potranno che esserne giustamente scontenti, o le aziende della seconda categoria distribuiranno utili diversi, e allora, riceveranno una differenza ingiusta di trattamento, poichè a lavoro eguale, non avranno corrisposto utili eguali. Ecco perchè, qualunque possa esser il punto di vista, adottato per la partecipazione, esistono insormontabili difficoltà pratiche per stabilire una partecipazione ai profitti, equa ed universale. Per la verità, tale partecipazione non potrebbe attuarsi che se gli utili esistessero in tutte le aziende, manifestando un rapporto costante o con il numero di operai occupati o con l'ammontare dei salari o con gli sforzi del personale complessivamente considerato — supposizione gratuita, che è stata tuttavia espressa riguardo alla partecipazione agli utili, da quei suoi propugnatori, che la consideravano quasi la chiave di volta dei nuovi rapporti fra capitale e lavoro — ma gli scarti più enormi esistono, invece, e sempre così sarà, in regime di produzione non regolata o di capitalismo anarchico, fra i redditi delle singole imprese.

L'importanza sociale della partecipazione, anche dal punto di vista del semplice perfezionamento del regime capitalista, viene, quindi, singolarmente attenuata o distrutta dalla capricciosità e dall'ineguaglianza delle sue applicazioni e di quelle limitazioni, cui si è accennato più avanti.

In Europa, gli operai nomadi, occasionali, sono d'altra parte, raramente ammessi agli utili, cioè precisamente quelle categorie del lavoro manuale, che in genere, rappresenta una entità numerica considerevole in tutte le aziende, e godendo di tassi salariali minimi, avrebbe maggior bisogno che gli operai qualificati o specializzati, di un'integrazione di salario. Non meglio però, in Europa, si viene a trovare — secondo il Cooper

Lyle (1) — il lavoratore qualificato, che pur essendo ammesso agli utili, riceve quote esigue di questi, come conseguenza del suo non elevato salario dei tempi normali, e del modesto dividendo di lavoro, che per un lungo periodo di anni, fu solo di una media approssimativa del 5 %.

Agli Stati Uniti, la forma prevalente di partecipazione agli utili è stato per lo più quella ristretta ai dirigenti di azienda. Il Cooper Lyle, per lo stesso paese e per 60 imprese, che nel 1916 già avevano introdotto la partecipazione, afferma che l'adesione al sistema comprendeva « piani » che ammettevano agli utili meno di un terzo dei dipendenti, su un complesso di questi inferiore ai 30.000, distribuiti in stabilimenti quasi tutti di modeste proporzioni.

Questo stato di cose, unito al fatto che la maggior parte delle applicazioni, anche nei periodi successivi, conseguirono aumenti sempre inferiori al 10 % sul reddito normale dell'operaio partecipante, permette al Cooper, di concludere che agli Stati Uniti, la partecipazione viene raramente applicata, malgrado che la politica americana degli alti salari sembrerebbe, a prima vista, un terreno favorevole alla sua applicazione.

Da una pubblicazione del 1936, del *National Industrial Board*, appariva, nondimeno, che prima della guerra, vi erano agli Stati Uniti, 50 sistemi di partecipazione, in vigore in diversi rami di attività, e 32 « piani » di aziende, che potevano essere considerati come veri e propri sistemi di partecipazione. Tra questi nuovi piani, si notava quello della *Keystone Steel and Wire Company*, per l'anno 1937, che fissava come segue, la percentuale dei benefici, da distribuirsi alle persone, impiegate dalla società: 4 % del beneficio netto, a concorrenza di un milione di dollari, 8 % dei 100 mila successivi, 16 % dei 100.000 seguenti, e 20 % di tutti i benefici netti, superanti il 1.300.000 dollari. In questa società, il personale impiegato non era, inoltre, ammesso al beneficio del sistema di partecipazione, che dopo effettuati almeno sei mesi di servizio. Il periodo di servizio minimo variava, secondo le compagnie, da un mese a cinque anni, ma era fissato normalmente ad un anno.

La *Chrysler Corporation* aveva annunciato, nella stessa epoca, una distribuzione di benefici di 25 dollari al minimo alle persone, che avevano compiuto almeno un anno al suo servizio, 1 dollaro essendo versato in più, per ogni anno supplementare di servizio, a concorrenza di dieci anni. Tuttavia, nonostante i risultati fino allora raggiunti, e che non sono stati molto conclusivi, a giudizio degli americani stessi, prima della guerra, i sistemi di partecipazione ai benefici facevano oggetto di una

(9) COOPER LYLE, op. cit.

inchiesta nazionale, affidata ad una sotto-commissione delle Finanze del Senato degli Stati Uniti, sotto-commissione che, composta di tre senatori, aveva nominato uno speciale commissario, il quale si era aggiunti sei assistenti, col compito di procedere ad investigazioni su tutto il territorio del paese.

Per l'Inghilterra, fra i paesi anglo-sassoni, i dati ricordati dal Balderston nella sua opera citata, e pubblicati dal Ministero del lavoro, permettevano inoltre di giungere alla conclusione, che malgrado lo sviluppo della partecipazione in una epoca particolarmente favorevole, come quella del 1920, in quelle successive, la sua importanza nei grandi rami di produzione era gradualmente diminuita, sino a toccare percentuali, praticamente indifferenti, o quasi, per il salario e il benessere dei lavoratori. In un periodo di sedici anni, infatti, secondo quei dati, e cioè dal 1920 al 1936, da una percentuale dell'8,4 % nel 1920, si scende progressivamente a percentuali del 3,5 nel 1929, del 3,4 nel 1930, del 3,2 nel 1932, del 2,8 nel 1933, del 3,4 nel 1934, del 4,2 nel 1935, del 5,2 nel 1936, che non può sicuramente costituire un elemento atto a modificare l'istituto del salario, e a dare ad esso, un nuovo contenuto economico e sociale.

Nella generalità dei paesi in cui la si ammette, la partecipazione è subordinata al possesso di una certa anzianità per coloro, che vi sono ammessi. Ma questa condizione — come è notò giustamente il Leroy-Beaulieu (1) — allorchè è prevista sulla base della permanenza di più di un anno nell'impresa, toglie influenza e importanza al partecipazionismo di fronte alla massa lavoratrice, che vede il beneficio limitato ad una pura minoranza.

Qualche legislazione, come il codice del lavoro cileno, istituisce una partecipazione obbligatoria del 10 per cento netto degli utili ai lavoratori, la cui metà dev'essere versata a un sindacato d'impresa, costituito nelle aziende industriali e commerciali, occupanti più di 25 operai, quando il 55 per cento, almeno, ne richieda la creazione. Tale organismo ha, da una parte, funzioni sindacali (conclusione di convocazioni collettive,) dall'altra, attribuzioni simili a quelle dei comitati di fabbrica.

I risultati della partecipazione sono stati, concludendo, esattamente quelli, che potevano essere, per le ragioni, che abbiamo esposte. Benchè intorno al 1890, la classe operaia fosse stata più accessibile alle idee partecipazioniste, tanto vero che i deputati inglesi Burt e Lloyd Iodes, affermavano, in quel tempo, che non c'era in loro la minima ostilità verso la partecipazione,

(1) LEROY BEAULIEU: *Traité* ecc., op. cit. pag. 571.

e che le *trade unions* avrebbero rinunciato perfino alle loro obiezioni, se si fossero trovate dinanzi ad una leale applicazione del sistema, e sebbene le firme di tutti i deputati socialisti francesi fossero in calce della proposta Guillemet, che ne reclamava, nello stesso periodo, l'introduzione nei servizi dello Stato, era insomma, semplicemente naturale, che i lavoratori diventassero sempre più ostili ad un sistema che il Leroy Beaulieu, uno dei maggiori economisti liberali, definiva utopico e fallace, e che organizzatori socialisti di tanti paesi, battezzarono « trucco », o come il Ruggimenti, in Italia, addirittura la « burla atroce » della partecipazione.

E veniamo più particolarmente, all'azionariato operaio, che alcuni giustamente in teoria, poichè esso comprende lavoratori intellettuali e lavoratori manuali, chiamano « azionariato del lavoro », benchè in pratica, il suo nome tradizionale di « azionariato operaio » si ispiri all'idea della comunanza di interessi fra le due categorie di lavoratori, sostenzialmente e filologicamente esatta, perchè i lavoratori intellettuali non sono, in realtà, che operai della mente, come quelli manuali sono operai del braccio.

Questa specie di azionariato ha una lunga storia. Mazzini già, e altri con lui, e prima o dopo di lui, ne parlava, con un'ammirazione un pò nuova, come la cosa, ai tempi in cui ne scriveva. Per lui (1) « il riordinamento del lavoro, sotto la legge dell'associazione, sostituita all'attuale del salario, sarà la base del mondo economico futuro, e implica che un capitale indispensabile all'impianto dei lavori e alle anticipazioni necessarie, debba raccogliersi nelle mani degli operai associati. Questo avverrà per vie diverse... E tra queste vie una, che per opera dei buoni delle classi medie potrebbe, in questo periodo di transizione, condurre all'intento, è quella di ammettere i produttori artigiani alla partecipazione agli utili dell'impresa ». Ed un prova di ciò la scorgeva nello stabilimento Leclair di Parigi, per la pittura degli edifici, e nelle miniere del Briggs, in Inghilterra. Mazzini stesso, nel 1871, ne « La Roma del Popolo », auspicava la riunione « nelle mani di associazioni libere e volontarie, industriali e agricole, del capitale e del lavoro », e affermava, settantacinque anni sono, attendersi da sette secoli che i lavoratori si convertissero in associati, ossia da quando, nel Comune medioevale, le Corporazioni di mestiere avevano riconosciuto il postulato morale dei diritti del lavoro.

Leclair, com'è noto, mirava ad accrescere il rendimento con la ricerca di un lavoro più coscienzioso e più economico.

(1) GIUSEPPE MAZZINI: « Scritti »: *Politica ed economia*, vol. II, pag. 360.

Ex pittore in muratura, e impiegando, nel 1840, trecento salariati — cifra notevole allora — egli si desolava dello spreco e dell'indifferenza al lavoro dei suoi operai. Calcolò, da abile uomo di affari, che rassegnandosi i suoi operai, a uno sforzo supplementare, sarebbe stato possibile un aumento di benefici di 70.000 franchi. Inviò una circolare agli operai, che proponeva loro questo sforzo, mediante la partecipazione agli utili. Gli operai credettero a una macchinazione diretta a limitare i loro salari, ma Leclaire non si scoraggiò. Con una nuova circolare, nel 1842, espose un programma dettagliato, per cui la partecipazione agli utili sarebbe stata limitata ai migliori lavoratori, cioè a quarantacinque salariati. E gli interessati accettarono, ma alla condizione che se l'esercizio non si fosse chiuso con un beneficio superiore al precedente, la partecipazione avrebbe dovuto essere soppressa. Il 17 febbraio 1843 — raccontano le cronache — Leclaire riuniva i suoi uomini, e perchè essi lo credessero, fece portare sul suo tavolo, un sacco pieno di monete d'oro. Sorpresi, i suoi operai si divisero 12.000 franchi, e il rendimento dell'impresa si accrebbe poi regolarmente.

Nella casa Leclaire, come vedremo poi per quella Godin, il padrone è stato eliminato; esse sono uscite dalla fase partecipazionista, e sono entrate in quella della cooperativa di produzione.

Strano è che nel 1843, il prefetto di polizia di Parigi abbia rifiutata l'autorizzazione a Leclaire di riunire i suoi operai — ciò che avvenne egualmente — per distribuire loro gli utili. Quel prefetto riteneva che l'iniziativa da lui presa fosse contraria alle leggi, perchè « l'operaio deve restare completamente libero di fissare il proprio salario e non deve patteggiare col padrone ». Il prefetto non era certamente, per la sua concezione dei diritti individuali, un'aquila d'intelligenza, ma coglieva nel vero, individuando l'ostacolo alla partecipazione, nel fatto che l'operaio desidera restare arbitro del suo salario, senza patteggiare col padrone. Ad ogni modo, per i tempi che correvano, l'iniziativa di Leclaire, che non fu nemmeno la prima, in Francia, sembrò foriera di una rivoluzione pacifica, tendente ad associare capitale e lavoro, sostituendo con tale associazione, il salario.

Il sistema della casa Leclaire, in seguito Redouly, Valmé e C.ie, era alquanto complicato. Non è esattamente una vera e propria cooperativa di produzione, perchè gli operai — eccettuati i tre, gerenti eletti a vita, e che costituiscono la società in nome collettivo — non sono, nè divengono comproprietari dell'impresa; ne percepiscono pur sempre, tuttavia, gli utili in intero: 68,75 % di questi, sono pagati loro in denaro (18,75 sono

riservati ai gerenti, tratti essi pure dalle file degli operai) e 31,25 %, versati a una cassa di mutuo soccorso. Ad immaginare questa ingegnosa organizzazione, Leclair fu spinto dal timore, che gli operai, una volta diventati comproprietari dell'impresa, potessero dividercela, distruggendo così l'opera sua. Per evitare un tal pericolo, accanto alla società industriale, ma fuori e sopra di essa, istituì la società di mutuo soccorso, persona morale perpetua, dotata di un fondo inviolabile.

Il Briggs, di cui anche parlava Mazzini, aveva diviso la proprietà delle sue miniere di carbon fossile, valutate a 2 milioni e 250.000 franchi, in 9000 azioni di circa 250 franchi l'una; e costituita una società in accomandita, offrì agli operai delle miniere 3000 azioni e grandi facilitazioni di acquisto. Il nome del Briggs, la cui esperienza fu coronata, allora, di successo, diventò anch'esso famoso fra gli scrittori e gli studiosi di economia.

Gli imitatori del metodo dell'azionariato del lavoro, che Mazzini si augurava sorgessero per continuare questi esempi, non mancarono, infatti, e tra le altre esperienze, una delle più note è quella del Godin.

« Nel 1846 — ricorda Carlo Gide, nella sua *Economia sociale* (1) — Godin fondò a Guise, un'officina per la fabbricazione degli apparecchi di riscaldamento; e fin dal 1876, istituì a vantaggio degli operai, la partecipazione semplice. Nel 1880 immaginò poi, il sistema di trasferimento dello stabilimento agli operai, organizzato in modo che questi ultimi non dovessero pagar nulla, venendo il prezzo pagato con le parti di utili, loro attribuite. Il valore dell'officina fu allora valutato a 4.600.000 lire; e poichè la parte di utili, spettante ogni anno agli operai era soltanto di 200.000 lire, sarebbe occorso molto tempo perchè fosse compiuto il trasferimento. Ma la morte di Godin abbreviò i termini, perchè egli lasciò in legato agli operai, cioè all'associazione, i 3.100.000 di lire, che mancavano per compierla. Il capitale crebbe poi di molto; nominalmente fu aumentato a 5 milioni di lire; ma l'effettivo valore dello stabilimento è di oltre 16 milioni. Esso appartiene interamente ai 1800 operai dello stabilimento di Guise e della succursale di Schaerberg, i quali lo amministrano e si dividono gli utili ».

In realtà, tanto l'esempio di Leclair, quanto quelli del Briggs e del Godin, non erano e non sono, concludenti: per il primo, è lecito dubitare che si trattasse di azionariato del lavoro, e non piuttosto di una forma di partecipazionismo puro; per il secondo, l'associazione del capitale e del lavoro, che per libera elezione del proprietario, avrebbe dovuto sostituire il si-

(1) Op. cit., pag. 265.

stema del salario, fu un'arma egoistica in mano al Briggs, per combattere la *trade union* del luogo, fiera assestrice dei diritti del lavoro, e non impedì agli operai di mettersi in sciopero, nove anni dopo, per la minaccia di una riduzione di salari, nè al Briggs, di abolire l'azionariato, appunto a causa di detto sciopero; per il terzo, se lo stabilimento passò agli operai, questi lo dovettero soltanto alla volontà di un proprietario, che aveva metodicamente preparata la sua abdicazione, e ad un suo atto di liberalità, in occasione della sua morte. Tuttavia, successivamente, i casi di azionariato si moltiplicarono in guisa, che un industriale francese, Charles Mildé, concepiva il progetto di una « Società a capitale rimborsabile col lavoro », che avrebbe attuato il rimborso totale delle azioni di capitale, mediante l'accumularsi progressivo degli utili nelle azioni di lavoro, e che trovò sostenitori in ogni campo.

Prima e dopo la guerra del 1914-18, si ripeté quindi, per l'azionariato, quel che era già avvenuto per il semplice partecipazionismo; si diffuse così l'idea delle sue virtù quasi miracolose, per prevenire i conflitti di lavoro e assicurare la pace sociale. Nel 1909, il ministro Ribot, sottolineando i vantaggi politici del sistema, affermava che « con esso, si creava negli operai, il sentimento delle difficoltà di un'amministrazione e della necessità di non suscitare troppi imbarazzi, ma di prestarvi una collaborazione sincera. Se noi — egli concludeva — non facciamo nulla in questo senso, andiamo incontro a conflitti inevitabili ».

Nella stessa Francia, il Presidente del Consiglio, Aristide Briand, nel suo discorso-programma di Saint-Chamond, voleva che il Parlamento del suo paese si ponesse risolutamente su questa via. Egli stesso, in una prefazione all'opera di E. Antonelli (1), precisava come segue, il proprio pensiero: « Bisogna dare un alimento all'attività nuova della vita sindacale operaia. Se la si confina nella sola difesa degli interessi corporativi, essa intristirebbe, si sciuperebbe in agitazioni numerose e sterili. E' nell'amministrazione e nella gestione dei grandi interessi economici, che i lavoratori troveranno l'impiego logico della loro vitalità. Ma è necessario porsi su questa strada con prudenza, progressivamente; l'educazione economica degli operai è ancora imperfetta. Abbiamo fiducia nei capi delle aziende: il loro interesse evidente non esige forse che gli operai siano interessati ai risultati dell'impresa, incitata a dare al loro lavoro, un massimo rendimento in quantità e in qualità? ».

Nell'epoca cui accenniamo, tutta una schiera di ferventi

(1) ETIENNE ANTONELLI: *Les actions de travail dans les sociétés anonymes à participation ouvrière*, Paris, Alcan, 1912.

apostoli dell'azionariato ne decantò i pregi; pubblicazioni di ogni genere, ne magnificarono le applicazioni, tra cui quelle dei grandi magazzini di Parigi, come il *Bon Marché*, *Printemps* e *Samaritaine*, e di parecchie ditte industriali, quelle delle compagnie del gas e di molte società inglesi, i tipi di azionariato introdotto in America, come nell'*United State Steel Corporation* e nella società Proctor e Gamble, che dal partecipazionismo puro era passata all'azionariato, ammettendo gli operai nel Consiglio di amministrazione, quelle della legge francese Chéron del 20 aprile 1917 e l'altra, votata dalla Camera francese nel 1920 per l'introduzione dell'azionariato nelle ferrovie, o illustrarono proposte di legge, come quella, presentata nel 1920, al Gran Consiglio del Cantone di Ginevra.

Ma a poco a poco, gli entusiasmi ditirambici si smorzarono, e il movimento verso l'azionariato, lascia perplessi, in Inghilterra, gli ambienti sindacali e cooperativi. Nel 1925, la *Labour Copartnership Association* e la Federazione delle cooperative di produzione, che prima agivano congiuntamente, decidono di avere ciascuna la sua pubblicazione.

Nel congresso di Cambridge, dell'Associazione britannica per l'azionariato, tenutosi nell'estate del 1924, Citrine, a nome delle *trade unions*, dichiara che per queste ultime, i risultati generali dei tentativi di applicazione non giustificano i suoi rischi sindacali, ma che, se l'azionariato operaio fosse concepito in modo da non menomare i diritti sindacali dell'operaio, non incontrerebbe nessuna opposizione di ordine teorico, da parte dei sindacati. Questa affermazione, crediamo, è da ritenere per quando in questo lavoro, si farà allusione alla possibilità di organizzare un vero azionariato sindacale, diverso da quello del passato. Harold Butler, nella sua citata opera sulle relazioni industriali agli Stati Uniti, pubblicata nel 1927, dall'Ufficio internazionale del lavoro, di cui era a quei tempi vicedirettore, dopo avere ricordato che il valore delle azioni, possedute dai lavoratori, era calcolato in più di 700 milioni di dollari, scriveva:

« La *Federal Trade Commission* ha segnalato recentemente che « il numero delle azioni, detenute dai lavoratori, rappresentava il 7,5 per cento del totale dei detentori di azioni ordinarie e il 35 % dei detentori di azioni di preferenza, ma le azioni detenute da essi non rappresentavano che il 15 % delle azioni ordinarie e meno del 2 % delle azioni di preferenza ».

Nella maggioranza dei casi, le azioni di cui i lavoratori si sono resi acquirenti non comportano diritto di voto, benchè i detentori siano naturalmente, esposti a tutti i rischi del mercato, inerenti agli investimenti industriali. E<sup>9</sup> solo in certi casi, di cui la *Philadelphia Rapid Transit Company* è probabilmente

l'esempio più tipico, che l'acquisto di azioni ha tratto seco la partecipazione effettiva alla gestione. Conviene notare ancora, che il numero di azioni, di cui un lavoratore può rendersi acquirente, è generalmente limitato e che l'interessato deve talora possedere certe condizioni, riguardanti la durata del servizio o l'assenza di ogni affiliazione ai sindacati. Inoltre, si è constatato frequentemente che i lavoratori non erano in grado di conservare le loro azioni, ma erano obbligati a venderle per far fronte a difficoltà finanziarie, in modo che il loro interesse al successo dell'azienda era di natura assai precaria. D'altra parte, l'azionariato operaio avrebbe l'inconveniente di impegnare gli operai a collocare i loro risparmi in una sola azienda e, invece di essere sempre dei buoni valori di portafoglio, le azioni industriali sono talvolta, eminentemente speculative. Se una grande azienda fallisce, trascinando con sé una parte notevole dei risparmi dei suoi impiegati, si è condotti a dubitare della fondatezza del principio e particolarmente del suo valore, dal punto di vista delle relazioni industriali » (1).

Dopo questa breve rassegna dei precedenti storici e immediati dell'azionariato del lavoro, passiamo alle sue forme.

Vi è un'azionariato *individuale* e un'azionariato *collettivo*. Nel primo, come dice la parola stessa, le azioni di lavoro sono attribuite ai singoli lavoratori di un'azienda, non alla loro collettività; generalmente, in questo caso, l'attribuzione non è gratuita, e gli interessati acquistano le azioni, o volontariamente (a es. per il *Bon Marché* a Parigi, e dopo il 1914, per la *Samaritaine*); o mediante ritenuta sui salari (è questo il metodo, applicato ai grandi *Magasins du printemps*); o attraverso la conversione facoltativa od obbligatoria degli utili in azioni di lavoro (se ne hanno casi nella ditta Laroche-Joubert di Angoulême, nella fabbrica di colori J. M. Paillard, e nel Familisterio di Guisa).

Le azioni di lavoro, in questa specie di azionariato, conferiscono gli stessi diritti delle azioni ordinarie della società: ai dividendi e alle attività sociali, di partecipazione alle adunate generali, al Consiglio di amministrazione, ecc. Si prendono, a volte, precauzioni contro il passaggio delle azioni nelle mani di persone estranee all'impresa.

E' questo il metodo sostenuto dal Pottier (2) e dal Valente, in Italia.

Secondo essi, il metodo dell'azionariato individuale, come complemento del partecipazionismo, è preferibile all'altro del-

(1) Op. cit. pagg. 88 e 89.

(2) POTTIER: « Il domani Sociale », 25 gennaio 1920; articolo: *La partecipazione dei lavoratori agli utili, alla direzione e alla proprietà delle imprese*; VALENTE: *Il regime associativo delle aziende*, Roma, Buffetti, 1921.

l'azionariato collettivo, sia perchè spinge gli individui al lavoro, sia perchè dà ai singoli dei vantaggi più sensibili e immediati e non presenta alcuna complicazione per l'amministrazione.

Con l'azionariato collettivo, non è più l'individuo singolo, che acquista azioni di lavoro, ma possono essere: a) la classe operaia in generale; b) un sindacato operaio; c) l'intero personale di un'azienda, costituito in ente giuridico.

Quanto alla prima forma, l'idea fece oggetto di un progetto di legge presentato alla Camera francese, il 23 maggio 1912, da Justin Godard. Esso rendeva obbligatorio per ogni società anonima la costituzione di un fondo di riserva sugli utili, per, ammortizzare ogni anno, un dato numero di azioni. Ogni azione così ammortizzata avrebbe dato origine a due *azioni di godimento*, l'una rimessa al portatore della vecchia azione, e l'altra, attribuita al lavoro. Le azioni di godimento del lavoro, dovevano appartenere alla classe operaia, rappresentata da una Cassa nazionale di credito al lavoro; i dividendi avrebbero permesso alla Cassa stessa di concedere crediti alle società operaie di produzione, ai piccoli artigiani e all'insegnamento tecnico. Inoltre, il personale dell'impresa riceveva il diritto di prender parte al funzionamento della società, proporzionalmente al numero delle azioni di godimento, emesse dall'impresa. Le critiche, numerose, fatte alla proposta, si basavano sul concetto che l'interesse teorico di classe fosse un elemento troppo debole, per assicurare una collaborazione effettiva e durevole. Evidentemente, mancava nel progetto ogni personificazione pratica della classe operaia, attraverso i sindacati, la cui generalizzazione ed unità possono essere fattori molto potenti per un nuovo azionariato operaio.

A giudizio dei competenti, l'azionariato sindacale sarebbe stato, precisamente, un ottimo metodo, se l'evoluzione sindacale lo avesse permesso, ma esso, come vedremo, di azionariato sindacale non aveva che il nome e non poteva giustificare le enormi speranze, che i suoi sostenitori, nella forma errata che ebbe, ne concepirono.

La terza forma, che in certi ambienti politici, destò pure speranze piuttosto vane, fu quella della partecipazione collettiva fondata su due principii: 1) l'attribuzione collettiva al personale salariato di un'impresa determinata (non più alla classe operaia nella sua totalità, oppure a un sindacato) di un determinato numero di azioni dell'impresa stessa; 2) la partecipazione dei lavoratori, divenuti azionisti, alla gestione dell'impresa. In Europa, la legge francese del 1917, fu la prima e unica legge sull'azionariato operaio.

In Nuova Zelanda, una legge votata nel novembre 1924,

dal Parlamento: la *Compagnies Empowering Act*, autorizza ogni società industriale registrata, se il suo atto di associazione lo consenta, a rimettere azioni di lavoro alle persone occupate al suo servizio. Le azioni non hanno valore nominale; non costituiscono una parte del capitale della società; non sono trasmissibili che conformemente agli statuti della società. Esse conferiscono ai portatori il diritto di prendere parte alle assemblee di azionisti e di votarvi, di partecipare ai benefici della società e di ricevere una parte dell'attivo, in caso di scioglimento. I portatori di azioni-lavoro godono, insomma, gli stessi privilegi degli altri azionisti. Questa legge, chiamata legge Valder, dal nome del suo ispiratore, industriale ad Hamilton, pone su piede di eguaglianza i portatori di azioni-capitale e di azioni-lavoro.

In Africa del Sud, d'altra parte, fu presentato nel 1926 alla Camera, un progetto del deputato Stuttaford, che autorizzava ogni società registrata ad emettere azioni di lavoro a favore delle persone occupate al suo servizio. Le azioni di lavoro permettono ai loro portatori di partecipare ai benefici della società, nella misura fissata dagli statuti. Nessun ritiro di fondi può esser fatto da essi, in caso di liquidazione della società. Le azioni non sono nè cedibili, nè sequestrabili. I dividendi pagati non sono considerati come parte del salario o della retribuzione dell'impiegato. Se un portatore di azioni cessa di essere impiegato nella società, le sue azioni saranno considerate come trasferite e il loro valore sarà pagato in numerario o in azioni di capitale, ai suoi rappresentanti legali.

Alla legge Chéron, che è di un tipo più vecchio di quella neozelandese Valder, ci siamo riferiti nella parte anteriore di questo lavoro, che trattava della partecipazione alla gestione e ai benefici delle imprese, in Francia.

La legge Valder cerca di eliminare, dopo sette anni dall'esperienza negativa della prima (tanto negativa, che dopo due anni, 2 sole società francesi avevano tentato l'esperimento) gli scogli cui si è urtata la legge Chéron: la cooperativa obbligatoria di mano d'opera e l'affermazione categorica dell'intrasmissibilità delle azioni.

In verità, a distanza di ventinove anni dalla sua applicazione, si possono stabilire con la maggiore esattezza, le cause per cui la legge non fu, a così dire, che un generoso buco nell'acqua.

Le azioni di lavoro, da essa previste, non potevano essere istituite che facoltativamente, e pur possedendo gli stessi diritti che le azioni di capitale, quanto alla distribuzione dei dividendi e all'intervento nelle assemblee ordinarie e straordinarie di azionisti, erano sottoposte a riserve importanti. Dovevano essere cioè, attribuite all'insieme dei lavoratori, raggruppati in

società cooperative di mano d'opera, in modo che ciascuno non possedeva in proprio nulla, e non potevano essere trasferite né per vendita, né a causa di morte. Erano insomma, dei veri **beni di manomorta operaia**. Perciò, la loro consacrazione legale non fu desiderata dagli operai, che si sarebbero visti, oltre tutto, attribuire dei dividendi di assoluta modestia, secondo l'art. 74 della legge, che stabiliva la priorità dei dividendi dei portatori di azione di capitale, ad un tasso fissato da essi stessi; nè dagli imprenditori, i quali continuarono a pensare che è la testa del padrone e non l'operaio, che produce gli utili dell'azienda.

Noi ci avviciniamo senza dubbio, oggi, a un'organizzazione nella quale la partecipazione ai benefici, che rimane momentaneamente sul terreno facoltativo e della beneficenza, dovrà entrare, mediante la partecipazione operaia alla gestione, nella via dell'obbligazione legale. Tuttavia, non si può misconoscere che la partecipazione alla gestione abbia compiuto un primo passo in Francia, nonostante i suoi irrimediabili difetti, con la legge del 1917, sull'azionariato operaio.

Si può ad essa appunto rimproverare, come abbiamo fatto, che una forma surrettizia di partecipazione ai benefici, che resta facoltativa, e non offre mai-come notava giustamente Scelle ed altri con lui — alla collettività operaia interessata, che il grado di partecipazione e d'influenza, che conviene ai padroni, continua a presentarsi sotto un aspetto di elemosina e di patronato, particolarmente odioso all'operaio. Ma questa legge, che non è nemmeno un principio di realizzazione, è ad ogni modo, un sintomo, e come tale va considerata.

L'azionariato sindacale non aveva capacità di ovviare ai difetti dell'azionariato del lavoro, nel modo in cui fu attuato; esso ne è stato, piuttosto, una deformazione o uno svisamento. La sua etichetta era cioè sindacale, ma non erano i sindacati, i possessori delle azioni, bensì membri singoli, appartenenti a sindacati diversi. Organizzato a Liegi, dal democristiano Paul Dessart, consisteva in una cooperativa, creata per acquistare dei valori industriali e per inviare alle assemblee generali delle società anonime, un delegato con l'incarico di esporre i desideri e le critiche dei lavoratori. Poco tempo prima della riunione dell'assemblea generale, la cooperativa si assicurava il numero d'azioni necessarie e sceglieva un rappresentante, che non era sempre un operaio, ma più spesso, un avvocato. Il Dessart sperava, comunque, che la cooperativa potesse un giorno giungere a rappresentare la maggioranza delle azioni e ad eleggere, così, gli amministratori.

Il Padre Rutten, difensore del sistema, formulò ipotesi troppo lusinghiere, ma suscettibili di impressionare la massa,

sull'esito, che avrebbe potuto avere l'azionariato sindacale, patrocinato dai cattolici. « Noi abbiamo nel Belgio — diceva egli — circa 1 milione di organizzati; ognuno può risparmiare (si era nel 1919) facilmente due lire per settimana; annualmente, ciò risponderebbe a 104 milioni; in 10 anni, avremmo più di un miliardo », e l'azionariato sindacale avrebbe dominato il mondo dell'industria. Ma si poteva obiettare, e fu obiettato, che i capitalisti e le banche non avrebbero permesso agli operai di assicurarsi la maggioranza delle azioni, e che avrebbero avuto buon gioco, poichè il numero delle azioni, esistente sul mercato è relativamente di poca entità, mentre, se i calcoli delle due lire per settimana, dei milioni per anno e dei conseguenti miliardi, sono facili a compilare a tavolino, essi non sono meno ardui a tradursi in pratica. Né, qualora tali calcoli si fossero potuti realizzare, si sarebbe stati sicuri che la cooperativa avrebbe subito tranquillamente gli inevitabili fallimenti, che si verificano nelle società anonime.

Vi sono poi altre forme di azionariato, come le azioni-premio, adottate dalla ditta Taylor di Batley, fabbricante di tessuti di lana, con 1500 operai, che trasforma la parte di utile attribuita agli operai, in azioni-premio, che non danno diritto a voto, né implicano responsabilità, e che quindi non costituiscono un vero e proprio azionariato; azioni di lavoro, coesistenti con azioni di godimento, attribuite all'azionista-capitalista, e che sono una via intermedia fra il rimborso limitato e quello completo delle azioni di capitale, che determina l'eliminazione del capitalista. Le seconde rappresentano un corrispettivo di fondazione e la loro permanenza ha per scopo di favorire gli impieghi di capitale, inizialmente aleatori, di una società retta dal sistema dell'azionariato di lavoro, ma si ammette, nel caso delle azioni di godimento, il loro riscatto da parte degli operai, o il loro rimborso annuale per estrazione, sulla base di un prezzo, stabilito arbitrariamente.

Prima della guerra, certe società, invece delle azioni, ammettevano in Francia, le obbligazioni di lavoro, riservate esclusivamente al personale, che fruttano un interesse fisso del 5 per cento e uno supplementare tale da eguagliare, sommato col primo, il reddito delle azioni di capitale. Il valore di dette obbligazioni era in lire, di 100; esse, come le azioni-premio, non davano diritto di entrare nel Consiglio di amministrazione, né di partecipare alle assemblee. La loro sottoscrizione era limitata e variava da un minimo di 5 obbligazioni per gli operai, ad un massimo di 25, per gli impiegati con mansioni direttive. In caso di morte o di abbandono dell'officina, erano rimborsate alla pari; non potevano essere cedute che ad operai e impiegati, aventi il diritto di sottoscriverne, previo il consenso del Con-

siglio di amministrazione. Malgrado la tendenza favorevole degli industriali all'istituzione delle obbligazioni di lavoro, esse non soddisfacevano gli operai, perchè mancavano non solo del requisito della gratuità e non permettevano, come per la legge Chéron, la collaborazione del personale alla gestione, ma perchè esse comportavano un beneficio minimo sulla partecipazione agli utili (su un utile considerevole del 10%, gli operai possessori di 5 obbligazioni, percepivano, ad esempio, una somma equivalente a 25 lire annue) e limitavano la libertà dell'operaio a spostarsi verso le aziende, che ne avrebbero meglio retribuito il lavoro.

Si fa questione se l'azionariato debba essere libero ovvero obbligatorio. Godin lo rese obbligatorio e altrettanto fece la grande compagnia del gas del Sud di Londra, la quale, fin dal 1889, applicava la forma facoltativa dell'azionariato, ma avendo osservato che nonostante venisse esercitata sugli operai una certa pressione morale per indurli a convertire in azioni dell'impresa, parte dei loro utili, essi si affrettavano a riscuotere i profitti loro spettanti, essa operò dal 1894 in poi, la loro conversione di ufficio, fino a concorrenza di metà della parte degli utili.

Non pochi, invece, hanno ritenuto che l'azionariato dovrebbe essere facoltativo, e tale è infatti, secondo la legge Chéron. Anche il Congresso della partecipazione agli utili, tenuto nel 1900, dichiarava preferibile lasciare libertà di profitto agli operai, specialmente perchè ad essi soli compete dire, se intendano assumersi il rischio e la responsabilità di un'impresa ed affrontare le conseguenze della sua eventuale bancarotta. Il sistema Valente, esposto nel progetto della Confederazione bianca, a suo tempo esaminato, era, come fu ben detto, un sistema di libertà di scelta o di azionariato facoltativo per gli operai, e di obbligatorietà reale per le ditte, che non avrebbero potuto sottrarsi ai desideri delle loro maestranze.

Il principio della compartecipazione operaia deve estendersi a tutte le aziende o limitarsi alle anonime? Evidentemente, la prima tesi non può non sembrare molto più logica. Essa, anzi, è la logica stessa del sistema della *copartnership*, come la chiamano gli inglesi, dell'associazione del lavoro al capitale nella gestione delle aziende, che è diversa dalla semplice *profit-sharing* o partecipazione agli utili, cioè dalla forma comune della partecipazione, da cui rimane ben distinta.

Il successo della compartecipazione operaia alla gestione e agli utili dipende strettamente dallo spirito con cui è praticata. E' la sua mancanza, che spiega le limitatissime applicazioni della legge Chéron, in Francia, e il fallimento di certi sistemi di larga partecipazione, come quello, in Italia, della Mani-

fattura di Ferno (Gallarate). Nel caso, già ricordato, del Briggs, in Inghilterra, l'azionariato, e in quello di Ferno, la partecipazione alla metà degli utili, non impedirono gli scioperi, che condussero nell'uno e nell'altro, alla fine dei sistemi di partecipazionismo adottati.

La Manifattura di Ferno è uno dei pochi casi di partecipazionismo, nel nostro paese. Nel 1917, essa introdusse la partecipazione, mentre quasi contemporaneamente, gli operai si costituivano in cooperativa, allo scopo di amministrare la prima quota di capitale, dell'ammontare di lire 20.000.

Scopo ultimo della cooperativa era quello di mettersi in grado di poter riscattare la società. L'articolo sesto del suo statuto, diceva testualmente, che la cooperativa «si propone di amministrare le quote di utili, impiegandole con frutto, di far prestiti ad ogni operaio, che ne abbia bisogno, di attuare provvedimenti per il sollievo della vecchiaia e in caso di malattia; di trattare, a suo tempo, con la società anonima di Ferno, per assumere per conto proprio, la gestione dello stabilimento... « Ma, in seguito al risorgere delle agitazioni operaie, il Consiglio di amministrazione, col consenso del collegio dei sindaci, deliberava nel 1921, la fine dell'esperimento.

« Novantacinque su cento esperienze (di partecipazionismo e di azionariato) — scriveva l'Olgiati (1) — furono fatte da industriali, che non avevano affatto neppure i primi principî di una concezione innovatrice. La quasi totalità delle ditte, che sono ricorse alla distribuzione dei profitti e delle azioni, fu spinta dal preciso intento di dominare con maggior facilità le maestranze e di non lasciarle dirigere dalle organizzazioni professionali. Più che l'elevazione della classe lavoratrice, premeva all'industriale la quiete della sua azienda. E nessuno può rifiutare un simile giudizio. Basta far passare i casi numerosi in cui il partecipazionismo e l'azionariato sono andati a male, e si vedrà la ripetizione, con qualche piccola variante, della storia del Briggs o della Manifattura di Ferno ».

Siamo certamente lontani dallo spirito nuovo, che si manifestava, negli anni 1918-19, in Inghilterra, in Francia, agli Stati Uniti e altrove, negli ambienti capitalisti stessi, e negli ambienti operai. Nei torbidi anni, che seguirono la guerra, questo spirito si attutisce, e sembra rimanga senza eco, o che si dimentichi progressivamente il monito espresso nella relazione del comitato misto, composto di nove padroni e nove operai inglesi, riuniti per iniziativa della *North London Manufacturers Association*: « in modo diretto, l'industria non appartiene nè al capitale, né al lavoro; entrambi sono normalmente ed econo-

(1) OLGIATI, op. cit. pagg. 284 e 285.

micamente, associati in essa, e la differenza delle loro funzioni non implica differenza nell'importanza dei servizi rispettivi. Né il controllo dell'azienda, né i suoi benefici possono essere a buon diritto, reclamati, nè posseduti, sia dai proprietari del capitale investito, sia dagli operai, ad esclusione dell'altra parte ».

## CONCLUSIONE

In un recentissimo articolo di B. Seedbohm Rowntree, uno dei maggiori industriali inglesi, le cui opere hanno influito così profondamente sull'evoluzione della sociologia in Inghilterra e hanno fornito una delle basi sulle quali Sir William Beveridge ha fondato il suo noto piano di protezione sociale, articolo dal titolo: « Democratizzazione dell'industria », pubblicato dall'*Observer*, e riprodotto nel numero 21 de *Il Mese*, l'autore rileva che se, nel funzionamento dell'industria, il sistema democratico fa già sentire largamente la sua influenza, visto che i lavoratori delle industrie organizzate trattano su piede di parità coi datori di lavoro non solo questioni relative ai salari ma anche alle ore lavorative e in generale, alle condizioni di lavoro, e gli organi sindacali possono efficacemente proteggere i loro membri contro gli atti d'ingiustizia, tuttavia, nell'*ambito di ogni fabbrica*, i rapporti fra lavoratori e datori di lavoro possono, a grandi linee, paragonarsi ai rapporti fra *servitore e padrone*.

Non si potrebbe meglio e più significativamente riassumere il problema della democrazia industriale, tanto più che lo scrittore è un datore di lavoro, e riaffermare la verità che la democrazia sociale è il naturale e necessario complemento della democrazia politica, poichè il diritto di voto consacra bensì l'eguaglianza politica dei cittadini, ed è il fondamento o la premessa anche del raggiungimento della loro eguaglianza economica, ma non è che un aspetto sia pure importantissimo della democrazia, non tutta la democrazia. La democrazia è eguaglianza non soltanto politica, ma sociale, e se la giustizia sociale non segue la parità dei diritti politici, la democrazia stessa lascia praticamente sussistere, più o meno largamente, i privilegi del denaro.

Ora, il problema della democrazia industriale ed economica, non può trovare la sua soluzione in un regime di assolutismo economico. La partecipazione dei lavoratori agli utili e alla gestione dell'azienda è quindi logicamente paralizzata dal monopolio del capitale nella amministrazione e nella direzione di essa. E l'impossibilità di giungere alla partecipazione alla gestione, ha ridotto finora i consigli di fabbrica o d'impresa, a un ruolo essenzialmente consultivo, che spiega il declino della loro impor-

tanza, dal 1919 alla seconda guerra mondiale. E' stato questo un declino graduale, di cui già nel 1927, Alberto Thomas, direttore dell'Ufficio internazionale del lavoro, notava i sintomi nel suo rapporto alla Conferenza internazionale del lavoro, e che successivamente è venuto sempre più accentuandosi.

« La partecipazione alla gestione — egli diceva — in misura più o meno larga, era sembrata maggiormente sedurre l'opinione operaia. In un rapporto precedente, abbiamo riassunte le misure legislative allo studio o adottate nel corso degli anni 1924 e 1925. Esse mostravano una tendenza netta all'estensione del movimento. L'anno 1926 non è stato caratterizzato da nessun fatto legislativo nuovo, a nostra conoscenza. Nella maggior parte dei paesi, la questione sembra esser passata, almeno momentaneamente, sullo sfondo delle preoccupazioni operaie.

Sia in Germania, che in Austria, in cui le leggi sui consigli di fabbrica datano dall'indomani della guerra, si tratta piuttosto di adattare la regolamentazione alle esperienze fatte, che non di toccare al principio stesso della riforma. Sembra che gli sforzi operai tendano in questo campo, a rafforzare l'azione dei delegati, nel seno dei consigli. Sono state mosse critiche al ruolo limitato, che esercita ancora questa istituzione.

Nei paesi, in cui la costituzione giuridica dei sindacati autorizzava la partecipazione dei salariati all'organizzazione propriamente detta delle imprese, come l'Austria, l'ampiezza del compito superò talvolta, come fu il caso, constatato in diverse circostanze, le capacità dei delegati. Ma appare con una nettezza crescente che i consigli debbono svolgere un'azione pacificatrice per la prevenzione e la soluzione di tutta una serie di problemi di fondamentale importanza. E' quanto confermava il ministro del commercio prussiano, Schreiber, facendo rilevare, alla Giornata dell'Industria, a Düsseldorf, il 4 febbraio ultimo, che la miglior forma di collaborazione tra gli imprenditori e i salariati risiede nell'esistenza di consigli d'impresa ».

La ragione di questa riduzione dei compiti dei consigli suddetti, a funzioni prevalentemente conciliatrici e consultive e della caduta in desuetudine, là dove erano ammesse dalla legislazione, delle funzioni di partecipazione alla gestione, o della mancata loro estensione, nel periodo posteriore, sta precisamente nel sistema capitalista. O si esce, insomma, da tale sistema, realizzando la socializzazione più o meno larga, dei mezzi di produzione, o si rimane nel primo, e allora la partecipazione alla gestione è e sarà sempre ostacolata dal difetto di partecipazione operaia alle perdite dell'impresa. Se si potesse trovare invece, il modo di pervenire a una partecipazione simile, si potrebbero preparare le basi della trasformazione completa del regime

capitalista e della sua sostituzione con un regime economico diverso, senza attendere le scadenze, necessariamente lunghe (poichè nella loro generalità, i piani di socializzazione in Europa occidentale sono e debbono essere inevitabilmente gradualmente) di una socializzazione completa, e instaurando, nell'intervallo, la democrazia economica nell'azienda.

A proposito della partecipazione dei lavoratori alle perdite, al terzo Congresso di Londra, della *co-partnership*, lord Cecil of Chelwood affermava, nel 1926, la necessità di reagire alla tendenza dei padroni di considerare l'operaio come un estraneo al possesso dell'impresa, e a quella degli operai, di considerare il loro lavoro, come il solo importante. Secondo Cecil, non era giustificato l'obiettare la non-partecipazione dei lavoratori alle perdite: l'operaio che rischia di vedere gli affari in pericolo e di vedere anche le sue possibilità di vita scomparire in seguito alla disoccupazione, partecipa effettivamente alle perdite. L'ostilità delle *trade-unions*, soggiungeva, rimane, è vero, grande, ma l'esperienza della partecipazione agli utili e alla gestione, può solo mostrare se gli operai sono veramente atti all'autonomia industriale, che essi reclamano.

Ma l'obiezione di Cecil non era esatta. Se l'operaio rischia la disoccupazione, il suo rischio non comprende quello solito degli investimenti di capitale, che, in regime attuale, determinano le possibilità di lavoro. D'altra parte, il capitale-denaro essendo fine a se stesso o meglio, principio e fine della sua propria attività, la perdita di esso, in caso di fallimento, può essere totale. Mentre cioè l'operaio conserva sempre, allo stato potenziale, il suo capitale-lavoro (poichè il lavoro è l'unico suo capitale) e può trovare altri impieghi, nonostante la sua temporanea disoccupazione; nell'ipotesi di fallimento, la perdita del capitale-denaro è invece, definitiva.

Già il Gide, nella sua più volte citata *Economia sociale*, constatava a ragione, che per attuare una partecipazione agli utili, che fosse davvero, lo stadio intermedio fra lavoro salariato e lavoro associato, « bisognerebbe che la partecipazione agli utili associasse l'operaio alla proprietà, ai rischi, alla direzione dell'impresa, nella forma della *copartnership*, la quale, secondo una parte della scuola cooperativa racchiude la soluzione della questione sociale ». Per rendere effettiva la partecipazione agli utili, e farne un elemento vitale per attuare la sostituzione del regime capitalista con uno, basato sul lavoro, è questa partecipazione appunto, ai rischi del capitale, che diviene necessaria. Non sarà l'operaio azionista isolato e senza importanza, non sarà nemmeno l'azione operaia, immune da rischi in una cooperativa

creata per comodità del legislatore e per non rompere i quadri delle costruzioni giuridiche del passato, evitando la miscela nella stessa persona del lavoratore, delle due qualità di socio e di lavoratore, che potranno dare questa garanzia di partecipazione alle perdite, nei limiti, in cui, beninteso, essa potrebbe essere sopportata. Ma sarà, invece, un sindacato obbligatorio e unificato, e quindi generale, che potrebbe prestarla efficacemente, con l'acquisto reale delle azioni, mediante i contributi degli iscritti e il finanziamento della Cassa delle assicurazioni sociali e degli enti cooperativi.

In regime di democrazia politica, l'obbligatorietà del sindacato non può significare oppressione delle masse. La vera dottrina democratica non saprebbe ad ogni modo, contentarsi dell'eguaglianza giuridica, poichè essa sa troppo bene che l'eguaglianza non è che una vana parola, se essa non va fino all'eguaglianza del potere, e che alla democrazia politica stessa è indispensabile dare all'elemento lavoro nella produzione, influenza e diritti eguali a quelli dell'elemento capitale. L'ora sembra infatti, giunta, di realizzare una democrazia industriale ed economica, nella quale il lavoro non sarà più un ausiliario inferiore della produzione, ma un collaboratore e un eguale.

Non vi è quindi nessuna contraddizione fra la democrazia politica, e la tendenza, storicamente fatale, che spinge il sindacato ad emigrare dal terreno del diritto privato, a quello del diritto pubblico. E' questo anzi, il termine dello stesso processo di evoluzione, che si verifica per la rappresentanza di tutte le collettività: « Nel campo amministrativo — osservava Scelle, nella sua citata monografia sul diritto operaio — l'amministrazione comunale e provinciale è una e non potrebbe non essere una; perchè l'amministrazione degli interessi del gruppo e della professione dovrebbe rimanere frammentaria e divisa contro sé stessa? ».

L'azionariato sindacale quando il sindacato sarà universale, potrà effettivamente rappresentare un cambiamento radicale, in attesa di una rivoluzione più profonda tra capitale e lavoro; un cambiamento per cui, se finora è stato il capitale, che ha pagato il lavoro e poi lo licenziava, è il lavoro, che potrebbe farsi l'inverso, cioè licenziare il capitale, dopo averlo rimborsato.

Alcuni, ricordando la frase famosa del personaggio del Molière: *il n'est question que de ma mort, là dedans*, stimano che i padroni non accetterebbero un'azionariato sindacale, nè favorirebbero — come finora è avvenuto — uno sviluppo dell'azionariato del lavoro, che presentasse la partecipazione agli utili, come il preliminare della loro abdicazione e quasi un invito ad infi-

lare il collo nel laccio. Ma — come già notava or sono cinquant'anni circa, il Gide — « è possibile che il numero delle abdicazioni più o meno spontanee, cresea, parallelamente all'incremento degli oneri della sovranità padronale, alla diminuzione del profitto, all'intervento dei sindacati e del controllo dello Stato », poichè anche se oggi, nel 1946, verrà riconosciuta necessaria una certa parte di iniziativa privata nella produzione, tale iniziativa non potrà più considerarsi, come già avveniva, del resto, e più largamente avverrà, come una prerogativa del « diritto divino » del capitale. E Gide prevedeva, come noi prevediamo, soprattutto se si tratterà di sindacati obbligatori, che gli stessi sindacati « rossi » potrebbero considerare con minore ostilità del passato, il sistema dell'azionariato del lavoro, se non i singoli operai, bensì i sindacati divenissero azionisti delle società, che sono destinati a combattere; essi si procurerebbero in tal modo, una « terribile » arma; « terribile », forse, aggiungiamo noi, per il patronato reazionario e retrivo, che può anche essere costretto a subire l'azionariato stesso, ma benefica per il lavoro e per la collettività.

Evidentemente, il successo dell'azionariato sindacale sarà in diretta relazione col grado di educazione operaia alla gestione delle imprese.

Una tale educazione verrà realizzata non solo con l'esercizio di funzioni di responsabilità economica, ma anche per la conoscenza sempre più larga e comprensiva dei problemi di organizzazione dell'azienda, da parte della massa. Ora, l'accentramento dell'industria, in proporzioni che non consentono all'operaio di seguirne l'amministrazione e i modi della sua direzione, cioè la sua complessità e le sue difficoltà, è certo uno dei principali ostacoli all'addestramento dei lavoratori alla conoscenza dei problemi dell'amministrazione e della direzione dell'impresa.

La questione della decentralizzazione dell'industria ha una storia antica, ma i suoi tentativi di soluzione risalgono appena al dopo-guerra precedente, quando l'industriale cecoslovacco Bata istituì nelle sue grandi officine, nel 1924, un sistema di autonomia delle officine stesse.

Nel 1819, già il Sismondi, il grande economista e scrittore svizzero, di origine italiana, e che tanta parte ebbe anche nella storia del Risorgimento italiano, in un libro rimasto famoso: *Nouveaux principes*, lanciava un grido di allarme contro il feudalismo industriale: « Io desidero — egli scriveva — che l'industria delle città sia divisa fra un gran numero di fabbriche indipendenti e non riunita sotto un sol capo, che comanda a centinaia o a migliaia di operai; io desidero che la proprietà delle manifatture sia divisa fra un gran numero di capitalisti medi,

e non riunita nelle mani di un sol uomo, signore di parecchi milioni » (Oggi, si tratta, spesso, di molti miliardi). E fu il Simondi — novità assoluta per i suoi tempi — che coraggiosamente sostenne, all'indomani delle guerre napoleoniche, il concetto della « mezzadria industriale », cioè della ripartizione in parti eguali degli utili dell'azienda, fra padroni ed operai.

Ma i movimenti storici sono inesorabili, anche se doveva passare più di un secolo, perchè il principio della decentralizzazione dell'industria fosse attuato dal Bata, che proclamò la necessità dell'autonomia delle officine, per organizzare i cottimi e la partecipazione agli utili, così da rendere il lavoratore un collaboratore dell'azienda, e non più un semplice esecutore meccanico di un compito, che trascende la sua personalità e la sua responsabilità, e in regime capitalistico, lo degrada ad « appendice della macchina » o a strumento passivo della volontà del capitale onnipotente.

Partendo dall'idea che il beneficio dell'azienda non è che l'addizione dello spirito d'invenzione, del lavoro e degli sforzi, insomma delle iniziative di tutti gli impiegati, e che in pratica, i risultati d'insieme dipendono dalla comprensione economica e dallo spirito di collaborazione di ognuno, sia pure addetto al più umile lavoro, Bata osservò, in base anche alle sue esperienze personali, avendo egli iniziata la sua carriera nel modo più umile, in una piccola azienda artigianale, che i metodi di salario che hanno servito all'organizzazione dell'industria, nella maggioranza dei paesi di Europa, durante il XIX e il XX secolo, non offrono un fondamento solido per un lavoro produttivo e fecondo. Essi indeboliscono eccessivamente nel lavoratore, il sentimento della sua responsabilità personale.

Uno dei suoi collaboratori principali, Cekota, come si legge nel primo volume degli studi sulle relazioni industriali, editi nel 1930, dall'Ufficio internazionale del lavoro, e che contiene una speciale monografia sul sistema Bata, rileva, a questo proposito:

« Il salario a cottimo ha effetti migliori; permette di ricompensare immediatamente la rapidità e lo zelo di ciascuno, secondo l'importanza del compito rispettivo. Ma qui ancora, soprattutto coi procedimenti moderni di divisione del lavoro, la responsabilità personale per lo sforzo fornito, è abolita; le relazioni fra lavoratori e imprenditori si limitano al numero dei prodotti consegnati e al calcolo del salario. Quanto a un collegamento fra lavoratore e clientela, non ne è più questione. L'operaio isolato non si preoccupa minimamente degli interessi dell'insieme delle officine. Il salario a cottimo è troppo personale e lascia la porta aperta ad ogni specie di conseguenze malsane dell'individua-

lismo. La produzione artigianale del passato non dava, senza dubbio, risultati notevoli; essa manteneva almeno, le qualità individuali d'iniziativa. Allorchè un calzolaio fabbricava delle scarpe, egli sapeva che l'importanza della sua remunerazione non sarebbe dipesa solo dalla sua abilità manuale, ma anche dalla sua economia di cuoio o di materiale, dalla cura con la quale avrebbe eseguito le operazioni e dalla qualità del suo lavoro, che avrebbe potuto solo consentirgli di conservare o di aumentare la sua clientela.

Bata ha cercato di creare un sistema analogo, che permettesse a ciascuno, sia anche l'operaio di una grande officina, di lavorare con la stessa applicazione, lo stesso desiderio di economizzare — tempo, energia e materiale — e la stessa responsabilità di un imprenditore indipendente, ricevendo una remunerazione proporzionale al risultato del suo lavoro ».

La sua impresa, scindendo le sue diverse fabbriche, aveva così stabilito, partendo dalla materia prima, una serie di gruppi di mano d'opera, corrispondentemente alle varie fasi del lavoro di trasformazione. I gruppi successivi di trasformazione della materia prima formavano un'entità; cioè compravano e vendevano tra loro. La remunerazione dei produttori e degli operai dipendeva da queste operazioni di acquisti e vendite da officina ad officina, e dai benefici da esse lasciati. Il gruppo, ad esempio, che vendeva il cuoio, lo vendeva a un gruppo, che gli faceva subire le prime trasformazioni, e così via, fino alla confezione della calzatura, pronta per la vendita. La mano d'opera era stata trasformata in gruppi imprenditori. I suoi operai si dividevano un reddito, molto più vicino al profitto, che al salario. In seguito a ciò, i prezzi di costo erano divenuti soddisfacentissimi. La sfera dell'interesse personale si estendeva con altri mezzi, che non quelli del taylorismo.

Il sistema Bata è un sistema per necessità capitalista, ma è anche un sistema che nell'orbita del capitalismo, rivela l'importanza del principio di responsabilità restituita all'operaio, chiamato ad essere il collaboratore dell'azienda; esso sottolinea il bisogno di scindere, nella grande impresa moderna, i diversi reparti ed i vari servizi, affinché il lavoratore non si smarrisca in un complesso, di cui non intravede i limiti, ma ritrovi la regione della propria fatica e del proprio compenso — come fu giustamente notato — nell'adesione consapevole del processo produttivo, riaffiorante integralmente nell'unità dei singoli reparti. Certo, esso ha il difetto sostanziale di impernarsi eccessivamente sopra i cottimi collettivi di reparto e di riferirsi ad una base di remunerazione, che abbandonata alle iniziative degli imprenditori può dare risultati arbitrari e anti-sociali: quella

cioè di un salario massimo, che rappresenti il punto più elevato della possibilità produttiva del reparto, oltre il quale gli operai non possono andare, mentre possono rimanere al disotto, di guisa che il sistema può presentarsi come una pressione che punisce i gruppi non sufficientemente abili ed attivi, mentre non premia in modo diretto i gruppi che riescono ad eccellere. Ad ogni modo, esso è un sistema molto superiore in efficacia, a quello delle altre imprese-tipo, e consente al lavoratore, se applicato con altro spirito, di formarsi una coscienza più viva e diretta degli interessi della produzione e delle sue possibilità.

Nella stessa Russia sovietica, del resto, come riferisce un importante studio di Peter F. Drucker su: « Stipendi e paghe nell'U.R.S.S. », recentemente pubblicato da *The Saturday Evening Post* di Filadelfia, e riprodotto ne *Il Mese* (n. 21), il sistema prevalente di remunerazione operaia è quello del « cottimo progressivo » e il salario a premio ha sostituito il salario a tempo; quindi lo stimolo dell'interesse personale e la partecipazione dell'operaio, in una certa misura, al profitto dell'impresa, hanno modificato profondamente l'antica concezione comunista dell'economia industriale. Ci sembra perciò che il sistema dell'autonomia delle officine pur con le modificazioni, che si renderebbero necessarie nel metodo della remunerazione operaia, applicato negli stabilimenti Bata, potrebbe, congiuntamente all'azionariato sindacale, contribuire validamente allo sviluppo dell'educazione operaia alla gestione delle imprese, schiudendo ai lavoratori le vie per l'acquisto di una conoscenza più larga e responsabile delle possibilità dell'impresa e delle necessità della produzione.

## BIBLIOGRAFIA

La letteratura bibliografica più recente ed importante — ultima e ultimissima — sulle questioni trattate, si trova indicata nelle note o nel testo del presente lavoro.

Ringraziamo l'Ambasciata degli Stati Uniti in Roma, per le varie relazioni segnalateci, e offerteci in lettura, del *War Production Board (War Production Drive Division)* sui comitati misti di produzione americani, in alcune delle maggiori industrie, e per le guide e gli opuscoli divulgativi sui compiti e sull'opera di tali comitati.

Per il periodo 1920-1922, che segnò, nel dopo-guerra precedente, il punto di massima acutezza raggiunto dalle suddette questioni, nei paesi interessati, diamo qui una bibliografia delle pubblicazioni dell'Ufficio internazionale del lavoro, e di altre opere. La lista relativa fu a suo tempo, preparata dall'apposito servizio di quell'Ufficio di cui faceva parte l'autore di questo scritto, con l'incarico di trattare specialmente dei problemi raggruppati sotto il nome di « democrazia industriale » od economica (controllo operaio, partecipazione agli utili dell'impresa, azionariato del lavoro, consigli economici).

*Études, textes de lois, notes sur la participation des ouvriers à la gestion des entreprises et aux bénéfiques, parus dans les publications du Bureau international du Travail.*

J. D. ROCKEFELLER - *L'esprit de collaboration dans l'industrie.* (R.I.T., mars 1921, p. 5-17).

*Une enquête internationale sur les conseils d'entreprises.* (I.S., 1922, 1, p. 16).

#### AFRIQUE DU SUD

*Projet tendant à l'institution de commission paritaires dans les usines.* (I.Q., 1921, p. 197-198).

#### ALLEMAGNE

*Les conseils d'entreprise en Allemagne.* (E.D., Série B, 6, in-8°, 31 p.).

E. BERNSTEIN - *La loi allemande sur les conseils d'entreprise et sa portée.* (R.I.T., février 1921, p. 199-212).

*Les conseils d'entreprise et les sociétés coopératives de consommation en Allemagne.* (R.I.T., juillet-août 1921, p. 200-217).

E. FRANCKE - *L'esprit nouveau dans le droit ouvrier allemand.* (R.I.T., oct. 1921, p. 27-33).

*Notes législatives sur les conseils d'entreprises en Allemagne.* (R.I.T., juillet 1922, p. 136).

*Loi sur les conseils d'entreprises du 4 février 1920.* (S.L., 1920, All. 1-2, p. 28).

*Ordonnance du 23 décembre 1918 relative aux conventions collectives, aux conseils d'ouvriers et d'employés et à la conciliation en cas de conflit du travail.* (S.L., 1920, All. 1-2, p. 27-28 de la brochure précédente).

*Ordonnance du 18 janvier 1919 relative au contrôle des mines.* (S.L., 1919, Ger., 2, 1 p., en angl. seulement).

*Ordonnances des 24 février, 14, 21, 27 avril 1920, etc. relatives à l'exécution de la loi du 4 février 1920 sur les Conseils d'entreprise.* (S.L., 1920, All. 11, 5 o. in-8°).

*L'oeuvre des conseils d'entreprise. Une enquête.* (I.Q., 1921, 11, p. 419-420).

*Projets de loi sur la représentation des Conseils d'entreprises dans les conseils de surveillance des entreprises commerciales.* (I.Q., 1921, 11, p. 521).

*Le Conseil économique fédéral et la préparation aux fonctions de membres des conseils d'entreprise.* (I.Q., 1921, III, p. 385).

*Commission paritaire auprès des administrations des chemins de fer.* (I.Q., 1921, III, p. 25).

*Les conseils d'entreprises en 1920.* (I.Q., 1921, IV, p. 726-728).

*Représentation des conseils d'entreprise aux conseils d'administration.* (L.S., 1922, I, p. 196).

#### AUTRICHE

E. ADLER - *La loi autrichienne sur les conseils d'entreprise.* (R.I.T., mars 1922, p. 459-468).

*Loi du 15 mai 1919 relative à l'institution de conseils d'entreprise.* (Série législative, 1919, Autriche 9 & 10, en anglais seulement, 1 br., 23 p.).

*Le Congrès des Conseils d'Entreprise des travailleurs et employés de l'industrie métallurgique.* (I.Q., 1921, I, p. 490-491).

## BELGIQUE

- Congrès des métallurgistes... Le contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, 11, p. 714-715).  
*Les métallurgistes et le contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, II, p. 597-598).  
*La semaine syndicale de Morlanwelz: le contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, III, p. 755-758).  
*Les métallurgistes belges et le contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, p. 565).

## CANADA

- Les conseils industriels mixtes au Canada.* (R.I.T., septembre 1921, p. 310-317).

## ETATS-UNIS

- Le contrôle ouvrier. Résolution de l'Association des mécaniciens.* (I.Q., 1921, I, p. 201-202).  
*Les conseils d'ateliers dans les établissements textiles Philadelphie.* (I.Q., 1921, III, p. 198-199).  
*Une Commission nationale pour la discussion des questions relatives aux rapports entre le capital et le travail.* (I.Q., 1921, III, p. 291).  
*La Commission de contrôle dans les industries de l'habillement à New-York.* (I.Q., III, p. 353-354).  
*Les Conseils d'Entreprise dans le service postal des Etats-Unis.* (I.Q., 1921, III, p. 485-486).

## FRANCE

- Une demande de contrôle ouvrier en France.* (Etudes et Documents, 31 mars 1921, 1 br. in-8°, p. 19).  
*Le contrôle ouvrier. Proposition du Comité Fédéral National des Métaux.* (I.Q., 1921, I, p. 108-109).  
*Conseil national de la Fédération des Cuirs et Peaux: Le Contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, II, p. 35).  
*L'Union d'Etudes des catholiques sociaux et la participation des travailleurs à la gestion des entreprises.* (I.Q., 1921, II, p. 382-383).  
*Conseil National de la Fédération du Textile.... Le contrôle syndical.* (I.Q., 1921, III, p. 52).  
*Congrès de la Fédération de l'Eclairage et des forces motrices. L'organisation fédérale et le contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, III, p. 135).  
*Réunion du Conseil National des cuirs et peaux: les réductions de salaires... le contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, IV, p. 531).

## GRANDE-BRETAGNE

- Les conseils industriels mixtes en Grande-Bretagne.* (R.I.T., déc. 1921, page 610-629).  
*Notes législatives au sujet de l'élection de « Comités de puits et de districts » de Conseils régionaux, et d'un Conseil national.* (R.I.T., juillet 1922, p. 136).  
*Participation aux bénéfices et actionnariat ouvrier en Grande-Bretagne.* (R.I.T., oct. 1921, p. 128-141).  
*Le contrôle ouvrier dans les chemins de fer.* (I.Q., 1921, I, p. 144-145).

- La réorganisation des entreprises de transports. Renonciation des chemins de fer à être représentés dans la direction.* (I.Q., 1921, III, p. 108).
- La question du contrôle ouvrier dans la construction mécanique.* (I.Q., 1921, IV, p. 728-729; 1922, I, p. 394).
- Les conseils Whitley et les chemins de fer.* (I.S., 1922, I, p. 392).
- Conflit relatif au contrôle ouvrier dans l'industrie mécanique.* (I.S., 1922, I, p. 608).

#### INDEX

- Constitution d'une Commission mixte dans les Etablissements Tata.* (I.Q., 1921, II, p. 345).
- Conseils paritaires d'entreprises.* (I.Q., 1921, IV, p. 118).

#### ITALIE

- Participation aux bénéfices et actionariat ouvrier. Un projet du parti catholique italien.* (E.D., série B, N. 10, in-8°, 14 pages).
- Le projet de loi sur le contrôle ouvrier en Italie.* (Etudes et Documents, 28 février 1921, série B, N. 7, 1 br. in-8°, 34 p.).
- Le conflit des métallurgistes en Italie. Le contrôle syndical dans l'industrie.* (Etudes et Documents, série A, N. 2, 1 br. in-8°, 19 p.; N. 11, 1 br. in-8°, 25 p.).
- Le contrôle ouvrier en Italie. Les discussions autour du projet gouvernemental.* (R.I.T., mars 1921, p. 360-373).
- Le contrôle ouvrier: projet de loi.* (I.Q., 1921, I, p. 204-205).
- Le contrôle ouvrier. Résolution de la Confédération générale de l'industrie.* (I.Q., 1921, I, p. 303-305).
- Le contrôle ouvrier et les Commissions parlementaires.* (I.Q., 1921, I, p. 677-679).
- Au Conseil supérieur du Travail. La question du contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, I, p. 740-742).
- Une application du contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, II, p. 510).
- La question du contrôle ouvrier dans le programme du gouvernement.* (I.Q., 1921, II, p. 381).
- Au Conseil Supérieur du Travail: la question du contrôle syndical des industries à la Conférence internationale du Travail: une proposition ouvrière.* (I.Q., 1921, II, p. 5).
- La participation des ouvriers à la gestion des entreprises agricoles.* (I.Q., 1921, III, p. 585).
- Le conseil de la Confédération général du Travail et le contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, III, p. 679).

#### JAPON

- Les Commissions ouvrières dans les chemins de fer de l'Etat.* (I.Q., 1921, II, p. 726).
- Seconde réunion des Commissions ouvrières des chemins de fer de l'Etat.* (I.Q., 1921, III, p. 436).
- La Osaka Kogyo recommande l'adoption du système des conseils d'entreprise.* (I.Q., 1921, III, p. 716).

*Préparation d'un projet de loi sur les conseils d'entreprise.* (I.Q., 1921, IV, p. 254).

*Avant-projet de loi concernant un système de représentation des travailleurs.* (I.S., 1921, IV, p. 244).

*Les Conseils d'entreprise.* (I.S., 1922, I, p. 620-621).

#### LUXEMBOURG

*Arrêté grand-ducal du 8 octobre 1920 concernant l'institution de Conseils d'usine dans les établissements industriels* (Mémorial, 20 octobre 1920). (S.L., 1920, Lux. 1, 5 p., in-8°).

#### NORVÈGE

*Loi provisoire du 23 juillet 1920 concernant les conseils d'entreprise dans les entreprises industrielles.* (S.L., 1920, N. 1, 4 p., in-8°).

*Constitution d'un Conseil ouvrier de district.* (I.Q., 1921, II, p. 345).

*Fin de la grève générale... La question du contrôle ouvrier.* (I.Q., 1921, II, p. 680-681).

#### RÉPUBLIQUE ARGENTINE

*Les patrons et les conseils de l'industrie.* (I.Q., 1921, II, p. 10-11).

*La participation des ouvriers à la gestion.* (I.S., 1922, I, p. 498-499).

#### RUSSIE

*Les conditions du travail dans la Russie des Soviets.* (1 vol. in-8°, 309 p. + CXLIV pp.). (v. notamment le chapitre XIII: *Contrôle ouvrier*, p. 251-266).

*La réforme des Comités d'usines.* (I.Q., 1921, I, p. 806).

*Les Comités d'usines et l'administration des établissements industriels.* (I.Q., 1921, II, p. 669).

#### TCHÉCOSLOVAQUIE

*Note législative à propos des Conseils d'entreprise.* (R.I.T., juillet 1922, p. 135-136).

*Loi du 25 février 1920 sur les Conseils d'entreprises et les Conseils de districts dans l'industrie minière.* (S.L., 1920, Tchsl. 3-5, 1 br. in-8°, 19 p.).

*Loi du 25 février 1920 relative à la participation des mineurs à l'administration des mines et à leur participation aux bénéfices nets.* (S.L., 1920, Tch.Sl. 6, 3, in-8°).

*Loi du 12 août 1921 sur les Conseils d'entreprises.* (S.L., 1921, Cz. 4, 11 p., in-8°, en anglais seulement).

*La question des Conseils d'entreprises en Tchécoslovaquie, 1921.* (I.S., 1921, III, p. 30-31).

*La loi sur les Comités d'usines.* (I.Q., 1921, p. 543-545).

(Explication des abréviations:

- R.I.T. Revue internationale du travail,
- E.D. Etudes et Documents,
- S.L. Série Législative,
- I.Q. Informations Quotidiennes,
- I.S. Informations Sociales).

*Références à des publications autres que celles du B.I.T.*

- PICARD R. - *Le contrôle ouvrier sur la gestion des entreprises.* (Paris, Rivière, 1922, in-8°, 283 p.).
- La participation des ouvriers à la gestion des entreprises et la nationalisation.* (Exposé de M. Truchy à la séance du 4 mars 1922 de la Société d'Economie Politique de Paris. Discussion: MM. d'Eichtal, Pottier, H. Lambert, P. Delombre, Petrelli, Y. Guyot). (v. compte-rendu de cette séance dans l'Economiste Français du 18 mars 1922, p. 526-527).
- FRANÇOIS-PONCET A. - *Une formule nouvelle: le contrôle syndical.* (Paris, 1921, Société d'Etudes et d'Informations Economiques, 1 br., 18 p.).
- ARNOU A. - *La participation des travailleurs à la gestion. La collaboration ouvrière.* (Paris, 1921, 1 v., in-8°, 212 p.).
- PICARD R. - *Le contrôle ouvrier dans les pays de l'Europe Centrale.* (Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage, 1921).
- GOTTSCHALK M. - *La représentation des ouvriers et des employés dans la direction des entreprises en Allemagne. La loi sur les Betriebsräte du 4 février 1920. L'expérience d'une année d'application.* (Liège, 1921, 1 br., 35 p.).
- ASSAN G. G. - *La question du contrôle ouvrier en Italie. Avec un aperçu dans les autres pays.* (Paris, 1922, Giard, br. in-8°, 177 p.).
- COSSA L. - *La partecipazione degli operai al profitto.* Saggio bibliografico. (Giornale degli Economisti, 1er août 1894, supp., p. 157 et seg. Cf.).
- ZIMAND S. - *Modern Social Movements.* (New-York, the H. W. Wilson Cy; London, Grafton & Cy, 1921, p. 94-104. Bibliographie sur les Conseils d'entreprise).
- Comité national d'études sociales et politiques. *Le problème du contrôle ouvrier.* (Paris, 52 pp.).
- Il controllo operaio.* Scritti vari di Togliatti, Arsky, Borghi. « Problemi della rivoluzione », 4. (Milano, 1921, 84 pp.).
- PAPI G. U. - *Il lavoratore alla gestione dell'impresa.* (Milano, Vallardi, 1923).
- M. GUARNIERI - *I consigli di fabbrica,* ed. Il Solco, C. di Castello, 1921.
- J. DROUET DE MONTGERMONT - *De la participation des ouvriers à la gestion des entreprises.* (Paris, lib. Sagot, br. 120 p.).
- G. MONMOUSSEAU - *Le contrôle syndical et les Comités d'usine.* Union des syndicats de la Seine, Paris.
- FAGNOT - *La part du travail dans la gestion des entreprises.* (Paris, 1919).
- TORREL, ROMANET, MARTIN SAINT-LEON - *Participation aux bénéfices et à la gestion.* (Chron. Soc., juin 1920).
- J. GODART - *La participation aux bénéfices, le salaire ajusté et les Conseils d'usine.* (Parlement et opin., mars 1921).
- A. ROY - *La question du contrôle ouvrier et la participation aux bénéfices et à la gestion.* (Quest. prat., 1921, p. 74).

- UMBDEN STOCK - *Les délégués ouvriers*. (Ibid., 1920-1921).
- ANTONELLI - *Les actions de travail dans les Sociétés Anonymes à participation ouvrière*. (Av. prop. de M. Briand, Paris, 1912).
- COMTE DE BRIEY - *Essais sur l'association du capital et du travail*. (Paris, 1913).
- Les nationalisations industrialisées et le contrôle ouvrier*. (Conférence faite le 24 mai par Marcel Laurent, secrétaire-adjoint de la C.G.T.).
- *Le rapport du Conseil Economique du Travail sur la nationalisation. Historique de l'idée du contrôle ouvrier*. (La vie socialiste, 5-6-22, p. 5-7).
- Texte de la proposition de loi portant création de délégués ouvriers à la sécurité dans les chemins de fer présentée par MM. P. Dormoy, G. Baron, etc.* (J.O., 16-4-22. Ch. Doc. P., Annexe 3277, p. 95).
- Rapport fait au nom de la Commission des travaux publics et des moyens de communication chargée d'examiner le proposition de loi de M. Dormoy et plusieurs de ses collègues portant création de délégués ouvriers à la sécurité dans les chemins de fer*. (J.O., 25-6-22, Ch. Doc. P., Annexe 4096, Sance du 17-3-22).
- Compte-rendu du 1er Congrès des Conseils d'usines de la métallurgie allemande, tenu à Leipzig, le 5 déc. 1921*. Ordre du jour de ce Congrès: 1. Questions syndicales: a) Syndicalisme mondial, Rapp.: Prof. Lederer; b) Le syndicalisme allemand, Rapp. Dr. Hilferding; c) Charbon et fer, Rapp. Otto Hué; d) Concentration capitaliste et socialisation, Rapp. Dr. Einstein.  
2. Tâche et organisation des Conseils d'usines, Rapp. R. Dissmann et Engl. Graff. (Le Métallurgiste, févr. 1922, p. 7-8).
- P. PIC - « *Une expérience avortée: les Conseils d'usines dans le Grand-Duché de Luxembourg* ». (Revue Polit. et parlement. 10-8-22, p. 309-314).
- Avis présenté au nom de la Commission du commerce, de l'industrie, du travail et des postes, sur la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, tendant à l'organisation de Commissions mixtes ouvrières et patronales dans les bassins miniers de houilles, métalliques et ardoisières*, par M. Bouveri, sénateur. (J.O., 29 janvier 1922 - Doc. P., Sénat, p. 85-85, Annexe 700. S.E. Séance du 11 nov.).
- Bref compte-rendu de la séance du 11 mars de l'Académie des Sciences*. Communication de M. E. Villey sur les « actions de travail ». (J.O., 13 mars 1922, p. 2892).
- DICKMANN H. u. NEUFELD M. W. - *Versuch einer Bibliographie der Gewinnbeteiligung der Arbeiter und Angestellten*. (Neuer Abdr. Nebst Nachtr. 1) 51 Bl. + 6 Bl. Düsseldorf, 1921, Verlag Stahleisen, in-4°).
- Library of Congress - *List of references on profit sharing and bonus systems*. (Febr. 12, 1920, 24 p., 88 réf. ouvr., 226 réf. pér.).
- Bulletin de la participation aux bénéfices*. (Paris, imprimerie Chaix, paraissant depuis 1879).
- TROMBERT A. - *La participation aux bénéfices*. Exposé des différentes méthodes adoptées pouvant servir de guide pratique pour l'application du régime. (Paris, 1912, XIII + 319 p.).
- TROMBERT A. - *La participation aux bénéfices*. Etude d'ensemble. (Paris, 1921, 114 p.).
- MIRAUX E. - *La participation obligatoire aux bénéfices*. (Paris, 1920, 24 p.).
- U. K. Board of Trade. Department of Labour Statistics. *Profit-sharing and co-partnership abroad*. Cd 7282 (London, 1914, X + 164 pp.).

- *Report on profit-sharing and Labour co-partner-ship in the United Kingdom*. Cd 544. (London, 1920, VIII + 244 p.).
- DELONCLE CH. - *Vers des temps nouveaux*. (Paris, Perrin, 1921, 1 v., 420 p.). (Cet ouvrage serait un traité de la participation aux bénéfices. - v. « La Réf. Sociale », février 1922).
- M. TURMANN - *Problèmes sociaux du travail industriel*. 2.e édition. (Paris, 1922, Lecoffre-Gabalda, 7 fr.).
- I. ESCOT - *La participation ouvrière aux bénéfices à Blanzky* (1914).
- IBANEZ - *La participation aux bénéfices* (1915).
- RAZOUS - *La participation ouvrière*. (Génie Civil, 15-22 janvier 1921).
- Décret en date du 29 septembre déterminant les bases de la répartition de la part de prime revenant au personnel des grands réseaux de chemins de fer* (application de l'article 14 de la convention du 28 juin 1921 approuvée par la loi du 29 octobre 1921). (J.O., 1-10-22, p. 9826).
- Une étude d'ensemble sur les systèmes de participation aux bénéfices*. (d'après le supplément commercial du « Manchester Guardian ». Introduction de M. Seeböhm Rowntree). (B.Q., 9-10-22, p. 1, p. 5).
- « *Une formule intéressante de participation aux bénéfices* ». (Comment M. M. Dulac, Président de la Chambre syndicale des entrepreneurs de peinture de Paris et du département de la Seine conçoit et applique la participation aux bénéfices). (Les Dossiers de l'action populaire, 25 janvier 1922, 4 p. in-8°).
- Résumé du rapport de M. Dijol présenté au Congrès de l'Avancement des Sciences qui vient de se tenir à Montpellier, sur la participation des ouvriers à la gestion des entreprises*. (Le Journal du Travail, 24-25 septembre 1922, p. 7).
- Un projet de participation aux bénéfices et d'actionnariat ouvrier en Grande-Bretagne*. (Projet des directeurs des aciéries « Arthur Lee & C.ie », de Sheffield. (B.Q., de la Soc. d'Et. et d'Inf. Ec., 20-3-22, p. 1, p. 2).
- Notes sur des applications de la participation aux bénéfices dans divers établissements et dans divers pays. (Belgique, Allemagne, Mexique)*. (Bulletin de la Participation aux bénéfices, 1921, 4.e livr., p. 203-218).
- Les applications de la participation aux bénéfices*. Grands Magasins du Louvre: Institutions créées en faveur du personnel. Maison Marc Larchevêque (Fabrique de porcelaine, à Vierzon-Ville).
- Le contrôle des comptes dans la participation aux bénéfices*. (Maison Thuillier fils et Lassalle). (Bulletin de la participation aux bénéfices, 1921, 4.e livr., p. 187-197).
- Statuts d'un plan de participation aux bénéfices dans une maison de Chicago* (d'après les Industrial Relations). (B.Q., 7-7-22, p. 7, p. 11).
- La participation aux bénéfices et la co-association du capital et du travail dans le Royaume-Uni* (d'après le rapport du Ministère du Travail anglais). (Bulletin de la participation aux bénéfices, Année 1921, p. 1-53).

## INDICE

### CAP. I. — IL COSTITUZIONALISMO NELLA FABBRICA

Precedenti storici del movimento per la democratizzazione dell'industria. La proposta della delegazione italiana alla Conferenza della pace del 1919, per il riconoscimento internazionale nella Carta mondiale del lavoro (Parte XIII del Trattato di Versaglia) del costituzionalismo nella fabbrica. Punti di vista della Commissione mista inglese per i conflitti del lavoro nelle miniere e della Conferenza industriale britannica. Iniziative e proposte del Congresso dei metallurgici italiani e della Confederazione generale francese del lavoro. Suggestimenti della Commissione germanica di socializzazione. Le raccomandazioni della Conferenza industriale americana del 1920. L'inchiesta del 1923 dell'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori, sui consigli di fabbrica nell'organizzazione industriale del dopo-guerra, e il suo Congresso del 1924. La ventinovesima sessione del Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro e l'internazionalizzazione dei consigli di fabbrica. Democrazia politica e democrazia industriale nel primo dopo-guerra . . . . . Pag. 49

### CAP. II. — IL CONTROLLO SULLE AZIENDE IN ITALIA NEL 1920-21

*(Idee e opinioni)*

Le categorie del controllo e le tesi in presenza. Le opinioni degli ambienti operai e quelle di Giolitti, Turati, A. Schiavi, Prampolini, Guarnieri, Baldesi, Malatesta e degli economisti liberali Einaudi e Prato . . . . . Pag. 53

### CAP. III. — I CONSIGLI DI FABBRICA

I due grandi gruppi dei consigli di fabbrica: 1) ad istituzione volontaria, e 2) a regolamento legale. Caratteri e portata di essi. Il controllo operaio e la sua evoluzione in Russia. Il discorso di Lenin sulla « direzione unica » al V Congresso generale dei lavoratori dei trasporti fluviali, e quello del delegato governativo Zinovieff, al IX Congresso del Partito Comunista.

I paesi a regolamentazione legale e i risultati del controllo operaio: A) La legge tedesca del 4 febbraio 1920 e le leggi accessorie. Rapporti fra i sindacati e i consigli di azienda in Germania. La tesi comunista e quella social-democratica. L'organizzazione sindacale e l'attività dei consigli. Giudizii dell'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori e di Heyde, sul loro funzionamento. Opportunità di tener conto della regolamentazione tedesca e del precedente della Costituzione di Weimar, per l'organizzazione dei consigli nei paesi, in cui il controllo operaio entrasse nella via della regolamentazione legale. B) La legge austriaca del 15 maggio 1919, sui consigli di azienda. Rapporti fra i sindacati e i consigli in Austria. Giudizii di Adler e di Hanusch, sul loro funzionamento. C) Le tre leggi cecoslovacche sui consigli d'impresa (leggi del 25 febbraio 1920 per le imprese minerarie e del 12 agosto 1921 sulle commissioni d'impresa in tutte le industrie e commerci, salvo quelli di Stato). Un giudizio operaio sulla legge del 12 agosto 1921. Rapporti fra sindacati e consigli. D) La legge norvegese del 23 luglio 1920. Il giudizio del presi-

dente della sezione norvegese dell'Associazione internazionale per la protezione legale dei lavoratori. E) La legge lussemburghese dell'8 maggio 1925, sul ristabilimento dei consigli. F) Le leggi jugoslava ed estone. G) I comitati d'impresa in Francia, punto terminale di una lunga evoluzione di pensiero e d'istituti. La partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa, prima e dopo l'ultima guerra. La legge del 18 dicembre 1915 sulle società cooperative di produzione; la legge del 28 aprile 1917 sulle società anonime a partecipazione operaia; la legge del 1919 sulle miniere; la legge del 12 novembre 1921, sulla riorganizzazione delle ferrovie. La legge del 24 giugno 1936 sui contratti collettivi e l'istituzione dei delegati del personale. I suoi precedenti legislativi. Il pensiero della Confederazione generale francese del lavoro, sul controllo delle imprese, nel 1923 e nel 1936. Giudizi di Marcel Roy e del deputato socialista André Philip sui rapporti fra convenzione collettiva e controllo. Il decreto del 12 novembre 1938 sullo statuto dei delegati del personale. Il decreto-legge del 18 novembre 1939, sulla designazione sindacale, in tempo di guerra, dei delegati. L'ordinanza del 22 febbraio 1945 sui comitati d'impresa. Uno studio di Georges Gurvitch in « Europa socialista » del marzo 1946, sulla rappresentanza operaia e il problema delle nazionalizzazioni. Il rapporto dell'Ufficio internazionale del lavoro alla Conferenza del lavoro (26.ma sessione) del 1940, e le rappresentanze operaie.

I paesi-tipo della regolamentazione volontaria dei consigli di azienda. I consigli industriali misti in Gran Bretagna. Le conclusioni e le proposte della Commissione Whitley. I consigli d'industria (*trade boards*). Valore degli accordi realizzati dai consigli misti. Il loro sviluppo in Inghilterra. La varietà di forma e di struttura dei consigli di azienda inglesi, nel rapporto Balfour sull'industria e il commercio. I fiduciari di fabbrica in Inghilterra, durante le due guerre mondiali. Loro influenza sulla produzione di guerra. I loro rapporti con l'organizzazione sindacale e il 73.º Congresso delle *Trade Unions*. La riorganizzazione della produzione e i comitati di produzione, nel piano del ministro della produzione Lyttelton. Sviluppo dei comitati e loro azione nelle fabbriche di armamenti. Il giudizio del ministro Cripps sui risultati raggiunti.

Carattere della rappresentanza operaia agli Stati Uniti. Due periodi di essa: prima del 1933, cioè fino alla legislazione rooseveltiana, e dopo. La lotta degli imprenditori contro il sindacalismo operaio, dal 1920 al 1933. La seconda Conferenza industriale americana e i consigli di impresa. Il giudizio di Samuele Gompers. L'opinione di Alberto Thomas e di Harold Butler, rispettivamente direttore e direttore-aggiunto dell'Ufficio internazionale del lavoro, sui consigli d'impresa agli Stati Uniti. I contratti collettivi e i consigli d'industria prima del 1933. Le leggi di Roosevelt e la rappresentanza operaia. L'art. 7 a) della legge sulla ricostruzione industriale nazionale e lo sviluppo delle convenzioni collettive. La legge Wagner e la difesa della libertà sindacale. Aumento degli effettivi del sindacalismo operaio e dei sindacati d'azienda. Il movimento di John Lewis. I contratti collettivi e i comitati di fabbrica. La rappresentanza operaia e la legge Wagner (par. 9 A.) I delegati sindacali di fabbrica e le clausole arbitrali dei contratti collettivi. Il *War Labor Board* e il mantenimento della qualità di iscritti ai sindacati. Sviluppo dei comitati di fabbrica e aumento della produzione americana di guerra. L'accordo del maggio 1945 tra le Camere di Commercio degli Stati Uniti, per la Carta di cooperazione del lavoro e della direzione delle imprese. Il giudizio del presidente dell'ufficio di produzione di guerra degli Stati Uniti, sui comitati misti di fabbrica.

Storia della vertenza metallurgica del 1919-20 e delle rivendicazioni operaie sul controllo dell'industria in Italia. La tesi comunista e quella sindacale. Le commissioni interne. Origini e sviluppo. I tentativi di allargamento delle commissioni interne in consigli di fabbrica e il primitivo atteggiamento degli industriali. Il « regolamento generale » dell'assemblea generale dei metallurgici torinesi, sui compiti e le funzioni dei commissari di reparto. L'opinione di Buozzi, sull'istituzione dei consigli di fabbrica. Il progetto Baldesi. Congressi e convegni operai. Il decreto Giolitti sul controllo sindacale e il concordato sulla vertenza metallurgica. Il convegno

nazionale della FIOM e il referendum sull'ordine del giorno Buozzi. La fine dell'occupazione delle fabbriche e il manifesto della FIOM. Il discorso Giolitti del 26 settembre 1920 al Senato, sulla politica del governo nel conflitto metallurgico. L'articolo di Turati in *Critica Sociale* del 24 settembre 1920, sul controllo operaio, e il pensiero di Baldesi e di Cabiati, sulla partecipazione agli utili, come fine del controllo. Atteggiamento ufficiale dell'organizzazione industriale, contrario ai consigli di fabbrica. Progetto degli industriali sulla regolamentazione dei consigli, in ampliamento delle funzioni delle commissioni interne, e sui consigli d'industria. La commissione paritaria, istituita da Giolitti, e l'inconciliabilità dei punti di vista padronale e operaio. Il progetto della Confederazione generale del lavoro per il controllo sindacale. Le critiche padronali e il progetto della Confederazione degli industriali per un controllo di commissioni nazionali e regionali per categorie d'industria, pariteticamente composte, e per la creazione di un Consiglio generale dell'industria, di coordinamento delle commissioni nazionali di controllo, nelle questioni d'interesse generale. Il progetto della Confederazione italiana dei lavoratori (bianca) per un regime delle aziende a partecipazione e azionariato del lavoro. Critiche dell'Olgiati, nel campo cattolico, a questo progetto. Il progetto governativo e le critiche dei corpi consultivi, dei lavoratori e degli industriali.

Le cause e gli insegnamenti dell'insuccesso del controllo operaio in Italia, nel 1919-20.

L'accordo del 3 settembre 1945 tra la Confederazione industriale e la Confederazione dei lavoratori, sulle commissioni interne. Le commissioni interne italiane, secondo una pubblicazione dell'Associazione fra le Società italiane per azioni. Le commissioni interne, ieri ed oggi, secondo una pubblicazione di Luigi Uberti nei «Quaderni del Partito d'Azione».

Pag. 61

#### CAP. IV. — I CONSIGLI DI GESTIONE

Origini dei consigli di gestione. Il decreto del 17 aprile 1945 del Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, sulla soppressione della socializzazione fascista e i consigli di gestione. Numero attuale di essi. Il progetto Pesenti sui consigli di gestione e le discussioni della commissione di studio su tale questione. Le due tesi sui consigli di gestione. Obbiezioni alla tesi contraria al mantenimento dei consigli.

L'accordo Fiat del 24 febbraio 1946 sui consigli di gestione e la sua portata.

Pag. 163

#### CAP. V. — LA PARTECIPAZIONE AGLI UTILI E L'AZIONARIATO DEL LAVORO

La partecipazione agli utili e l'azionariato del lavoro. Le cause della mancata generalizzazione della partecipazione agli utili. I rapporti fra partecipazione e controllo, in un discorso alla Camera francese, del 14 dicembre 1918, del deputato socialista Alberto Thomas. La partecipazione agli utili nel 1900 e nel 1946. La partecipazione in Francia e nei paesi anglosassoni. La partecipazione in Italia e le sue prospettive. I risultati della partecipazione agli utili confermano le passate delusioni e i suoi difetti organici. Ancora dati recenti sul partecipazionismo agli Stati Uniti e in Inghilterra. L'azionariato del lavoro. Il pensiero di Giuseppe Mazzini. I casi Leclaire, Briggs e Godin. L'azionariato dopo la guerra del 1914-18. Le idee di Viviani, Ribot e di Aristide Briand. L'azionariato in Francia e in Inghilterra. Una dichiarazione di Citrine, nel 1924, al Congresso dell'Associazione britannica per l'azionariato. L'azionariato agli Stati Uniti, in uno studio del direttore aggiunto dell'Ufficio internazionale del lavoro, Harold Butler, sulle relazioni industriali negli Stati Uniti. Forme dell'azionariato. L'azionariato individuale e quello collettivo. Il progetto di Justin Godard, deputato alla Camera francese, presentato alla stessa, il 23 maggio 1912, sull'azionariato della classe operaia, e la legge Chéron sull'azionariato del

personale nelle singole aziende. La legge neo-zelandese del novembre 1924 sull'azionariato nelle imprese. Il progetto Stuttaford nell'Africa del Sud. L'azionariato sindacale e la sua attuazione nel Belgio. Le previsioni del Rutten e i suoi difetti di organizzazione nelle applicazioni avvenute. Le azioni-premio e le azioni di godimento. Le obbligazioni di lavoro. Azionariato libero e azionariato obbligatorio. Sistema della Compagnia del gas del Sud di Londra, sistema Chéron e sistema Valente o della Confederazione bianca. L'azionariato non impedisce gli scioperi. I casi Briggs e della Manifattura italiana di Ferno. Lo spirito di meschina avarizia padronale ha impedito la diffusione dell'azionariato . . . . . Pag. 171

CONCLUSIONE. — Democrazia politica e democrazia industriale, secondo il collaboratore di Sir William Beveridge, B. Seedbohm Romentree, presidente del Consiglio di Amministrazione della grande fabbrica di cioccolata Rowentree e Co., uno dei maggiori industriali inglesi. La mancata partecipazione alla gestione, causa del declino dei consigli di fabbrica e dell'inefficacia della partecipazione agli utili, in regime capitalista. In un sistema di socializzazione graduale, che ammetta perciò la continuazione dell'iniziativa privata nelle aziende di minore importanza, la partecipazione alla gestione, allo scopo di preparare la sostituzione del regime capitalista con quello dell'economia socialista, è indispensabile. L'ostacolo alla diffusione della partecipazione agli utili è soprattutto di ordine giuridico, e deriva dai principii che regolano ancora la proprietà privata. Nell'impresa attuale, non sembra possibile superarlo in altro modo, se non attraverso un azionariato sindacale, basato sulla partecipazione non solo agli utili, ma, limitatamente, anche alle perdite, e che suppone necessariamente l'esistenza di sindacati, conglobanti tutti i membri delle professioni rappresentate, in grado quindi, di provvedere all'acquisto effettivo di azioni e di far fronte ad una parte dei rischi dell'impresa, mediante contribuzioni degli iscritti, ed il finanziamento di enti, come la Cassa delle assicurazioni sociali. Sarebbe questa, nelle mani dei lavoratori, un'arma progressiva di espropriazione delle aziende non socializzate e un mezzo, da alcuni definito persino «terribile», come dal Gide, e ad ogni modo, costruttivo e pacifico, per giungere, in avvenire alla sostituzione completa del regime capitalista, dopo che i lavoratori avranno appreso a gestire le aziende. . . . . Pag. 194

Dott.ssa MARIA LUISA AMBROSINI

NUOVI ORIENTAMENTI SUL PROBLEMA  
DELLA DISOCCUPAZIONE



*Poichè nessuno è responsabile per essere nato non vi è sacrificio troppo grande da parte di coloro che possiedono più del necessario, perchè il necessario sia assicurato a tutti quelli che sono nati.*

(J. STUART MILL)

Finita la guerra, il problema su cui in tutti i paesi maggiormente si concentra l'attenzione degli economisti e degli uomini di governo, è quello della disoccupazione. Non si tratta infatti solo di riaggiustare su nuove basi le strutture economiche deviate dalle necessità belliche, ma anche di trovare il modo di assicurare per il futuro un migliore funzionamento del sistema economico ed una soddisfacente condizione di stabilità al mercato-lavoro.

Mentre nei paesi vinti, a causa delle immense rovine materiali e dello sbandamento morale e politico non è ancora possibile, nè sarebbe d'altro lato possibile, individuare un sicuro orientamento economico, nei paesi vincitori e soprattutto in Inghilterra e negli Stati Uniti ci si trova di fronte ad una profonda rivoluzione tanto nel campo delle dottrine economiche quanto in quello della politica economica. Nè può meravigliare che proprio questi paesi i quali sono stati la culla del più sfrenato individualismo ed hanno dato origine ad un fiorire di dottrine che di questo individualismo sono state l'apologia e la difesa, si orientino ora verso nuovi principi economici e sociali, in quanto sono soprattutto questi paesi che a partire dal 1929 hanno sofferto delle più violenti convulsioni economiche e di una dolorosa permanente crisi di disoccupazione.

Scopo della presente monografia è di delineare il più brevemente possibile i nuovi orientamenti nel campo del lavoro e della disoccupazione.

## INGHILTERRA

Attualmente non esiste problema di disoccupazione in Inghilterra come non è esistito durante la guerra quando tutte le forze di lavoro sono state assorbite per le operazioni belliche e per la produzione del paese. Si calcola infatti che circa 25 milioni di uomini e donne prestassero servizio nelle forze armate

e che circa l'80 % degli operai occupati nell'industria lavorassero per conto del Governo. Prima tuttavia che avesse inizio il conflitto con la Germania e precisamente nel periodo che intercorre fra la prima e la seconda guerra mondiale, l'Inghilterra ha sofferto di un persistente elevato squilibrio fra offerta e domanda di lavoro, con una percentuale di disoccupazione molto più elevata di quella conosciuta nel passato. Il Beveridge calcola infatti una percentuale media di disoccupazione del 4,8 % per gli anni che vanno dal 1883 al 1913 e del 14,2 % per gli anni che vanno dal 1921 al 1938. Negli anni di depressione ciclica, come il 1931 e il 1932, tale media è salita rispettivamente al 21 % e 22 %. La disoccupazione quindi nel periodo che intercorre fra le due guerre ha assunto in questo paese carattere di particolare gravità, presentandosi non solo come un problema di disoccupazione ciclica e di disorganizzazione del mercato di lavoro, ma come un problema di generale e persistente debolezza della domanda del lavoro in confronto dell'offerta.

### **Il pensiero del Keynes e del Beveridge.**

E' naturale che un tale fenomeno e la profonda depressione morale ed economica che lo hanno accompagnato, siano stati oggetto di studi ed analisi da parte degli economisti e che molti progressi siano stati fatti nello sviscerarne le cause. Ne è risultato una specie di rivoluzione in quelle che sono state considerate per il passato le teorie fondamentali della disoccupazione. Mentre non è evidentemente possibile di analizzare in dettaglio queste nuove correnti, è tuttavia necessario ricordare nella forma più schematica il pensiero del Keynes e quello del Beveridge, sia per il fermento di studi e di teorie a cui hanno dato origine, sia per l'influenza esercitata sulla politica del Governo inglese.

Il Keynes, come è noto, ha concentrato la sua attenzione sui rapporti che intercorrono tra risparmi ed investimenti. Il grado di occupazione di un paese dipende dalla spesa complessiva, distinta in spese di consumo e di investimento del paese stesso. Tutto quanto viene speso per il consumo è fonte di lavoro: quello che viene risparmiato si traduce in lavoro solo nel caso che venga investito in beni produttivi come in miglioramenti di impianti tecnici, in macchinari, nella costruzione di fabbriche o nell'acquisto di riserve di materie prime, mentre non offre lo stesso risultato qualora venga investito in azioni ed in titoli. In una economia di mercato non pianificata, non si può assumere come postulato che esistano forze sufficienti a garantire — mediante il loro automatico funzionamento — un equilibrio tale fra spese di consumo e spese di produzione.

da assicurare il pieno assorbimento delle forze-lavoro. Il fatto che la decisione di risparmiare e la decisione di investire vengono prese da diverse categorie di persone in diversi periodi e per diversi motivi, può provocare degli squilibri di lunga durata ed una forte, persistente massa di disoccupazione. L'analisi del Keynes attacca allora e distrugge la teoria tradizionale dell'armonico e progressivo sviluppo del sistema capitalistico assicurato dal saggio dell'interesse, che avrebbe appunto la funzione di mantenere in equilibrio risparmi ed investimenti, domanda ed offerta di lavoro. Distrugge anche la tradizionale teoria della disoccupazione, sostenuta ancora in tempi recenti del Pigou e da altri valenti economisti, la quale fa dipendere il grado di occupazione unicamente dal livello dei salari, negando che vi possa essere una prolungata disoccupazione quando il saggio dei salari sia sufficientemente elastico da garantire, mediante riduzioni, l'assorbimento delle forze disoccupate. Secondo il Keynes invece, vi può essere disoccupazione dovuta a cronica deficienza della domanda di lavoro, come pure disoccupazione dovuta a fluttuazioni della domanda ed a frizione. La domanda complessiva di lavoro e l'offerta non vengono automaticamente mantenute in equilibrio nè dal saggio dell'interesse nè da manipolazione dei salari. Altri punti particolarmente interessanti della teoria del Keynes sono quelli dove nega il valore sociale del risparmio per se stesso, intaccando così una delle principali giustificazioni sociali della grande ineguaglianza della ricchezza e quelli dove dimostra la necessità che il consumo complessivo del paese venga accresciuto ad un ritmo più elevato degli investimenti allo scopo di impedire un eccessivo risparmio.

Le dottrine del Keynes ed il suo nuovo orientamento nello studio del problema della disoccupazione hanno esercitato una influenza di fondamentale importanza nello sviluppo delle idee del Beveridge. Nei suoi primi studi e rapporti ed ancora nel suo libro sulla disoccupazione del 1930 (*Unemployment. A Problem of Industry*) Beveridge aveva confutato il principio che la domanda complessiva di lavoro potesse non svilupparsi in relazione all'offerta ed aveva ristretto le cause della disoccupazione, alla fluttuazione della domanda stagionale e ciclica, ed alla disorganizzazione del mercato lavoro. Per eliminare la disoccupazione occorre allora porre rimedio alla disoccupazione causale e mitigare le fluttuazioni cicliche — considerate come un fenomeno monetario — mediante una adeguata politica monetaria. La rivoluzione del pensiero economico provocata dal Keynes, unitamente alla severa depressione inglese negli anni che intercorrono tra le due guerre mondiali hanno portato il Beveridge, nei tempi più recenti, ad ammettere che

oltre alle cause accennate vi fosse un'altra causa fondamentale di disoccupazione ossia una cronica o quasi cronica deficienza nella domanda complessiva di lavoro e che l'alta percentuale di disoccupazione in Inghilterra non fosse dovuta semplicemente al declino del commercio estero, ma ad un permanente sfavorevole funzionamento dell'economia di mercato. Di qui la necessità di nuove misure per risolvere il problema della disoccupazione e ridurla ad un minimo: tali misure devono essere dirette ad assicurare sufficiente stabile domanda per i prodotti dell'industria; a dirigere la domanda nelle zone dove vi è abbondanza di lavoro; ad organizzare il mercato di lavoro e facilitare lo spostamento delle forze di lavoro in accordo con la domanda. I mezzi che l'Inghilterra deve usare per perseguire questo triplice fine ed attuare così una politica di « piena occupazione », sono esposti nel suo recente libro *Full Employment in a free Society*, caldo di umanità e ricco di esperienza e di tecnica economica. Come lo stesso titolo esprime, le misure proposte sono tali da salvaguardare le libertà fondamentali dei cittadini. Fra tali libertà il Beveridge non include però il diritto della proprietà privata dei mezzi di produzione, tale diritto essendo usufruito solo da una cerchia di persone ristretta in confronto alla massa della popolazione. L'esperienza soltanto potrà dimostrare se una politica di « piena occupazione » possa o no essere perseguita con successo conservando l'impresa privata. Nel caso che non fosse possibile si dovrà senz'altro abolire questo diritto.

Il pensiero fondamentale del Beveridge può essere così riassunto. Il grado dell'occupazione dipende dalla spesa, ossia in altre parole dall'acquisto dei prodotti dell'industria. Quando la disoccupazione aumenta, questo significa che la spesa diminuisce e quando invece la disoccupazione si riduce, significa che la spesa complessiva si accresce. Per ottenere una condizione di « piena occupazione » occorre soprattutto che la spesa complessiva sia mantenuta ad un livello tale da assorbire quella produzione industriale che è necessaria per sfruttare completamente le forze lavoratrici del paese. Deve essere per il futuro compito dello Stato — qualunque partito sia al governo — di assicurare una adeguata spesa complessiva e quindi proteggere il cittadino da una disoccupazione in massa. A questo fine occorre che venga elaborato ed attuato un programma di spese a lungo termine, con diritto di priorità alle spese sociali più urgenti. Per l'attuazione di tale politica il principale strumento che si impone è un nuovo tipo di Bilancio che deve essere usato per influenzare non solo la spesa pubblica intrapresa direttamente dallo Stato o dalle autorità pubbliche — ma anche quella privata. Quantunque infatti lo Stato in una

libera società non cerchi di controllare la spesa dei cittadini privati per quanto riguarda l'ammontare e la direzione, può tuttavia influenzarla mediante le imposte ed altre forme di politica fiscale. Le caratteristiche del nuovo tipo di bilancio sono due: in primo luogo non dovrà limitare il suo campo alla finanza pubblica ma dovrà prendere in considerazione anche il reddito e la spesa della comunità nell'insieme: in secondo luogo dovrà accettare come un dato di fatto l'entità delle forze lavoratrici del paese a disposizione (*man-power*) e dovrà regolare le spese secondo tale dato di fatto e non secondo le risorse finanziarie. Nel compilare il bilancio, il Ministero, dopo aver calcolato l'ammontare prevedibile delle spese dei privati cittadini in beni di consumo ed in investimenti — naturalmente in condizione di « pieno impiego » — dovrà proporre una spesa pubblica sufficiente a garantire, unitamente alla spesa privata, quella determinata condizione ossia l'impiego di tutte le forze lavoratrici del paese. Un programma a lungo termine di spesa pianificata deve naturalmente adattarsi continuamente alle variabili condizioni del bilancio annuale.

Oltre al problema di regolare la spesa complessiva del paese in relazione alle forze di lavoro e a disposizione, in modo da assicurare una condizione di « pieno impiego », il Beveridge attacca anche a fondo il problema di controllare la locazione dell'industria e di assicurare l'organizzata mobilità delle forze-lavoro. Nè gli sfuggono le implicazioni internazionali della sua politica. Non è possibile esaminare anche questa parte del lavoro. Un solo punto è necessario ancora mettere in rilievo. Nelle sue conclusioni il Beveridge è stato guidato dall'esperienza dell'economia di guerra e dai magnifici risultati ottenuti dal Governo con la sua domanda illimitata di beni di produzione: non solo la disoccupazione è scomparsa, ma la produzione, calcolata secondo i prezzi del 1938, è aumentata da lire sterline 4.360 milioni nel 1938 a lire sterline 5.700 milioni nel 1942, vale a dire del 30% ossia circa di un terzo. L'esperienza della guerra conferma quindi la possibilità di assicurare « pieno impiego » socializzando la domanda senza socializzare la produzione. Bisogna allora in tempo di pace — sia pure con minori sacrifici, soprattutto delle libertà individuali — riprodurre le stesse condizioni degli anni di guerra allo scopo di condurre una lotta contro il Bisogno e la Miseria non meno importante della lotta sostenuta contro la Germania.

Il rapporto del Beveridge *Full Employment* segue in ordine cronologico quello sulle Assicurazioni Sociali di cui ci occuperemo in seguito trattando della politica del Governo — in quanto è stato incorporato nelle sue linee fondamentali nel

progetto di Legge sulle Assicurazioni Sociali ora in via di discussione. A differenza però del Rapporto sulle Assicurazioni Sociali che è stato richiesto dal Governo, questo nuovo lavoro sulla disoccupazione pur rappresentando un ulteriore sviluppo ed elaborazione delle idee precedentemente espresse, è frutto di una iniziativa personale dell'Autore. Il suo punto di vista è fondamentalmente diverso da quello del Governo, non tanto per l'analisi del problema quanto per i mezzi da adottare per realizzare una politica di « pieno impiego ».

### La politica del Governo.

La politica del Governo inglese nel campo del lavoro e dell'occupazione è basata su due principi fondamentali:

a) fare in modo, mediante un complesso schema di assicurazioni sociali, che ogni individuo il quale lavori quando gli è possibile e paghi determinati contributi di assicurazione, abbia un reddito sufficiente per lui e per la sua famiglia a garantirgli una esistenza sana, anche quando per qualsiasi motivo, non possa lavorare e guadagnare;

b) mantenere il grado di occupazione del paese ad un livello elevato e stabile ed assumersi la responsabilità di una simile politica.

La legge sulle assicurazioni sociali ora in attuazione rappresenta la realizzazione del primo principio. Il Libro Bianco «*Employment Policy*» delinea nei punti fondamentali la politica che il Governo intende seguire allo scopo di evitare una disoccupazione di massa. Entrambi i documenti vengono ora brevemente esaminati.

*Assicurazioni Sociali e servizi affini.* — Il nuovo piano per le assicurazioni sociali esposto nella Legge delle Assicurazioni Sociali (*National Insurance Bill*) del 25 gennaio 1946 che è una rielaborazione con modifiche di non vitale importanza dello schema Beveridge, è il frutto organico ed estensivo di provvedimenti e di istituzioni che si sono venuti maturando in Inghilterra negli ultimi 40 anni. Ad eccezione infatti della Legge per i poveri che data dall'epoca della Regina Elisabetta (*Poor Law*) la legislazione operaia ebbe inizio con la Legge per la Retribuzione Operaia (*Workmen's Compensation Act*) del 1897, che limitata dapprima ad un ristretto numero di occupazioni fu generalizzata nel 1906. L'assicurazione sanitaria obbligatoria ebbe inizio nel 1912. La prima legge sulle pensioni gratuite previo un accertamento delle risorse all'età di 70 anni, fu introdotta nel 1908. Nel 1925 si ebbe la legge per le pensioni soggette a contributo per la vecchiaia, per le vedove e gli orfani.

L'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione fu introdotta nel 1912; era all'inizio di carattere sperimentale, limitata a quattro industrie, pagava 7 scellini alla settimana per 15 settimane all'anno e nulla per i dipendenti, venne poi gradualmente estesa cosicchè nel 1920 copriva 11 milioni di lavoratori e nel 1938 ben 15 milioni. Sussidi per i dipendenti cominciarono ad essere pagati dal 1921. Ma con la forte percentuale di disoccupazione di cui soffrì dopo la guerra del 1914, l'Inghilterra, non potè ugualmente evitare un acuto stato di miseria e di malessere tra le classi lavoratrici in quanto i loro membri esaurivano i loro sussidi senza poter trovare lavoro. Ed il governo che era in questo periodo privo di iniziativa e attendeva come unica soluzione al problema un ritorno alla prosperità, continuò allora a pagare sussidi ai disoccupati oltre il termine stabilito dalle assicurazioni. Così i disoccupati poterono tirare innanzi senza far ricorso alla assistenza dei poveri (*poor relief*) fino alla crisi del 1931, quando il governo ridusse i sussidi di disoccupazione di quelle classi di lavoratori che avevano esaurito la loro assicurazione e ne affidò l'amministrazione alle autorità preposte alla Legge per i Poveri, le quali però pretendevano un accertamento delle risorse economiche di ogni richiedente. Nell'estate del 1932 vi erano 1.345.000 disoccupati che percepivano sussidi dalle assicurazioni, 1.018.000 percepivano sussidi dallo Stato avendo provato la povertà delle loro condizioni, altri 140 mila ricevevano sussidi di indigenza e circa 485.000 erano disoccupati, ma si rifiutavano di sottoporsi alla umiliazione delle investigazioni per l'accertamento delle loro condizioni economiche e non percepivano sussidi quantunque ne avessero bisogno. Dopo un periodo di grande amarezza e confusione una speciale agenzia dello Stato, l'*Unemployment Assistance Board* cominciò ad amministrare nel gennaio 1935 tutti i sussidi di Stato per la disoccupazione — cioè quei sussidi che venivano pagati a coloro che avevano esaurite le loro assicurazioni — addossandosi quindi il compito che era stato già affidato alle Autorità preposte alla Legge per i Poveri. Sensibili e soddisfacenti miglioramenti furono introdotti con i nuovi metodi.

Nello stesso periodo, con l'espansione delle assicurazioni sociali ed addentellandosi ad esse in vari punti, si è sviluppata l'assistenza medica, specialmente negli ospedali ed in istituzioni consimili, assistenza all'infanzia sin dalla prima età ed un vasto numero di assicurazioni volontarie per caso di morte e di altre contingenze.

Tali in breve i provvedimenti britannici di protezione sociale prima della legislazione ora in corso, provvedimenti che per numero e per l'entità dei sussidi pagati ponevano l'Inghil-

terra all'avanguardia. Il servizio di assistenza alla disoccupazione era infatti probabilmente il migliore del mondo: meno soddisfacenti le cose per quanto riguardava l'assistenza medica, l'assistenza alla maternità ed i sistemi dei compensi agli operai. Soltanto la Nuova Zelanda, l'Unione Sovietica e la Germania, dove i nazisti avevano ereditato le assicurazioni sociali dai governi precedenti, potevano reggere il paragone. E' interessante notare come l'Inghilterra debba il suo sistema moderno di assicurazioni sociali all'iniziativa di due suoi Ministri, Lloyd George e Winston Churchill, rispettivamente per l'introduzione della assicurazione sanitaria obbligatoria e di quella per la disoccupazione. Già nel 1909 Churchill dichiarava infatti « se io dovessi riassumere l'immediato futuro di una politica democratica in una parola, io direi: « Assicurazione ». Si deve anche accennare ai forti ostacoli posti allo sviluppo di tale legislazione da quelli che sono stati definiti in Inghilterra i Borboni dell'individualismo. Per essi i compensi agli operai significavano « socialismo », la pensione vecchiaia « comunismo » mentre le refezioni scolastiche e l'assistenza medica erano una corruzione della vita familiare ed un indebolimento delle responsabilità dei genitori.

Quantunque il sistema di protezione sociale inglese fosse, all'inizio della seconda guerra mondiale, migliore di qualsiasi altro che esistesse altrove, presentava tuttavia serie deficienze dovute al suo accelerato e discontinuo sviluppo. Ogni problema era stato infatti trattato separatamente, senza tener conto di tutte le questioni affini che si riconnettevano: troppa gente era allora esclusa dalle assicurazioni, i principali bisogni-base non erano coperti, i sussidi, all'infuori di quelli per la disoccupazione, erano troppo bassi e troppo brevi in durata. Si lamentava inoltre un eccesso di commercialismo e di sperpero, di complicazione e di confusione.

Una ricostruzione fondamentale di tutti i servizi che mirano a garantire una sicurezza di reddito, così da formare un sistema unito che funzioni efficacemente, è stata intrapresa dal Beveridge su richiesta del Governo britannico nel 1941. Il rapporto veniva pubblicato nel dicembre 1942 e rappresenta una svolta fondamentale nella storia sociale dell'Inghilterra, con conseguenze di lunga portata per tutto quanto il sistema economico e forse politico, conseguenze che solo in seguito potranno essere valutate. Più che specificare i provvedimenti del piano — che verranno del resto riassunti brevemente in un secondo tempo con l'analisi della Legge delle Assicurazioni Sociali — è interessante per noi penetrare nello spirito del progetto il quale non è un semplice schema assicurativo, ma pone le

linee fondamentali di una nuova politica sociale diretta a liberare per sempre le classi meno abbienti inglesi dall'assillo del bisogno e da tutte quelle miserie morali e materiali che accompagnano normalmente interruzione di guadagno e di lavoro. Partendo dalla convinzione che già prima della guerra, la povertà avrebbe potuto essere eliminata in Inghilterra mediante una migliore redistribuzione del reddito non solo delle classi abbienti ma anche di quelle lavoratrici, il Beveridge ritiene che sia necessaria per abolire il Bisogno una doppia redistribuzione del reddito per mezzo delle assicurazioni e per mezzo delle altre misure di assistenza che tengano conto dei bisogni delle singole famiglie. Da ampie inchieste sulle cause del Bisogno, ossia sulle circostanze per cui, negli anni precedenti la guerra, famiglie ed individui mancavano dei mezzi necessari per garantirsi un sano tenore di vita, è risultato che dal 75 % all'85 % dei casi il Bisogno nasce dalla interruzione o dalla perdita delle capacità di guadagno e nel rimanente 25 o 15 % dei casi è dovuto alla mancanza di proporzione fra il guadagno e le necessità in rapporto al numero dei familiari.

Secondo il progetto delle Assicurazioni Sociali, che forma la principale caratteristica del piano, ogni cittadino in età lavorativa verrà classificato per contribuire alla protezione di cui abbia bisogno. Ciascuno sarà coperto per tutti i bisogni mediante un singolo contributo settimanale. Tutti i principali sussidi in contanti per disoccupazione, invalidità e vecchiaia, dovranno continuare fino a quando duri il bisogno, senza accertamento delle condizioni economiche, e verranno prelevati da un Fondo di Assicurazioni Sociali formato con i contributi pagati dagli assicurati, dai datori di lavoro se vi sono e dallo Stato. In questo modo l'Assicurazione Sociale è basata sul principio del beneficio in reciprocità di un contributo e sul principio del conglobamento dei rischi, distinguendosi in questo dalle assicurazioni volontarie. E' obbligatoria, in altri termini, una assicurazione statale, nuovo tipo di istituzione umanitaria che differisce sia dai precedenti sistemi per la prevenzione od alleviamento dell'indigenza, sia da quelli per l'assicurazione volontaria.

Le Assicurazioni Sociali devono mirare alla garanzia di un reddito minimo necessario per la sussistenza. A questo scopo occorre garantire al lavoratore un reddito sufficiente non solo nei periodi in cui sia privato di un guadagno per disoccupazione od invalidità, ma anche durante il periodo lavorativo. Un minimo nazionale per famiglia, qualunque sia il numero dei familiari, non può essere garantito con un sistema di salari i quali necessariamente devono essere basati sulla capacità produttiva del lavoratore e non sul numero dei familiari. Occorrono allora prov-

videnze dirette per il mantenimento della prole a carico, con pagamento dei sussidi ai genitori o chi per essi. Tali sussidi devono essere concessi solo come aiuto e non per togliere loro ogni responsabilità finanziaria: devono essere pagati per tutti i figli eccetto che per il primo — quando il genitore responsabile è occupato — e per tutti i figli quando è disoccupato. Oltre ai sussidi in contanti si devono concedere sussidi in natura, come latte gratuito e refezioni scolastiche nelle scuole primarie e secondarie. Il finanziamento dei sussidi infantili non deve essere prelevato dal Fondo Assicurazioni, ma deve essere sopportato interamente dallo Stato per mezzo delle imposte. Occorrono infine estesi servizi sanitari, di convalescenza e di riadattamento al lavoro.

Un sistema di Assicurazioni Sociali soddisfacenti implica inoltre che il grado di occupazione venga tenuto ad un alto livello, ossia non si abbia disoccupazione in massa. Occorre allora che lo Stato usi tutti i suoi poteri per garantire a ciascuno, anche se non una assoluta continuità di lavoro, almeno una seria possibilità di trovare una occupazione produttiva.

Per concludere, il piano di protezione sociale come è stato concepito dal Beveridge si basa, come abbiamo visto, sull'assicurazione sociale e sull'assistenza nazionale. L'assicurazione sociale significa provvedere a pagamenti in contanti condizionati ai contributi obbligatori fatti antecedentemente dagli assicurati o da chi per essi, indipendentemente dalle risorse personali dell'individuo al momento della richiesta. L'assistenza nazionale significa provvedere sussidi in contanti valutati secondo le condizioni individuali e indipendentemente dai contributi anteriori. Tali sussidi devono venire pagati dall'Erario. In virtù di tale progetto i cittadini in età lavorativa contribuiranno al piano di protezione sociale in due modi: con un contributo di assicurazione, uniforme per tutti, indipendentemente dalle risorse individuali e che provvederà uniformi quote di benefici, con le imposte dirette proporzionate ai loro mezzi. Pone infine sullo Stato la grave responsabilità di garantire un sistema economico che assicuri una piena occupazione.

Ampliamente discusso in Parlamento nel febbraio 1943, il piano Beveridge formò in seguito oggetto di studio e di elaborazione da parte degli esperti del Governo di Coalizione e di quello Laburista. Il progetto di Legge delle Assicurazioni Sociali del 25 gennaio ora in via di discussione rappresenta una rielaborazione da parte del Governo Laburista dello schema Beveridge e del Libro Bianco sulle Assicurazioni Sociali del governo di coalizione, con alcune importanti modificazioni per quanto riguarda l'applicazione del piano stesso. Il progetto comprende tutti, senza eccezioni: ricco o povero, datore o prestatore di lavoro, lavoratore

indipendente e non lavoratore, coniugato o no, vecchio o giovane, uomo, donna o ragazzo. La popolazione viene classificata, non in relazione al reddito di ciascuno ma al suo modo di vita ed ai suoi bisogni, in sei categorie — lavoratori dipendenti, lavoratori indipendenti, casalinghe, altri in età lavorativa (che non guadagnano) fanciulli, vecchi sopra l'età lavorativa ritirati dal lavoro — che differiscono sia in riguardo ai soccorsi di cui ciascun appartenente ha bisogno, sia in riguardo ai contributi che deve versare per ottenerli.

Le principali prestazioni garantite dalle Assicurazioni Sociali ed il loro ammontare settimanale sono: *Indennità di malattia e di disoccupazione*, 26 scellini con 16 scellini per una persona a carico e 7 scellini e 6 denari per il primo figlio (per gli altri figli provvedono i sussidi infantili che vengono pagati sempre, indipendentemente dal fatto che il capo di famiglia sia occupato o disoccupato, e che sono a carico dello Stato); *Pensioni di vecchiaia* 26 scellini; *Sussidi e pensioni di vedovanza* 36 scellini; *Sussidi di tutela per orfani* 12 scellini; *Sussidi di maternità* 36 scellini; *Premi di maternità* 4 lire sterline; *Sussidi per morte* 20 lire sterline.

Le principali quote di contributo sono: *Uomini sopra i 18 anni* (lavoratori dipendenti) 4 scellini e 7 denari; *Datore di lavoro* 3 scellini e 10 denari; *Lavoratore indipendente* 5 scellini e 9 denari; *Non lavoratore* 4 scellini e 8 denari. I contributi delle donne e degli uomini sotto i 18 anni sono leggermente inferiori.

Il pagamento viene fatto con un unico contributo settimanale per ogni contribuente, mediante una sola marca da applicare su una unica tessera di assicurazione.

Non è naturalmente possibile fare un esame dettagliato delle varie prestazioni, come pure delle regole che determinano il pagamento dei singoli contributi. Tale compito verrà probabilmente assunto dalla Sottocommissione per la Previdenza Sociale. E' chiaro tuttavia che le Assicurazioni Sociali coprono i bisogni fondamentali di un individuo per tutto il periodo della sua vita, dalla nascita alla morte. Un uomo occupato di età superiore ai 18 anni, per dare un esempio, mediante un pagamento settimanale di 4 scellini e 7 denari avrà diritto ad una indennità di malattia, indennità di disoccupazione e pensione di vecchiaia, tutte ad una unica quota di 26 scellini alla settimana, servizi medici come definiti dalla Legge sulla Salute Pubblica (*National Health Bill*) e sussidi per morte. Il contributo del datore di lavoro sarà di 3 scellini e 10 denari alla settimana e quello dello Stato 2 scellini e un denaro. Le persone poi che sono in età lavorativa, ma non occupate in un lavoro retribuito, riceveranno tutti questi benefici eccetto quelli di disoccupazione e di invalidità.

Per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione che più di-

rettamente ci interessano, viene abolito il controllo sulle risorse economiche. Un uomo disoccupato il quale abbia esaurito il suo sussidio, che lo può coprire per un periodo che va dal 7 ai 12 mesi, può far ricorso al Tribunale locale il quale a sua volta ha la facoltà di raccomandare la continuazione del sussidio a quota normale. Il Tribunale emetterà la sua decisione non basandosi sulle possibilità economiche dell'individuo, ma in base al criterio industriale delle possibilità di lavoro e della volontà di lavorare. Il Governo che si assume ora così diretta responsabilità per il lavoro ritiene che i costi di assicurazione che derivano da una disoccupazione a lungo termine non devono cadere sul Fondo di Assicurazione ma sullo Stato. Il costo di quello che viene definito « sussidio esteso » sarà allora sopportato dal Tesoro.

Il Ministero delle Assicurazioni Nazionali avrà per legge la possibilità di variare le quote di contributo in relazione all'andamento economico, come mezzo per stabilizzare il grado di occupazione. Si pensa che una riduzione di 6 denari nel contributo degli uomini occupati aumenterebbe il potere di acquisto della Nazione di 25 milioni di sterline.

Accanto alla Legge sulle Assicurazioni Sociali è stato preparato dal Governo il *National Health Bill* che provvede per un esteso servizio sanitario nazionale di assistenza medica; il *Family Allowance Act* che provvede a carico dello Stato e sulle entrate fiscali a refezioni scolastiche, a distribuzione di latte gratuito ed a un assegno di 5 scellini alla settimana per ogni figlio eccettuato il primo, e l'*Industrial Injuries Bill*.

Il fabbisogno derivante dallo schema di Assicurazioni Sociali è stimato a 452 milioni di sterline nel 1949 — previsto come primo anno di applicazione — aumentando a 462 milioni di sterline nel 1950 ed a 496 milioni di sterline nel 1955. La quota a carico del Tesoro sarà di 118 milioni di sterline nel 1949, 122 milioni di sterline nel 1950 e 143 milioni di sterline nel 1955. Il Tesoro dovrà anche sopportare gli oneri derivanti dalla Legge per i Sussidi familiari (60 milioni di sterline) che comincerà ad avere applicazione il 6 agosto 1946 nonchè gli oneri dell'assistenza nazionale e la maggior parte di quelli del servizio salute pubblica.

Le Assicurazioni Sociali saranno amministrate dal Ministero della Assicurazione Nazionale. Due nuovi fondi saranno stabiliti: il *National Insurance Fund* e il *National Insurance (Reserve) Fund*.

*Politica di « Full Employment »* — La politica del Governo britannico per risolvere in modo definitivo e duraturo il problema della disoccupazione è definita nel libro bianco « *Employment Policy* » del maggio 1944. Esso rappresenta nella sua brevità

---

una pietra miliare nella storia politica ed economica dell'Inghilterra. Viene infatti annunciato in forma ufficiale che il « Governo accetta come uno dei suoi principali scopi e responsabilità il mantenere dopo la guerra l'occupazione ad un livello elevato e stabile » Un paese — dichiara — non può soffrire di disoccupazione se si riesce ad impedire una riduzione nella domanda complessiva dei suoi beni e dei suoi servizi: in altre parole questo significa la necessità che venga adottata una politica per mantenere la spesa complessiva. In questo modo il Governo accetta il principio accolto oggi dalla maggior parte degli economisti che il livello dell'occupazione dipenda dalla spesa, e ripudia al tempo stesso la politica ortodossa che ha dominato fino ai tempi più recenti il Tesoro inglese, che lo Stato mediante prestiti e spese non possa migliorare in modo permanente il livello dell'occupazione.

Il Governo si preoccupa dei tre principali tipi di disoccupazione che possono minacciare l'Inghilterra:

1) disoccupazione che può derivare dal passaggio da una economia di guerra ad una economia di pace;

2) disoccupazione tecnologica dovuta ad un temporaneo o permanente declino di una industria o di un gruppo di industrie a seguito di mutamenti tecnici, mutamenti di moda od inasprimento della concorrenza estera. Una disoccupazione di questo genere è stata una caratteristica della vita economica del paese fra le due guerre. Le industrie colpite erano soprattutto industrie di esportazione come il cotone ed il carbone ed alcune industrie pesanti che erano state fortemente ingrandite durante la guerra del 1914. Interi località definite « zone di depressione » sono state colpite da questo flagello;

3) disoccupazione ciclica.

Per quanto riguarda il passaggio da una economia di guerra a una economia di pace il Governo prevede soprattutto i seguenti pericoli: che si possano verificare ingorghi da disoccupazione qualora il sistema industriale non si adatti abbastanza rapidamente alla produzione di pace; che la domanda possa superare l'offerta e creare un movimento inflazionistico dei prezzi; che la produzione civile si possa orientare verso rami sbagliati dal punto di vista dell'interesse nazionale. Si propone allora di assistere le industrie belliche secondo le condizioni del mercato lavoro, assicurando lavoro e materie prime per i più urgenti bisogni civili, continuando una politica di controllo dei prezzi di razionamento, controllando l'uso del capitale e la direzione degli investimenti. L'attenzione del Governo è anche concentrata sulla necessità dell'esportazione. La produzione per il mercato nazionale deve essere diretta in primo luogo a soddisfare le necessità essenziali della

vita civile, mentre deve venire sacrificata la produzione dei beni di lusso per il consumo nazionale.

La disoccupazione strutturale sarà combattuta sia influenzando la scelta delle località per nuove imprese industriali in modo da modificare la struttura di zone particolarmente vulnerabili (rapporto Barlow), sia eliminando quegli ostacoli che si frappongono al trasferimento dei lavoratori da una zona ad un'altra e da una occupazione ad un'altra. I lavoratori verranno allora incoraggiati a seguire corsi di avviamento professionale in quei rami ove soprattutto vi è richiesta di mano d'opera, e riceveranno durante il periodo di avviamento sussidi superiori ai sussidi di disoccupazione, ma inferiori ai salari che percepirebbero qualora fossero effettivamente impiegati. Indennità di trasferimento e facilitazioni nel trovare alloggio a condizioni convenienti verranno inoltre concesse a quei lavoratori che si spostassero da una zona ad un'altra.

E' soprattutto sulla disoccupazione ciclica che il Governo concentra la sua attenzione e mostra ferma volontà di battere vie nuove. Riconosce infatti l'instabilità della vita economica, evidente in particolar modo nel periodo che intercorre fra le due guerre mondiali, e si assume la responsabilità di regolare per il futuro l'andamento della stessa vita economica e di intervenire ai primi sintomi di una depressione. Non è infatti possibile che il Governo si disinteressi delle fluttuazioni cicliche, essendosi dimostrata in pratica la fallacia della teoria secondo cui ogni depressione economica ha automaticamente in se stessa le forze della ripresa.

Per combattere la disoccupazione ciclica occorre soprattutto impedire che la spesa complessiva dei beni e dei servizi cada ad un livello tale da procurare disoccupazione, e mantenere al tempo stesso una certa stabilità nel movimento dei salari e dei prezzi.

I più seri ostacoli che si frappongono ad una stabilizzazione della spesa complessiva risiedono principalmente nel fatto che quegli elementi della spesa complessiva che fluttuano di più, investimenti privati e bilancia estera, sono anche gli elementi più difficili a controllare. I principi guida della politica del Governo per mantenere la spesa complessiva saranno: esportare molto più di prima della guerra in modo da evitare una bilancia commerciale sfavorevole; evitare il più possibile le oscillazioni delle spese private; regolare secondo piani prestabiliti gli investimenti pubblici sia per quanto riguarda l'ammontare sia per quanto riguarda il periodo in cui devono essere posti in esecuzione, in modo da compensare inevitabili fluttuazioni negli investimenti privati; essere pronto ad arginare il declino delle spese di consumo che segue

normalmente come reazione secondaria una caduta degli investimenti privati.

Per quanto riguarda gli investimenti privati, il Governo riconosce che il volume di essi è influenzato dal movimento del saggio dell'interesse, e si propone alla fine della guerra una politica di moneta a buon mercato, come pure si propone di influenzare gli investimenti; alti saggi di interessi sembrano essere più efficaci nel prevenire eccessivi investimenti in periodi di prosperità, che bassi saggi di interesse nell'incoraggiare investimenti in periodi di depressione. Il Governo si propone allora di influenzare gli investimenti incoraggiando le imprese a regolare le loro spese di capitale nel quadro di una politica generale di stabilizzazione.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, essi devono essere usati direttamente come strumento di politica di occupazione e di stabilizzazione. Gli investimenti del Governo centrale e delle autorità locali — solo una piccola parte degli investimenti è compiuta dal Governo, la maggior parte lo è dalle autorità locali — dovranno essere intensificati in periodi di depressione e contratti in periodi di ripresa. Il Governo centrale assisterà finanziariamente le autorità locali accordando prestiti quanto i lavori che saranno fissati in un piano quinquennale approvato dal Ministero di competenza, dovranno venire accelerati e restringendo tali facilitazioni quando dovranno venire rallentati.

Secondariamente il Governo intende di agire sulle spese di consumo. Il principale metodo proposto è di variare le quote dei contributi di assicurazione in relazione con le condizioni commerciali e quindi accrescere o restringere il potere di acquisto dei consumatori secondo che le condizioni del momento richiedano. Il fondo delle Assicurazioni Sociali dovrebbe allora essere in pareggio non ogni anno ma ogni determinato numero di anni. Si stabilirebbe cioè una quota base di contributo — calcolata secondo un livello medio di disoccupazione — mentre la quota effettiva dovrebbe eccedere la quota base nei periodi in cui la disoccupazione cade sotto il livello medio ed essere proporzionatamente ridotta quando la disoccupazione supera tale media. Se l'esperienza dovesse poi dimostrare che le variazioni dei contributi di assicurazione sociale non bastano da sole a mantenere un livello di occupazione sufficientemente stabile e che altre misure fossero necessarie per accrescere il consumo, verrà studiata la possibilità di imporre in periodi di prosperità una tassazione superiore alle necessità del bilancio per una determinata annualità: l'attivo verrà considerato come un credito da essere restituito ai contribuenti in periodi avversi. Può anche essere studiata la possibilità del-

l'acquisto da parte del Governo di determinati tipi di beni di consumo.

Viene in ultimo fermamente dichiarato che nessuna delle proposte contenute nel Libro Bianco è tale da portare ad un deficit nel Bilancio nazionale negli anni di ridotta attività commerciale. Il Governo infatti afferma che mentre la politica proposta può intaccare l'equilibrio del Bilancio in un anno determinato, qualora sia proiettata in un periodo più lungo mantiene fermo il principio che il Bilancio debba essere mantenuto in pareggio.

Il Governo intende infine di creare su basi permanenti un Ufficio Studi Centrale di modeste proporzioni con esperti incaricati di misurare ed analizzare le oscillazioni economiche e di sottomettere i loro risultati e pareri ai Ministri di competenza.

Queste sono le misure di carattere nazionale che il Governo intende di seguire. Rimane naturalmente il problema dell'esportazione. La responsabilità e l'iniziativa per accrescere l'esportazione debbono rimanere innanzi tutto affidate all'industria privata, la quale durante il periodo bellico ha saputo migliorare la sua tecnica ed efficienza in modo sorprendente. Il sistema fiscale a sua volta verrà usato per stimolare lo sviluppo delle ricerche industriali e facilitare la modernizzazione degli impianti industriali, del macchinario e delle fabbriche. Il Governo inoltre coopererà attivamente con altre Nazioni per ristabilire dopo lo sconquasso della guerra buone condizioni economiche generali ed iniziare una progressiva espansione commerciale. La Carta Atlantica, l'Accordo di reciproco Aiuto con il Governo degli Stati Uniti d'America — avente come scopo primo l'espansione, mediante misure di carattere nazionale ed internazionale della produzione e dell'occupazione, del consumo e dello scambio — e l'adesione alle proposte della Conferenza delle Nazioni Unite di Hot Springs del 1943, dimostrano la volontà del Governo in proposito.

Le direttive che il Governo inglese si propone di seguire per attuare una politica di pieno sfruttamento delle forze umane di lavoro, esprimono la sua volontà di battere vie nuove nella soluzione del fondamentale problema della disoccupazione. Inoltrandosi tuttavia pioniere in un campo ancora sconosciuto, esso sembra voler limitare la sua attività a delle prudenti esplorazioni con qualche attuazione di carattere pratico, lasciando alla esperienza di suggerire e migliorare gli strumenti della nuova politica. Il Libro Bianco non può essere neppure considerato un programma legislativo perchè viene formalmente espressa la convinzione che mentre concorreranno

alcune nuove leggi per conferire al Governo i necessari poteri, il successo finale della politica di piena occupazione dipenderà soprattutto dalla collaborazione e dagli sforzi dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Pur essendo generalmente riconosciuto il grande valore del documento anche dal punto di vista della tecnica economica, violente sono le critiche che si sono scatenate contro le direttive del Governo. Il Beveridge ritiene — per esempio — le misure proposte insufficienti per soddisfare gli scopi voluti. Innanzi tutto egli afferma che tali misure non costituiscono un serio attacco alla instabilità degli investimenti privati, che esse non allargano il campo e le possibilità degli investimenti pubblici. Si tratta in sostanza di una politica di lavori pubblici che verrà messa in atto dalle Autorità non quando i lavori urgono, ma quando l'impresa privata rallenta il suo ritmo di produzione. Per quanto riguarda le variazioni dei contributi di assicurazione, esse presentano delle difficoltà psicologiche e pratiche non indifferenti e non sono sufficienti di per sé stesse a stimolare il consumo in un periodo di depressione. Inoltre, ancora troppo forte è la preoccupazione di non aumentare il debito pubblico. La parte internazionale del Libro Bianco è indefinita, non presenta proposte concrete e si basa troppo sulla iniziativa privata. Non solo la diagnosi del problema della disoccupazione fatta dal Governo è insufficiente ma anche l'azione proposta. Questo soprattutto perchè la politica del Governo è paralizzata in una valutazione erronea sotto due punti di vista: di considerare l'impresa privata come sacrosanta — un potere sovrano indipendente dallo Stato —, e di considerare il pareggio del Bilancio di importanza pari all'equilibrio tra domanda e offerta del mercato di lavoro.

Per attuare una politica di « piena occupazione », insiste il Beveridge, occorrerebbe invece un programma a lungo termine per espandere la domanda di consumo sociale e privata, che avrebbe la funzione di mantenere gli investimenti; stabilizzare la produzione e lo smercio dei beni primari per quanto è possibile mediante accordi internazionali; stabilizzare gli investimenti privati tramite un *National Investment Board* che dovrebbe elaborare un piano complessivo degli investimenti ed essere munito di poteri di controllo; espandere il settore pubblico degli affari in modo da allargare l'area in cui gli investimenti possano essere stabilizzati.

Anche due altri valenti economisti Micael Young e Theodor Pragar definiscono la politica del Libro Bianco una politica di salvataggio, non di correzione del ciclo economico; ed insistono per una migliore redistribuzione della ricchezza dal ricco al povero.

## STATI UNITI

Nel decennio che ha preceduto l'inizio della seconda guerra mondiale gli Stati Uniti, come l'Inghilterra, hanno sofferto di una prolungata fortissima percentuale di disoccupazione che, raggiunto il massimo nel 1933 con una media del 23,4 % ha oscillato fra il 16 ed il 18 % negli anni seguenti, riducendosi al 6,5 % ed ulteriormente solo dopo il 1941, in conseguenza delle fortissime spese sostenute dal governo federale. Tali spese si portarono infatti da 16 bilioni di dollari nel 1939 a 98 bilioni nel 1944. Contrariamente però all'Inghilterra, dove il governo ha ufficialmente ripudiato le dottrine liberali e si è assunta la responsabilità di normalizzare per il futuro l'andamento della vita economica, negli Stati Uniti il governo non ha ancora precisato nettamente i futuri lineamenti della sua politica economica, esitazione questa dovuta soprattutto al profondo conflitto di opinioni che sussiste nel paese riguardo alla posizione che lo Stato dovrebbe assumere di fronte al problema economico. Mentre una corrente molto forte dell'opinione pubblica, sostenuta da un gruppo notevole di uomini politici — Wallace, Wagner, Murray —, come pure da numerosi valenti economisti — Clark, Bowley, Hansen, Slichter —, ritiene che al fine di evitare il ripetersi di crisi disastrose come quella del 1929 lo Stato debba intervenire come elemento regolatore nel processo economico della produzione e della distribuzione della ricchezza, una seconda corrente sostenuta invece dai conservatori, dai grandi capitalisti e dalle dottrine di alcuni economisti come l'Anderson e l'Hayek, affermando che la crisi che ha infierito in America fra il 1931 ed il 1939 fosse dovuta soprattutto alla politica di intervento del governo nella vita economica, come pure alla politica di intervento del governo nella vita economica come pure alla politica salariale delle Trade-Unions, e richiede un rapido ritorno ad una economia di mercato. Pur non essendosi ufficialmente pronunciato in favore dell'una e dell'altra politica, il governo con le varie misure legislative adottate od in corso nel campo economico e del lavoro — la politica stabilizzatrice dei prezzi e dei salari recentemente enunciata dal Presidente Truman, la Legge sull'Impiego 1946, la Legge per l'aumento del minimo di salario, come pure la vasta riforma delle Assicurazioni Sociali ora in esame al Congresso — mostra chiaramente in quale direzione egli intenda muoversi e la sua volontà di non abbandonare il timone della vita economica.

Come è stato fatto per l'Inghilterra verranno ora brevemente esaminati anche per gli Stati Uniti i provvedimenti di protezione sociale come pure i nuovi orientamenti del governo rispetto al problema-lavoro.

## Assicurazioni Sociali.

Prima della grande depressione del 1929 l'opinione pubblica americana era decisamente contraria a qualsiasi forma di assicurazione sociale contro i grandi rischi della disoccupazione. Era infatti convinzione diffusa che i cittadini potessero far fronte alla vecchiaia con i loro risparmi individuali e che i sussidi di disoccupazione fossero un sistema di carità che incitasse gli uomini all'ozio. Diversi fattori avevano contribuito a formare questo atteggiamento: lo sfrenato senso di individualismo che caratterizzava lo sviluppo di tutta quanta la vita americana, connesso a sua volta con la storia particolare di questo paese; il continuo aumento dei salari reali che assicurava ai lavoratori un tenore di vita sempre più soddisfacente; la mancanza di un forte partito politico di sinistra quale si era venuto sviluppando in Europa; la presenza di 48 Stati ognuno sovrano in materia di lavoro e di organizzazione industriale. Peraltro, già prima della depressione si cominciava a notare un certo mutamento di opinione a proposito delle pensioni — vecchiaia, mutamento dovuto soprattutto alla accresciuta proporzione di gente vecchia sul totale della popolazione ed alla sempre maggiore difficoltà per le persone anziane di trovare lavoro retribuito.

La catastrofe economica che nel 1929 ingoiò in un attimo i risparmi accumulati da tempo, portò improvvisamente alla ribalta i due grandi problemi della vecchiaia e della disoccupazione. I sussidi di emergenza concessi dagli Stati e dal governo federale risultarono infatti assolutamente insufficienti a garantire un minimo tenore di vita, cosicchè da varie parti cominciarono ad essere formulate richieste per una più adeguata forma di protezione sociale.

Per quanto riguarda la disoccupazione vari Stati, a partire dal 1930, cominciarono ad introdurre piani di assicurazione anche per pressione di Franklin D. Roosevelt allora governatore di New York. Tali piani erano principalmente di due tipi: un primo tipo basato sul principio di classificare e riunire le industrie in categorie determinate, ognuna delle quali doveva accumulare le proprie riserve mediante contributi versati esclusivamente dai datori di lavoro, e pagare sussidi solo ai lavoratori appartenenti a queste industrie; un secondo tipo pure ampiamente usato era invece statale, posto sotto il controllo delle autorità pubbliche e finanziato da contributi pagati tanto dai datori di lavoro quanto dai lavoratori. Nel febbraio 1934 il Senatore Wagner di New York e D. J. Lewis di Maryland presentavano un progetto di legge, preparato dal Ministero del Lavoro, avente come scopo di obbligare gli Stati, che ancora non lo avessero fatto, ad introdurre piani di

assicurazione per la disoccupazione. Secondo tale progetto il governo federale doveva imporre ai datori di lavoro un'imposta corrispondente al 5% dell'ammontare dei salari pagati, con la clausola che tale imposta sarebbe stata accreditata qualora gli Stati a cui gli imprenditori appartenevano avessero introdotto un piano soddisfacente per la disoccupazione e prelevato essi stessi una simile imposta.

Il progetto di legge Wagner Lewis quantunque non approvato suscitava immenso interesse in tutto il paese. Nel 1934 Roosevelt nominava un *Committee on Economic Security* a cui affidava lo studio del complesso problema.

Spinto da motivi politici e costituzionali il Comitato si orientava per la disoccupazione verso un tipo di assicurazione statale non nazionale, mentre adottava il principio nazionale per l'Assicurazione-vecchiaia. Non è possibile di seguire la storia legislativa del nuovo progetto che, emendato diverse volte e superate violente battaglie tanto alla Camera quanto al Senato, veniva finalmente approvata nell'agosto 1935. (*The Social Security Act*).

*The Social Security Act* — La legge sulle Assicurazioni Sociali non ha voluto creare uno schema federale di assicurazione-disoccupazione, ma si è proposta di incoraggiare gli Stati ad introdurre tale tipo di assicurazione come pure di aiutarli nell'amministrazione dello schema stesso. Il governo federale coopera con gli Stati nel funzionamento del loro schema assicurativo in due modi: concedendo sussidi agli Stati più poveri per sollevarli in parte dagli oneri finanziari derivanti dall'assistenza alla disoccupazione; accreditando ai datori di lavoro l'imposta federale sui salari quando essi già paghino un corrispondente imposta nel loro Stato per il finanziamento di piani di assicurazione sociale. Tale accredito non può però sorpassare il 90% dell'imposta federale, la quale ammonta al 3% dei salari pagati dai datori di lavoro. Alcune classi di lavoratori — agricoltori, servizi domestici, marinai, impiegati del governo federale e delle amministrazioni statali — non sono inclusi nella assicurazione. Secondo la legge del 1935 i datori di lavoro appartenenti a Stati che non avessero introdotto piani di assicurazione sociale dovrebbero quindi pagare il pieno importo dell'imposta federale sui salari, mentre i datori di lavoro che appartengono a Stati i quali abbiano introdotto piani di assicurazione — disoccupazione pagano in sostanza due contributi: uno allo Stato ed un secondo al governo federale per un ammontare corrispondente ad un decimo dell'imposta federale. E' appunto da questo fondo costituito con i vari decimi dell'imposta federale sui salari, che il governo preleva i sussidi da distribuire agli Stati più poveri onde aiutarli nell'amministrazione dello schema assicurativo.

Gli accreditati da parte del governo federale ai datori di lavoro vengono concessi solo se gli schemi di assicurazione — disoccupazione introdotti dagli Stati corrispondono a certi requisiti stabiliti dal governo, che peraltro sono pochi e riguardano solo le modalità di pagamento dei sussidi. Gli Stati sono lasciati completamente liberi di fissare l'entità dei sussidi che vogliono pagare, come pure la durata del sussidio stesso.

I fondi raccolti dai vari Stati per la disoccupazione devono venire consegnati immediatamente al Tesoro federale il quale li passa ad uno speciale *Fondo disoccupazione* di recente creazione. Conti separati vengono tenuti per ogni Stato. Le agenzie statali di competenza possono prelevare dai rispettivi conti le somme necessarie al pagamento dei sussidi.

Il Segretario del Tesoro è autorizzato ad investire in titoli od obbligazioni quella parte del fondo che non viene richiesta come rimborso dai vari Stati. Gli interessi su tali titoli ed obbligazioni, come pure i titoli e le obbligazioni stesse vengono garantite dal governo. Scopo di tale misura è di concedere al Tesoro i mezzi per mitigare le depressioni cicliche. In altre parole il fondo di assicurazione — disoccupazione può servire al Tesoro per espandere o ridurre i crediti secondo il variare della congiuntura economica.

La Legge sulle Assicurazioni Sociali ha introdotto anche un piano di assicurazione vecchiaia che, contrariamente a quello della disoccupazione è interamente amministrato dal governo federale.

Approvata, come si è visto, nel 1935 la Legge sulle Assicurazioni Sociali venne rapidamente applicata in tutti gli Stati, dando vita ad un sistema assicurativo che è diventato parte essenziale della struttura economica americana.

Presentava però durante la sua applicazione dei difetti strutturali gravi che sono stati ancora recentemente messi in evidenza dal Presidente Truman. Tali difetti consistono soprattutto nel fatto che vi è un vasto gruppo di attività che non rientrano nel sistema di previdenza sociale — quali per esempio i lavoratori dell'agricoltura ed i lavoratori dell'industria che pure comprendono dai dodici ai quindici milioni di persone — come pure nel fatto che molti Stati pagano sussidi inadeguati per entità e per durata, non perchè manchino dei fondi necessari, (le riserve dei vari Stati ammontano presentemente a 16 miliardi di dollari) ma per la disastrosa concorrenza che essi si fanno l'uno con l'altro. Ogni Stato teme infatti di porre i suoi imprenditori in una posizione di svantaggio obbligandoli a pagare ai disoccupati prestazioni maggiori di quelle dovute dagli imprenditori di altri Stati.

*Il Progetto Wagner-Murray-Dingell* — Il 24 maggio 1945 i Senatori Wagner, Murray, Dingell presentavano al Senato un progetto di legge ora sottoposto all'esame del Congresso, che mira al perfezionamento dell'attuale sistema di assicurazione sociale. La nuova legge prevede infatti la trasformazione del sistema assicurativo attualmente in vigore, — che per quanto riguarda la disoccupazione è affidata ai singoli Stati — in un unico sistema nazionale che tragga i proventi da un solo contributo per le assicurazioni sociali, come pure prevede la creazione di una assicurazione nazionale per l'assistenza sanitaria. Il nuovo piano verrebbe esteso ai lavoratori dell'agricoltura ed a domicilio ed agli impiegati di Enti che non hanno fini di lucro, e comprenderebbe le seguenti forme assicurative: inabilità prolungata, vecchiaia e superstiti, disoccupazione, inabilità temporanea e maternità, assistenza sanitaria.

Quasi tutta la popolazione che lavora, ad eccezione degli impiegati governativi e degli impiegati ferroviari (che godono di un sistema speciale di assicurazione sociale), insieme a quelli che lavorano per conto proprio in piccole aziende ed ai professionisti, acquisterebbe allora il diritto al sussidio di disoccupazione. Tale sussidio verrebbe aumentato e sarebbe uguale in tutto il paese: la misura dell'indennità varierebbe da 5 a 30 dollari la settimana a secondo dalla qualifica del disoccupato e della composizione della sua famiglia, mentre la durata dell'indennità sarebbe portata a 52 settimane una volta accantonati i fondi sufficienti. L'assicurazione vecchiaia a sua volta verrebbe estesa anche ai lavoratori indipendenti e la pensione verrebbe aumentata da 85 a 120 dollari al mese per i lavoratori aventi famiglia a carico.

Per assicurare il fabbisogno finanziario necessario alla nuova assicurazione nazionale è previsto il pagamento di un contributo pari all'8% della retribuzione, di cui il 4% a carico del datore di lavoro ed il 4% a carico del lavoratore. I lavoratori che attualmente pagano sulle proprie retribuzioni un contributo del 2 e mezzo per cento per l'assicurazione federale vecchiaia e superstiti e non pagano contributi per la disoccupazione sopporterebbero secondo il nuovo progetto un maggiore onere pari all'1,5%, usufruendo però, in cambio di questo aggravio, di più elevate prestazioni per la vecchiaia e per la disoccupazione, come pure dell'assicurazione contro l'inabilità temporanea e permanente e delle cure ospedaliere e mediche. Il progetto prevede anche la partecipazione del governo federale agli oneri della assicurazione sociale sotto forma di sovvenzioni provenienti dalla tassazione generale. La partecipazione del governo al finanziamento delle assicurazioni sociali viene giustificata nel fatto che l'assicurazione ha uno scopo sociale, protegge la società nell'insieme

e al tempo stesso riduce l'onere che grava per l'assistenza sul governo e sulla massa dei contribuenti.

Il nuovo sistema assicurativo verrebbe amministrato dall'Istituto federale delle Assicurazioni Sociali.

### **Pieno impiego.**

*Progetto di Legge Murray-Wagner e Legge sull'Impiego 1946.*

— Il progetto di Legge Murray-Wagner per una politica di « Pieno Impiego » è stato presentato al Senato il 24 maggio 1945. Nella sua forma originale era basato su due principi fondamentali: innanzi tutto ribadiva il diritto al lavoro, già precedentemente proclamato dal Presidente Roosevelt — affermando che ogni Americano abile al lavoro e desideroso d'impiegarsi ha diritto ad una occupazione utile, remunerativa e regolare e che è dovere del governo di attuare una politica economica tale da soddisfare l'esercizio di questo diritto: in secondo luogo si proponeva di raggiungere una stabilizzazione del mercato lavoro senza sacrificare le essenziali libertà delle istituzioni politiche ed economiche americane.

Il programma proposto era che ogni anno il Presidente preparasse — oltre il tradizionale bilancio fiscale delle entrate e delle spese — anche un bilancio nazionale che contenesse non solo tutti i dati fondamentali sulla struttura economica del paese ma anche un calcolo preventivo per l'anno prossimo del numero delle persone a disposizione sul mercato-lavoro, dell'ammontare della spesa complessiva necessaria perchè costoro potessero venire impiegati, e dell'ammontare della spesa effettiva. Qualora la spesa in programma non fosse sufficiente ad assicurare una condizione di « pieno impiego » allora il bilancio nazionale dovrebbe contenere raccomandazioni circa le misure necessarie al fine di accrescere la spesa complessiva: se invece risultasse troppo forte con minacce di aumento dei prezzi e d'inflazione, allora il bilancio dovrebbe contenere raccomandazioni per la riduzione della spesa e per altre misure adatte a stabilizzare i prezzi. Il bilancio dovrebbe essere calcolato nell'Ufficio esecutivo del Presidente sotto il suo controllo, e presentato per un ulteriore esame ad un Comitato appositamente costituito e composto di vari membri della Camera e del Senato. A sua volta il Comitato dopo un attento studio del bilancio dovrebbe presentare le sue conclusioni unitamente ad un piano generale per una politica di « pieno impiego » non più tardi del 1° marzo di ogni anno al Senato ed alla Camera per la necessaria approvazione. Il Congresso emanerebbe allora la legislazione necessaria alla realizzazione del bilancio nazionale. In questo modo la responsabilità ultima della politica economica del governo verrebbe affidata ai due rami

esecutivo e legislativo. Il lato interessante del progetto è che non cerca di influenzare la politica del Presidente sul modo di stabilizzare il sistema economico ma lascia aperto il campo all'esperienza ed all'opinione dei consiglieri del Presidente. Si ritiene tuttavia comunemente nell'ambiente degli esperti che all'attuale livello dei prezzi la spesa del governo per assicurare una politica di « pieno impiego » si dovrebbe aggirare sui 30 bilioni, cifra notevolmente superiore ai 16 bilioni spesi prima della guerra.

Accolto favorevolmente nella prima lettura, il progetto ha incontrato in seguito la tenace opposizione degli elementi liberali e conservatori cosicchè nella sua formulazione definitiva, « Legge sull'Impiego 1947 », è rimasto mutilato nei suoi presupposti fondamentali.

Il governo federale si limita infatti a dichiarare di volere — con l'aiuto e la collaborazione dell'industria, dell'agricoltura e dei lavoratori assicurare condizioni favorevoli all'impiego delle forze lavoro. Viene creato inoltre un Consiglio permanente di esperti economici i quali hanno il compito di analizzare i vari indici e le varie tendenze economiche del paese, proponendo all'Amministrazione ed al Congresso quelle misure che ritenessero necessarie per uno stabile funzionamento del sistema economico.

Quantunque vago nella sua formulazione e poco impegnativo, il nuovo atto legislativo non deve essere sottovalutato, in quanto pone il governo di fronte ad un obbligo al quale non potrà facilmente sfuggire in caso di crisi.

#### U. R. S. S.

Il problema del lavoro nell'U. R. S. S. è strettamente annesso con la particolare organizzazione di questo paese, e può quindi essere solo sfiorato in questa breve monografia. Basti ricordare come i principi fondamentali della politica sovietica rispetto al lavoro si trovano definiti nella nuova Costituzione del 1936 che conferisce ai cittadini il diritto al lavoro, il diritto al riposo, ed il diritto ad una esistenza materiale assicurata in caso di malattia, di invalidità e di vecchiaia.

Il diritto al lavoro viene garantito dalla struttura stessa dell'economia socialista dell'U.R.S.S. che, essendo completamente pianificata, è riuscita ad eliminare le crisi economiche e la disoccupazione: il diritto al riposo è assicurato dalla riduzione delle ore lavorative (7 ore giornaliere prima della recente guerra) e dalle ferie annuali pagate di cui beneficiano gli operai e gli impiegati: il diritto ad una esistenza materiale assicurata in caso di malattia, di invalidità e di vecchiaia è garantito da un vasto e complesso schema di assicurazioni sociali.

Le Assicurazioni Sociali — a favore di tutti gli operai ed impiegati senza eccezione alcuna — sono state poste su basi completamente nuove, in quanto le forme assicurative precedentemente esistenti in nessun modo rispondevano ai bisogni ed alle necessità della classe operaia. Esse sono totalmente a carico dello Stato, rappresentando così per i lavoratori un salario supplementare, e coprono il lavoratore adeguatamente per qualsiasi causa che possa provocare perdita od interruzione di guadagno. Come prestazioni delle Assicurazioni Sociali i Sindacati sovietici corrispondono agli operai ed agli impiegati un'indennità in caso di malattia e di infortunio nel lavoro; un'indennità di gravidanza e di parto; un'indennità di natalità; pensioni di vecchiaia e di invalidità; pensione alle famiglie rimaste prive di sostegno; un'indennità finanziaria per la morte dell'assicurato. A favore dei lavoratori inoltre è istituito un vasto servizio di assistenza medica. Sono state create anche case di riposo, sanatori, istituzioni a favore dell'infanzia.

Fino al 1930 veniva corrisposta anche l'indennità di disoccupazione che è stata però in seguito abolita essendo la disoccupazione completamente scomparsa. I fondi assicurativi per la disoccupazione sono stati destinati ad altre opere e particolarmente alla costruzione di case di riposo e di sanatori.

In conseguenza della scomparsa della disoccupazione si è venuta creando, a partire dal 1930 e fino all'inizio della guerra una certa penuria di mano d'opera che ha provocato una forte concorrenza fra le intraprese, le quali con miglioramenti salariali od altre facilità hanno cercato di attirare le forze lavoro. Ne è derivato un incentivo per gli operai a spostarsi continuamente da un ramo produttivo ad un altro, con grave danno per il sistema economico nell'insieme. Per ovviare a questi inconvenienti venne stabilito che occorressero undici mesi d'impiego nella stessa industria per aver diritto alle due settimane di ferie retribuite. In un secondo tempo venne poi introdotto il libretto di lavoro nel quale debbono essere indicati i motivi per cui un lavoratore lascia il precedente impiego. Infine si variarono le quote di beneficio delle assicurazioni sociali, in proporzione alla durata d'impiego da parte di un determinato lavoratore nella stessa industria. Nel giugno 1940 il lavoro venne disciplinato con norme di guerra e non risulta che fino ad oggi la disciplina si sia rallentata.

#### NUOVA ZELANDA

La Nuova Zelanda, per tradizione organizzata su basi democratiche, è sempre stata all'avanguardia nel campo delle riforme sociali ed economiche. Unitamente all'Australia è stato infatti uno dei primi paesi ad introdurre le pensioni vecchiaia, come pure a

sviluppare un sistema di arbitrato per la soluzione dei conflitti di lavoro. Una profonda trasformazione nella vita economica e sociale del paese si ebbe peraltro con l'avvento al potere — nel dicembre 1935 — del Partito Laburista, il quale ampliando l'attività e la responsabilità dello Stato nel campo della vita economica ed attuando un vasto piano di riforme, è riuscito nel termine di pochi anni a migliorare notevolmente il tenore di vita ed il livello culturale del paese. Fra le misure più importanti si devono ricordare la trasformazione della Reserve Bank in un istituto di credito di completa proprietà dello Stato; la conversione della Mortgage Corporation in uno State Advances Corporation, posta sotto il diretto controllo dello Stato ed avente la funzione di concedere prestiti ipotecari a ragionevole saggio d'interesse, di estendere prestiti alle industrie e di amministrare il programma edilizio del governo; la politica stabilizzatrice dei prezzi agricoli e l'introduzione del controllo dei cambi. Particolarmente attivo nel campo del lavoro, il governo laburista aumentava tutti i salari e gli stipendi che durante gli anni della depressione 1931-1935 erano stati severamente ridotti, riconfermava piena autorità all'Arbitration Court, istituiva una settimana lavorativa di 40 ore, attuava — abolendo quasi completamente i sussidi di disoccupazione — un complesso ed efficace programma di lavori pubblici, finanziati in parte con imposte ed in parte con prestiti della Reserve Bank, introduceva infine un piano moderno e completo di assicurazioni sociali su basi in parte contributorie, uno schema generale di assicurazione medica, sussidi familiari e la distribuzione di latte e di refezioni nelle scuole.

In base al nuovo piano di assicurazione sociale tutti i tipi di pensione e di sussidi — vecchiaia, disoccupazione, vedovanza, invalidità, malattia, sussidi familiari ecc. — venivano coordinati e posti sotto l'amministrazione di un nuovo Ministero, il Social Security Department. I sussidi di disoccupazione nel 1939 ammontavano a 20 scellini alla settimana per i celibi: per i coniugati variavano da 35 a 79 scellini secondo il numero dei familiari.

Il finanziamento del piano di sicurezza sociale è assicurato per un 50 % mediante contributo da parte dello Stato e per l'altro 50 % mediante contributo da parte dei lavoratori. Ogni persona che risieda nella Nuova Zelanda ed abbia compiuto i 16 anni paga un contributo annuale che ammonta a 5 scellini qualora non abbia compiuto 20 anni d'età ed a un pound all'anno se ha compiuto i venti anni. Certe esenzioni sono concesse agli inabili, ai disoccupati ecc. Oltre questo contributo annuale ogni persona assicurata deve pagare all'assicurazione sociale contributi che ammontano ad uno scellino per ogni pound di salario, stipendio od altro reddito percepito. Esenzioni sono anche in questo caso concesso agli studenti, ai pensionati di guerra ecc. E' pre-

visto che nei periodi di seria disoccupazione la partecipazione finanziaria dello Stato aumenti notevolmente.

In conseguenza di tutte queste misure nel campo economico il potere di acquisto da parte della popolazione neo-zelandese si accresceva notevolmente nel periodo prebellico. La disoccupazione si riduceva da 60.000 disoccupati uomini nell'agosto 1935 a 500 nel 1938 ed i salari reali aumentavano (1936 - 30 = 1.000) da 1025 nel 1935 a 1137 nel 1938.

Attualmente non vi è problema di disoccupazione nella Nuova Zelanda e lo schema di assicurazione, che ha subito peraltro lievi ritocchi, sembra coprire adeguatamente le difficoltà ed i disagi inerenti al periodo della riconversione.

## FRANCIA

Contrariamente ad altri grandi paesi industriali come l'Inghilterra, la Germania e gli Stati Uniti, il problema della disoccupazione non ha mai assunto in Francia carattere di particolare gravità. Anche negli anni di grave depressione economica come ad esempio il 1936, quando la Germania aveva una percentuale di disoccupazione del 17.26 %, l'Inghilterra del 10.07 % e gli Stati Uniti del 17.5 %, troviamo che la percentuale di disoccupazione in Francia non ha mai superato il 2 %. Questo fatto è dovuto non solo alla scarsa densità della popolazione francese ma anche alla distribuzione della popolazione stessa fra i vari rami della produzione. E' infatti noto che la Francia è il paese che possiede in confronto degli altri paesi industriali la più elevata percentuale di lavoratori indipendenti, come pure la più elevata percentuale di lavoratori agricoli rispetto a quelli industriali.

Attualmente non esiste problema di disoccupazione in Francia, ma piuttosto il problema opposto della penuria di mano d'opera acuita dalle gravi perdite subite dalla popolazione francese durante la guerra, come pure dallo scarso rendimento della popolazione attiva in seguito alle pessime condizioni sanitarie generali. Si comprende così l'interesse del governo a risolvere in parte il problema delle sue industrie, importando mano d'opera straniera.

Per quanto riguarda la politica del governo verso i problemi del lavoro si nota un certo disorientamento. Nella costituzione sottoposta per referendum al giudizio del popolo francese e peraltro rifiutata, vengono, è vero, posti in linea generale i principii che guideranno la politica del governo nel campo sociale — il diritto al lavoro, il diritto dei lavoratori ad una giusta remunerazione, il diritto del lavoratore di partecipare per mezzo dei suoi delegati alla determinazione collettiva delle funzioni di lavoro, nonché alla funzione di direzione e di gestione

delle imprese, stabilimenti privati e servizi pubblici; il diritto della persona incapace di lavorare per il suo stato fisico o mentale o per impossibilità di trovare lavoro ad ottenere dalla collettività mezzi sufficienti all'esistenza — ma non risulta che sostanziali trasformazioni siano state introdotte nella struttura del paese. Una vera importante riforma si è avuta nel sistema delle assicurazioni sociali il quale è stato completamente trasformato nell'ottobre 1945. Tutto il complesso delle norme che regolavano la protezione sociale del lavoratore francese è stato posto su nuove basi. Il nuovo piano garantisce i lavoratori e le loro famiglie contro i rischi di malattia, d'invalidità e di morte e copre i carichi di maternità; concede pensioni ai vecchi lavoratori salariati non assicurati sociali; indennizza gli incidenti di lavoro; prevede dei sussidi familiari in favore di lavoratori con numerosa prole. Il solo rischio contro cui il lavoratore non è garantito è quello della disoccupazione. Non è chiaro il motivo per cui la nuova legislazione non ha cercato di sottrarre la disoccupazione dal dominio dell'assistenza per elevarlo a quello della assicurazione, in quanto le pretese difficoltà tecniche con le quali si cerca di giustificare una simile lacuna non sembrano convincenti.

#### CONCLUSIONI

Tali nella forma più schematica le nuove tendenze rispetto al problema del lavoro e della disoccupazione, con particolare riferimento all'Inghilterra ed agli Stati Uniti d'America, tendenze che per riassumere ancora una volta il pensiero, esprimono una profonda rivoluzione tanto nel campo teorico quanto in quello della politica sociale.

Nel campo teorico, le note analisi del Keynes sui rapporti che corrono fra risparmi ed investimenti, subito accolte e sviluppate da una valente schiera di economisti fra cui il Beveridge, il Clark, e l'Hansen hanno aperto un campo completamente nuovo nello studio della disoccupazione, con conseguenze che solo in futuro potranno essere valutate. Pure tenendo nel dovuto conto la struttura dei prezzi e dei salari, la moderna scuola degli economisti sembra aver perduto fede nell'automatico funzionamento del sistema capitalistico e nel valore delle forze auto-regolatrici del sistema stesso. Essa individua invece le cause delle crisi economiche in un permanente difetto strutturale nel funzionamento del sistema capitalistico, ossia nello squilibrio che si manifesta fra risparmi ed investimenti durante lo sviluppo del ciclo economico. Oltre alla disoccupazione stagionale e frizionale ammette allora che vi possa essere un'altra causa fondamentale di disoccupazio-

zione dovuta ad una cronica o quasi cronica deficienza nella domanda di lavoro. Di qui la necessità di nuove misure per risolvere il problema della disoccupazione e ridurla ad un minimo. Tali misure devono essere dirette a garantire una domanda per i prodotti dell'industria che sia stabile e tale da assicurare il pieno assorbimento delle forze lavoratrici. Contrariamente ai principii liberali — indirizzo peraltro difeso nei tempi più recenti dal Pigou, dall'Hayth e dall'Anderson — le nuove scuole economiche pongono sullo Stato la responsabilità di assicurare un'adeguata spesa complessiva e quindi proteggere l'individuo da una disoccupazione in massa. In tal modo il problema della disoccupazione viene staccato da quello dei salari ed innestato nel più complesso problema del difettoso funzionamento del sistema capitalistico.

Diverse sono naturalmente le opinioni degli economisti sui mezzi che lo Stato dovrebbe attuare per regolare la spesa complessiva in relazione alle forze di lavoro a disposizione. E' importante tuttavia notare come la maggior parte degli studiosi non intende limitare l'attività economica dello Stato ed una politica anticiclica dei lavori pubblici, ma sembra considerare necessario, per ottenere stabili condizioni economiche, la realizzazione da parte del governo di un programma fiscale « compensatorio » tale cioè da regolare le spese « di sviluppo », le imposte ed i prestiti secondo le condizioni economiche e al tempo stesso diretto a stimolare la produzione e migliorare il tenore di vita. Soprattutto interessante e con molta probabilità suscettibile di applicazione la proposta del Beveridge per un nuovo tipo di bilancio definito nazionale in contrapposto a quello fiscale, che avrebbe appunto il compito di stimolare non solamente la spesa pubblica ma anche quella privata. Devono infine essere ricordate le nuove tendenze rispetto al problema del debito pubblico. Senza arrivare alle conseguenze estreme di A. P. Lerner il quale afferma che le preoccupazioni per il debito pubblico derivano in sostanza da un pregiudizio e che l'unico modo di liberarsi del problema è quello di liberarsi dal pregiudizio, vi è una forte corrente di studiosi che tende a minimizzare l'importanza del debito pubblico in una economia progressiva nella quale il reddito nazionale aumenta con una percentuale costante minima.

La maggior parte degli economisti sembra ritenere che la politica in stabilizzazione della vita economica ed una condizione di « pieno impiego » possano essere realizzate pur mantenendo inalterato il sistema capitalistico e rispettando le libertà fondamentali dei cittadini. Altri tuttavia, come ad esempio il Beveridge, non includono fra le libertà fondamentali il diritto della proprietà privata dei mezzi di produzione ed affermano che qualora l'esperienza dovesse dimostrare l'inadeguatezza di questa forma inter-

media di economia regolata, si dovrebbe senz'altro abolire il diritto della proprietà privata per i mezzi di produzione,

Passando ora a considerare la politica sociale dei vari paesi, e soprattutto dell'Inghilterra e degli Stati Uniti, ci si trova di fronte a delle trasformazioni non meno profonde. Due principii fondamentali vengono infatti affermati i quali, ove fossero pienamente sviluppati ed applicati, porterebbero ad una radicale trasformazione nella struttura sociale, liberando per sempre le classi meno abbienti e soprattutto le lavoratrici dall'assillo del bisogno. Essi sono il principio della « sicurezza sociale » ed il principio del « pieno impiego ».

Per quanto riguarda le assicurazioni sociali esse non introducono un concetto completamente nuovo ma rappresentano piuttosto un perfezionamento e coordinamento di misure di protezione sociale — sia pure frammentarie ed insufficienti — già esistenti nei diversi paesi. I nuovi piani di assicurazione sociale — alcuni dei quali sono in vigore da qualche anno (Russia, Stati Uniti d'America, Nuova Zelanda, Australia e Canada) e vengono ora semplicemente riformati o ritoccati allo scopo di renderli più rispondenti alle nuove esigenze, come pure quelli di recente formulazione ed ora in via di applicazione (Inghilterra e Francia) — si propongono di coprire l'individuo con sussidi adeguati per durata ed entità durante tutto il periodo della sua vita dalla nascita alla morte, proteggendolo da quei casi disgraziati che per il passato lo potevano facilmente portare alla più umiliante miseria. Introducendo inoltre misure di assistenza alle classi meno abbienti, come assegni familiari, refezioni scolastiche, estesi servizi sanitari e di avviamento professionale, questi piani di sicurezza sociale attuano anche una distribuzione del reddito nazionale a favore di tali classi meno abbienti: essi sono infatti sussidiati largamente dallo Stato il quale copre l'onere che ne deriva con la tassazione dei redditi più elevati. Si deve infine notare che in Inghilterra ed in America i piani di assicurazione sociale vengono pure utilizzati come mezzo per mitigare le depressioni cicliche.

Contrariamente al principio della sicurezza sociale il principio del « pieno impiego » introduce un concetto assolutamente nuovo che ha avuto la sua formulazione solo negli anni più recenti. Diverse forze hanno portato alla sua affermazione: innanzi tutto il nuovo orientamento del pensiero economico; in secondo luogo l'esperienza dell'economia bellica, che assorbendo tutte le forze lavoro a disposizione in seguito alla domanda illimitata dei beni di produzione da parte dello Stato, ha dimostrato la possibilità di assicurare « pieno impiego » socializzando la domanda senza socializzare la produzione; in terzo luogo il maturare nelle classi operaie della coscienza della propria dignità individuale e dei propri diritti; l'affermarsi infine dei vari piani di sicurezza

sociale che si compenetrano oramai con tutta quanta la struttura economica di un paese ed esigono per il loro successo una soddisfacente condizione del mercato lavoro.

L'Inghilterra è stato il primo paese ad accogliere in forma ufficiale il principio del « pieno impiego ». Nel libro bianco « Employment Policy » del maggio 1944 il governo dichiara infatti di accettare come uno dei suoi principali scopi e responsabilità il mantenere dopo la guerra l'occupazione ad un livello elevato e stabile. Negli Stati Uniti il principio del « pieno impiego » ha incontrato largo favore nell'opinione pubblica ed è sostenuto da una forte schiera di economisti e di uomini politici. La Legge sull'Impiego 1947 contiene, sia pure in una forma un pò vaga, un impegno del governo federale di fronte al problema del lavoro.

La politica del « pieno impiego », che come abbiamo visto ha ricevuto la sua prima formulazione in Inghilterra e negli Stati Uniti, presenta degli aspetti internazionali di importanza fondamentale. La spesa complessiva di un paese dipende tanto dal mercato interno quanto dai mercati esteri e quindi dalle oscillazioni economiche di questi mercati. Il successo di una politica di « pieno impiego » è allora in funzione non solo dalla misura in cui un paese riuscirà a stabilizzare la propria economia ma dalla misura con cui riuscirà a stabilizzare l'economia di quelli coi quali è maggiormente legato da interessi commerciali. Questo aspetto internazionale del problema del « pieno impiego » è stato ampiamente discusso nella Conferenza Internazionale del Lavoro di Filadelfia del 1944 e soprattutto in quella di Parigi del 1945 dove sono state fatte varie raccomandazioni per una linea più o meno uniforme di condotta nel campo della politica del lavoro da parte dei vari Stati. Il problema del « pieno impiego » è stato considerato tenendo bensì conto non solo delle strutture economiche delle nazioni anglo-sassoni, ma anche di quelle dei paesi distrutti e devastati dalla guerra e sono state fatte delle proposte concrete sul modo di rifornire questi ultimi dei beni indispensabili al funzionamento delle loro economie. E' stata studiata anche la possibilità di concedere a questi paesi crediti a breve e media scadenza per tramite delle vie commerciali ordinarie o con accordi fra i governi, come pure crediti a lunga scadenza a tasso di interesse ridotto, concessi sia direttamente dagli Stati che sono in grado di farlo, sia dalla Banca Internazionale della Ricostruzione.

Se, dopo aver succintamente delineato le nuove tendenze economiche e sociali nel campo del lavoro, volgiamo uno sguardo all'Italia, troviamo che il problema della disoccupazione presenta per noi difficoltà assai maggiori di quelle che si riscontrano in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, i quali dispongono di immense possibilità economiche. Tali difficoltà sono in parte con-

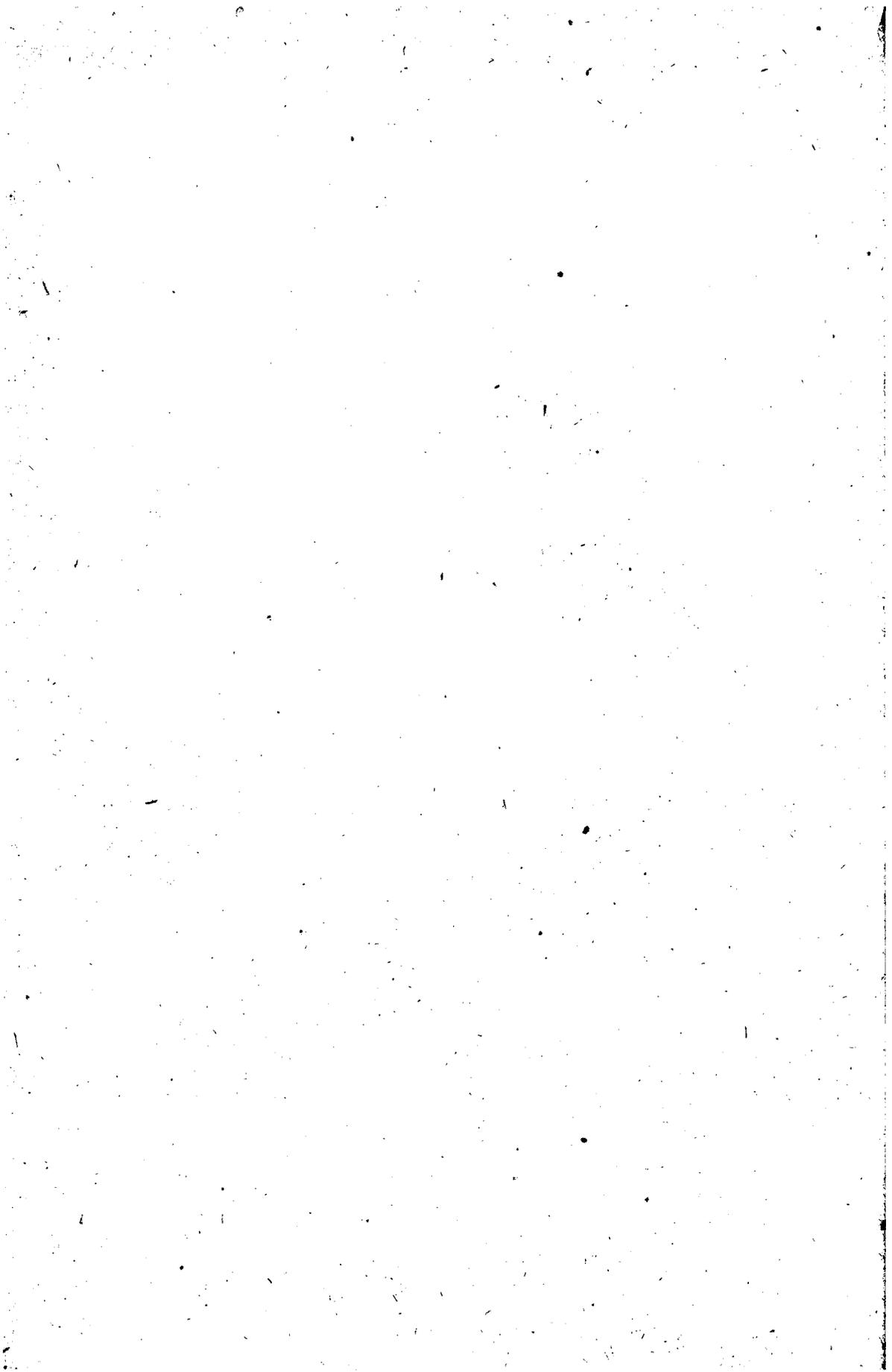
nesse con le disastrose conseguenze della guerra ed in parte sono inerenti alla nostra ben nota struttura economica. Mentre evidentemente non possiamo pensare di trasportare da noi soluzioni economiche e sociali che sono state attuate in condizioni e soprattutto con possibilità completamente diverse dalle nostre, e dobbiamo faticosamente cercare di risolvere da noi stessi e con metodi adatti alla nostra struttura economica il problema del mercato-lavoro, dobbiamo d'altra parte riconoscere che vi sono oggi delle tendenze internazionali le quali possono servirci di orientamento nella nostra opera di ricostruzione e di rinascita. Mentre in Inghilterra — come del resto, sia pure in forma meno netta e decisa, in America, in Australia, in Canada ed in Nuova Zelanda — lo Stato si assume la responsabilità di mantenere l'occupazione ad un livello elevato e coraggiosamente batte vie nuove per raggiungere una migliore stabilizzazione economica, in Italia con una massa di disoccupati che oscilla fra i 2 ed i 3 milioni ed una struttura economica completamente distrutta, lo Stato non ha ancora precisato quale politica intenda seguire rispetto al lavoro ed in genere alla situazione economica nazionale. Sembra allora consigliabile che anche nel nostro paese lo Stato si assuma le proprie responsabilità nel campo economico e sociale e con l'aiuto e la collaborazione di esperti economici e di esponenti dell'industria, del commercio e del lavoro ponga le basi per una politica di lavoro e di ricostruzione, attuando fermamente e coraggiosamente quelle riforme che l'esperienza e le condizioni del momento dimostrassero necessarie. Una riforma del nostro sistema tributario — il quale come è stato ancora recentemente messo in rilievo dal Griziotti è antiquato, difettoso ed antieconomico — su basi completamente nuove, sembra oggi soprattutto necessaria in modo da fornire allo Stato uno strumento flessibile ed efficace per attuare nei limiti delle nostre possibilità economiche una migliore redistribuzione del reddito nazionale, come pure per permettergli di orientare la nostra struttura economica verso quelle direzioni che si dimostrassero vantaggiose per la società nell'insieme e per le classi lavoratrici in particolare.

Gravi sacrifici si renderanno indispensabili per la realizzazione di questa necessaria opera di ricostruzione e di rinnovamento economico e sociale. Tali sacrifici peraltro, ed è bene ricordarlo ancora una volta, non sono richiesti solo dalle presenti condizioni italiane ma rispondono anche ad una generale evoluzione economica e sociale dei problemi del lavoro.

## INDICE

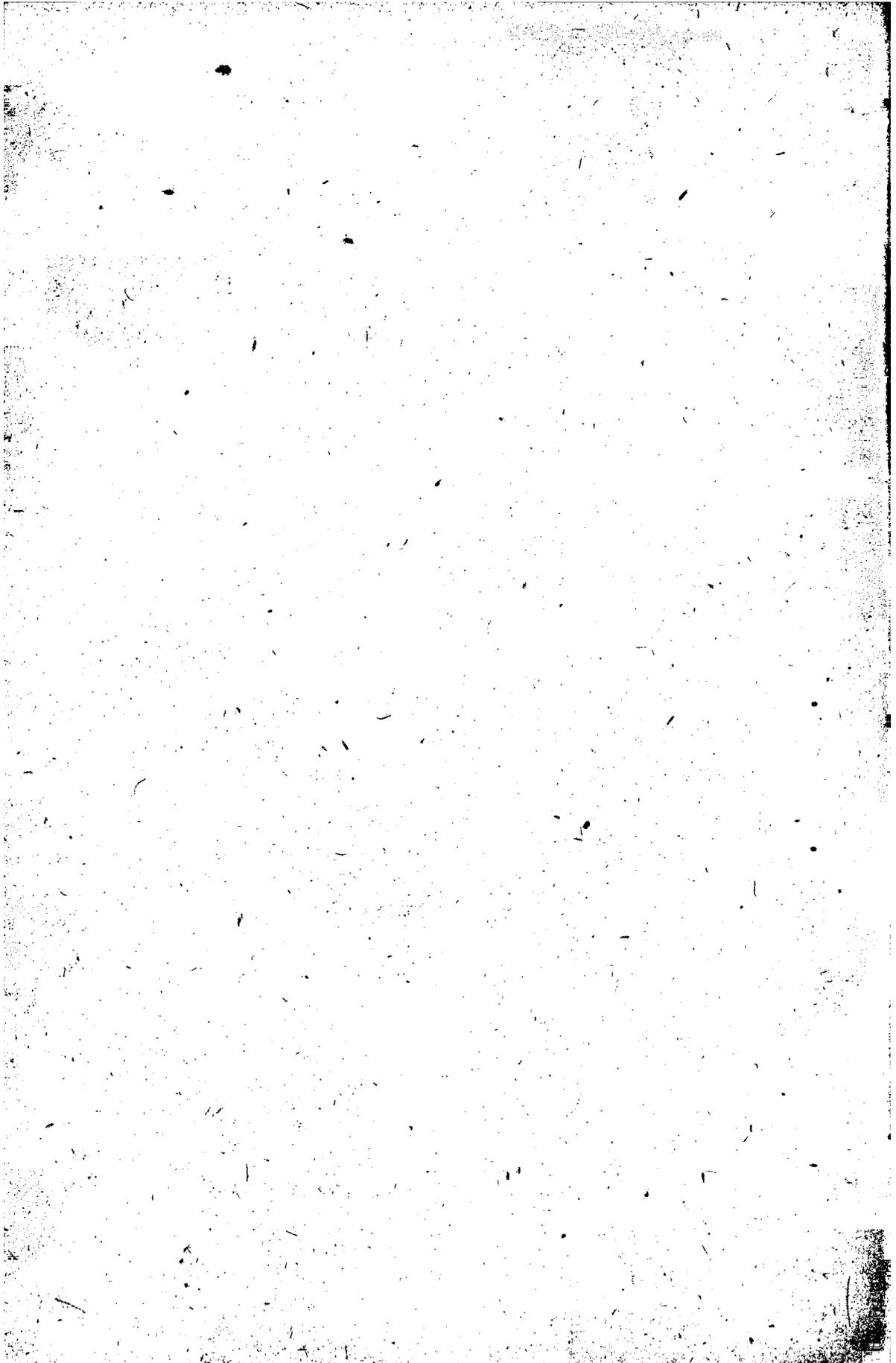
Inghilterra. . . . .	<i>Pag.</i> 215
Stati Uniti . . . . .	> 232
U. R. S. S. . . . .	> 238
Nuova Zelanda. . . . .	> 239
Francia . . . . .	> 241
Conclusioni . . . . .	> 242

39



Prof. UGO GIUSTI

DISOCCUPAZIONE E SOVRAPOPOLAMENTO  
EMIGRAZIONE



### **Premessa.**

Il campo di indagini che tre parole del titolo schiudono dinanzi a noi è così vasto da render necessario di precisare i limiti entro i quali noi intendiamo restare trattando tale argomento. Diciamo subito che resterà fuori da questo scritto ogni discussione teorica sui fattori determinanti la disoccupazione e sui recenti tentativi di sostituire alle idee tradizionali in proposito nuove idee e nuove spiegazioni, mentre invece, mancando una rilevazione periodica anche sommaria del fenomeno, cercheremo di renderci conto della sua importanza e dei suoi caratteri economico-geografici nel momento attuale.

Ma seppure si avranno più tardi, come è nostro voto, regolari statistiche sulla disoccupazione, esse non potranno da sole segnalare nè la effettiva gravità del fenomeno nè i suoi prevedibili sviluppi sfuggendo loro, insieme a vasti ambienti rurali specialmente ma non esclusivamente montani, gran parte dei ceti medi di professionisti e di impiegati. Presso tutti questi ambienti infatti il malessere economico soltanto parzialmente si palesa attraverso il numero di richieste non soddisfatte di lavoro; più spesso invece, con un graduale peggioramento delle condizioni di esistenza gli effetti del quale saranno tanto più gravi quanto più a lungo repressi da circostanze intrinseche ed estrinseche.

Resta pure fuori del nostro compito l'esame teorico e pratico dei diversi rimedi escogitati da antichi e recenti autori per vincere la disoccupazione o per mitigarne i danni, mentre a noi spetta dare qualche notizia, sommaria essa pure, ma un po' meno vaga di quelle che ci giungono di quando in quando dalle più diverse fonti, a proposito della necessità, localmente ed economicamente determinata, dell'abbandono di

sede da parte di notevoli masse di lavoratori senza occupazione o desiderosi di migliorare le loro sorti. Dovremo dunque occuparci, sempre s'intende nei soli riguardi delle attuali circostanze, del rimedio più duro ma anche forse dell'unico, veramente risolutivo contro la disoccupazione e il sovrappopolamento e cioè dell'emigrazione, in modo particolare di quella verso l'estero senza peraltro entrare nelle svariate questioni politiche e sociali che vi si riconnettono e che saranno trattate da altri.

Questa breve esposizione viene quindi naturalmente a comporsi di tre distinti paragrafi, uno dei quali dedicato alla *disoccupazione* nel senso più comune della parola, uno al *sovrappopolamento*, ossia all'eccesso di popolazione rurale o montana in alcune parti del nostro paese o di laureati o diplomati in confronto alle possibilità di una loro sistemazione economica; il terzo infine alla prevedibile necessità di abbandono delle sedi abituali per parte di cospicui gruppi di lavoratori e cioè di una *emigrazione* verso l'interno o verso paesi stranieri.

## I - La disoccupazione nei suoi più recenti aspetti.

### 1) *Sue caratteristiche e particolare gravità negli anni tra le due guerre.*

Per numero di colpiti, persistenza e grandiosità di effetti economici e politici, la disoccupazione nel primo dopoguerra si presentò dovunque con aspetti assai diversi da quelli delle sue anteriori manifestazioni; a 1 milione circa di disoccupati in Italia nel 1932, ne corrispondevano più di 2 in Gran Bretagna, 6 in Germania, 11 agli Stati Uniti e, in senso relativo, quantità non inferiori in altri paesi ex-belligeranti o rimasti fuori della guerra. Nonostante tutti i mezzi impiegati a combatterla, la disoccupazione persisteva ancora alla vigilia della nuova guerra mondiale con una intensità di poco diminuita in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, mentre in Germania e in Italia il comportamento diverso del fenomeno era in evidente stretta connessione colle radicali trasformazioni politiche cui esso (specialmente in Germania) non fu davvero estraneo).

Le attuali condizioni del nostro paese e quelle in cui verrà a trovarsi se gli si vorranno addossare nuovi aggravi sotto forma di più o meno larvate indennità di guerra, ricordano troppo da vicino quelle della Germania dopo la guerra del 1914-18, perchè non venga spontaneo il ricordo della grande parte che la disoccupazione ebbe negli eventi germanici da

quando una prima ondata di senza lavoro segnò nel 1923 il passaggio della economia tedesca dai metodi della speculazione senza limiti negli anni dell'inflazione a quelli più normali della stabilizzazione (da 180 mila disoccupati nel luglio a mezzo milione nel dicembre di quell'anno e a cifre più elevate nei mesi seguenti) e all'aumentata disoccupazione si accompagnarono la perdita per gli operai della giornata lavorativa delle 8 ore e un livello fortemente abbassato dei salari reali. Se ne videro subito gli effetti politici, insieme ad altre manifestazioni, nei 32 seggi conquistati dal nazismo al suo primo presentarsi alle elezioni al Reichstag del maggio 1924. L'inizio della cosiddetta « era Stresemann » con l'afflusso dei prestiti esteri, specialmente americani, ridusse a 200 mila nel luglio 1925 il numero dei disoccupati; una nuova crisi lo fece bensì risalire ben presto ma non si superò per molto tempo il milione, giungendo ad un minimo di 650 mila nel 1928 non senza effetto sulle elezioni del maggio dello stesso anno, nelle quali i nazisti riuscirono a conservare soltanto 12 dei seggi conquistati 4 anni prima; le classi medie accettavano ormai la repubblica democratica sotto la quale, come dice il suo storico Arturo Rosenberg, regnavano in Germania la pace e l'ordine e si poteva in qualche modo guadagnare da vivere; ma quelle classi al pari dei capitalisti erano pronte a volgerle le spalle alla prima seria crisi. E la crisi venne infatti alla fine del 1929 sottraendo rapidamente all'industria tedesca i prestiti esteri a breve scadenza e costringendola a restringere le sue attività; il numero dei disoccupati crebbe con tremenda velocità per quanto l'industria cercasse di conservarsi i mercati esteri con esportazioni a basso prezzo; alla fine del 1929 si era già a 2 milioni, a 3 nel 1930, a 4 e mezzo nel 1931, a 6 nei primi mesi del 1933; nel frattempo il nazismo seguiva nella sua ascesa quei numeri, i suoi 12 rappresentanti nel Reichstag, che erano già diventati 102 alle elezioni del settembre 1930, 230 in quelle del luglio 1932, 288 nel maggio 1933, balzarono nel dicembre seguente, dopo il discorso del Fuehrer annunziante la ripresa del lavoro nelle grandi autostrade imperiali ed in altre imprese, pressochè alla totalità dei 668 seggi. E' difficile dire quanta parte di questo successo sia dovuto alle promesse di redenzione dalla schiavitù dei patti di Versaglia e al fanatismo razziale ma non v'ha dubbio che la propaganda condotta con ogni mezzo e che era venuta man mano conquistando al nazismo i ceti medi rovinati dalla guerra e sommersi dalla inflazione, trovò terreno ben favorevole in questa grande miseria collettiva dei lavoratori, allo stesso modo come il rapido riassorbimento della

disoccupazione dopo la conquista del potere dai 6 milioni del febbraio 1933, ai 4 del dicembre, ai 2 e mezzo del 1934, ai 2 del 1935, al milione e mezzo del 1936 e giù giù fino al mezzo milione del 1938, contribuì forse non meno dei successi ottenuti in politica estera, a conservare al nazismo imperante il favore della enorme maggioranza del popolo germanico.

Abbiamo ricordato le vicende della disoccupazione germanica del primo dopoguerra perchè ci sembra che esse palesino in modo evidente quegli effetti psicologici e morali del fenomeno che anche le approfondite indagini moderne troppo spesso trascurano e che sono invece parte importantissima di questo come di ogni altro fenomeno economico.

L'andamento tutto diverso della disoccupazione britannica dello stesso periodo, ci mostra esso pure, da un altro punto di vista, l'importanza degli aspetti extra-economici del fenomeno: in primo luogo nella sua persistenza dovuta non esclusivamente e nemmeno prevalentemente a cause economiche ma a interessi di partiti politici, e poi negli effetti di tale persistenza non soltanto numerica ma personale dei disoccupati quando ricordiamo il risultato negativo, proprio in quelle masse, dell'appello del Chamberlain per l'arruolamento volontario in sostituzione della coscrizione alla vigilia di una guerra sentita ormai da tutti come inevitabile.

Anche di questi aspetti morali e sociali occorre tener conto nel valutare in questo nostro attuale dopoguerra e nel prossimo futuro, la gravità del problema non molto attenuata per le possibilità offerte dai lavori della ricostruzione, se mancheranno o saranno scarsi i capitali disponibili. Delle disastrose conseguenze della disoccupazione quando mancano i mezzi per lenire sufficientemente le sofferenze dei colpiti, abbiamo dolorosi esempi in casa nostra; ma non bisogna nemmeno sottovalutare i deleteri effetti di un lungo ozio forzato cui si va incontro quando, nel caso più favorevole, si trova modo di mantenere grosse masse di lavoratori senza lavoro in condizioni di vita assolutamente anormali.

In ogni caso, nel discredito che derivasse da una eventuale incapacità di riparare seriamente a una vasta persistente disoccupazione, è da vedere il massimo pericolo per libere democratiche istituzioni per quanto grande sia la maggioranza elettorale dalla quale esse traggono origine e sulla quale sembrano solidamente stabilite.

Di qui la necessità, per mettersi al riparo da improvvise sorprese, di seguire dappresso l'andamento del fenomeno e cioè di avere al più presto una periodica statistica sufficientemente particolareggiata della disoccupazione.

## 2) *La statistica della disoccupazione.*

Conveniamo subito che non è facile impostare solidamente tale statistica; la stessa abbondanza delle possibili fonti costituisce più un impedimento che un vantaggio per le inevitabili discrepanze tra le fonti medesime, le principali delle quali sono, come è noto, l'assicurazione obbligatoria, i particolari servizi di assistenza dello Stato o di altri enti pubblici, i sindacati, gli uffici di collocamento, le rilevazioni periodiche della occupazione e, in via straordinaria, i censimenti e le inchieste speciali.

Da una bene organizzata statistica della disoccupazione si dovrebbe avere almeno notizia frequente del numero assoluto e relativo delle persone di ambo i sessi del tutto disoccupate, nella loro distribuzione geografica e nelle singole rispettive categorie professionali. Altre particolari statistiche dovrebbero dare pure frequente notizia della disoccupazione parziale per riduzione sia delle ore quotidiane di lavoro, sia del numero delle giornate lavorative per settimana.

In Italia, fino al giugno 1933, le notizie sulla disoccupazione erano date mensilmente a cura dell'Istituto di Previdenza sociale; a decorrere dal luglio di quell'anno esse furono, in base a nuove norme, affidate al Ministero delle Corporazioni. Ma in realtà non si trova traccia delle nuove rilevazioni nell'Annuario statistico italiano se non per l'anno 1934 e, nei confronti con l'estero, fino al settembre del 1935; dopo quella data gli annuari continuano bensì a riportare le statistiche degli stati stranieri ma tacciono completamente della nostra disoccupazione limitandosi a dar notizie dei contributi riscossi e dei sussidi pagati dall'assicurazione contro la disoccupazione involontaria. Nel periodo 1922-1934 quelle statistiche avevano segnalato in un primo tempo una graduale diminuzione del numero di disoccupati dai 382 mila del 1922 ai 122 mila del 1925, poi un lento aumento fino ai 409 mila del 1929, successivamente più rapido con un massimo di 1.132 mila nel 1933. Non si è peraltro in grado di giudicare se la diminuzione indicata per il 1934 (962 mila) corrispondesse a un effettivo miglioramento della situazione o fosse in dipendenza del diverso metodo di rilevazione. Per numero elevato di disoccupati si distinguevano di solito l'Emilia e il Veneto; più di rado la Campania; alla preminenza emiliana contribuiva la disoccupazione agricola (bracciantato) che segnalava insieme alle industrie edili le cifre massime di categoria (265 mila nel 1932).

Da circa un decennio mancano quindi assolutamente statistiche a questo riguardo. E soltanto si ha notizia di una inchiesta straordinaria in corso, a cura del Ministero del Lavoro, dalla quale peraltro, secondo quanto è detto dalla stampa (*Globo*,

23 aprile 1946); non potranno attendersi risultati soddisfacenti anche perchè è mancata una adeguata campagna divulgativa. In ogni modo, come si è già avvertito, indagini straordinarie su questo argomento presentano una utilità limitata in confronto di notizie periodiche che, pur difettose, permettano di seguire l'andamento del fenomeno nel tempo, nello spazio e nella distribuzione professionale.

Per questa ragione la nostra Commissione ha espresso il voto che l'Istituto centrale di Statistica prenda l'iniziativa di una nuova indagine assicurandone la continuità. Purtroppo, per gravi difficoltà di ordine pratico, l'Istituto ha dichiarato di non potere nel momento attuale assumere tale impegno, pur assicurando che si sta per iniziare intanto una statistica della occupazione basata su un numero molto grande di stabilimenti e capace perciò di una segnalazione indiretta, almeno approssimativa, del fenomeno opposto. Sono anche in avanzata preparazione presso il medesimo Istituto i questionari per una indagine periodica sulla produzione e sull'impiego delle macchine.

### 3) *Notizie sommarie sulla disoccupazione nell'aprile del 1946*

Nel silenzio delle fonti ufficiali la Commissione ha creduto opportuno di raccogliere sulla disoccupazione qualche notizia sommaria per mezzo di un questionario diramato alle prefetture, agli uffici provinciali del lavoro, alle camere di commercio e di lavoro e ad alcune persone presumibilmente bene informate in proposito; vi si domandava soltanto se nell'ambiente dove si svolgeva l'attività di quegli enti e di quelle persone, si prospettasse la necessità di un abbandono della sede abituale per parte di un certo numero di lavoratori disoccupati verso altre località italiane o verso paesi stranieri e, in caso affermativo, si chiedeva di indicare in modo preciso quali categorie professionali fossero particolarmente colpite dalla disoccupazione. Venivano così messi in diretto rapporto i due fenomeni della disoccupazione e della emigrazione per quanto, come vedremo meglio più innanzi, tale rapporto non sia spesso così immediato come a prima vista può sembrare.

L'indagine, pur nei limiti ristretti che l'urgenza richiedeva, ha purtroppo confermato la esistenza in tutte le provincie italiane di una disoccupazione quasi sempre notevole, spesso grave e gravissima.

Le categorie professionali più spesso colpite e ricordate quindi in quasi tutte le risposte sono, specialmente nel mezzogiorno, quelle dei manovali, dei braccianti, dei lavoratori non

qualificati in genere; non meno frequente è la segnalazione di forte disoccupazione nella industria edilizia in stridente contrasto con l'abbondanza di lavoro che i disastri della guerra offrirebbero proprio a tale industria. Meno spesso e quasi sempre da provincie settentrionali e centrali sono riportati tra i disoccupati i metallurgici e i meccanici senza che sia possibile rilevare se alla minor diffusione del fenomeno corrisponda localmente una maggiore intensità. Se si tiene conto della localizzazione delle industrie, appare anche molto estesa in quella alberghiera la disoccupazione di donne, mentre è da notare in modo particolare che, a differenza del passato, gli uffici di collocamento, specialmente nell'Italia settentrionale e centrale, segnalano ora numerosi casi di disoccupazione agricola all'infuori di quella abituale dei braccianti: trattasi infatti in modo specifico di coloni o affittuari di collina e di pianura e cioè di ambienti nei quali, come abbiamo già detto, è ben raro che un eventuale malessere economico si manifesti sotto forma di richieste non soddisfatte di lavoro. E' pure degna di nota la presenza assai frequente in specie al Nord e nel Centro di disoccupazione intellettuale: periti industriali, impiegati ecc. e così di categorie nelle quali le ordinarie fonti della statistica sulla disoccupazione non sono generalmente in grado di cogliere il fenomeno in tutta la sua estensione.

Naturalmente la nostra rapida indagine non poteva darci, neppure all'ingrosso, una notizia quantitativa sulla intensità della disoccupazione; non sono peraltro senza interesse alcuni dati trasmessi da qualche ufficio del lavoro: 15 mila disoccupati in provincia di Cremona; 53 mila in quella di Bologna (30 mila braccianti agricoli, 18 mila operai edili, 3 mila impiegati, ecc.), quasi 37 mila in quella di Bergamo (10.800 nella industria edilizia, 7.100 in quella tessile e dell'abbigliamento, 4.400 metallurgici e meccanici, 1.500 impiegati, ecc.), 29 mila in quella di Modena, 20 mila a Verona.

Dati troppo scarsi perchè sia lecito trarre da essi qualche induzione circa l'ampiezza complessiva numericamente espressa del fenomeno ma che acquistano significato più grave quando leggiamo che sui 15 mila lavoratori italiani richiesti dall'ammiraglio britannico per un temporaneo trasferimento in Estremo Oriente, la provincia di Savona ne offriva da sola oltre 1.500 e oltre 3.000 quella di Avellino.

Non sembra quindi troppo ardita l'affermazione che la disoccupazione odierna abbia superato d'assai i limiti massimi segnati da quella del periodo tra le due guerre (oltre 1 milione di disoccupati) e che ad ogni modo essa sia valutabile in questo ordine di grandezza.

Secondo le informazioni raccolte dagli esperti che hanno interrogato in proposito a Milano e a Torino (metà di maggio 1946) persone competenti, la disoccupazione tende ad estendersi e ad intensificarsi anche in quei due grandi centri di immigrazione.

Maggiori particolari in proposito si troveranno negli allegati nei quali si riportano partitamente i risultati dell'inchiesta.

## II - Il sovrappopolamento.

Come abbiamo già notato, le statistiche della disoccupazione, dando notizia dei casi di lavoro cercato e non trovato, non sono in grado di avvertire un malessere economico derivante da una esuberanza di forze disponibili quando queste ne sopportano per un tempo più o meno lungo le conseguenze senza che tale esuberanza si manifesti con effettive personali richieste di lavoro.

È si è pure ricordato come tale particolare stato patologico si palesi specialmente nel mondo rurale e nei ceti medi degli impiegati e dei professionisti.

### 1) *Il sovrappopolamento rurale.*

L'accento fatto nel precedente paragrafo alla grande importanza della disoccupazione agricola segnalata in passato dalle nostre statistiche particolarmente nell'Emilia non contrasta, come può apparire a prima vista, con quanto si è detto sulla insufficienza delle statistiche stesse a rivelare le reali condizioni del mondo rurale perchè per una parte soltanto, seppure importante, di questo mondo rurale, esse possono raccogliere, con i consueti metodi i dati quantitativi sulla disoccupazione, e cioè sul bracciantato, il quale, come si sa, presenta aspetti non esclusivamente agricoli formando spesso un gruppo intermedio tra l'industria e l'agricoltura.

Ma, seppure si escludono i lavoratori, non è da credere che la massa dei rurali, e cioè praticamente dei conduttori a qualsiasi titolo e dei coloni parziari, trovi tutta nelle aziende cui dedica il proprio lavoro quanto è necessario alla sua esistenza e, in ogni modo, che non esistano anche per essa a questo riguardo, alti e bassi di congiuntura.

Basti a rendercene conto avvertire come la densità aziendale (membri di famiglie rurali per chilometro quadro di superficie aziendale in complesso) valutabile in 130 per l'intero nostro paese, salga a quasi 2 mila per le piccolissime aziende fino a mezzo ettaro, a oltre 500 per quelle da mezzo a 1 ettaro.

rimanendo a 250 nelle piccole da 1 a 3 ettari, e ricordare che quelle piccole e piccolissime aziende (2 milioni e due terzi circa) comprendono i 2/3 di tutte le aziende. Non c'è quindi da meravigliarsi se su 100 persone occupate, soltanto 7 nelle aziende fino a mezzo ettaro e rispettivamente 20 e 40 in quelle da mezzo ettaro a 1 ettaro e da 1 a 3 ettari, vi abbiano occupazione stabile, dovendo le altre trovare in altre aziende agricole o in altro genere di industria il resto del necessario al loro mantenimento e se, in conseguenza, possa valutarsi a qualche milione la massa delle persone che vive in tali condizioni di instabilità. Instabilità che potrà crescere o diminuire nel tempo, ma che non si rifletterà quasi mai nelle statistiche ordinarie della disoccupazione.

Uno degli aspetti più evidenti di questa instabilità di condizioni dei rurali si è palesato nel fenomeno noto sotto il nome di « spopolamento montano » per quanto lo spopolamento, come ormai è ampiamente dimostrato, rappresenti soltanto l'ultimo stadio di un malessere di vecchia data e cioè di una crisi di sovrappopolamento in dipendenza, da una parte, di bisogni aumentati e di necessità nuovamente sentite e dall'altra di possibilità di vita limitate e generalmente non aumentabili. A stadi diversi di questa crisi montana vivono 700 mila abitanti nelle alte valli alpine; negli Appennini oltre un milione che formano così insieme la parte principale della massa nelle condizioni di instabilità sopra ricordate.

Non è stato possibile, nel breve tempo concesso al nostro lavoro, di raccogliere elementi sicuri sulle odierne condizioni di queste popolazioni e di valutare su osservazioni positive quali effetti avrà il ritorno da queste eccezionali condizioni di facili guadagni a una vera e propria economia di dopoguerra. Un profondo conoscitore delle nostre Alpi centrali osserva in proposito: « la terra è rimasta quella che è sempre stata, povera, scarsa, di difficile e faticosa lavorazione; l'industria dell'allevamento, tartassata da 5 anni di ammasso, si troverà di fronte a difficoltà maggiori di quelle di anteguerra; di reddito dei boschi non si potrà parlare per un pezzo; i comuni, anziché essere in grado di procurare lavoro straordinario mediante opere pubbliche, si troveranno nella necessità di imporre nuovi balzelli e di aggravare quelli esistenti ».

## 2) *La disoccupazione intellettuale.*

Non a torto si guarda al numero degli iscritti ai corsi universitari come a un segno abbastanza sicuro per rendersi conto, in confronto alle possibilità di collocamento che le condizioni generali della pubblica economia sembrano offrire, delle condizioni dei ceti medi in generale.

Nemmeno per questo riguardo giovano le statistiche ordinarie della disoccupazione perchè, nel più dei casi, non si tratta qui di richieste non soddisfatte di lavoro, ma piuttosto di individui che, usciti dagli studi, attendono di iniziare una carriera o che avendola iniziata, non vi hanno trovato la soddisfazione materiale e morale da essi sperata.

D'altronde se le ricerche sul cosiddetto « ricambio sociale » (1) ci avvertono che oltre la metà degli iscritti alle università appartengono (o almeno appartenevano) a famiglie di impiegati pubblici e privati e di professionisti, è chiaro che una sensibile eccedenza di laureati sulle possibilità di sistemazione rende più acuta la concorrenza nelle varie categorie peggiorando le condizioni di esistenza di quei ceti medi dei quali esse formano la parte più cospicua.

Le preoccupazioni per l'eccessivo numero di studenti universitari non sono di data recente: nel 1902, quando da 13 mila venti anni innanzi erano saliti a quasi 28 mila. Ernesto Nathan (2) si impensieriva specialmente per la sorte dei più che 8 mila studenti di discipline giuridiche: « crescono e si moltiplicano le leggi, egli scriveva, crescono e si moltiplicano coloro che si costituiscono una professione nell'erigersi loro interpreti. Delle une e degli altri si può revocare in dubbio l'utilità: quando le prime si abborracciano e si approvano in fretta, si comprendono, si assimilano e soprattutto si attuano assai più a rilento... In relazione alla nostra posizione sociale siamo troppo colti e troppo ignoranti, da un lato afflitti dall'analfabetismo, dall'altro dall'universitarismo. Per un paese povero che ha bisogno di guadagnare rapidamente terreno e concentrare la sua attività soprattutto nelle industrie e nei commerci, esuberano di molto 21 università e 28 mila aspiranti alla laurea; università per lo più insufficientemente dotate di insegnanti eminenti e di suppellettile scientifica, quindi università anemiche che figliano dottori rachitici e costretti nella loro mezza scienza teoretica e nella loro assoluta impreparazione pratica a ricorrere ad ogni mezzo pur di procacciarsi un'esistenza onorata o no ».

Suppergiù quel che si può dire anche oggi ma non bisogna trarne la conseguenza che se, nonostante quelle pessimistiche previsioni, si è andati avanti alla meglio per altri 40 anni, non è il caso di drammatizzare l'avvenire. Dobbiamo invece renderci conto in modo obiettivo della situazione odierna a questo proposito in confronto al passato più recente e ricordare in primo

---

(1) P. FORTUNATI: *Il ricambio sociale secondo indagini sulla struttura demografica della studentesca universitaria di Padova*. Ferrara, 1956.

(2) *Venti anni di vita italiana attraverso all'Annuario*. Roma, Torino, 1906.

luogo che una decina di anni fa, proprio mentre pareva che nuove vie fossero per aprirsi alle attività italiane, le preoccupazioni per una palese esuberanza di laureati in confronto ai bisogni, si fecero così vive da promuovere inchieste di sindacati professionali e indagini di studiosi che erano già a buon punto quando lo scoppio della guerra distrasse l'attenzione pubblica verso argomenti di maggiore gravità e di più immediata urgenza.

Ma già quelle inchieste che consideravano disoccupati anche coloro che non ritraevano dalla professione un reddito sufficiente alle necessità della vita (L. 700 mensili), avevano rivelato l'esistenza di una disoccupazione intellettuale media del 10% con un massimo del 25% tra i periti industriali e con cifre generalmente più elevate nel Mezzogiorno (1).

Dai 28 mila studenti del 1906 si era passati ai 38 mila del 1916 e ai 62 mila del 1920-21 per ridiscendere successivamente, passati gli effetti della più lunga durata delle iscrizioni per la forzata sosta degli anni di guerra, ai 44-45 mila fra il 1924-25 e il 1931-32. Dopo questo anno un aumento medio di 5 mila iscrizioni portò in 8 anni il numero di queste a oltre 85 mila di cui 18 mila femminili. Facendo uguali a 100 i dati del 1931-32 e tenendo distinti i sessi, i numeri corrispondenti per il 1939-40 risultano 258 per i maschi e 400 per le femmine; successivamente, in connessione con la guerra, le iscrizioni salgono nel 1942-43 a 164.843; il numero degli studenti maschi è più che quadruplicato in confronto al 1931-32, quello delle femmine quintuplicato.

Oltre il numero complessivo degli iscritti alle università può essere utilmente osservato l'andamento, nel corso del tempo, delle iscrizioni al primo anno e del numero dei laureati. Delle prime si ha notizia nell'Annuario statistico soltanto per i 5 anni seguenti:

ISCRITTI AL 1° ANNO

anni	M.	F.	Totale	F. su 100 M.
1938-39	17.139	4.897	22.036	28.6
1939-40	21.218	6.310	27.528	29.7
1940-41	43.500	11.007	54.507	25.3
1941-42	37.636	11.976	49.612	31.9
1942-43	32.482	10.250	42.732	31.5

Tanto il grande affollamento del 1940-41, quanto la diminuzione delle iscrizioni negli anni successivi, sono da mettersi evidentemente in relazione allo stato di guerra, e cioè, nel primo caso, con le facilitazioni di carattere militare offerte agli studenti, nel secondo con i richiami alle armi; al diminuito numero di iscrizioni al primo anno corrisponde, come abbiamo visto, un

(1) NORA FEDERICI: *Aspetti della disoccupazione intellettuale*, in « Riunioni scientifiche della Società Italiana di Statistica », Vol. III.

forte aumento delle iscrizioni complessive per il forzato rallentamento nel rilascio delle lauree, ben visibile nel prospetto che segue:

LAUREATI DAL 1931-1932  
(compresi gli stranieri)

anni	M.	F.	Totale	F. su 100 M.
1931-1932	7.332	1.319	8.651	18,0
1932-1933	7.892	1.381	9.273	17,5
1933-1934	7.993	1.683	9.676	21,0
1934-1935	8.797	1.759	10.556	20,0
1935-1936	8.934	1.591	10.525	17,8
1936-1937	9.251	1.931	11.182	20,9
1937-1938	9.754	2.155	11.909	22,1
1938-1939	9.754	2.290	12.004	23,3
1939-1940	16.279	3.305	19.584	20,3
1940-1941	9.196	2.758	11.954	30,0
1941-1942	5.844	2.384	8.228	40,8

Nei notevoli sbalzi in vario senso del rapporto delle femmine ai maschi nel 1935-1936, nel 1939-1940 e nei due anni successivi, sono da vedersi gli effetti della guerra etiopica e, rispettivamente, della seconda guerra mondiale.

Alla fortemente diminuita concessione di lauree a studenti maschi negli anni del periodo bellico, verrà naturalmente a corrispondere un numero elevato di laureati in quello dell'immediato dopoguerra; se ne ha la prova nelle statistiche recentissime che la nostra commissione si è procurata per mezzo di appositi questionari inviati alle autorità universitarie, con riferimento all'anno accademico in corso 1945-46 per le iscrizioni e al 1944-45 per le lauree.

Su 35 Istituti universitari risposero alla nostra inchiesta 29, corrispondenti, nell'ultimo anno per il quale si hanno dati ufficiali, al 75% degli iscritti. Il risultato del confronto fatto tra questi 29 istituti per i due anni si è quindi potuto legittimamente estendere all'intera massa studentesca universitaria, la quale può valutarsi per l'anno in corso in 220 mila iscritti in cifra tonda con un aumento di 55 mila iscrizioni, pari al 33% su quelle di 3 anni or sono (164.863), aumento sul quale ha naturalmente influito la prolungata permanenza, come iscritti, degli studenti richiamati alle armi. Tutti gli Istituti universitari segnano aumenti più o meno sensibili: le grandi università con più di 10 mila iscritti: Roma con 36.691, Napoli con 25.280, Bologna con 14.360 (mancano le notizie per Torino) rispettivamente del 32, del 63 e dell'11%; mentre superano il 100% l'università di Modena e il Politecnico di Torino.

Ma se si tengono distinti i sessi degli iscritti, l'aumento delle iscrizioni attraverso lo stesso triennio, risulta del 30% circa per i maschi e del 44% delle femmine, le quali formano ora quasi il quarto della studentesca universitaria.

Tutte le facoltà contribuiscono a questo aumento: in modo particolare quella d'ingegneria da poco più di 9 mila a quasi 21 mila iscritti (128% di aumento) e quella di medicina da 13 mila a 25 mila (86% di aumento); una più minuta indagine che la ristrettezza del tempo non ci permette, potrebbe fornire altri interessanti particolari.

Il numero dei laureati che da 12 mila circa nel 1937-38 salì improvvisamente a quasi 20 mila nel 1939-40 sotto l'evidente influenza della guerra, per ridiscendere a 12 mila nell'anno seguente, e successivamente a poco più di 8 mila, può valutarsi per l'anno scorso, in base alle nostre ricerche, in 18 mila circa, mentre sono da prevedersi cifre ben più elevate per l'anno in corso e per quelli prossimi.

Non è facile trovare un altro numero che in confronto alla produzione annua di laureati, ne indichi il bisogno, per quanto l'argomento sia stato già trattato con grande competenza negli ultimi anni.

Le indagini di studiosi già ricordate si vollero infatti specialmente alla ricerca di una possibile misura del bisogno normale di laureati sì da permettere un tempestivo avvertimento agli interessati e sicure direttive alle autorità competenti. Non contestiamo davvero l'utilità di questi studi che si dovranno riprendere in avvenire ma in questo momento la sproporzione del numero dei laureati e diplomati in confronto alle odierne possibilità di collocamento, ci sembra risultare senz'altro quando si pensi che nell'immediato anteguerra, in piena euforia imperiale, si prospettava già, come abbiamo veduto, un problema di « soprannumero » nei ceti intellettuali (1).

Il problema è da vedersi con tanta maggiore preoccupazione oggi nelle depresse condizioni politiche ed economiche in cui ci troviamo quando il numero dei concorrenti alle lauree è quintuplicato in confronto a quello del 1931-32.

Ma non è soltanto quantitativo: all'aumento del numero corrisponde, in parte come immediata conseguenza, un peggioramento di carattere qualitativo. Chi avesse qualche dubbio sulla decadenza degli studi universitari nel ventennio di tanto conclamata fascistizzazione della scuola, dovrebbe leggere nei numeri di *Vita Universitaria* dell'anno 1942 e del primo semestre del 1943 le risposte di un grandissimo numero di professori universitari alle richieste fatte dalla redazione di quel giornale a proposito delle riforme universitarie. Da quei documenti, particolarmente preziosi per la rarità di pubbliche confessioni del

---

(1) V. CASTRILLI: *Note sulla determinazione del fabbisogno professionale di laureati*. Confederazione dei professionisti e artisti, Roma, 1940.

L. LENTI: *Ingegneri, architetti e chimici in Italia alla fine del 1940*. Estratto da: « L'Ingegnere », febbraio 1942.

genere in pieno periodo fascista, oltre a suggerimenti di grande interesse nei riguardi di riforme degli studi, sono giudizi alcuni dei quali riportiamo a titolo di esempi:

a) Da un vecchio insegnante con 45 anni di insegnamento:

« .... Il clima costituisce il porro *unum et necessarium* per sollevare gli animi da quella grigia atmosfera di scoramento e di sfiducia che grava sulla vita universitaria.

Ora tutto questo che è sulla bocca di tutti e che sarebbe troppo facile documentare, ha generato nei migliori un senso di sfiducia tale che, se non vi si pone riparo, si ripercuoterà sempre più a danno dei nostri atenei e i giovani saranno spinti a cercare di arrivare ad essi attraverso vie che non sono quelle degli studi severi..... ».

b) Da uno studente: « ... Una infarinatura che dura sì e no una settimana, basta quasi sempre ad assicurare il sacramentale 18, raggiunto il quale dispense e testi sono subito all'asta pubblica ».

c) Da un altro studente: « Le conseguenze del "diciotismo" cominciano a farsi sentire e ad avvertirsi funeste come quelle di un titolo conquistato e non sudato, ceduto e non meritato ».

Concordano con quanto è stato affermato da: « Vita universitaria » i risultati delle indagini condotte dalla nostra commissione, alle quali è stato corrisposto, sia dalle autorità universitarie, sia dai Consigli degli ordini professionali, con uno slancio che è esso pure indizio di un diffusa coscienza della gravità del problema.

Sulle cause principali del costante aumento della studentesca universitaria e sui presumibili effetti di tale aumento sulla possibilità di sistemazione dei laureati fu diramato un breve questionario alle Autorità universitarie, ai Consigli degli Ordini professionali, ai Consigli di Facoltà e a singole personalità. Le risposte pervennero numerose: spesso quale risultato di deliberazioni di commissioni appositamente adunate; una parte di esse verranno riprodotte negli Allegati.

Dobbiamo qui contentarci di raggrupparle e riassumerne il contenuto. Al quesito se l'accresciuto numero di laureati sia proporzionato alla possibilità di sistemazione economica offerte ora e nel prossimo avvenire, è stato risposto con un "no" senza eccezioni non potendosi considerare tali le due risposte molto condizionatamente affermative dell'Istituto navale di Napoli e dell'Istituto universitario di architettura di Venezia.

Si rileva il danno che alla serietà degli studi, all'economia nazionale e all'interesse dei singoli viene dall'eccessivo affolla-

mento di studenti e si avverte, esemplificando nei riguardi dei laureati in legge e riferendosi a un grande centro, come « il lavoro affluisca ormai soltanto ai più anziani mentre i più giovani non riescono a trarre il necessario cosicchè si dovrà assistere all'espatrio di numerosi laureati o alla loro utilizzazione indipendente dal titolo conseguito ».

La sproporzione tra il numero delle iscrizioni e le prospettive di collocamento è segnalata, con gradazione diversa, per quasi tutte le facoltà; più frequentemente ricordate sono quelle di medicina, di giurisprudenza e, spesso anche quelle di farmacia, di lettere, di ingegneria.

Fra le cause del sovraffollamento quasi tutte le risposte indicano la « eccessiva facilità di conseguire la maturità » e più in generale la « decadenza gravissima degli studi medi » della quale si vede il danno principalmente nel fatto che, mentre è relativamente facile dare un diverso pratico indirizzo ai giovani durante quegli studi, è invece quasi impossibile agire in tal senso su studenti universitari ultraventenni.

Non diversamente si diceva nell'inchiesta di « Vita Universitaria » sopra ricordata: « Ogni difficoltà creata per la maturità è un atto di bonifica per l'Università ».

Numerosissime sono intanto le richieste di « un severo esame di ammissione presso le singole facoltà: alcuno richiede anzi « un anno di prova con eliminazione degli inadatti » mentre poche voci si limitano a chiedere l'ammissione soltanto a chi abbia conseguito almeno sette nell'esame di maturità.

Ma purtroppo la decadenza degli studi non sembra limitata alle scuole medie e perciò gran numero di risposte invocano un pronto ritorno alla serietà degli studi sia richiedendo una maggiore severità negli esami, riportati rigorosamente alle due sessioni ordinarie estiva e autunnale, sia la eliminazione o una forte riduzione dei « fuori corso », sia la iscrizione al secondo biennio subordinata alla promozione in tutte le materie del primo. Si chiede da alcuni un aumento della durata degli studi e così, per la giurisprudenza, un biennio propedeutico e un triennio nei diversi indirizzi di carriera amministrativa, liberi professionisti - magistratura - notariato o, per l'ingegneria, un anno finale di pratica in stabilimenti; introducendo l'uso di prova scritta di cultura generale alla fine di ogni biennio in modo che il giovane si abitui alla sintesi scientifica e non giunga alla laurea senza quasi più sapere scrivere correttamente.

Ma si osserva anche che non bisogna farsi soverchie illusioni sugli effetti di queste riforme, d'altronde indispensabili, per una sostanziale diminuzione del numero dei candidati; esse non sono un toccasana; occorrerà quindi, come dopo la crisi del 1892-98, una intensa emigrazione di questi elementi

(a facilitare la quale si chiede la equipollenza dei titoli italiani a quelli rilasciati da università straniere) o una ripresa industriale.

D'altronde altre cause di aumento di studenti si vedono generalmente nella « svalutazione dei titoli medi » nei concorsi e negli impieghi, nella « eccessiva mitezza delle tasse universitarie » troppo lontane ormai dal valore d'acquisto della moneta, nell'eccessivo numero delle esenzioni dal pagamento di quelle tasse, nell'abbandono dell'obbligo della frequenza.

Come causa più lontana si vede anche il dispregio in cui da troppi è tenuto il lavoro manuale e, in genere, l'occupazione di ordine tecnico; si chiede perciò di accrescere il numero degli istituti medi specializzati, di non esigere la laurea per impieghi ove la cultura media sia sufficiente e, in questi casi, considerare irrilevante la sua presentazione, di portare le tasse universitarie a un livello più corrispondente alle reali condizioni monetarie odierne, di ripristinare l'obbligo della frequenza riparando agli effetti di queste due ultime disposizioni con esenzioni dalle tasse o meglio con larghi e più sostanziali aiuti a chi, riuscendo bene negli studi, non è in condizione di frequentarli.

Ma sul numero delle iscrizioni influiscono anche, oltre l'aumento in genere della popolazione, l'accentrarsi progressivo di queste nelle maggior città e la tendenza dei numerosi nuovi ricchi urbani e rurali per i quali, in generale, non si è verificato un parallelo aumento del carico fiscale, ad inviare i figli agli studi superiori; numerose voci chiedono perciò in una o altra forma una limitazione delle iscrizioni ossia l'applicazione del « numero chiuso » specialmente per le facoltà di giurisprudenza, di economia e di medicina.

Per questa ultima facoltà, più che per altre, si segnala come all'inflazione professionale concorrano sempre più largamente le donne.

A provvedimenti di vasto respiro da comprendere nel più ampio campo delle riforme sociali che l'Italia dovrà attuare, si riferiscono parecchie risposte che non possiamo qui neppure riassumere e delle quali, a guisa di conclusione del paragrafo, riportiamo soltanto il seguente apprezzamento: « Il problema della popolazione universitaria è uno degli aspetti del problema sociale italiano, e probabilmente il più importante, perchè dalla soluzione di esso dipende addirittura la possibilità di instaurare una vera democrazia, che permetta la formazione di una nuova classe dirigente aperta e non cristallizzata garantendo l'accesso all'Università ai soli giovani *meritevoli* di tutti i ceti, e chiudendone l'accesso ai non meritevoli, anche se figli di abbienti. Per arrivare a questo occorre una profonda trasformazione di tutto il sistema scolastico; occorre innalzare il livello dell'istruzione

obbligatoria gratuita rendere possibile nelle scuole medie la selezione dei migliori allievi, in modo che anche i figli dei non abbienti possano essere gratuitamente istruiti, secondo la loro vocazione, e arrivare all'Università, riorganizzata in « collegi » nei quali non si potesse entrare che attraverso esami di ammissione assai severi, e con un certo numero di posti di studio interamente gratuiti ».

### III - L'emigrazione.

Non era difficile prevedere che il nostro questionario sulla disoccupazione, sul quale, come abbiamo già avvertito, era domandato se si prevedesse la necessità di un abbandono della sede abituale per parte di un certo numero di lavoratori e se, indipendentemente da tali prospettive, si fosse manifestata in qualche categoria una tendenza o una aspirazione verso tale abbandono, ci avrebbe palesato la decisa volontà di masse importanti di muovere alla ricerca sia di una occupazione sia, più generalmente, di migliori condizioni di vita.

L'emigrazione, come movimento di masse, è infatti ormai, contrariamente all'opinione dei primi studiosi del fenomeno tre quarti di secolo fa e cioè presso a poco al tempo della nostra costituzione in unità nazionale, un bisogno, un'abitudine, una tendenza di gran parte della nostra popolazione.

Attraverso ai censimenti si può calcolare in cifra tonda la perdita demografica risultante dagli espatri definitivi nel sessantennio tra il 1876 e il 1936 in 6 milioni di individui, poco meno di un terzo dei 19 milioni di partenze (non di partenti) segnalate dalle statistiche; circa 100 mila persone in media all'anno lasciarono quindi senza ritorno il suolo della patria. Se noi pensiamo che dal 1936 in poi e cioè negli ultimi dieci anni, prima per la tendenza del governo fascista in materia di emigrazione, poi per le circostanze di guerra e infine per gli impedimenti di un dopoguerra troppo diverso, anche per questo riguardo, dal precedente, quasi nulla è stata l'emigrazione di carattere definitivo mentre all'opposto si sono avuti rimpatri assai più numerosi delle poche partenze, non sembra esagerato calcolare in un milione almeno il numero di coloro che avrebbero voluto e non hanno potuto partire. Numero che l'attuale depressione economica e morale avrà certo considerevolmente aumentato e che, all'ingrosso, corrisponde all'apprezzamento quantitativo altrettanto grossolano che abbiamo fatto per il numero dei disoccupati.

Nessuna meraviglia quindi che, se la domanda sulla tendenza ad abbandonare la sede abituale ebbe qualche risposta negativa nei riguardi di movimenti all'interno del paese per il

dubbio di trovare condizioni non diverse da quelle da cui ci si vorrebbe allontanare, essa fu invece unanimamente affermativa nel senso di desiderio di partenza verso paesi stranieri (Francia, Svizzera, Belgio e America Latina prevalentemente). Quanto quel desiderio sia vivo si rileva quando si legge, ad esempio, che a Sondrio, in nove giorni, dal 28 marzo al 5 aprile 1946, quell'Ufficio del Lavoro ricevè 2564 domande di espatrio di cui 1838 per la Svizzera (contadini, falciatori, donne di albergo, manovali) e quando si apprende da altri uffici come le domande superino sempre di gran lunga le richieste, come si cerchi di partire anche da gente occupata più o meno stabilmente in patria e come la tendenza all'esodo si palesi, in specie nelle zone di confine, con una assai intensa e rischiosa emigrazione e non destina.

Notevole e caratteristica tra le manifestazioni quella delle Associazioni combattentistiche della Sicilia, le quali « consapevoli che il Ministero dell'Assistenza post-bellica non possa, gravando sul bilancio erariale, risolvere radicalmente con sussidi temporanei la condizione di particolare disagio nella quale si dibattono i reduci di queste associazioni, ritenendo che anche erogando notevoli stanziamenti per opere pubbliche, non possa essere assorbita la mano d'opera disoccupata delle provincie locali, chiedono che venga, con criteri completi e radicali, posto allo studio per la più rapida e sollecita realizzazione possibile, un vasto piano di emigrazione per le masse che non trovano e non potranno trovare impiego e lavoro in patria ».

Occorre del resto distinguere, nelle circostanze odierne la tendenza all'espatrio secondo che essa si manifesta là dove ha sempre corrisposto ad una necessità locale e a un'abitudine da pochi anni violentemente troncata, da quella insolita motivata proprio dalla crisi odierna e dal timore di prossime peggiori condizioni.

Tale, ad esempio, quella di cui si è avuto, anche personalmente, notizia nei colloqui con capi di industria e organizzatori a Milano e a Torino e cioè in centri di immigrazione, meta desiderata anche oggi di illusi che sperano di trovarvi una sistemazione migliore di quella che forse hanno a casa loro e che non converrebbe lasciare. Così la Prefettura di Torino, a proposito del movimento ancor persistente verso la città, avverte che questo se per i provenienti delle valli alpine può essere considerato come una necessità economica, per quelli delle zone collinari e di pianura rappresenta invece un segno di disamore verso la campagna perchè in tali zone la mano d'opera agricola è deficiente e quella qualificata è ben pagata.

In questi grandi centri industriali il problema dell'emigrazione si presenta in forma particolarmente complicata e con

carattere del tutto diverso da quello dei luoghi ove esso ha trovato da tempo e spera ora di trovare la sua soluzione.

Del resto l'emigrazione non si prevede nè facile per le esigenze degli stati di immigrazione nè senza inconvenienti per noi, specialmente nei riguardi di un'eventuale partenza in massa di elementi qualificati; si crede infatti assai difficile, ad esempio, l'emigrazione di metallurgici e meccanici non specializzati e si sta cercando in qualche luogo di addestrare tale personale a mestieri ausiliari dell'edilizia per i quali si pensa più agevole l'emigrazione o l'assorbimento in luogo. Molto preoccupa anche il problema della emigrazione del personale impiegatizio e degli artigiani, il primo che non potrà all'estero avere occasione di impiego, gli altri perchè hanno bisogno di un capitale per sistemarsi in qualche modo.

Quanto agli inconvenienti di un esodo di specializzati si rileva il danno che ne verrebbe all'industria edilizia, a una sua ripresa tanto più desiderata in quanto, come ognuno sa, sono più o meno connesse a quella industria, quasi tutte le altre forme di attività.

Una nota diversa dalle altre e per noi dolorosa ci viene dalla Camera di Commercio di Pola, la quale, ricordate le particolari condizioni nelle quali si trova la città, avverte come il fenomeno migratorio sia lì subordinato alla soluzione del problema territoriale prevedendosi che, in caso di assegnazione alla Jugoslavia, gran parte delle maestranze preferirà emigrare verso le provincie italiane.

Emigrazione per loro, immigrazione per noi.

*Giugno 1946*

## INDICE

<i>Premessa</i> . . . . .	<i>Pag.</i> 251
I - La disoccupazione nei suoi più recenti aspetti:	
1) Sue caratteristiche e particolare gravità negli anni tra le due guerre . . . . .	> 252
2) La statistica della disoccupazione . . . . .	> 255
3) Notizie sommarie sulla disoccupazione nell'aprile del 1946 . . . . .	> 256
II - Il sovrappopolamento:	
- 1) Il sovrappopolamento rurale . . . . .	> 258
2) La disoccupazione intellettuale . . . . .	> 259
III - L'emigrazione . . . . .	> 267

PAOLO SYLOS LABINI

DISOCCUPAZIONE ED OPERE PUBBLICHE

## SOMMARIO

Premessa.

PARTE PRIMA: Il problema della disoccupazione e i tentativi compiuti per risolverlo nelle società privatistiche.

### I - *Considerazioni generali.*

1-2. Il fenomeno della disoccupazione in un'economia privatistica ed in un'economia collettivistica — 3. Le crisi e gli interventi statali in un'economia privatistica — 4-5. La così detta pianificazione dell'economia — 6. Le recenti proposte del Beveridge — 7. La « politica della spesa » — 8. Alcune caratteristiche di un'economia per piani.

### II - *Aspetti teorici di una politica di opere pubbliche.*

9. Due modi d'intendere la politica delle opere pubbliche — 10. La politica delle opere pubbliche come intervento contingente ed eccezionale. La tesi « pessimistica » — 11. La tesi « ottimistica ». In particolare: la teoria del « moltiplicatore » — 12. Condizioni per l'esito favorevole di una politica delle opere pubbliche. — 13. Produttività delle opere pubbliche — 14. La politica delle opere pubbliche « in funzione anticiclica ».

### III - *L'esperienza americana e l'esperienza tedesca nel campo delle opere pubbliche.*

15. L'esperienza americana — 16. L'esperienza tedesca.

PARTE SECONDA: Il problema della disoccupazione, la politica delle opere pubbliche e la ricostruzione dell'economia italiana.

1. Le opere pubbliche e la ricostruzione — 2. Dati retrospettivi — 3-4. Alcune osservazioni sui piani di ricostruzione — 5. Il finanziamento della ricostruzione del patrimonio pubblico: imposte e prestiti interni — 6. Emissione di nuovi biglietti — 7. Prestiti esteri — 8. Inconvenienti burocratici ed amministrativi — 9. Le opere pubbliche e l'industria edilizia — 10. Gli strumenti della pianificazione nel campo della ricostruzione del patrimonio pubblico — 11. La funzione degli enti locali.

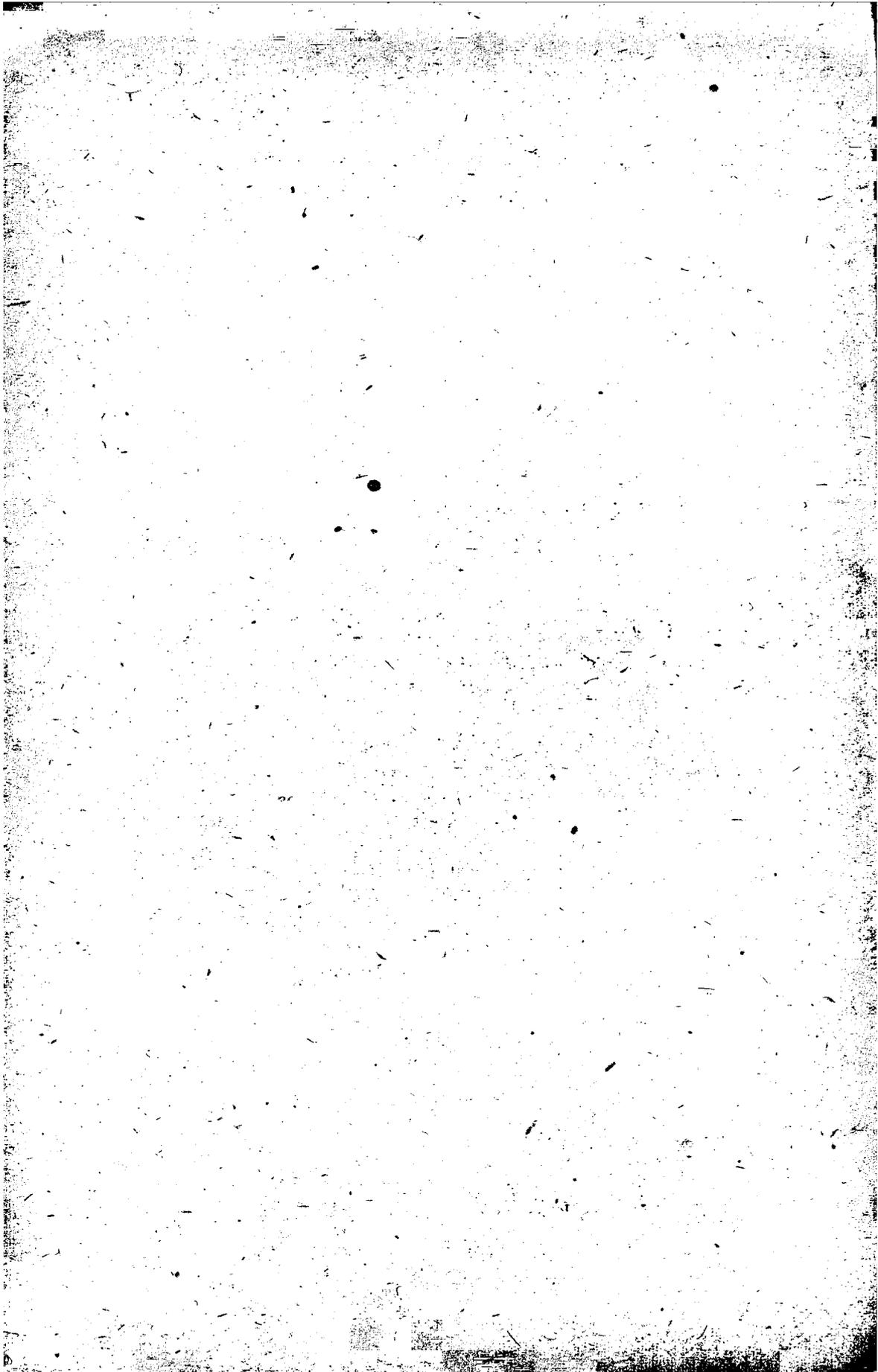
### P r e m e s s a

*Il lavoro è distinto in due parti: la prima parte ha un carattere prevalentemente teorico; la seconda invece ha un carattere, per così dire, pratico e contingente.*

*Nella prima parte si esamina, in generale, il problema della disoccupazione e si considerano i tentativi compiuti, nelle società privatistiche, per risolverlo; in particolare si esaminano i presupposti, logici e storici, della pianificazione economica e si dà un cenno di alcune recenti proposte relative ad un'economia « per piani ».*

*Si passa quindi a considerare, nei suoi aspetti teorici, la politica delle opere pubbliche, intesa come mezzo per combattere la disoccupazione e come stimolo alla ripresa economica, e si richiamano brevemente le principali esperienze estere in tal campo.*

*Nella seconda parte si esamina, facendo riferimento all'attuale situazione italiana, il problema della disoccupazione ed il contributo che può esser dato, per la sua soluzione, da una vasta politica di opere pubbliche.*



## PARTE PRIMA

### Il problema della disoccupazione e i tentativi compiuti per risolverlo nelle società privatistiche

#### I — *Considerazioni generali.*

1. In un'economia privatistica, o capitalistica, si ha disoccupazione quando, nel mercato del lavoro, la richiesta è inferiore all'offerta.

Tale squilibrio può dipendere dall'andamento stagionale di determinate attività produttive o da variazioni di gusti o dall'introduzione di innovazioni tecniche «risparmiatrici di lavoro»; in tali casi esso è transitorio e circoscritto; oppure può dipendere da crisi economiche generali, cicliche e non cicliche: la sua durata, allora, è più lunga ed il suo carattere è generale; lo squilibrio può, infine, essere addirittura permanente.

La disoccupazione permanente, nell'economia privatistica, è uno degli indici più caratteristici del conflitto esistente fra interesse individuale e interesse sociale, fra interesse di coloro che sono economicamente più forti e interesse della società nel suo complesso.

La produzione, nell'economia privatistica, può risultare qualitativamente diversa e quantitativamente inferiore a quella che assicurerebbe il massimo di utilità per la collettività. Il singolo imprenditore, mosso dal profitto monetario, può trovare conveniente produrre beni che soddisfanno bisogni non urgenti dal punto di vista sociale e non produrre beni che soddisfanno bisogni più urgenti; oppure può trovare conveniente produrre una quantità di beni inferiore a quella che, dati i

fattori produttivi disponibili, sarebbe possibile produrre con vantaggio della collettività.

Per conseguenza la combinazione dei fattori produttivi risultante dal complesso delle decisioni dei singoli imprenditori può essere diversa da quella che sarebbe la combinazione *ottima* dal punto di vista sociale; ed una quota di fattori produttivi, lavoro compreso, può rimanere permanentemente inattiva.

2. In una società collettivistica di disoccupazione permanente non ha senso parlare poichè lo Stato, che è l'unico titolare di tutte le scelte economiche, effettua la combinazione dei fattori produttivi secondo un criterio di *optimum* sociale.

In astratto, potrebbe esistere una disoccupazione permanente solo se lo Stato ritenesse conveniente, dal punto di vista sociale, mantenere in permanenza un certo nucleo di persone inattive; ma, in concreto, non vi è motivo che tale convenienza si presenti o, almeno, che si presenti permanentemente.

Riguardo alla disoccupazione dipendente da crisi periodiche, sembrerebbe oramai accertato, teoricamente e praticamente, che tali crisi non si possano verificare in una società collettivistica. Crisi non periodiche, o, meglio, contrazioni non periodiche del reddito complessivo, si possono invece verificare come conseguenza di errori di coloro che dirigono l'attività produttiva, o come conseguenza di cattivi raccolti, o di distruzioni belliche.

In questi casi l'effetto *necessario* della contrazione del reddito è l'abbassamento del tenore di vita di alcune categorie o, al limite, di tutte le categorie di lavoratori; la disoccupazione non è, come nelle società privatistiche, un effetto *necessario*.

D'altra parte anche in questi casi lo Stato può, se lo ritiene conveniente, variare la combinazione dei fattori produttivi, sempre mantenendo occupati tutti i lavoratori.

Riguardo alla disoccupazione stagionale, a quella dipendente da mutamenti nell'attività produttiva e da mutamenti nei processi tecnici di produzione, nulla esclude che tali forme di disoccupazione si verifichino anche in una società collettivistica. Si tratta, però, di forme transitorie e circoscritte: fisiologiche, si potrebbe dire, e non patologiche.

3. Dunque, mentre in una società collettivistica il fenomeno della disoccupazione o non si presenta, o non si presenta in forme tali da mettere in pericolo l'intera compagine sociale, in una società privatistica quel fenomeno si può anche presentare in tali forme.

In una società privatistica esiste, come si è accennato, un conflitto fra interesse individuale ed interesse sociale, con-

flitto che diventa più grave e più evidente durante le crisi.

Storicamente però tale conflitto di interessi non si è sempre presentato in forma così grave come nei tempi più recenti; nè le crisi hanno sempre avuto quella gravità che poi hanno avuto.

Il progressivo aggravarsi delle crisi deve essere attribuito a quel fenomeno di ampliamento delle dimensioni delle imprese, che ha caratterizzato il processo produttivo moderno.

Fino a che, in ogni ramo produttivo, operava un numero elevato di piccole imprese, le crisi non assumevano, non potevano assumere, le proporzioni che poi hanno assunto: alcune imprese fallivano, le più forti resistevano; altre imprese, poi, potevano facilmente e rapidamente sorgere in sostituzione di quelle eliminate dal mercato, data la quantità relativamente piccola di fattori produttivi che ciascuna impresa impiegava e data la relativa semplicità dei procedimenti tecnici di produzione.

Le crisi si susseguivano ad intervalli press'a poco regolari e, entro certi limiti, prevedibili, ed il danno che subiva l'organismo sociale non era gravissimo: varî economisti sostenevano che le crisi periodiche costituivano un fenomeno fisiologico e, tutto sommato, benefico, poichè, terminata la crisi, gli imprenditori meno capaci risultavano eliminati dal mercato ed il sistema economico risultava più efficiente di prima.

Forse nessun economista si sentirebbe oggi di sostenere tale tesi.

Di fronte al fallimento di imprese piccole ed impieganti un numero relativamente non elevato di lavoratori, lo Stato poteva anche non intervenire e lasciare che tutto si aggiustasse da sè. Di fronte al fallimento di imprese grandi, spesso grandissime, ed impieganti un gran numero di lavoratori, lo Stato non poteva rimanere inerte: doveva intervenire ed è intervenuto, procedendo al salvataggio di imprese che oramai rappresentavano non una piccola, ma una grande, una grandissima frazione dell'offerta totale; è intervenuto distribuendo sussidi ai disoccupati, iniziando una vasta politica di opere pubbliche per attenuare la disoccupazione, ed in varî altri modi.

Le discussioni sull'opportunità di tali interventi sono in gran parte accademiche: è ragionevole discutere solo sulla specie degli interventi statali; ma che interventi ci debbano essere nessuno può mettere in dubbio. I fallimenti delle grandi imprese e la conseguente disoccupazione « di massa » minacciano di mandare in rovina l'intero organismo sociale; il problema più grave, che è appunto quello della disoccupazione,

*afferra alla gola, non consente proroghe: e lo Stato non può non intervenire.*

Quali sono le conseguenze dei vari interventi statali sulla struttura economica?

Il salvataggio delle imprese si traduce praticamente nell'assunzione, parziale o totale, delle imprese stesse da parte dello Stato; si traduce, cioè, in una *statizzazione*, parziale o totale, *dell'offerta* dei beni prodotti da quelle imprese.

Nella maggior parte dei casi la statizzazione delle imprese non è avvenuta a *freddo*, per un piano preordinato di socialisti o di « interventisti »; ma è avvenuta, appunto, in occasione di crisi che hanno *costretto* lo Stato ad intervenire.

Terminato l'uragano, non pochi sono coloro che insistono affinché lo Stato ceda nuovamente all'iniziativa ed alla proprietà privata le imprese salvate.

Difficilmente, però, lo Stato cede ciò che ha preso; e poiché le imprese statizzate sono spesso imprese molto grandi, con carattere monopolistico o quasi monopolistico, possono allora giocare, ed hanno in realtà giocato, quei motivi di convenienza sociale che consigliano di mantenere la gestione pubblica, se pure i criteri amministrativi continuino ad essere quelli privatistici. E, storicamente, mentre sono assai numerosi gli esempi di statizzazione del tipo accennato, sono assai rari gli esempi di « riprivatizzazione » (1).

Un altro caratteristico intervento dello Stato durante le crisi è costituito dalla politica delle opere pubbliche, attuata per combattere la disoccupazione.

Quale carattere distintivo presentano le opere pubbliche rispetto a quelle che, in contrapposto, si devono definire « private »?

Il carattere distintivo fra le due specie di opere, cioè di produzioni, sembra essere questo: che le produzioni « private » sono quelle effettuate da imprenditori privati per *mercato*, cioè per un numero grande, imprecisabile di soggetti privati; il prezzo è determinato dal rapporto tra offerta (che può anche essere monopolizzata) e richiesta (che normalmente non è monopolizzata); nel caso, invece, delle opere pubbliche il richiedente è un solo soggetto: lo Stato, il quale, quindi, si può considerare come il monopolista della richiesta.

---

(1) E' necessario avvertire che non sempre la statizzazione dell'offerta è stata posta, come si può credere e come era necessario che fosse, in funzione dell'interesse della collettività; in vari casi ed in vari paesi è accaduto che gli esponenti dei complessi produttivi « salvati » dallo Stato sono riusciti a conservare o a riprendere il controllo di quei complessi, continuando a incamerare elevati profitti ai danni dello Stato, cioè della collettività, e manovrando quei complessi pel proprio esclusivo interesse. Qualche volta gli uomini politici hanno favorito tale azione ed hanno essi stessi approfittato della statizzazione pel loro privato interesse.

Le opere pubbliche, in altri termini, costituiscono un caso notevole di *statizzazione della richiesta*.

L'espressione « opere pubbliche » a rigore va riferita a produzioni che in nessun caso sono compiute *da privati per privati*: strade, ponti, edifici pubblici, per esempio.

Tuttavia, specialmente durante le crisi, lo Stato interviene anche in produzioni o in opere che erano, o potevano essere, compiute da privati per privati: impianti idroelettrici, miglioramenti agrari, case di abitazione. Sono, questi, altri importanti casi di statizzazione della richiesta; anche qui si parla ora comunemente di « opere pubbliche ».

Come nei casi di statizzazione dell'offerta, anche nei casi di statizzazione della richiesta è poco probabile che lo Stato restituisca completamente all'attività privata tutte le funzioni che le aveva sottratto: anche in tali casi motivi di convenienza sociale possono impedire la « riprivatizzazione » della richiesta.

Così, per esempio, in tutti i paesi si è verificata una progressiva statizzazione della richiesta nel campo dell'industria edilizia (si parla, in proposito, di « edilizia popolare »); tale processo si è sviluppato più rapidamente proprio durante o subito dopo le crisi: nè, superate le crisi, l'intervento dello Stato, o di altri enti pubblici, è venuto meno, ma anzi si è consolidato.

4. Alla fine di ogni crisi, dunque, rimane ampliata la sfera dell'attività pubblica: in alcuni rami produttivi si verifica una statizzazione dell'offerta; in altri, o anche negli stessi, si verifica una statizzazione della richiesta.

Questo processo, dipendente dalla forza stessa delle cose più che da un preordinato disegno di uomini, ha determinato, o ha contribuito a determinare quella che è la struttura economica della maggior parte delle società moderne: una struttura, cioè, intermedia fra quella privatistica e quella collettivistica.

Il progressivo aggravarsi delle crisi, rendendo sempre più stridente il contrasto fra interesse individuale e interesse sociale, ha reso necessario un intervento statale sempre più ampio; ha quindi sempre più allargato la sfera pubblica dell'economia, tanto che, ad un certo momento, non è sembrata più impossibile una direzione statale dell'intera vita economica.

Sono sorte allora teorie e sono state compiute, anche in società non collettivistiche, esperienze relative ad una pianificazione dell'economia. Tale pianificazione sarebbe uno degli ultimi atti di quel processo di continuo ampliamento della sfera pubblica dell'economia; sarebbe il più generale intervento dello Stato nella vita economica: tutti gli altri interventi sarebbero

compresi e riassunti da questo. Anzi, una volta attuata la pianificazione, a stretto rigore è improprio parlare di « intervento » dello Stato, poichè lo Stato è oramai, nel processo economico, il protagonista, non più un attore secondario.

A questo punto sembrano opportuni alcuni chiarimenti sull'espressione: « pianificazione dell'economia ».

Per alcuni la pianificazione dell'economia dovrebbe consistere in una serie di direttive generali poste dallo Stato nel campo economico: entro tali direttive gli imprenditori privati e i così detti consumatori avrebbero piena libertà di scelta.

Per altri la pianificazione sarebbe sinonimo di collettivizzazione.

Sembra, però, fuori dubbio che in tanto la pianificazione è concepibile, in quanto la sfera pubblica dell'economia sia notevolmente ampia. E, concretamente, la sfera pubblica dell'economia è divenuta, in tutti i paesi, notevolmente ampia appunto a causa di quel processo cui si è fatto cenno.

La pianificazione economica s'innesta dunque in quel processo di trasformazione della struttura produttiva. Come ora è un non senso sostenere l'opportunità di una politica incondizionatamente e integralmente liberistica, mentre non lo era un secolo fa, così un secolo fa sarebbe stato un non senso parlare di pianificazione, mentre ora non lo è.

5. Come si diceva, il progressivo aggravarsi delle crisi ha reso inevitabili interventi statali sempre più ampi; d'altro lato tali interventi sono stati attuati quando le crisi si erano già manifestate, con tutti i loro rovinosi effetti. Interventi di questo genere non prevengono il male ma, al massimo, lo reprimono e raramente, come la teoria e l'esperienza hanno insegnato, con effettivo successo.

La pianificazione dell'economia sarebbe appunto rivolta a prevenire il male.

Lo Stato dovrebbe intervenire non di volta in volta, ma in modo sistematico e generale, al fine di eliminare il conflitto fra interesse individuale e interesse sociale e di impedire alle crisi, durante le quali il conflitto diviene più acuto, di manifestarsi.

Il conflitto dipende da varie circostanze, alcune delle quali sono state già accennate: al singolo imprenditore può esser conveniente non produrre o, come di regola accade quando esiste il monopolio, produrre meno di quanto sarebbe socialmente conveniente, o produrre beni non urgenti dal punto di vista sociale; d'altra parte il singolo imprenditore produce pel mercato: ed il mercato, lasciato completamente a se stesso, è, sì, indice dei valori, ma, poichè dietro i valori ci sono gli uomini, il mercato è indice della forza economica, cioè della capacità di ac-

quisto dei varî uomini. E quando coloro che hanno una capacità di acquisto inferiore a quella necessaria a soddisfare almeno i bisogni vitali divengono via via più numerosi, divengono addirittura la maggioranza, il conflitto fra interesse individuale, cioè fra interesse dei più forti, e interesse sociale è evidentissimo. Questo appunto accade durante le crisi, a causa sopra tutto della crescente disoccupazione.

Nè è detto che coloro che sono, o divengono, economicamente deboli, si rassegnino a rimanere nella loro condizione di debolezza: se le altre vie sono precluse, poichè si tratta di vita o di morte, essi ricorreranno anche alla violenza. In questo senso si è espresso innanzi che, particolarmente durante le crisi, l'organismo sociale minaccia di andare in dissoluzione e che quindi lo Stato è *costretto* ad intervenire.

La pianificazione eliminerebbe il conflitto fra interesse individuale e interesse sociale, appunto perchè lo Stato, predisponendo il piano, avrebbe di mira quella che potrebbe esser definita la *scala sociale* dei bisogni.

Inoltre la pianificazione dell'economia sarebbe anche rivolta a raggiungere la stabilità nella vita economica e ad eliminare le fluttuazioni cicliche e le crisi.

In proposito occorre rilevare che varî economisti negano che tale obiettivo possa essere raggiunto attraverso la pianificazione economica.

Sembrerebbe tuttavia certo, oramai, che le crisi possono assumere quella forma endemica e rovinosa, con una conseguente vasta disoccupazione, solo in un'economia privatistica nella quale le singole imprese siano pienamente libere di regolare, come meglio credono e indipendentemente da quello che può essere il vantaggio per la società nel suo complesso, la loro attività produttiva.

Sembrerebbe, d'altra parte, dimostrato dall'esperienza che, in una economia pianificata e collettivistica, le fluttuazioni economiche spariscono; nè, come si è già rilevato, in una tale economia può esistere una disoccupazione permanente. Il problema della disoccupazione, nelle sue varie forme, è poi radicalmente risolto anche nelle società normalmente non collettivistiche, durante la guerra; in tale periodo l'attività produttiva diviene sempre più intensa, senza che in essa, e quindi nella richiesta del lavoro, si verifichino oscillazioni impreviste o incontrollate.

Va osservato che l'economia di guerra, come bene è stato detto, è, in sostanza, un'economia collettivistica.

Quel che sembra certo, dunque, è che le fluttuazioni economiche e la disoccupazione sono eliminate quando, alla pianifi-

cazione, si accompagna la completa collettivizzazione dell'economia.

E' possibile risolvere quei problemi pianificando l'economia, ma senza collettivizzarla completamente? E' possibile, cioè, ottenere i vantaggi dell'economia pianificata senza abolire, almeno in linea di massima, la proprietà privata dei mezzi di produzione e, quindi, l'impresa privata?

Ed una economia pianificata ma non collettivistica risolverebbe i problemi dipendenti dal conflitto fra interesse individuale e interesse sociale e dalle fluttuazioni economiche?

Varî studiosi hanno considerato tali questioni ed alcuni di essi hanno creduto di poter rispondere affermativamente. Essi, in sostanza, intenderebbero « salvare capra e cavoli »: ottenere, cioè, i vantaggi del collettivismo, evitandone gli svantaggi (che, in definitiva, sembrano consistere nell'abolizione della illimitata facoltà di scelta, cioè, come anche si dice, della libertà individuale nel campo della produzione ed in quello del consumo).

6. Uno dei più autorevoli sostenitori dell'economia pianificata ma non collettivistica è il Beveridge, il quale appunto, come s'intuisce dallo stesso titolo del suo più recente lavoro: *Full employment in a free society*, ritiene che sia possibile ottenere i vantaggi del collettivismo conservando quelli del capitalismo.

Vale la pena di accennare brevemente alle proposte conclusive formulate dal Beveridge in tale suo lavoro, proposte rivolte a risolvere il problema della disoccupazione e, corrispondentemente, quello delle fluttuazioni cicliche (1).

Partendo dal principio che il grado di occupazione di un paese dipende dalla spesa complessiva (distinta in spesa di consumo e spesa di investimento) il Beveridge sostiene che, per raggiungere la piena occupazione, è necessario:

1) che lo Stato assicuri un'adeguata spesa complessiva, sia variando la propria spesa, sia modificando il complesso delle spese private sopra tutto attraverso la politica fiscale;

2) che lo Stato regoli la localizzazione delle industrie;

3) che lo Stato regoli il mercato del lavoro, principalmente al fine di realizzare la massima mobilità dei lavoratori;

4) che lo Stato impedisca le oscillazioni dei prezzi e dei salari.

Lo Stato potrà raggiungere tali fini (che, a loro volta, sono mezzi per raggiungere la stabilità economica e la piena occu-

(1) W. H. BEVERIDGE: *Full Employment in a free society*, New York, Norton, 1945.

pazione) attuando una pianificazione dell'economia sulla base di un nuovo tipo di bilancio, non puramente finanziario, ma economico, che consideri come elemento fondamentale la forza-lavoro da occupare e che consideri il reddito e la spesa della collettività nel suo complesso. Il Beveridge propone inoltre l'istituzione di un « ministero per lo sviluppo nazionale », che dovrebbe, fra l'altro, regolare la localizzazione delle industrie, e propone l'istituzione di un « ufficio nazionale degli investimenti », che dovrebbe dirigere e controllare tutti gli investimenti privati.

Qui non si desidera esaminare a fondo i presupposti teorici su cui poggiano le proposte del Beveridge (presupposti teorici che si ricollegano alle teorie del Keynes), nè i particolari delle riforme che egli propone.

Si desidera fare solo un'osservazione generale: che cioè la società, nella quale le proposte del Beveridge fossero pienamente attuate, cesserebbe di essere privatistica (cioè fondata sulla proprietà privata dei mezzi di produzione) e diverrebbe collettivistica. In altri termini la pianificazione indicata dal Beveridge, contrariamente a quello che egli, sebbene con numerose riserve, sostiene, implicherebbe la collettivizzazione dell'economia.

Il Beveridge ripete più volte l'affermazione che è possibile raggiungere la piena occupazione e la stabilizzazione della vita economica conservando l'iniziativa privata e la proprietà privata dei mezzi di produzione.

Ma quale « iniziativa », quale concreta facoltà rimarrebbe ai privati imprenditori?

Non quella di decidere *che cosa* produrre; non quella di decidere *quanto* produrre; non quella di decidere *dove* produrre; non quella di poter determinare i prezzi e i salari; nemmeno quella di adottare quella combinazione dei fattori produttivi che a loro sembrasse ottima.

In tali condizioni gli imprenditori non sarebbero più imprenditori: sarebbero gli esecutori del piano statale; la proprietà privata dei mezzi di produzione sarebbe forma senza sostanza.

L'attuazione di proposte e di riforme come quelle del Beveridge non potrebbe però, escludendo l'ipotesi del rivolgimento violento, in nessun caso essere immediata: in nessun caso sarebbe quindi immediato il passaggio dall'economia pianificata e *non* collettivistica all'economia pianificata e collettivistica. Nel periodo di transizione sarebbe perfettamente concepibile un'economia della prima specie.

7. Sulle tracce del Beveridge, molti ora, nei paesi anglosassoni e fuori, sostengono l'opportunità di una pianificazione

che abbia, come canone fondamentale, una « politica della spesa » ed in particolare una « politica della spesa complessiva pel consumo ».

Lo Stato dovrebbe regolare le richieste private e formulare esso stesso delle richieste di beni di ogni genere, in modo da assicurare un'intensa e stabile attività produttiva e da eliminare la disoccupazione.

Attraverso tale via lo Stato potrebbe influire anche sulle offerte, senza assumerle direttamente. Si avrebbe così la statizzazione della richiesta senza quella dell'offerta.

Coloro che sostengono l'opportunità di una « politica della spesa » in sostanza propongono, dunque, di stimolare e di affrettare quel processo di statizzazione della richiesta che finora si era sviluppato indipendentemente da disegni preordinati.

Come si è detto, infatti, già esistono in tutti i paesi numerosissimi esempi di statizzazione della richiesta. Si possono ricordare, in proposito, le opere pubbliche, l'edilizia popolare, le produzioni che le così dette imprese di pubblica utilità attuano per conto dello Stato o di enti pubblici; i casi di statizzazione della richiesta divengono addirittura la regola in tempo di guerra (in particolare si ricordino le forniture militari e, nel campo dell'agricoltura, gli ammassi).

Senza dubbio la generalizzazione ed il consolidamento di un regime che si potrebbe chiamare « socialismo della richiesta » incontrerebbe minori difficoltà e minori resistenze di quelle che potrebbe incontrare l'attuazione di un piano deliberato di generale statizzazione dell'offerta.

Sarebbe poi da vedere in concreto quale significato avrebbe la offerta effettuata da imprese private, quando tutta o quasi tutta la richiesta fosse statizzata; e se una tale economia potesse esser veramente considerata non collettivistica.

8. Qual'è, dunque, il significato della pianificazione e quale è il rapporto che esiste fra pianificazione e collettivizzazione?

Si è osservato che alcune recenti proposte di pianificazione, mentre formalmente escludono la collettivizzazione, in realtà la implicano, anche se non immediatamente. Tuttavia, se le limitazioni poste dallo Stato alla facoltà di scelta dell'imprenditore privato non sono così estese come quelle indicate in tali proposte, e fino a quando non siano così estese, è concepibile un'economia pianificata e non collettivistica.

La pianificazione dell'economia non implica necessariamente, almeno subito, la collettivizzazione: in ogni caso però essa rappresenta un ulteriore importante allargamento della sfera pubblica dell'economia.

La pianificazione implica, necessariamente, un ampio e sistematico controllo dello Stato sull'economia, la subordinazione della attività economica privata a quella pubblica e quindi la cessazione di quella che si potrebbe chiamare la « sovranità dell'imprenditore privato ». Lo Stato, tenendo presente quella che è la scala *sociale* dei bisogni, regola tutte le attività produttive secondo un piano, al fine di attuare la combinazione dei fattori produttivi *ottima* dal punto di vista sociale e di realizzare la stabilità economica.

Se un'economia « per piani » possa poi risolvere effettivamente e durevolmente tali problemi, dipende dagli uomini; una economia per piani ha però maggiori probabilità di risolverli di un'economia non pianificata.

## II — *Aspetti teorici di una politica di opere pubbliche.*

9. Come si diceva, uno degli interventi attuati dallo Stato nelle società non collettivistiche per combattere la disoccupazione dipendente da crisi generali, cicliche e non cicliche, è dato dalla politica delle opere pubbliche.

Vi sono due modi di considerare tale intervento, modi che in sostanza riflettono (come spesso accade nello studio dei fenomeni economici) diversi momenti del processo storico cui si è fatto cenno: esso, dunque, può essere inteso come un intervento contingente ed eccezionale, rivolto a curare il male (la crisi e la disoccupazione); ovvero può essere inteso come uno degli aspetti di un intervento generale e sistematico dello Stato, rivolto a prevenire il male piuttosto che a combatterlo; può essere, cioè, inteso come un aspetto, sia pure importantissimo, della pianificazione dell'economia.

10. Il primo modo di considerare la politica delle opere pubbliche si ricollega a teorie che propugnano il minimo intervento dello Stato nell'economia, cioè si ricollega a teorie liberistiche e, concretamente, a società capitalistiche con indirizzo prevalentemente liberistico.

In società capitalistiche con tale indirizzo, l'esecuzione di una vasta politica di opere pubbliche è posta in discussione allo scoppio di una crisi economica.

Alcuni economisti hanno negato che la politica delle opere pubbliche possa rappresentare un intervento efficace per combattere la disoccupazione ed uno stimolo alla ripresa econo-

mica (1). Essi anzi hanno affermato che l'esecuzione delle opere pubbliche assorbe capitale che sarebbe stato più vantaggiosamente impiegato dall'iniziativa privata e quindi, tutto sommato, non accresce l'occupazione complessiva, anzi può perfino farla decrescere.

Si esporrà, parafrasandolo, il loro ragionamento.

Se il finanziamento di una politica di opere pubbliche avviene principalmente attraverso un inasprimento della pressione fiscale, si ha un'ulteriore decurtazione dei già declinanti profitti delle imprese e quindi un ulteriore aggravamento della depressione.

Se invece si vuol attuare il finanziamento principalmente attraverso prestiti, occorre tener presente che, allo scoppio della crisi, il risparmio liquido è scarso: lo Stato potrebbe rastrellarne in misura adeguata solo offrendo un interesse più elevato di quello corrente. L'aumento del saggio dell'interesse provocherebbe allora l'aumento del costo di produzione delle imprese; d'altra parte il servizio degli interessi renderebbe necessario un inasprimento, sia pure relativamente non elevato, della pressione fiscale. Anche in questo caso la depressione risulterebbe aggravata.

Vi è infine l'espansione del credito (alcuni chiamano « reflazione » tale espansione).

L'espansione del credito può anche avere, riguardo all'attività produttiva, efficacia stimolante. Ma — proseguono quegli scrittori — non c'è motivo che tale espansione sia rivolta al finanziamento di opere pubbliche, la cui produttività è assai discutibile. Il miglior giudice dalla produttività di un'opera, di un'attività economica, è il mercato: tanto vale allora perseguire una politica di espansione del credito non per finanziare l'esecuzione di opere pubbliche, ma per finanziare le normali attività produttive private.

11. Altri economisti, invece, si sono dimostrati favorevoli ad una politica di opere pubbliche. Tra questi si può ricordare il Kahn, la cui teoria del « moltiplicatore » ebbe, specialmente alcuni anni or sono, una notevole risonanza (2).

(1) Così, per esempio, lo HAWTREY (*Public Expenditure and the Demand for Labour*, in « *Economica* », 1925) e, sebbene con riserve, il CASSEL (*La reconstruction économique mondiale*, in « *Révue internationale du travail* », 1932). V. anche il memorandum presentato al parlamento inglese dal Cancelliere dello scacchiere nel 1929 (*Memorandum on Certain Proposals relating to Unemployment*, H. M. Stationary Office, Londra, 1929).

(2) R. R. KAHN: *The relation of Home Investment to Unemployment*, in « *Economic Journal* », 1931. V. anche: V. A. MUND: *Public Works as Prosperity Reserve*, in « *Annals of the American Academy of Political and Social Science* », 1930; J. M. KEYNES: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londra, 1935; M. MITNITZKY: *Effets d'une politique de travaux publics sur le mouvement des affaires et l'emploi*, in « *Révue internationale du travail* », 1934; C. BRESCIANI TURRÒNI: *Osservazioni sulla teoria del moltiplicatore*, in « *Rivista bancaria* », 1939; S. H. COLE: *The Means to Full Employment*, Londra, 1943.

Secondo il Kahn le spese effettuate dallo Stato per finanziare le opere pubbliche metterebbero in moto una spirale di benefiche azioni e reazioni: le imprese che ricevono le ordinazioni per le opere pubbliche a loro volta fanno ordinazioni ad altre imprese e queste ad altre ancora. D'altro lato i disoccupati che ottengono l'impiego vengono a disporre di un maggiore potere di acquisto ed effettuano una maggiore richiesta di beni di consumo; tale maggiore richiesta stimola la produzione e quindi la richiesta di lavoro. Per conseguenza l'occupazione dei lavoratori crescerebbe secondo un coefficiente, secondo un « moltiplicatore », che misurerebbe appunto l'occupazione indiretta, o indotta, o « secondaria ».

Tale teoria, sfrondata dei sottili ragionamenti e delle formule, che sono arbitrarie, in sostanza non fa che esprimere, riferendola alla politica delle opere pubbliche, una semplice verità: che, essendo i fenomeni economici interdipendenti, qualsiasi mutamento dei dati provoca altri mutamenti, ben più importanti di quello iniziale: in un certo senso gli effetti del mutamento iniziale risultano, *dopo un certo periodo*, amplificati o « moltiplicati ».

Ma non è provato che il « moltiplicatore » debba necessariamente operare in senso favorevole alla ripresa economica ed alla occupazione operaia; può anche operare sfavorevolmente: gli effetti che si moltiplicano possono essere dannosi, non vantaggiosi.

12. Il fatto è che sia nella prima tesi, che si potrebbe chiamare « pessimistica », sia nella seconda, che si potrebbe chiamare « ottimistica », c'è una parte di vero. Occorre però indicare chiaramente le condizioni, verificandosi le quali l'una o l'altra tesi può rispondere alla realtà.

In una economia prevalentemente privatistica una politica di opere pubbliche può avere probabilità di successo a condizione:

- 1) che esistano fattori produttivi inutilizzati (non solo lavoratori, ma anche capitali, tecnici e monetari);
- 2) che i prezzi dei fattori produttivi e dei prodotti rimangano stabili;
- 3) che esistano possibilità di ridurre i costi di produzione.

Se tali condizioni non sussistono, si possono verificare gli effetti previsti dalla tesi « pessimistica »; si può cioè mettere in moto un « moltiplicatore alla rovescia ».

In particolare, se non esistono fattori produttivi inutilizzati, lo Stato deve assorbire fattori già impiegati dall'attività produttiva privata; per raggiungere tale scopo lo Stato deve offrire

prezzi più elevati di quelli correnti: i salari e gli interessi, e quindi i costi di produzione, aumentano, l'attività produttiva privata subisce un rallentamento ed il reddito complessivo diminuisce, almeno temporaneamente.

I beni complessivamente prodotti e scambiati, quindi, diminuiscono, mentre il volume dei mezzi di pagamento in circolazione rimane costante, o addirittura cresce nel caso che le opere pubbliche siano finanziate attraverso l'espansione del credito: la spesa statale ha quindi gli stessi effetti di una vera e propria inflazione. Anche per questo motivo i prezzi dei fattori produttivi, e quindi i costi, aumentano; ed aumentano i prezzi dei beni di consumo. L'aumento dei prezzi dei beni di consumo determina da un lato un ulteriore aumento dei salari e dall'altro lato una diminuzione della richiesta di quei beni, con conseguenze negative sull'attività delle imprese e sull'occupazione operaia.

Seconda condizione, che può addirittura esser considerata come una conseguenza della prima, è la stabilità dei prezzi.

I prezzi dei fattori produttivi costituiscono, nello stesso tempo, elementi dei costi di produzione: se i salari aumentano, gli imprenditori, e specialmente quelli che non ricevono direttamente o indirettamente ordinazioni per opere pubbliche, sono spinti a licenziare operai, aggravando la disoccupazione.

Per quanto riguarda le due prime condizioni, il Kahn e gli altri sostenitori della teoria « ottimistica » hanno osservato che, durante un periodo di depressione economica, elevate sono le probabilità che esse si verifichino: durante la depressione, infatti, le imprese lavorano a ritmo ridotto, le scorte sono notevoli, la mano d'opera abbonda, i depositi giacciono, per una quota più o meno grande, inutilizzati presso le banche; durante tale periodo le offerte dei fattori produttivi e dei beni di consumo tendono ad assumere un notevole grado di elasticità e perciò è concepibile che i prezzi rimangano relativamente stabili, malgrado l'aumento delle richieste dipendente dalla spesa statale.

Lo Stato deve però intervenire sopra tutto nel mercato del risparmio e in quello del lavoro per accrescere le probabilità che si verifichi la condizione della stabilità dei prezzi.

Terza condizione è che esistano possibilità di ridurre i costi di produzione (1).

A tale proposito si può osservare che il motore fondamentale di un'economia prevalentemente privatistica è il profitto monetario: se i profitti aumentano, l'attività economica prospera; se diminuiscono, l'attività economica languisce.

I profitti possono aumentare o per aumento dei prezzi o per riduzione dei costi.

(1) Cfr. G. U. PAPI: *Equilibrio fra attività economica e finanziaria* (saggio V: Aspetti economici di una politica di opere pubbliche), Milano, Giuffrè, 1945, pag. 157 e segg.

Se aumentano per aumento dei prezzi, e se tale aumento dei prezzi è provocato da un processo inflazionistico, lo stimolo all'attività produttiva è di breve durata: ben presto, insieme con l'aumento dei prezzi dei prodotti finiti, si verifica l'aumento dei prezzi dei fattori produttivi, il quale ultimo può neutralizzare l'iniziale accrescimento dell'attività produttiva e aggravare la depressione.

Se invece i profitti aumentano per riduzione di costi, lo stimolo all'attività produttiva può esser duraturo; e se la riduzione dei costi è generale, può allora avere inizio la ripresa economica.

Occorre rilevare che la riduzione dei costi, in una società privatistica, dipende principalmente da elementi tecnici ed organizzativi sui quali lo Stato non può influire che indirettamente se non vuole modificare la stessa struttura privatistica della società: dipende da variazioni delle combinazioni dei fattori produttivi e dall'aumento della loro produttività, dall'introduzione di nuovi processi di produzione e da altri elementi relativi all'organizzazione delle singole imprese. Al fine della riduzione dei costi, maggiore influenza può invece esercitare lo Stato nel campo dei rapporti commerciali con l'estero, sia facilitando l'importazione, a minor prezzo, di beni strumentali e di materie prime, sia rendendo possibile una maggiore esportazione di prodotti finiti, rendendo quindi possibile, attraverso l'espansione produttiva, la riduzione dei costi.

13. Da tali brevissimi cenni risulta che in una società prevalentemente privatistica e in periodo di depressione ciclica una vasta politica di opere pubbliche non può in nessun caso costituire il fattore determinante della ripresa produttiva; una tale politica può solo *affrettare* la ripresa e può, quindi, portare un effettivo ed efficace contributo alla soluzione del problema della disoccupazione quando si verificano certe condizioni e quando sia accompagnata da una serie di altri interventi statali.

E' necessario rilevare inoltre che il fondamentale criterio economico per decidere dell'opportunità o meno delle singole opere pubbliche da eseguire è quello della loro produttività, del loro rendimento economico: più precisamente, il loro rendimento deve superare il costo.

Un'opera pubblica, come ogni altra opera o attività economica, può esser considerata produttiva quando dà origine ad un incremento del reddito complessivo.

Vi sono opere che si riconoscono improduttive, ma che tuttavia sono attuate allo scopo di sottrarre dall'ozio, per un certo periodo, un certo numero di disoccupati e di fornir loro

i mezzi di sussistenza. Si parla, in tal caso, di opere « di soccorso ».

Di fronte al dilagare della disoccupazione la collettività — così in sostanza si ragiona — deve in ogni modo sopportare un certo costo per aiutare i disoccupati: tanto vale dar corso ad opere pubbliche che, anche se improduttive, attenuano l'asprezza del problema della disoccupazione.

L'esecuzione di opere pubbliche improduttive si traduce dunque non in una creazione, ma semplicemente in una redistribuzione del reddito; tale esecuzione, cioè, dà luogo ad un processo analogo a quello originato da una politica di sussidi finanziata per mezzo di imposte.

Si preferisce una politica di opere pubbliche improduttive ad una politica di sussidi per il fatto che, a parità di erogazione, la prima ha il vantaggio di sottrarre dall'ozio un certo numero di persone.

Una politica di opere pubbliche improduttive può essere conveniente in quanto serve semplicemente « a riprender fiato »; può, cioè, essere attuata senza notevoli danni solo per limitatissimi periodi e per casi urgenti. Ciò perchè si tratta di un rimedio pericoloso, che nasconde il male, ma non lo guarisce: il male può poi scoppiare più forte di prima.

Se infatti una tale politica venisse applicata largamente e per un notevole periodo di tempo, essa, immobilizzando delle energie produttive per fini improduttivi, determinerebbe il declino del reddito complessivo; ed allora non si risolverebbe più in una semplice *redistribuzione*, ma in una *decurtazione* del reddito complessivo.

Vi possono essere opere pubbliche che presentano, combinati, i due caratteri: opere, cioè, che in parte ricostituiscono il loro costo, in parte originano la nominata redistribuzione dei redditi. Nella misura, però, in cui l'incremento del reddito è inferiore al costo, tali opere sono da considerarsi « improduttive ».

La questione della produttività delle opere pubbliche, semplice nella sua impostazione teorica, diviene problematica quando si tratta di stabilire concretamente quali opere pubbliche siano effettivamente produttive e quali non lo siano.

D'altra parte in periodi di depressione non è certo agevole improvvisare opere che risultino poi effettivamente produttive: alcuni sostengono, in proposito, l'opportunità che lo Stato dia corso ad opere che i privati potrebbero compiere, ma che non compiono o perchè si manifestano produttive solo a lunga scadenza o perchè, almeno durante il periodo di depressione, esse non sono remunerative in termini monetari, pur essendo vantaggiose per la collettività.

La questione può esser superata, anzi cade, quando le opere pubbliche siano addirittura più urgenti, al fine dell'incremento del reddito complessivo, delle stesse produzioni « private »; quando, cioè, esse possano originare un incremento di reddito il quale, da solo, sia maggiore del costo e sia anche maggiore dell'incremento di reddito che avrebbe potuto originare l'attività privata, qualora avesse impiegato i capitali impiegati dallo Stato.

Resta fermo, comunque, che le opere pubbliche possono non ostacolare, ma anzi affrettare la ripresa produttiva solo quando sussistono quelle condizioni cui si è fatto cenno dianzi. E, se si riflette, si noterà che tali condizioni si riassumono, in definitiva, in una sola, cioè nella terza: possibilità di ridurre i costi di produzione.

14. Finora si è parlato di una politica di opere pubbliche del primo tipo, cioè di una politica intesa come un intervento straordinario e contingente. Una tale politica, come può risultare da quanto si è detto, si traduce essenzialmente, se non esclusivamente, in un particolare modo di essere della politica finanziaria. Una tale politica, come ogni altro intervento attuato *dopo*, non risolve il problema delle crisi: può solo, e a determinate condizioni, attenuarne le conseguenze. Ora, poichè l'esperienza ha dimostrato che lo Stato, specialmente durante le crisi, non può assolutamente sottrarsi dall'intervenire, e poichè gli interventi statali, attuati sotto la pressione della necessità, si manifestano spesso dannosi e contraddittori, tanto vale cercare di prevenire il male invece di reprimerlo.

Sono queste in sostanza le considerazioni che, come si è già accennato, possono consigliare un intervento sistematico e generale dello Stato nell'economia, possono consigliare cioè una pianificazione dell'economia.

Una politica di opere pubbliche che s'inserisse in una pianificazione dell'economia avrebbe un significato del tutto diverso da quello che ha una politica di opere pubbliche perseguita isolatamente e solo sul piano finanziario.

Una politica di opere pubbliche intermedia fra questi due tipi è quella che, sulla base di un piano preordinato, dovrebbe attuare lo Stato per ridurre l'ampiezza delle fluttuazioni cicliche.

Secondo coloro che sostengono l'opportunità di una politica di opere pubbliche in funzione anticiclica, lo Stato dovrebbe dar corso all'esecuzione di vaste opere pubbliche durante la depressione e restringere la sua attività in tale campo durante la prosperità.

L'idea che lo stato debba perseguire una politica di opere pubbliche secondo un ritmo compensatore rispetto a quello delle fluttuazioni cicliche non è nuova: il Bowley, studioso inglese,

l'aveva espressa nel 1909 e già nel 1890, in Francia, era stata praticamente considerata da organi statali (1). Tuttavia tale idea ha avuto solo in tempi più recenti una larga risonanza, specialmente dopo le raccomandazioni formulate in proposito da congressi internazionali relativi ai problemi del lavoro e, ripetutamente, dall'ufficio internazionale del lavoro.

In particolare, considerando il problema finanziario, si è sostenuto che lo Stato non dovrebbe preoccuparsi di raggiungere il pareggio annuale del bilancio, ma di raggiungere il pareggio in un determinato numero di anni comprendente tutte le fasi di un ciclo economico.

Ingenziosi progetti di finanziamento sono stati poi formulati sulla base di tale principio: lo Stato dovrebbe raccogliere e mettere da parte fondi monetari nei periodi di prosperità, per utilizzarli, specialmente dando corso all'esecuzione di vaste opere pubbliche, nei periodi di depressione. Si tratterebbe insomma di attuare una politica finanziaria fondata sui principi di Giuseppe e delle sue vacche grasse e magre.

Affinchè una politica di questo genere possa ottenere risultati favorevoli è necessario, soggiungono coloro che la sostengono, che essa sia perseguita secondo un piano studiato in tutti i particolari durante gli anni che precedono la depressione: ciò, fra l'altro, ridurrebbe il rischio di dare esecuzione ad opere improduttive, rischio che è invece elevato quando l'esecuzione delle opere è disposta affrettatamente e senza preparazione.

Una tale politica di opere pubbliche, come si è detto, può essere considerata intermedia fra i due tipi prima visti. Si ha una pianificazione nel settore delle opere pubbliche, ma non una pianificazione generale dell'economia. D'altro lato l'attività dello Stato rimane subordinata a quella privata. Non si cerca quindi ancora di impedire alle crisi di manifestarsi e di sanare in modo non transitorio il conflitto fra interesse individuale ed interesse sociale. Si vuole solo ridurre al minimo tale conflitto ed attenuare l'asprezza delle fluttuazioni cicliche.

Tuttavia la politica delle opere pubbliche in funzione anticiclica costituisce, se è attuata, un ulteriore passo verso la generale pianificazione dell'economia.

### III — *L'esperienza americana e l'esperienza tedesca.*

15. Sembra opportuno, anche per dare maggiore evidenza ad alcune precedenti osservazioni, richiamare molto brevemente le più importanti esperienze fatte da altri paesi in materia di politica di opere pubbliche come mezzo per combattere

(1) V. Bureau international du travail: *Le chômage et les travaux publics*, Genève, 1931, pag. 9.

la disoccupazione e come stimolo alla ripresa economica. Si richiameranno, quindi, l'esperienza americana e l'esperienza tedesca, l'una e l'altra successive alla crisi del 1929.

La politica delle opere pubbliche perseguita dal governo degli Stati Uniti fu uno dei tanti interventi pubblici rivolti ad attenuare le conseguenze della grande crisi ed a stimolare la ripresa: tale complesso di interventi è conosciuto sotto il nome di *New Deal*.

Ma nè il *New Deal* in generale nè, in particolare, l'esecuzione del vasto programma di opere pubbliche dettero risultati effettivamente positivi: tale giudizio è condiviso dalla maggior parte degli economisti.

La ragione profonda dell'insuccesso del *New Deal* è forse da ricercare nel fatto che esso consistette in una serie di interventi puramente finanziari, coordinati solo formalmente: molti di essi si rivelarono poi contraddittori (1).

I vasti sconvolgimenti provocati dalla crisi resero infatti necessari ampî e numerosi interventi dello Stato; ma interventi così ampî avrebbero potuto essere non frammentari nè contraddittori solo se lo Stato avesse concretamente preso le redini dell'economia, subordinando qualsiasi attività economica privata a quella pubblica.

In realtà, invece, lo Stato non volle agire in profondità, per non intaccare la « sovranità » dell'impresa privata; l'attività pubblica, non ostante le apparenze, continuò ad essere subordinata a quella privata; le decisioni dello Stato, in materia economica, rimasero, in gran parte, qualcosa di platonico (2). Non si ebbe, quindi, una effettiva pianificazione, ma l'apparenza di una pianificazione.

In un solo settore dell'economia lo Stato agì, per così dire, da sovrano: nel settore monetario e creditizio.

Si vollero manovrare le leve monetarie e creditizie (leve che in tutti i paesi e da tempo, oramai, sono in mano dello Stato) nella convinzione che tali manovre potessero infondere una spinta decisiva all'attività economica privata: in concreto il *New Deal* si tradusse in un'inflazione monetaria e (il fenomeno è in sostanza lo stesso) creditizia.

Ma, come si è accennato, l'inflazione non può stimolare la ripresa se la ripresa non è già in atto per suo conto: l'inflazione, se non si è già verificata la possibilità di una generale riduzione dei costi, si riduce in un circolo vizioso: aumento dei prezzi e aumento dei costi; tale circolo vizioso non può recare sollievo alla depressione, anzi può aggravarla.

(1) V. G. U. PAPI: *Il problema del Sig. Cordell Hull*, in « Rivista italiana di scienze economiche », giugno 1940, pag. 16 e segg. dell'estratto.

(2) Cfr. C. BRESCIANI TURRONI: *Introduzione alla politica economica*, Torino, Einaudi, 1944, pag. 272.

16. La politica delle opere pubbliche perseguita dalla Germania, ebbe invece, in definitiva, risultati nettamente favorevoli.

Secondo alcuni economisti la ragione del successo della politica tedesca nel campo delle opere pubbliche è da ricercare principalmente nel fatto che in Germania esistevano, al tempo in cui quella politica fu iniziata, grandi quantità di fattori produttivi inutilizzati, che furono messi in efficienza appunto attraverso l'esecuzione delle opere pubbliche (1).

Ma, si può obiettare, quella condizione, in linea generale, si presentava anche negli Stati Uniti.

D'altra parte la politica tedesca non raggiunse subito un chiaro successo. Nei primi tre anni della crisi (1930-1932), non ostante l'esecuzione di vasti programmi di opere pubbliche, il numero dei disoccupati crebbe continuamente (3.140.000, nel 1930, 4.573.000 nel 1931, 5.575.000 nel 1932) (2). Solo nel 1933 e, poi, più decisamente, nel 1934, si cominciò a profilare il successo della politica governativa. Dalla fine del 1933 in poi si ebbe, in Germania, una ripresa economica più rapida che negli altri paesi e la disoccupazione ben presto scomparve completamente.

Nella prima fase l'azione dello Stato consistette in interventi improvvisati, disorganici, in gran parte di carattere puramente finanziario.

Nella prima fase lo Stato, stimolando come già aveva fatto poco meno che un decennio prima, la razionalizzazione della produzione, concorse a determinare le condizioni di una generale riduzione dei costi.

Tale processo è in ogni caso il necessario presupposto della ripresa. Mentre però, in una società privatistica, esso non dipende o dipende solo indirettamente dallo Stato, in una società nella quale, dopo una crisi generale, si voglia attuare la pianificazione dell'economia, è possibile concepire una riduzione dei costi principalmente determinata dall'azione statale.

Lo Stato germanico inoltre, nella seconda fase, cominciò a coordinare ed a generalizzare i suoi interventi. Il coordinamento non fu solo platonico e formale, come negli Stati Uniti, ma concreto ed effettivo: esso fu attuato attraverso una vera e propria pianificazione dell'economia

« Il governo tedesco — rileva il Bresciani Turrone — non si limitò a prendere dei provvedimenti di natura temporanea. Le sue mire furono più ambiziose: esso proclamò, addirittura,

---

(1) C. BRESCIANI TURRONI: *Introduzione*, ecc., cit., pag. 255 e dello stesso autore: *Les travaux publics en Allemagne comme moyen de lutte contre le chômage*, in « *Egypte contemporaine* », Cairo, 1937.

(2) Cfr. Bureau international du travail: *Trois causes du chômage*, par WLADIMIR WOYTINSKY, Genève, 1935, pag. 85.

l'abolizione dei cicli economici e la stabilizzazione della produzione e dell'occupazione operaia ». « In realtà — prosegue il Bresciani — dal 1933 in poi il ciclo economico è stato soppresso in Germania ».

Il Bresciani osserva poi, giustamente, che l'economia germanica si trasformò, già parecchi anni prima del settembre 1939, in un'economia di guerra; e, pur esprimendo le sue riserve sulla possibilità di trarre conclusioni di carattere generale dall'esperienza tedesca, nota che, in ogni modo, la stabilizzazione della economia non potrebbe essere ottenuta che ad un prezzo molto alto: la soppressione delle libertà individuali.

Altri autori, come già accennato, esprimono diversa opinione; essi cioè ritengono possibile attuare un'economia pianificata conservando quella che è considerata la fonte delle libertà individuali nel campo economico, cioè la proprietà privata dei mezzi di produzione.

Completando le osservazioni prima espresse e richiamando quel processo storico cui si è fatto cenno, si può rilevare in proposito che spesso gli studiosi pongono delle alternative come se, nel campo degli ordinamenti sociali, fosse possibile una scelta libera e incondizionata, come se la realtà sociale fosse una « tabula rasa ».

Tali alternative, proposte in questi termini, sono pure astrazioni.

Nella realtà gli uomini sono, sì, liberi di agire e di scegliere: ma lo sono entro certi limiti, entro i limiti posti, consapevolmente o inconsapevolmente, dalle azioni e dalle scelte di tutti coloro che li hanno preceduti; entro i limiti, cioè, posti dalla storia.

## PARTE SECONDA

### Il problema della disoccupazione, la politica delle opere pubbliche e la ricostruzione dell'economia italiana

1. Per decidere dell'opportunità o meno di una politica di opere pubbliche si è indicata come fondamentale la questione relativa alla produttività, cioè al rendimento economico delle stesse opere pubbliche; e si è rilevato che tale questione non ha motivo di essere quando le opere pubbliche si presentano addirittura più urgenti, al fine dell'incremento del reddito complessivo, delle produzioni normalmente lasciate all'attività privata.

Tale è il caso attuale dell'Italia. Gravissime sono state le distruzioni che ha subito il nostro patrimonio pubblico; ed il patrimonio pubblico comprende strade, ponti, ferrovie, porti, edifici, centrali idroelettriche, comprende cioè, beni assolutamente indispensabili allo svolgimento di qualsiasi attività produttiva, sia pubblica che privata.

Parlare di opere pubbliche, oggi, significa parlare di ricostruzione. La politica delle opere pubbliche si presenta come parte integrante della politica della ricostruzione.

Essendo questa la situazione, appare evidente che, per combattere la disoccupazione, la politica delle opere pubbliche deve avere l'assoluta prevalenza rispetto a quella dei sussidi.

2. Quali possibilità presenta una politica di opere pubbliche di ridurre la disoccupazione, che oggi costituisce il più grave problema economico e sociale italiano?

Negli anni precedenti la guerra, lo Stato spendeva in media 2 miliardi di lire l'anno per opere pubbliche (1): l'occupazione diretta superava in opere finanziate totalmente e direttamente dallo Stato i 150.000 lavoratori l'anno. Gli enti locali spendevano circa 1/2 miliardo di lire l'anno; i lavoratori occupati in opere finanziate totalmente dagli enti locali oscillavano annualmente intorno ai 40.000. In complesso, i lavoratori occupati an-

---

(1) Ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici: *Le opere pubbliche al 31 dicembre 1938* (XVII supplemento al bollettino statistico del ministero), Roma, istituto poligrafico dello Stato, 1940, pag. 172. La spesa considerata era quella che gravava sui bilanci del ministero dei lavori pubblici, dell'azienda autonoma della strada e del sottosegretariato per la bonifica integrale.

nualmente in opere pubbliche finanziate o sussidiate da organi statali, da enti locali e da enti pubblici superavano i 200.000 (1).

In media la percentuale delle spese statali che si traduceva in salari variava dal 40 al 50 (2).

Nel 1945 si sono spesi, per opere pubbliche, circa 25 miliardi di lire (3): l'occupazione è stata di circa 75.000 lavoratori (4).

Non è neppure approssimativamente calcolabile la somma spesa dagli enti locali; essa tuttavia si può considerare trascurabile ai fini dell'occupazione operaia.

Acquista invece rilievo, anche ai fini dell'occupazione operaia, l'attività dell'amministrazione delle ferrovie per ricostruzioni nel settore di sua competenza. La somma spesa da tale amministrazione ha superato, nel 1945, i 20 miliardi di lire; il

(1) Si riportano i dati relativi all'occupazione operaia nelle opere pubbliche e quelli relativi alla disoccupazione per gli anni 1926-1938. I dati relativi all'occupazione operaia esprimono il numero medio giornaliero degli operai occupati in opere pubbliche, sulla base di un periodo lavorativo annuo di giorni 267,7; tali dati (colonna A) sono stati ricavati dalla citata pubblicazione del ministero dei lavori pubblici (*Le opere pubbliche*, ecc., pag. 155) e riguardano le seguenti categorie di opere pubbliche: opere a cura diretta del ministero dei lavori pubblici e dall'azienda autonoma della strada; opere concesse, di conto dello Stato; opere di interesse di enti locali e di privati, sovvenzionate dallo Stato sul bilancio del ministero dei lavori pubblici.

Per gli anni 1934-58 si riportano i dati dei lavoratori complessivamente occupati in opere pubbliche (colonna B): oltre alle opere precedentemente indicate, sono qui considerate anche le opere eseguite a cura di altri organi ed enti pubblici e le opere totalmente finanziate dagli enti locali (v. l'*Annuario statistico italiano* degli anni 1935-1939).

I dati relativi alla disoccupazione esprimono medie annuali, calcolate sulle medie mensili; tali dati sono stati ricavati dall'*Annuario statistico italiano* e dal bollettino *Sindacato e corporazione* (Vol. XVIII e LXIII); dopo il 1934 la pubblicazione dei dati relativi alla disoccupazione fu sospesa.

(In migliaia)

Anni	Lavoratori occupati in o.p.		Disoccupati	Anni	Lavoratori occupati in o.p.		Disoccupati
	A				A	B	
1926	81,4		113,9	1935	191,5	—	1019,0
1927	99,5		278,5	1934	168,8	289,5	963,7
1928	101,8		324,4	1935	145,5	262,0	—
1929	123,1		300,8	1936	117,1	242,0	—
1930	133,1		425,4	1937	100,6	240,6	—
1931	146,5		734,5	1938	90,5	225,6	—
1932	157,2		1006,4				

Nel periodo della grande crisi prebellica (1929-1934) si nota un forte aumento del numero dei disoccupati; si nota anche un aumento del numero dei lavoratori occupati in opere pubbliche; quest'ultimo aumento, particolarmente accentuato nel 1933, fu originato dall'esecuzione di un vasto programma di opere pubbliche, programma attuato dal governo per combattere, appunto, la disoccupazione.

(2) V. nota (1) a pag. 301.

(3) La cifra indicata è stata calcolata sulla base di informazioni ottenute, dallo scrivente, dal ministero del tesoro; tale cifra, pertanto, deve essere considerata molto approssimativa.

(4) Tale cifra risulta da una breve relazione recentemente compilata dall'ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici. «L'impiego di mano d'opera — avverte la relazione —, assai modesto nei primi mesi del 1945, si è accresciuto notevolmente e in modo continuo in tutto il successivo periodo, senza riguardo a circostanze stagionali, le quali, trattandosi di lavori in gran parte eseguiti al coperto, non potettero molto influire sulla intensità dell'occupazione. E' d'altra parte da ricordare che mancano i dati della maggior parte degli uffici del nord e che quelli disponibili non si estendono ai lavori, sussidiati dallo Stato, di privati proprietari».

numero degli operai occupati in imprese che hanno lavorato per conto delle ferrovie non è noto: esso, comunque, può esser considerato dell'ordine di grandezza di diverse decine di migliaia.

Il costo unitario della mano d'opera, nel 1945, è stato di circa 130.000-140.000 lire (1).

Si calcola che la disoccupazione si aggiri oggi intorno ai 2 milioni e mezzo di lavoratori. Se non si iniziasse un'organica e coerente politica di ricostruzione e se si continuasse a seguire una politica di opere pubbliche come quella finora seguita, una tale politica non potrebbe dunque dare che un contributo minimo alla lotta contro la disoccupazione.

3. A rigore, però, dalla cessazione dell'occupazione tedesca ad oggi non vi è stata in Italia una vera e propria politica di opere pubbliche. Ci si è limitati a tamponare le falle più urgenti, predisponendo opere pubbliche sopra tutto nelle zone dove più minaccioso appariva il fenomeno della disoccupazione. Per conseguenza sono stati ordinati affrettatamente opere spesso poco produttive.

Fatto grave, questo, in un periodo nel quale esiste la necessità di non disperdere le energie produttive, ma di usarle nel modo più razionale, cioè nel modo più economico possibile.

Finora lo Stato, come spesso per il passato, ha mostrato di considerare esaurito o quasi esaurito il suo compito dopo aver predisposto l'autorizzazione di una certa somma per il finanziamento di opere pubbliche. L'azione dello Stato nel campo delle opere pubbliche si è risolta, cioè, in un intervento isolato, frammentario e di carattere quasi esclusivamente finanziario.

Un intervento di tale tipo può avere una certa efficacia in periodi di crisi dipendenti dal ciclo economico, crisi per giunta non gravissime; esso è assolutamente inadeguato in un periodo, come l'attuale, nel quale incombe allo Stato un'opera immensa nel campo della ricostruzione: in primo luogo, nel campo della ricostruzione del patrimonio pubblico.

Ora si profila l'opportunità di una politica di opere pubbliche non perseguita isolatamente, nè solo sul piano finanziario, ma strettamente e coerentemente coordinata alla politica creditizia, a quella sociale, a quella del commercio estero, a quella tributaria e dagli altri rami della politica economica.

Un coordinamento fra i vari interventi non platonico e formale, ma concreto, è raggiungibile solo attraverso una pianificazione dell'economia.

(1) Il costo unitario della mano d'opera, sia per il 1945 che per gli anni precedenti la guerra, è stato calcolato in base ai dati relativi ai salari delle diverse categorie di operai, con particolare riguardo ai salari degli operai dell'industria edilizia. Tali dati risultano dall'*Annuario statistico italiano* e dal *Bollettino mensile di statistica*, l'uno e l'altro editi dall'istituto centrale di statistica.

Guardando i problemi italiani con riferimento ad un lungo periodo, la pianificazione dell'economia sembra opportuna per cercare di realizzare la massima stabilità economica possibile, ed in particolare per promuovere e regolare quel processo di industrializzazione, specialmente nel campo dell'agricoltura, necessario per assicurare, insieme col più rapido sviluppo del reddito complessivo, l'impiego di quantità crescenti di lavoratori.

Guardando, invece, i problemi italiani al prossimo periodo di ricostruzione, sembra conveniente che la ricostruzione medesima avvenga secondo un piano che abbia come mira fondamentale l'eliminazione o almeno la progressiva riduzione della disoccupazione.

4. Molto si parla ora di piani per la ricostruzione, ma non sempre, a parere di chi scrive, con concretezza. Sembra quindi opportuno dare qualche chiarimento in proposito, facendo riferimento al fondamentale problema economico, cioè al problema del reddito.

Il reddito monetario italiano, secondo recenti valutazioni, si sarebbe ridotto, rispetto a quello dell'anteguerra, di oltre il 40 %: per esempio, secondo i calcoli del Rossi Ragazzi, esso sarebbe passato da 116 miliardi e mezzo di lire nel 1938 a 68 miliardi e mezzo di lire nel 1945. (Le due valutazioni sono espresse in lire del 1938).

Per riportare il reddito al livello del 1938 occorrerebbero (1):

circa 27 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 2 %;

circa 18 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 3 %;

circa 14 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 4 %;

circa 10 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 5 %;

circa 9 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 6 %;

circa 8 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 7 %;

circa 7 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa l'8 %;

circa 6 anni se si ottenesse un incremento medio annuale di circa il 9-10 %.

(1) Il numero degli anni (numero che, com'è ovvio, è puramente indicativo) è stato calcolato applicando la formula dell'interesse composto.

Se si tiene conto:

che in tempi normali il saggio annuale dell'incremento del reddito sia in Italia che negli altri paesi non collettivistici si aggirava, in media e per lunghi periodi, intorno al 3 %;

che però, nei periodi che seguono le grandi crisi, cicliche o di altra natura, tale saggio può toccare livelli assai più alti;

se, inoltre, si tiene conto che non basta riportare il livello del reddito a quello del 1938 affinché anche il tenore di vita medio della popolazione risulti pari a quello del 1938, poichè nel frattempo anche la popolazione cresce;

si può concludere che molto difficilmente il saggio di incremento annuale del reddito potrà superare, in media, il 5%, e che quindi molto difficilmente il reddito potrà essere riportato ad un livello tale da consentire un tenore di vita medio analogo a quello del 1938 in un periodo inferiore a 12-14 anni.

Chi scrive ritiene che sia opportuno mettere bene in chiaro che noi ora in Italia non possiamo impostare nessun piano di una durata così lunga.

Per poter formulare un piano evidentemente è necessario conoscere i mezzi disponibili o che si prevede siano disponibili in un certo momento futuro. Ora i mezzi disponibili all'interno possiamo anche conoscerli; ma non possiamo conoscere, nè prevedere, i mezzi che potremo ottenere dagli altri paesi, sia attraverso scambi che attraverso prestiti.

Nella migliore delle ipotesi, nell'ipotesi che noi effettivamente otterremo prestiti dall'estero nell'ammontare necessario, non potremo ottenerli nè tutti in una volta nè tutti da uno stesso ente o, almeno, da uno stesso paese.

Quindi, mentre sembra opportuno studiare un progetto astratto di ricostruzione, relativo ad un notevole numero di anni, sembra necessario pensare concretamente a piani di breve durata (annuali o biennali), stabiliti in base alle risorse che si renderanno man mano disponibili e suddivisi secondo i vari settori dell'economia: ricostruzione del patrimonio pubblico, ricostruzione edilizia, commercio estero, produzione industriale, produzione agricola.

Per quanto riguarda la ricostruzione del patrimonio pubblico, nell'immediato futuro sarebbe necessario considerare un piano minimo, fondato sulle risorse attualmente disponibili, il quale dia la precedenza alle ricostruzioni più urgenti dal punto

di vista sociale e richiedenti, relativamente, più lavoro che capitale (1).

Il coordinamento dei singoli piani parziali dovrebbe essere attuato da un unico organo.

Il punto di convergenza dei vari piani, e quindi dei vari rami della politica economica, dovrebbe essere appunto costituito dal problema attualmente più grave per l'Italia, cioè dal problema della disoccupazione.

5. Per quanto riguarda il finanziamento della ricostruzione del patrimonio pubblico, sono da considerare i tre noti metodi: imposte, prestiti, emissione di biglietti.

Le imposte non possono evidentemente fornire da sole i fondi necessari. Tuttavia, almeno per il piano iniziale e per le ricostruzioni più urgenti, un notevole contributo finanziario potrebbe essere fornito dalle progettate imposte straordinarie.

La parte più notevole dei fondi necessari può essere ottenuta ricorrendo al risparmio interno ed estero.

E' conveniente attingere al risparmio interno attraverso molteplici vie.

La via più comune è l'emissione di prestiti pubblici. Prestiti pubblici possono essere emessi, oltre che dallo Stato, anche da alcuni organismi incaricati dell'esecuzione delle opere pubbliche: dagli enti locali, per esempio, o dall'amministrazione delle ferrovie.

In secondo luogo lo Stato può ottenere prestiti da istituti bancari di diritto pubblico o da istituti assicurativi e assistenziali, sia mediante il collocamento di titoli, sia mediante aperture di credito in conto corrente.

In terzo luogo lo Stato può impegnarsi a pagare gli enti o le imprese incaricate dell'esecuzione delle opere non immediatamente, ma in un certo periodo, *con annualità* comprensive del capitale e degli interessi; e può, nello stesso tempo, autorizzare determinati istituti di credito a *scontare* i titoli che comprovano il suo debito.

Tale sistema di finanziamento, generalmente conosciuto come « sistema delle annualità » e largamente applicato in Ita-

(1) A tale proposito, può essere interessante riportare le percentuali della spesa per mano d'opera, rispetto alla spesa totale, per le varie categorie di opere pubbliche; tali percentuali sono state calcolate, attraverso procedimenti empirici, dall'ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici:

nuove costruzioni stradali . . . . .	65 %	opere edilizie . . . . .	40 %
manutenzioni stradali . . . . .	60 %	nuove costruzioni ferroviarie . . . . .	40 %
ricostruzioni stradali . . . . .	50 %	opere marittime . . . . .	40 %
opere idrauliche . . . . .	60 %	opere igieniche e varie . . . . .	40 %
opere di bonifica . . . . .	50 %	impianti idroelettrici . . . . .	10 %

lia pel finanziamento delle opere pubbliche (1), può anche presentare vantaggi di snellezza e di rapidità.

E' necessario però che sia ben chiara la fonte di tale sistema di finanziamento.

In quanto gli istituti di credito concedano prestiti utilizzando i propri depositi, o altri fondi comunque disponibili, o emettendo obbligazioni, non si ha espansione della circolazione dei biglietti; in quanto invece, per provvedersi dei fondi, essi ricorrono in un modo qualsiasi all'istituto di emissione, si ha tale espansione.

6. In generale l'emissione di nuovi biglietti rivolta a finanziare attività che risultino poi effettivamente produttive, e quindi anche quelle opere pubbliche che *tali risultino*, rientra nel normale processo economico; l'emissione degenererebbe invece in inflazione se fosse rivolta a finanziare attività che già si presentassero o risultassero infine improduttive.

Concretamente, pel finanziamento delle opere pubbliche, è certo preferibile astenersi dall'emissione di nuovi biglietti, almeno fino a quando non si verificchino le condizioni che assicurino una generale ripresa dell'attività produttiva.

Queste condizioni si riassumono in una sola: possibilità di ridurre i costi di produzione.

In linea generale molto dipenderà, per la realizzazione di tale condizione, dai nostri rapporti commerciali e creditizi con gli altri paesi. Ai fini della ripresa produttiva è da ritenere sia fondamentale una politica di larga e continuativa importazione di derrate alimentari, specialmente di cereali; importazione intesa non tanto ai fini del consumo, come di solito s'intende, ma sopra tutto ai fini produttivi, ai fini della riduzione del costo del lavoro ed ai fini del maggior rendimento del lavoro stesso.

Una larga importazione di cereali ne farebbe diminuire notevolmente i prezzi: ciò da un lato agirebbe sulle varie offerte, riducendo i costi, dall'altro sulle richieste, liberando una considerevole massa di potere d'acquisto, che si potrebbe allora riversare sui prodotti non di prima necessità, cioè in sostanza principalmente sui prodotti industriali.

Sempre in tema di riduzione dei costi, nel campo specifico del lavoro occorrerà studiare una serie di provvedimenti rivolti ad elevare la capacità tecnica dei lavoratori e ad assicurare la loro mobilità e la loro razionale distribuzione nell'opera di rico-

---

(1) Dopo la crisi del 1929 fu applicato in Germania, pel finanziamento della politica delle opere pubbliche, un sistema analogo a quello italiano « delle annualità ». Una descrizione particolareggiata e chiara del meccanismo del sistema tedesco è contenuta nei citati lavori del BRESCIANI TURRONI. V. anche: Bureau international du travail: *Une politique de travaux publics*, cit., pag. 112 e 124.

struzione economica: ciò sopra tutto per accrescere il rendimento dei lavoratori stessi, oggi sceso, in media, a 1/3 e perfino a 1/5 di quello prebellico (1).

Particolare importanza presenta in tal campo l'organizzazione degli uffici di collocamento.

Si deve poi tener presente che una vasta politica di opere pubbliche richiede lo spostamento e l'impiego di notevoli masse di lavoratori: il successo di una tale politica dipende, quindi, in misura non piccola dal buon funzionamento di quegli uffici.

7. Per la ricostruzione del patrimonio pubblico, come per la ricostruzione del patrimonio privato, noi abbiamo assoluta necessità di ottenere prestiti dall'estero.

Si presenta, per lo Stato, l'opportunità di richiedere a Stati e ad organismi bancari esteri prestiti espressamente destinati al finanziamento di progetti di opere pubbliche (2).

Prestiti di questo genere potranno probabilmente essere ottenuti più facilmente e a migliori condizioni di altri, per la maggiore garanzia che essi in generale possono offrire nei riguardi dei creditori di essere impiegati produttivamente.

Inoltre prestiti dall'estero potranno essere richiesti da enti locali e da particolari amministrazioni dello Stato (per esempio: dall'amministrazione delle ferrovie).

8. Molti sono gli inconvenienti che occorrerà affrontare e superare per poter iniziare una vasta e coerente politica di opere pubbliche.

Alcuni di questi inconvenienti dipendono dalla situazione contingente, altri invece sono l'espressione di profondi difetti organizzativi della macchina statale, difetti che solo razionali riforme potranno eliminare.

Gli inconvenienti più gravi sono i seguenti: costo elevato delle materie prime, difficoltà dei trasporti, difficoltà burocratiche e amministrative.

Le difficoltà burocratiche e amministrative sono particolarmente gravi.

Nel 1945 e nei primi quattro mesi del 1946 sono state autorizzate, per opere pubbliche, spese per un ammontare complessivo di oltre 100 miliardi di lire.

Nello stesso periodo sono stati effettivamente spesi meno di 40 miliardi di lire.

Tale grande scarto tra somme autorizzate e somme effettivamente spese deve essere attribuito a numerosi fattori.

(1) Da informazioni ottenute dall'ufficio statistico del ministero dei lavori pubblici.

(2) Lo statuto della « banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo » prevede simili operazioni.

Il fattore negativo più importante è dato appunto dalla lentezza degli organi amministrativi e dalla assoluta mancanza di coordinamento tra i vari interventi statali. Un altro fattore che ha cooperato negativamente e che si ricollega al precedente va riferito alla lentezza con la quale lo Stato ha proceduto e procede ai pagamenti delle imprese appaltatrici delle opere pubbliche.

Il sistema di ritardare i pagamenti (poichè di un vero e proprio sistema si tratta), mentre getta il discredito sullo Stato, rende molto più onerosa l'esecuzione delle opere: gli interessi relativi al probabile periodo del ritardo, il rischio dipendente dall'incertezza circa la data del pagamento e quello di una possibile svalutazione dei segni monetari, vengono, per così dire, scontati dalle imprese e vengono quindi ad accrescere il costo di produzione. Solo le imprese più efficienti e finanziariamente più forti possono, per conseguenza, presentarsi agli appalti: e quando le imprese che si presentano sono poche, maggiori sono le probabilità che si coalizzino, riuscendo a fissare prezzi anche molto più elevati dei costi.

Concretamente, poi, può anche accadere che imprese improvvisate e non attrezzate riescano ad assicurarsi gli appalti accettando prezzi perfino inferiori a quelli che sarebbero remunerativi per le imprese più efficienti, ma a detrimento della qualità delle prestazioni.

Lo Stato, quindi, sostiene una spesa più elevata od ottiene un risultato meno conveniente di quelli che gli si presenterebbero se eliminasse quei gravi fattori di incertezza.

9. Nel quadro di un'organica politica di opere pubbliche essenziale importanza presenta l'industria edilizia.

Poichè tale industria è rivolta, in particolare, alla soddisfazione di un bisogno di fondamentale importanza qual'è quello della casa di abitazione, occorrerà favorire la tendenza, a cui si è già accennato, verso la statizzazione della richiesta: da tempo oramai, e non solo in Italia ma anche negli altri paesi, la costruzione delle case « popolari » avviene a carico parziale o totale dello Stato e di altri enti pubblici ed è comunemente riguardata come « un'opera pubblica ».

Occorrerà inoltre considerare tutte le misure atte a favorire l'industria edilizia la quale, fra l'altro, può assicurare un'elevata occupazione di lavoratori, sia « diretta » che « indiretta » (1).

---

(1) Secondo valutazioni e calcoli del Chiodi, nel 1938 esistevano in Italia 40 milioni di vani, compresi quelli per uso commerciale e quelli degli edifici pubblici: durante la guerra circa 2 milioni sono stati distrutti e 5 milioni sono stati danneggiati; la riparazione e la ricostruzione di questi 5 milioni di vani implicherebbero, annualmente, l'occupazione « diretta » di circa 150.000 operai (muratori e manovali) per 10 anni.

Il Landrascina (che ritiene più elevato sia il numero dei vani distrutti sia quello

10. Gli strumenti per poter dare forma concreta ad una vasta politica di opere pubbliche, nel quadro della politica della ricostruzione, in gran parte già esistono.

Anzi tutto vi è il ministero dei lavori pubblici, coi suoi organi centrali (fra questi è necessario ricordare il consiglio centrale dei lavori pubblici) e periferici (provveditorati regionali e uffici del genio civile); vi è poi il ministero dell'agricoltura (direzione generale delle bonifiche), l'azienda autonoma della strada, il ministero dei trasporti e gli altri ministeri che trattano questioni economiche e sociali (lavoro, commercio estero, finanze, tesoro).

Nel campo dell'industria edilizia gli strumenti di cui lo Stato si può avvalere sono gli istituti provinciali per le case popolari, l'istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato e i vari istituti bancari, direttamente o indirettamente controllati dallo Stato, che esercitano il credito edilizio.

11. Sia nel quadro della ricostruzione edilizia sia nel più ampio quadro della ricostruzione del patrimonio pubblico, una funzione di primo piano spetta agli enti locali. Le distruzioni sono state così vaste che è impossibile pensare che lo Stato possa regolare dal centro, in tutti i particolari, l'opera di ricostruzione.

Affinchè gli enti locali possano dare il loro contributo alla ricostruzione è necessario procedere al risanamento delle loro finanze, oggi gravissimamente dissestate.

Da un lato si tratta di accrescere le entrate tributarie degli enti locali; dall'altro lato si tratta di metterli in condizioni da poter ottenere agevolmente e in sempre più larga misura prestiti sia da speciali organismi bancari pubblici, come la cassa depositi e prestiti ed il consorzio di credito per le opere pubbliche, sia da altri organismi e consorzi bancari (1), sia da singoli privati.

Il consorzio di credito per le opere pubbliche si procura i fondi attraverso l'emissione ed il collocamento, sul mercato interno e sui mercati esteri, di obbligazioni, e concede a enti locali, per l'esecuzione di opere pubbliche, mutui garantiti dalla cessione di annualità a carico dello Stato o da delegazioni di tributi di competenza degli enti locali medesimi. (Un recente decreto ha autorizzato il consorzio a concedere mutui agli enti

---

dei vani danneggiati e che tiene conto dell'accresciuto fabbisogno di case dipendente dall'incremento della popolazione), valuta il numero totale dei vani da riparare e da ricostruire in circa 8 milioni. Cfr. la relazione di C. Chiodi sui « problemi e prospettive della ricostruzione edilizia », contenuta nella recente pubblicazione edita a cura dell'Università di Milano: *Il problema industriale italiano*.

(1) Si veda, in proposito, la legge del 20 agosto 1921 n. 1177, che autorizzò un certo numero di istituti bancari e assicurativi ad accordare mutui, ad enti locali ed a concessionari, per l'esecuzione di determinate categorie di opere pubbliche (opere di bonifica, opere di irrigazione, impianti idroelettrici), con particolare riguardo al mezzogiorno ed alle isole.

locali « per l'estinzione di passività di bilancio »: tale autorizzazione costituisce un ulteriore indice della gravità della situazione delle finanze locali).

L'azione del consorzio di credito per le opere pubbliche è collegata a quella dell'istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, che ha appunto lo scopo di concedere mutui ad imprese di pubblica utilità (in particolare: imprese produttrici di energia elettrica).

Importanza assai maggiore ha la cassa depositi e prestiti.

A tale cassa affluisce il così detto risparmio postale, il quale attualmente rappresenta circa un quinto del risparmio complessivo: nell'aprile scorso il risparmio postale affluito alla cassa era valutato intorno ai 90 miliardi di lire.

Quasi il 90% dei fondi è stato impiegato dalla cassa nella concessione di prestiti al tesoro; il rimanente è stato in gran parte impiegato nella concessione, ad enti locali, di mutui anche in tal caso garantiti dalla cessione di annualità a carico dello Stato o da delegazioni di tributi.

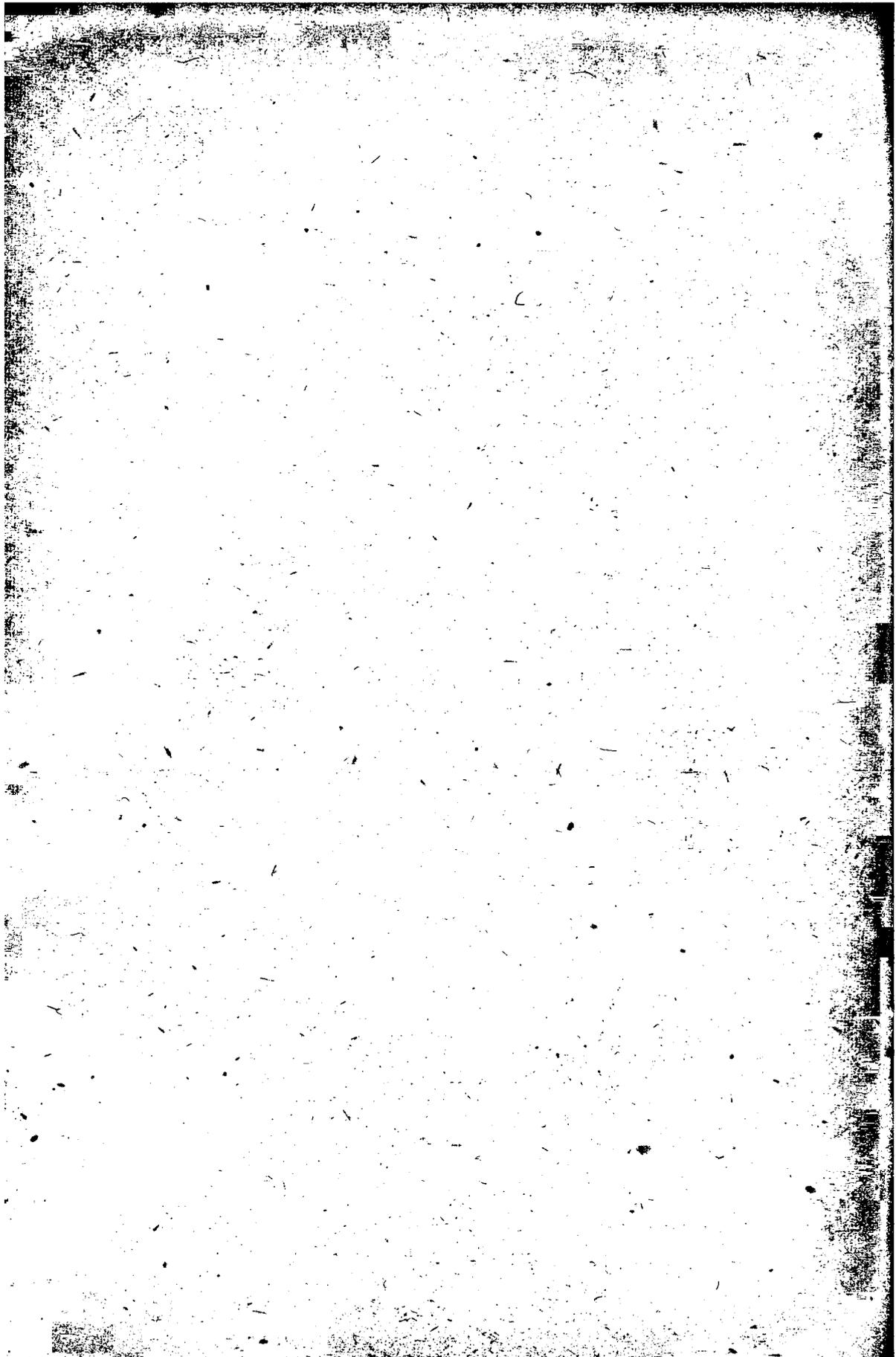
Già prima della guerra lo Stato assorbiva una quota rilevante dei fondi della cassa: tale tendenza si è accentuata durante e dopo la guerra per forti nuovi oneri.

Nel considerare l'opportunità di investire, a poco a poco, tale tendenza e di far defluire i fondi della cassa, sotto forma di mutui, agli enti locali, ci si trova di fronte al problema della distribuzione regionale dei mutui, per la soluzione del quale potrebbero guidare vari criteri: per esempio, secondo le necessità delle varie regioni, secondo l'apporto che esse danno, sotto forma di risparmio postale, alle disponibilità della stessa cassa, eccetera.

È tale problema si ricollega all'altro, più ampio, della distribuzione regionale delle opere pubbliche promosse e finanziate dallo Stato.

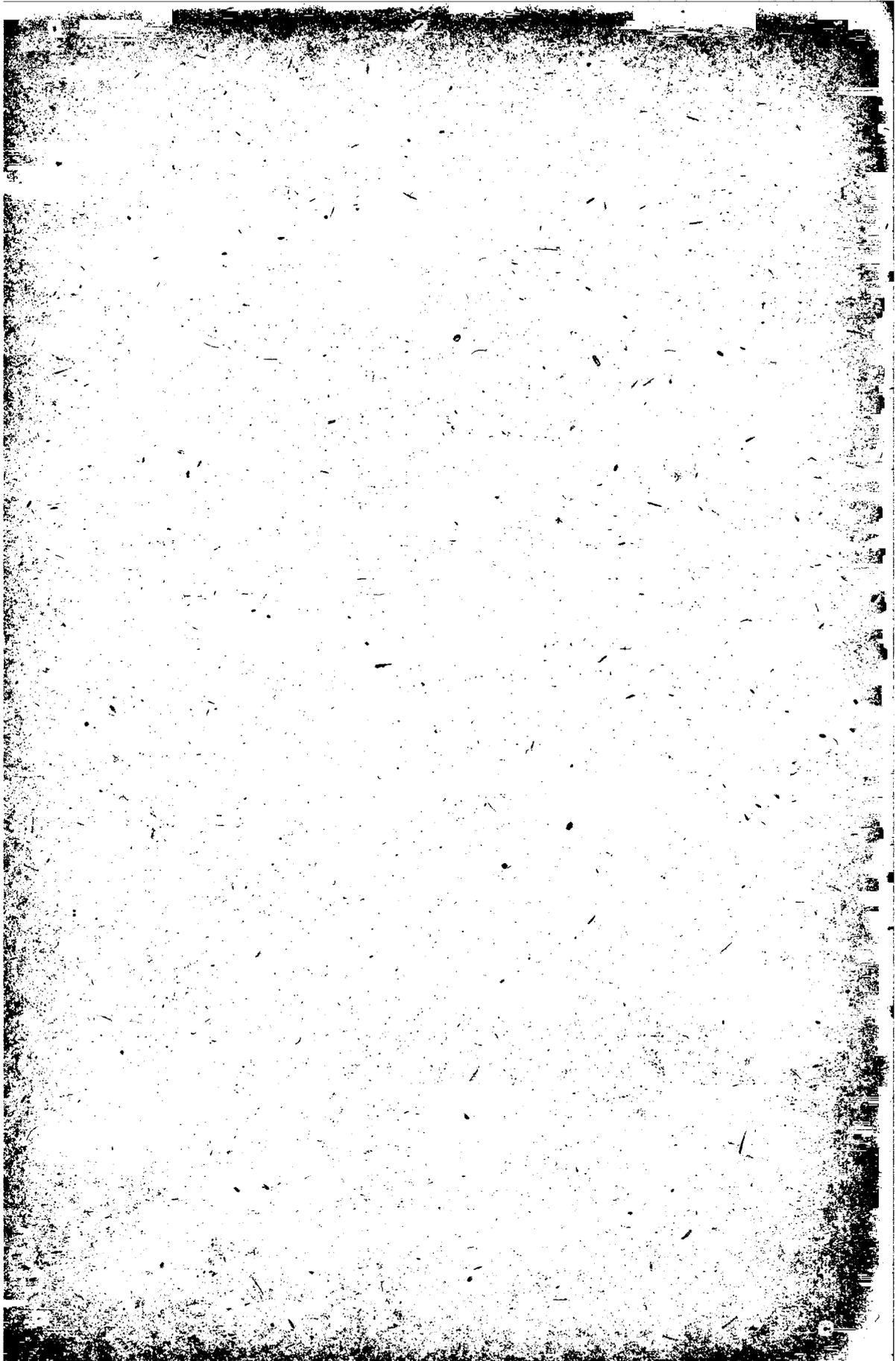
## INDICE

<i>Sommario</i> . . . . .	<i>Pag. 272</i>
<i>Premessa</i> . . . . .	» 273
PARTE I - Il problema della disoccupazione e i tentativi compiuti per risolverlo nelle società privatistiche:	
1) <i>Considerazioni generali</i> . . . . .	» 275
2) <i>Aspetti teorici di una politica di opere pubbliche</i> . . . . .	» 285
3) <i>L'esperienza americana e l'esperienza tedesca</i> . . . . .	» 292
PARTE II - Il problema della disoccupazione, la politica delle opere pubbliche e la ricostruzione dell'economia italiana . . . . .	» 296



Dott. ATTILIO OBLATH

PROBLEMI DELL'EMIGRAZIONE ITALIANA



## PREMESSA

*Nelle pagine che seguono abbiamo voluto esaminare succintamente alcuni problemi di particolare rilievo e di attualità che si riferiscono ad un fenomeno che è sempre stato della massima importanza per l'equilibrio economico e sociale del nostro paese e che anche in avvenire non mancherà di avere delle conseguenze dirette tanto sul livello e sulla stabilità dell'occupazione dei lavoratori (siano essi manuali o intellettuali), quanto sul tenore di vita di tutta la popolazione. In particolare, abbiamo inteso mettere in rilievo alcuni aspetti di quella che dovrebbe essere nel prossimo futuro la politica italiana in questo campo.*

*Affinchè tale politica risulti più chiara e più evidente, affinchè le soluzioni intraviste per alcuni fra i più importanti problemi, che ne conseguono, possano apparire con maggiore fondamento e realismo, si è ritenuto necessario riassumere dapprima l'evoluzione che si è manifestata nella politica e nella conseguente disciplina adottate a tale riguardo dal nostro paese, in seguito anche alle trasformazioni, subentrate anche per opera dei paesi d'immigrazione, nel mercato internazionale del lavoro. A tale riassunto seguirà una breve esposizione sulla situazione del mercato internazionale del lavoro, situazione quale attualmente si presenta e si può stabilire e quale verosimilmente può presumersi anche per il prossimo futuro, circa la necessità d'emigrazione del nostro paese e la possibilità per una parte della nostra popolazione di trovare all'estero, nei più importanti paesi d'immigrazione, quelle condizioni di vita e di lavoro che essa non sarà in grado di avere in patria.*

*Parte dell'esposizione è stata tratta da un'opera, attualmente in corso di stampa, su alcuni problemi internazionali dell'occupazione e delle migrazioni a cura di Ugo Giusti, Attilio Oblath e Gaetano Stammati, edita dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale.*

*Si rinvia, perciò, il lettore desideroso di maggiori dettagli e di uno studio più approfondito alla predetta pubblicazione, oltre che alle opere citate nel testo che segue.*



## CAPITOLO I

### L'EVOLUZIONE NELLA POLITICA E NELLA DISCIPLINA DELL'EMIGRAZIONE ITALIANA

Alle trasformazioni, che negli ultimi 60 anni si sono manifestate nei caratteri e nel volume dell'emigrazione italiana, ha certamente contribuito il nostro paese stesso, applicando — per ragioni economiche, sociali, morali e recentemente anche politiche — una disciplina più estesa e rigida sul movimento di espatrio; ma tali trasformazioni sono state principalmente determinate dall'atteggiamento assunto dai paesi d'immigrazione, atteggiamento a sua volta determinato dalle trasformazioni economiche e sociali che si sono manifestate sul loro territorio.

E' vero che talvolta l'atteggiamento dei paesi d'emigrazione in fatto di politica emigratoria ha provocato delle reazioni e degli spostamenti nella politica dei paesi d'immigrazione (e ciò risulterà evidente proprio per l'Italia), ma in linea generale e prevalente si è manifestato l'inverso: è stato, cioè, l'atteggiamento dei paesi d'immigrazione a ripercuotersi sulla disciplina dell'emigrazione e a determinare la politica dei paesi d'emigrazione i quali, così, hanno indirettamente subito le ripercussioni dei cambiamenti e delle evoluzioni avutesi nel campo economico e sociale dei primi. Talvolta le restrizioni all'afflusso di lavoratori stranieri hanno avuto sui paesi d'emigrazione delle ripercussioni (specie quando il contributo di questi al movimento internazionale delle persone è stato considerevole), che hanno oltrepassato la semplice disciplina dell'emigrazione, ed hanno influito su tutta la politica economica e sociale del paese stesso.

La politica emigratoria dell'Italia dovette, così, adeguarsi in larghissima misura al mutarsi delle condizioni del mercato internazionale del lavoro, regolando il suo atteggiamento e stabilendo la sua disciplina a seconda delle possibilità offerte dai paesi di destinazione.

Nell'evoluzione che ha subito la circolazione internazionale delle persone dalla metà del secolo XIX fino al secondo conflitto

mondiale, ed in particolare nelle trasformazioni subite dall'emigrazione italiana, si possono distinguere nettamente due periodi storici. Il primo si estende fino alla prima guerra mondiale ed il secondo comprende il periodo intercorrente tra le due guerre mondiali. Ognuno di questi due periodi storici può a sua volta suddividersi in due parti. Nel primo una parte va dalla metà del secolo scorso fino all'inizio del secolo corrente; la seconda comprende i primi 14 anni di questo secolo. Il secondo periodo comprende una prima parte che si estende fino alla crisi economica mondiale ed una seconda che si riferisce al periodo immediatamente precedente al recente conflitto.

§ 1 — *L'emigrazione italiana fino alla prima guerra mondiale.*

Durante il secolo XIX le correnti migratorie, se non sempre in regime di libertà assoluta e completa, hanno non di meno potuto svolgersi senza notevoli impedimenti. L'atteggiamento dei vari governi era quanto mai liberale, per il semplice motivo che gl'interessi dei paesi d'emigrazione e d'immigrazione si trovavano in buona e quasi perfetta armonia fra di loro. I paesi d'emigrazione, con una popolazione rapidamente crescente e nell'impossibilità di trovare un equilibrio tra fattori demografici e fattori produttivi, avevano l'interesse di lasciar espatriare un numero più o meno grande dei loro concittadini. I paesi d'immigrazione, con mano d'opera nazionale insufficiente al loro sviluppo industriale e alla valorizzazione delle loro risorse naturali, costituivano, da parte loro, degli sbocchi importanti alla esuberante popolazione dei primi e si mostravano quanto mai favorevoli e ben disposti ad accogliere lavoratori stranieri di ogni ceto sociale, di ogni professione, di ogni nazionalità e di ogni stirpe, lavoratori di cui essi avevano così grande bisogno.

In questo periodo storico ed in particolare nell'ultimo quarto del secolo XIX, mentre da parte dei paesi d'immigrazione non vi erano disposizioni restrittive o quanto meno regolatrici dell'afflusso di lavoratori stranieri, l'Italia non aveva una vera e propria politica d'emigrazione e la sua disciplina si basava essenzialmente sulla legge del 1888 — la prima legge speciale per la protezione degli emigranti — la quale prevedeva l'intervento dello Stato solamente se le stipulazioni contrattuali fra emigranti ed agenzie d'emigrazione non potevano essere osservate e se le parti in causa non lo avessero esplicitamente richiesto.

L'emigrazione italiana aveva già assunto in questo periodo un'importanza notevole: il numero delle partenze superava, in media, la cifra di 200.000 persone all'anno, di cui la metà era diretta verso paesi transoceanici (Brasile, Argentina, Stati

Uniti in prevalenza) e metà verso paesi continentali europei o quelli del bacino del Mediterraneo (soprattutto verso la Francia, l'Impero Austro-Ungarico, la Germania, la Svizzera, l'Algeria e la Tunisia).

Sulle condizioni in cui avveniva allora l'emigrazione e nelle quali si trovavano allora gli emigranti stessi non è qui il caso di intrattenersi, anche perchè tale quadro è stato ampiamente e brillantemente descritto da studiosi e da uomini politici.

Basti qui rilevare che l'emigrazione veniva considerata con un sentimento di tristezza e di fatalità; era riconosciuto inevitabile che l'eccesso della popolazione, che non avrebbe potuto trovare sul suolo nazionale che una vita disagiata, dovesse ricercare all'estero condizioni migliori di esistenza, e che i lavoratori dovessero lasciare la patria per trovare in terra straniera il lavoro che non avrebbero potuto trovare in Italia. Si comprese la necessità di attenuare gli inconvenienti ed i pericoli cui gli emigranti erano esposti, e si cercò allo stesso tempo di trarre il miglior profitto dai lati positivi e favorevoli che pur rappresentava l'espatrio di forti contingenti di mano d'opera nazionale. Con la preoccupazione delle condizioni miserevoli di molti emigranti, dello sfruttamento di cui erano spesso l'oggetto in certi paesi di destinazione, si sentì la necessità di un intervento sempre maggiore dello Stato per proteggere coloro che per ragioni di vita e di lavoro dovevano o volevano lasciare il paese.

Ed è appunto l'inizio del secolo XX che vede il sorgere della vera e propria disciplina del movimento migratorio, disciplina che se da parte dei paesi d'emigrazione, e primo fra tutti l'Italia, ha unicamente lo scopo di proteggere gli emigranti dagli agenti reclutatori senza scrupoli e dallo sfruttamento di cui potevano essere oggetto nei paesi di destinazione, ha talvolta, per opera di alcuni paesi d'immigrazione, il fine di selezionare i lavoratori stranieri ammessi sul loro suolo.

Da allora l'intervento dello Stato non fece che accentuarsi ed estendersi nello spazio.

Quasi contemporaneamente, mentre da parte dell'Italia si dava inizio alla disciplina dell'emigrazione, alcuni paesi d'immigrazione, principalmente anglosassoni, cominciarono ad applicare misure che miravano ad escludere l'immigrazione di alcune categorie di lavoratori stranieri.

Tuttavia, poichè questi paesi non rappresentavano allora, per l'emigrazione in genere e per quella italiana in particolare, degli sbocchi importanti, la loro disciplina non portò delle ripercussioni sensibili sul volume e sulla qualità stessa degli espatri. La loro politica restrittiva venne successivamente

seguita da altri paesi che costituivano dei centri ben più rilevanti d'immigrazione, ma l'applicazione delle disposizioni restrittive da parte di questi ultimi ebbe luogo poco prima o durante il primo conflitto mondiale, per cui di esse verrà fatto cenno allorchè si parlerà del periodo successivo

Con la legge del 31 gennaio 1901, n. 23, l'intervento dello Stato si manifestò, in Italia, sia con la protezione e la assistenza dell'emigrante, al quale venivano date sostanziali garanzie prima della sua partenza e durante il viaggio, sia con la tutela giurisdizionale. Tralasciando di considerare questo ultimo aspetto, ciò che esulerebbe dal quadro ristretto di questo studio, si rileva che la tutela e l'assistenza dell'emigrante trovarono nella predetta legge alcuni principî fondamentali i quali, con i perfezionamenti ed i completamenti aggiuntisi successivamente, costituirono le basi sulle quali vennero imposte la politica e l'organizzazione del movimento migratorio fino al 1927, e su cui verosimilmente dovrà, in gran parte, poggiare anche l'attività futura degli organi preposti a tale fenomeno.

Oltre a prevedere la definizione dell'emigrante, le norme per il rilascio ed il rinnovo dei passaporti, il divieto di diffondere notizie false ed ingannevoli, la legge prevedeva la soppressione delle agenzie e subagenzie d'emigrazione che erano state di particolare danno per coloro che intendevano espatriarsi: gli emigranti furono posti in rapporto e in contatto diretto con i vettori. Da parte loro, questi ultimi avrebbero potuto effettuare il trasporto degli emigranti solamente se avessero osservato alcune norme cautelative e se avessero prestato adeguate e speciali garanzie. Allo stesso tempo, vennero stabilite delle norme per l'assistenza igienica e sanitaria degli emigranti, per la loro protezione nei porti d'imbarco, per l'allestimento dei piroscafi adibiti al trasporto, ecc..

Punto d'importanza fondamentale è il riconoscimento della libertà d'emigrazione in linea generale; ma, per la prima volta, veniva sancito e riconosciuto allo Stato il diritto di limitarla: l'emigrazione poteva essere sospesa da parte delle autorità competenti « verso una determinata regione, per motivi di ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi degli emigranti o quando lo richieda la tutela degli interessi economici e morali degli emigranti stessi ». Inoltre era prevista che le stesse autorità avrebbero potuto permettere, solo con la prescrizione di condizioni particolari, l'arruolamento in Italia di lavoratori per l'estero. Nelle « condizioni particolari » s'intravvide generalmente la figura del contratto di lavoro che tanta esten-

sione ed importanza avrà successivamente nella disciplina e nella politica italiana d'emigrazione.

La legge del 1901 investì legalmente di tutte le funzioni relative all'emigrazione un organo speciale essenzialmente tecnico ed apolitico: il Commissariato Generale per l'Emigrazione, che riassunse ed accentrò tutti i servizi sparsi e dispersi tra i vari Ministeri. Costituito come organo regolatore della emigrazione il Commissariato, affiancato ed assistito da un organo consultivo speciale, il Consiglio Superiore dell'Emigrazione, ebbe ampi poteri e compiti vastissimi, quali: la diffusione di notizie e di consigli agli emigranti circa le condizioni nei paesi stranieri, la regolamentazione della concessione delle patenti ai vettori, la sorveglianza sul rilascio e rinnovo dei passaporti, la concessione di autorizzazioni per l'arruolamento di mano d'opera per l'estero, la vigilanza sul reclutamento e la selezione degli emigranti, con facoltà di esplicare ogni altra attività volta a migliorare ed a completare la tutela e l'assistenza degli emigranti sotto tutti gli aspetti.

La legge dovette anche provvedere a regolare le spese di tali servizi e poichè al generale proposito che lo Stato rivolgesse le sue cure più assidue agli emigranti con una serie di atti di protezione e di tutela si contrapponevano le tristi condizioni delle pubbliche finanze, venne trovata la felice soluzione nella costituzione del Fondo per l'emigrazione. Però la tutela speciale dell'emigrante dovette essere fatta a spese dell'emigrante stesso, poichè oltre alle entrate provenienti dai vettori erano le tasse versate dagli emigranti che dovevano provvedere alle spese rese necessarie dai servizi rispettivi.

La legge del 1901 sanzionò l'intervento dello Stato unicamente nei riguardi dell'emigrazione transoceanica e disciplinò, in particolare, solamente gli arruolamenti degli emigranti che si espatriavano con viaggio marittimo, preparato e favorito. Ciò non significa, però, che il Commissariato, oltre alle laboriose trattative condotte a termine per gli arruolamenti collettivi a destinazione del Brasile, dell'Argentina e di altri paesi di minore importanza, non si fosse occupato e preoccupato anche dell'emigrazione continentale e verso i paesi del bacino del Mediterraneo. E, del resto, successive disposizioni legislative estesero il campo d'attività del Commissariato, il quale nel 1911 istituì a Milano un ufficio dell'emigrazione con l'incarico di occuparsi della tutela dell'emigrante a destinazione della Svizzera, della Francia e della Germania. Anzi, per gli espatri a destinazione dei paesi continentali il Commissariato provvide a colmare le lacune legislative con disposizioni provvisorie.

Ma con la legge del 2 agosto 1913 n. 1075, sulla tutela giuridica degli emigranti, l'emigrazione continentale venne considerata alla stessa stregua di quella transoceanica e tanto per l'una quanto per l'altra l'intervento dello Stato fece un notevole passo innanzi.

Delle disposizioni di questa legge, che sancì la prevalenza del criterio economico su quello sociale dell'emigrazione e che completò le fondamenta di quella politica che nei rapporti internazionali di lavoro dette all'emigrazione una forza economica che avrebbe dovuto essere regolata e disciplinata come tale e non come una merce a basso prezzo, verrà parlato nel paragrafo successivo, in quanto l'entrata in vigore di questa legge fu di poco anteriore allo scoppio del primo conflitto mondiale. Se si eccettuano limitati casi in cui essa potè essere utilmente applicata durante tale guerra, essa non potè far sentire le sue conseguenze che dopo il 1919.

In conclusione, fino al primo conflitto mondiale l'intervento dello Stato non aveva colpito in misura sensibile l'intensità e il volume dei movimenti migratori: esso era stato unicamente e prevalentemente rivolto alla tutela sociale, morale ed igienica degli emigranti al fine di proteggerli da ogni rischio e da ogni pericolo. Allo stesso tempo le disposizioni per la selezione dei lavoratori stranieri di alcuni paesi d'immigrazione, per la relativa importanza che questi rappresentavano quali centri d'immigrazione, non avevano ancora influito ed alterato sensibilmente i contingenti dell'emigrazione italiana. Così il movimento emigratorio potè fino allora svolgersi in un regime di libertà, che se non assoluto era non di meno molto esteso, e che non ledeva affatto gli interessi dei paesi in causa nè quelli degli emigranti stessi. In tal modo esso potè fortemente contribuire all'accrescimento della produttività nazionale, all'espansione del consumo ed al raggiungimento ed al mantenimento di un equilibrio soddisfacente del mercato internazionale del lavoro.

Durante i primi 14 anni del secolo XX, le correnti emigratorie italiane si erano fortemente ingrossate: la media passò ad oltre 600.000 partenti all'anno, di cui circa 3/5 erano diretti verso i paesi transoceanici. I paesi di destinazione erano sempre, in prevalenza, quelli del periodo precedentemente considerato. •

§ 2 — *L'emigrazione italiana durante il periodo tra le due guerre mondiali.*

L'inizio delle ostilità interruppe, nel 1914, anche il movimento di deflusso e d'afflusso della mano d'opera da un paese all'altro soprattutto per quanto riguarda l'emigrazione transo-

ceanica. L'emigrazione continentale e nell'ambito del bacino del Mediterraneo, assunse proporzioni limitate e determinate unicamente da ragioni di produzione bellica.

La media annua delle partenze scese, durante il periodo 1915-1918, a poco più di 90 mila persone, cui si contrapposero i rimpatri di coloro che avevano voluto prestare servizio militare per le nuove fortune della patria.

Anche nel campo particolare del movimento internazionale delle persone, la prima guerra mondiale ebbe delle ripercussioni notevoli; nè avrebbe potuto essere differentemente, date le trasformazioni politiche, economiche e sociali che essa aveva provocato in tutti i paesi del mondo e persino in quelli che non avevano direttamente partecipato al conflitto.

Il meccanismo quasi automatico che esisteva in precedenza si spezzò ed il movimento d'espatrio e d'afflusso incominciò a declinare.

Le cause delle disposizioni restrittive all'immigrazione sono molteplici e complesse; altrettanto può dirsi per le disposizioni introdotte dai paesi d'emigrazione.

Le trasformazioni economiche e sociali subite in seguito al grande sforzo bellico, la necessità di procedere ad ulteriori cambiamenti nella vita economica, per adattarla meglio alle nuove esigenze, i bisogni particolari della ricostruzione, assieme alla grande diversità di condizioni esistenti tra i singoli paesi e soprattutto fra l'Europa ed il mondo transoceanico, determinarono nei vari paesi d'immigrazione un generale ripiegamento su se stessi e ruppero l'armonia che fino allora era esistita tra gli interessi dei paesi d'immigrazione e quelli dei paesi d'emigrazione.

Il nazionalismo politico ed economico sorto dalla guerra acuì quel sentimento d'inquietudine condiviso da quasi tutti i ceti sociali dei paesi d'immigrazione, nei riguardi degli elementi più eterogenei e disparati che erano arrivati in gran numero e che per le difficoltà di assimilazione erano stati giudicati pericolosi per il mantenimento del carattere omogeneo e della coesione nazionale di cui tali paesi erano così gelosi. Tale inquietudine era sin dall'inizio del secolo venuta alla luce in alcuni paesi nuovi e a larghe riserve naturali, ove la popolazione locale era insufficiente e sin da allora si cominciò ad adottare una politica restrittiva per l'ammissione dei lavoratori stranieri; ma è soprattutto dopo la guerra che tale tendenza si manifestò in linea più generale e rigorosa e portò, specie per opera dei più importanti paesi d'immigrazione, all'esclusione, alla limitazione o alla selezione dell'afflusso d'individui appartenenti a certe razze o a certi paesi ritenuti inferiori, ovvero alla preferenza quasi esclusiva all'entrata di persone provenienti da paesi ritenuti simili

per cultura, educazione ed origine. Inoltre, la differenza che si era manifestata a seguito della guerra fra le condizioni economiche e sociali esistenti nella stremata Europa e quelle diffuse nei grandi e ricchi territori d'oltre mare provocarono delle reazioni nelle varie categorie professionali. I datori di lavoro non meno che i lavoratori vedevano di mal'occhio l'arrivo di una non esigua massa di emigranti venuti per lo più dai paesi meno evoluti d'Europa, abituati ad un tenore di vita inferiore e spesso analfabeti, per cui erano considerati spesso concorrenti pericolosi per le condizioni di vita e di lavoro relativamente elevate, che erano state raggiunte a prezzo di duri e continui sacrifici.

Non solo gli operai degli Stati Uniti, ma anche quelli del Canada, della Nuova Zelanda, dell'Australia, dell'Africa del Sud avevano un tenore di vita relativamente elevato e duramente conquistato e videro nella mano d'opera straniera una pericolosa minaccia alle loro conquiste, per cui reclamarono in modo sempre più insistente la chiusura delle frontiere ai lavoratori stranieri. Alla classe operaia si aggiunsero anche i datori di lavoro, i quali oltre a condividere l'opinione che un alto livello di benessere dei lavoratori avrebbe potuto assicurare alla produzione nazionale uno sbocco più esteso e più regolare, aumentando la capacità di consumo del mercato, si convinsero anche della necessità di accontentarsi di costose condizioni di produzione con una mano d'opera rara e ben pagata e con un'industrializzazione molto perfezionata, piuttosto che di lasciar libera l'introduzione di una mano d'opera abbondante e quindi a basso prezzo.

L'applicazione delle misure restrittive all'immigrazione fu per prima introdotta dall'Australia nel 1901, proprio da quel paese che, per essere il più lontano dai centri d'emigrazione e per annoverare una popolazione quanto mai scarsa rispetto ad una ricchezza quasi sconfinata di risorse naturali in attesa di sfruttamento, era quello che più degli altri avrebbe potuto essere interessato ad un'immigrazione europea. L'esempio dell'Australia fu seguito da altri possedimenti britannici negli anni immediatamente precedenti la guerra e poi dagli Stati Uniti, i quali portarono, così, il primo colpo sensibile all'emigrazione italiana. Queste prime disposizioni prescrissero le qualità fisiche, morali ed intellettuali che i lavoratori stranieri dovevano possedere per poter essere ammessi sul loro territorio. Si era così venuta a formare la categoria degli indesiderabili: indesiderabili per ragioni di polizia, indesiderabili per ragioni di malattia, o per ragioni fisiche. Particolarmente importanti furono le disposizioni restrittive relative alla selezione degli immigranti, in base al loro grado d'istruzione. Un'altra categoria importante di indesiderabili comprendeva coloro che erano ritenuti suscettibili di

divenire un peso morto per la società e di causare una spesa all'erario.

Inoltre alcuni paesi d'immigrazione, pur avendo bisogno di mano d'opera straniera, si preoccuparono anche dell'esistenza sul loro territorio di forti nuclei più o meno omogenei di popolazione straniera ed incominciarono ad applicare nei riguardi degli immigrati delle pressioni dirette ed indirette tendenti alla assimilazione ed all'assorbimento dei lavoratori stranieri ed al rallentamento dei vincoli con i loro paesi d'origine.

Le misure restrittive introdotte da alcuni paesi d'immigrazione ed in ispecie da quelli che un tempo avevano assorbito fortissimi contingenti di mano d'opera straniera, furono alla loro volta causa di analoghe disposizioni limitative da parte di altri paesi che prima avevano seguito una politica più larga. La chiusura degli sbocchi all'emigrazione verso i possedimenti britannici e soprattutto verso gli Stati Uniti, provocarono non solamente una forte contrazione nel movimento migratorio, ma anche un cambiamento di direzione: gli emigranti che non erano più ammessi negli Stati Uniti o in altri territori d'oltremare, dovettero volgere i loro sguardi verso i territori dell'America Latina e verso alcuni paesi del Continente europeo. La Francia costituì lo sbocco principale dell'emigrazione dell'Europa meridionale, così fortemente colpita dalle restrizioni dei paesi anglosassoni di immigrazione.

Infine, sia congiuntamente, sia indipendentemente dalle norme restrittive fin qui accennate, alcuni paesi d'immigrazione furono costretti a disciplinare l'afflusso dei lavoratori stranieri in modo da adattarlo alle effettive necessità del loro mercato nazionale del lavoro. Tali disposizioni furono introdotte sia dai paesi d'immigrazione che già avevano raggiunto un certo equilibrio fra popolazione e attività produttiva ma che pur tuttavia avevano sempre bisogno di ricorrere, almeno per alcune professioni e specialità, ai servigi di lavoratori stranieri, sia da quelli ove la popolazione era sempre insufficiente ai bisogni della loro attività produttiva e che quindi dovevano ricorrere alla mano d'opera straniera, per poter sfruttare le ricchezze del loro suolo o sottosuolo e per dare alla loro attività industriale un rendimento maggiore.

Troppo lungo sarebbe l'esame delle misure restrittive introdotte dai vari paesi d'immigrazione. Basti qui rilevare che tali misure sono di varia natura e di diversa intensità, a seconda dei bisogni e della politica dei singoli paesi. Talvolta la disciplina regola solamente l'entrata dei lavoratori stranieri e talvolta essa comprende anche delle restrizioni sull'occupazione e l'impiego della mano d'opera già immigrata. Le misure relative all'ammissione di lavoratori stranieri assumono un carattere quantitativo

e talvolta un carattere qualitativo: in qualche caso i due criteri si trovano strettamente congiunti. Il criterio qualitativo discrimina gli emigranti in base alle loro particolari qualità: etnica, fisica, morale o professionale; le disposizioni a carattere quantitativo tendono a stabilire il volume ammesso dell'immigrazione, sia in base puramente teorica ed aprioristica sia con criteri pratici e sperimentali. A seconda della politica seguita e della natura delle misure restrittive introdotte, i vari paesi d'immigrazione possono essere suddivisi in vari gruppi.

Un primo gruppo comprende gli Stati Uniti ed alcuni possedimenti britannici.

Non è certo qui il caso di esaminare tali disposizioni che sono note a tutti e soprattutto quella degli Stati Uniti che ebbe delle ripercussioni notevoli sulle correnti migratorie di tutto il mondo e perciò sulle misure restrittive introdotte anche da altri paesi d'immigrazione e dai paesi d'emigrazione. Ricordiamo solamente che nel 1924 il numero annuo degli immigranti che potevano essere ammessi negli Stati Uniti, fu limitato a seconda della nazionalità degli emigranti stessi, ciò che permise un afflusso relativamente rilevante di persone di origine inglese o in provenienza dai paesi nord-occidentali d'Europa, mentre colpì maggiormente gli emigranti in provenienza dalle altre parti del Continente europeo. Ulteriori restrizioni furono determinate dalle preferenze date alla composizione delle quote annue assegnate ai singoli paesi.

Disposizioni restrittive di natura quantitativa e qualitativa furono anche introdotte dai Dominions britannici. L'immigrazione in questi paesi e in particolare nell'Australia e nel Canada fu resa oltre modo difficile se non addirittura impossibile dalla promulgazione della legge britannica sulla colonizzazione dell'Impero avvenuta nel 1922.<sup>6</sup> In virtù di questa legge fondamentale, solamente i cittadini di origine britannica venivano ammessi a godere di una preferenza e di particolari vantaggi, non solo per il viaggio ma anche per la loro entrata e per il loro stabilimento nei Dominions.

La Francia e la Germania costituiscono un gruppo a sè.

In particolare la Francia, impoverita demograficamente dalla guerra, con notevole declino della sua natalità, manifestò fin dalla cessazione delle ostilità un rilevante bisogno di lavoratori stranieri per la sua ricostruzione economica ed industriale. Francia e Germania divennero i centri più importanti d'immigrazione per la mano d'opera europea e dovettero disciplinare l'afflusso della mano d'opera straniera per adattarlo alle loro necessità economiche ed alle condizioni del loro mercato nazionale del lavoro. Altrimenti, la vicinanza dei paesi d'emigrazione avrebbe portato ad un'immigrazione eccessiva e disordinata.

In virtù di tali disposizioni l'ammissione e l'impiego di mano d'opera straniera dovevano previamente essere autorizzati dalle autorità competenti e non potevano aver luogo che in base ad un contratto di lavoro. L'autorizzazione veniva concessa solamente se gli organi periferici di collocamento avevano dato il loro benestare in base alla situazione del mercato del lavoro locale.

Un ultimo gruppo di paesi è costituito da alcuni centri minori d'immigrazione in Europa (per esempio il Belgio e la Svizzera) e dai paesi dell'America Latina che non frapponevano ostacoli particolari all'immigrazione. Questi ultimi, data la loro particolare configurazione nazionale e la loro situazione economica, seguirono fino alla crisi mondiale del 1930 una politica non solo liberale, ma addirittura d'incoraggiamento all'immigrazione. A parte qualche misura restrittiva che colpiva gli indesiderabili, la politica d'incoraggiamento si manifestava nella sovvenzione delle spese di viaggio e soprattutto nelle facilitazioni di varia natura concesse agli immigranti al momento del loro arrivo sul suolo americano o della loro installazione.

Stando così le cose e tale essendo la politica dei paesi più importanti d'immigrazione, un paese d'emigrazione come l'Italia non poteva rimanere indifferente e doveva necessariamente adeguare la sua politica alle effettive possibilità del mercato internazionale del lavoro.

Per fortuna l'Italia possedeva non solo tutta un'organizzazione capace di adattarsi rapidamente alle mutate necessità del movimento migratorio, ma aveva anche, ancor prima che tale bisogno si fosse fatto sentire, una disciplina che si palesò di particolare importanza non appena le ostilità presero fine e quando all'emigrazione cominciarono ad opporsi i primi e duri ostacoli.

In virtù della legge già citata del 1913, si iniziò una nuova era nella politica italiana di emigrazione che si era estrinsecata principalmente: 1) nella valorizzazione dell'emigrante; 2) nella disciplina degli espatri collettivi; 3) nella ricerca di nuovi sbocchi all'estero.

Per quanto riguarda il primo punto, la politica era intesa non solo a proteggere e a tutelare l'emigrante ma anche e soprattutto a valorizzarlo, in modo che colui che si espatriava non fosse più una persona che andava all'estero in cerca di avventura, per alleggerire automaticamente l'eccessiva pressione demografica del suo paese, ma divenisse un lavoratore protetto sì, ma anche preparato ed aiutato per contribuire utilmente all'incremento produttivo del paese di destinazione e per migliorare allo stesso tempo le condizioni economiche e finanziarie della sua patria.

La valorizzazione dell'emigrante tendeva, in primo luogo, ad evitare che avessero a lasciare il paese coloro che correvano il rischio di essere respinti o di esser dichiarati indesiderabili ed a conseguire tutte le garanzie e le migliori condizioni di vita e di lavoro per gli emigranti. La politica di valorizzazione venne applicata con un'attività diretta all'informazione e alla preparazione degli emigranti, in modo da rendere l'emigrante accetto al paese d'immigrazione, da metterlo in grado di gareggiare utilmente con le offerte di mano d'opera provenienti da altri paesi e infine da evitargli gli inconvenienti ed i rischi di un adattamento difficile nel paese di destinazione.

L'informazione dell'emigrante mirava a renderlo il più possibile edotto sulle condizioni di vita e di lavoro, sulle possibilità di trovare un'occupazione all'estero, non volendosi lasciar partire l'emigrante senza avergli dato dapprima un corredo d'informazioni sull'impiego che andava ad occupare all'estero e sulle condizioni di esistenza nel paese di destinazione.

Il Commissariato Generale aveva organizzato un sistema efficace di raccolta delle notizie, per mezzo degli organi diplomatici e consolari ufficiali e per mezzo di organi speciali, cui collaboravano attivamente le Camere italiane di commercio all'estero e le varie associazioni o patronati d'emigrazione. Il Commissariato procedeva poi alla diffusione di tali notizie con la pubblicazione di guide, manuali, volantini e opuscoli, e soprattutto con la pubblicazione del Bollettino mensile largamente diffuso tra il pubblico. Anche le numerose associazioni private che utilmente affiancavano l'opera del Commissariato, ed i cui compiti erano piuttosto rivolti all'assistenza e alla protezione degli emigranti, avevano organizzato dei servizi d'informazioni e diffusione a mezzo della stampa, con la distribuzione di opuscoli e perfino con la pubblicazione di periodici.

In merito alla preparazione, l'istruzione e la selezione dei candidati all'espatrio, s'incominciò a svolgere una intensa attività per l'organizzazione di un insegnamento generale, speciale o professionale degli emigranti, intensificando una attività che intendeva colmare l'insufficienza di educazione e di preparazione alla nuova vita. La necessità di dare agli emigranti una istruzione generale e professionale e specialmente la necessità di eliminare gli analfabeti si fece sentire in modo particolare allorchè gli Stati Uniti vietarono l'entrata a tale categoria di persone. Sotto la minaccia di vedersi restringere l'emigrazione, il Commissariato si mise alacremente all'opera per intensificare la lotta contro l'analfabetismo delle masse, con particolare riguardo agli emigranti: esso istituì dei corsi pubblici d'istruzione generale che nel 1921 ammontavano a

quasi 800. Ma l'attività per l'istruzione e la preparazione degli emigranti prese anche l'aspetto d'una preparazione professionale con lo scopo non solo di facilitare l'adattamento degli emigranti alle condizioni che questi avrebbero trovato nel paese d'immigrazione, ma altresì di assicurare e di mantenere all'emigrazione tutte le possibilità di sbocco. Il Commissariato Generale, oltre a vari corsi d'insegnamento elementare, organizzò dei corsi d'insegnamento tecnico a carattere pratico per l'addestramento in quei mestieri (edilizia, meccanica, tintoria, tessitura, agricoltura, ecc.) che avevano maggiore probabilità di offrire un collocamento all'estero o che erano più generalmente richiesti dai paesi stranieri. Vennero organizzati anche dei corsi d'igiene e di economia rurale. Nel maggio 1926 il numero dei corsi in parola fu di ben 350. Infine, per diffondere qualche nozione elementare anche fra la popolazione delle campagne e dei centri rurali più remoti, furono organizzati dei corsi volanti con le « cattedre ambulanti di emigrazione ».

L'intervento delle autorità ufficiali si estese anche alla protezione ed alla tutela di coloro che già erano espatriati. Gli inconvenienti cui gli espatriati andavano incontro in terra straniera, sia per quanto riguarda la loro sistemazione, la loro condizioni di vita e di lavoro, sia in merito al nuovo ambiente che li circondava, inconvenienti determinati spesso dall'opera dei paesi di immigrazione, provocarono un intervento dello Stato anche a favore degli espatriati.

Data l'importanza delle nostre collettività all'estero e in considerazione del volume e dell'intensità della nostra emigrazione, oltre agli agenti diplomatici consolari normali, furono inviati all'estero degli organi speciali incaricati unicamente della protezione dei lavoratori espatriati e di estendere in terra straniera l'azione protettiva degli organi centrali, nelle sue varie forme: aiuto e soccorso, patrocinio degli interessi, sorveglianza sull'applicazione dei trattati o dei patti contrattuali, controllo sulle istituzioni private di assistenza, concessioni di facilitazioni per il rimpatrio, ecc..

Ma è soprattutto nel campo della disciplina degli espatri che l'evoluzione della politica introdotta dai paesi d'immigrazione ha avuto le ripercussioni più notevoli sull'atteggiamento dell'Italia.

Anche le misure che furono prese per disciplinare l'esodo dei lavoratori erano state determinate tanto dal desiderio di assicurare a coloro che lasciavano la patria la massima e la più completa protezione, quanto dalla necessità di lasciar partire solamente coloro che avessero riempito tutte le condizioni richieste dai paesi di destinazione e che perciò non avessero corso il rischio di essere respinti.

Con la già citata legge del 1913 (che nel 1919, assieme alle altre disposizioni, venne raccolta nel Testo Unico) furono disciplinati tutti gli arruolamenti collettivi per l'estero: nessuno poteva condurre o chiamare all'estero operai italiani a scopo di lavoro senza l'autorizzazione del Commissariato, nè questi poteva darla senza che per i lavoratori stessi fosse stato stipulato un regolare contratto di lavoro. Solo se le condizioni contrattuali e in particolare quelle economiche, morali, sull'assistenza e sulla previdenza fatte agli emigranti erano ritenute adeguate e sufficienti il Commissariato autorizzava il reclutamento.

Siccome, però, alcuni paesi transoceanici (Stati Uniti e Australia) non ammettevano lavoratori stranieri muniti di contratto di lavoro, le disposizioni della legge del 1913 furono completate con una disciplina, in virtù della quale gli emigranti a destinazione dei paesi transoceanici potevano espatriarsi solamente su presentazione di un documento dal quale risultasse l'assicurazione dell'imbarco.

Con ciò la libertà d'emigrazione non venne intaccata: i singoli lavoratori, che per impulso spontaneo e isolatamente richiedevano di recarsi all'estero per cercare lavoro, erano liberi dal farlo. L'intervento del Commissariato e l'obbligatorietà del contratto di lavoro riguardavano unicamente gli espatri collettivi, per i quali, anzi, il Commissariato procedeva ad un'intensa ricerca all'estero delle possibilità di lavoro; le varie licenze di arruolamento collettivo erano distribuite fra le varie regioni, a seconda delle necessità del mercato nazionale del lavoro e della disoccupazione locale.

Allo stesso tempo, la politica sempre più restrittiva dei paesi d'immigrazione e la contrazione che ne risultava agli sbocchi verso i quali si dirigeva normalmente l'esuberanza della popolazione, imponevano agli organi competenti una costante attività rivolta a ricercare nuovi mercati verso cui poter incanalare i desiderosi di espatrio, il cui numero aumentava man mano che le possibilità d'immigrazione divenivano più difficili e meno frequenti.

Furono perciò creati degli organismi che, con l'appoggio ufficiale, si proposero di favorire l'emigrazione verso determinate regioni o semplicemente di facilitare il collocamento dei lavoratori all'estero. Tale politica era basata sulla considerazione che ulteriori sbocchi alla mano d'opera nazionale nei vari paesi stranieri avrebbero potuto esser creati, ove il capitale nazionale fosse stato utilmente investito e sfruttato. Sorsero così delle società che dovevano sovvenzionare delle imprese nelle quali il lavoro italiano avrebbe potuto intervenire come elemento essenziale. Nel 1920 venne creato l'Isti-

tuto Nazionale per la Colonizzazione e le Imprese di Lavoro all'Estero con lo scopo di elaborare ed attuare progetti di colonizzazione, di istituire ogni genere d'impresе industriali e commerciali nelle quali la mano d'opera italiana avrebbe potuto trovar lavoro. Successivamente venne fondato l'Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'Estero, allo scopo di finanziare le imprese italiane all'estero, sempre alla condizione che venisse impiegata mano d'opera italiana. Fra le attività di questi Istituti meritano di essere segnalati i lavori idrici compiuti in Siria, quelli ferroviari effettuati in Francia, in Belgio e in Bolivia, le iniziative colonizzatrici nel Sud America ove, in Argentina, venne creata una Compagnia per la colonizzazione.

Dato l'intervento dello Stato nei paesi d'immigrazione per proteggere il mercato nazionale del lavoro e per selezionare, disciplinare o comunque restringere l'afflusso di mano d'opera straniera, si rese impossibile per il paese d'emigrazione di stabilire da solo la sua politica per quanto riguarda la tutela di coloro che erano già espatriati, e la ricerca di nuove possibilità di collocamento all'estero. E poichè l'armonia di interessi tra le due categorie di paesi si trovò ad essere spezzata, le necessità che pur talvolta sussistevano per gli uni di avere dei lavoratori stranieri e per gli altri di poter trovare all'estero gli sbocchi demografici indispensabili, i paesi d'emigrazione e i paesi d'immigrazione poterono abbastanza facilmente trovare un terreno d'intesa per stabilire di comune accordo e nell'interesse loro e degli emigranti stessi una certa collaborazione. Sorsero così gli accordi bilaterali che determinarono i limiti, le condizioni e le modalità in cui il movimento migratorio poteva aver luogo e che assicurarono ai lavoratori migranti le necessarie condizioni di lavoro e di vita in territorio straniero.

Già da tempo la necessità di trovare un'intesa fra opposti interessi in materia di migrazioni si era fatta sentire in Italia e numerosi furono i trattati di stabilimento, di navigazione, di commercio che furono stipulati; però in questi trattati il problema migratorio era considerato congiuntamente ad altri che riguardavano gli interessi reciproci dei contraenti ed era oggetto solamente di disposizioni alquanto generiche che si riferivano alla libertà d'emigrazione e d'immigrazione ed alle condizioni riservate ai cittadini di un paese che vivevano sul territorio dell'altro. Invece dopo il primo conflitto mondiale, data la situazione che si era venuta a creare nel mercato internazionale del lavoro, furono prese delle misure comuni aventi per oggetto esclusivo l'organizzazione del movimento migratorio, per cui è soprattutto da allora che la disciplina bila-

terale si sviluppò e s'intensificò. Non è, però, detto che la disciplina bilaterale debba sempre estrinsecarsi in un vero e proprio trattato internazionale; spesso essa può assumere la semplice forma di accordo amministrativo tra autorità o Enti competenti dei due paesi.

La politica degli accordi bilaterali poté attuarsi esclusivamente nel campo delle migrazioni continentali; non che il Commissariato avesse tralasciato di ricercare nuovi sbocchi e di tutelare gli emigranti italiani anche in paesi transoceanici, ma per varie ragioni, trattati del genere non poterono mai essere conclusi: un tentativo fatto col governo brasiliano non ebbe successo.

I principali accordi bilaterali stipulati dall'Italia furono quello con la Francia del 1919, quello con il Lussemburgo del 1920, e quello del 1923 con il Belgio.

Senza entrare in dettagli, rileviamo che i trattati in parola prevedevano generalmente delle disposizioni non solo sulla libertà d'emigrazione e d'immigrazione, ma anche sulle modalità del reclutamento e della selezione dei lavoratori stranieri. Per la tutela e l'assistenza degli emigrati era generalmente prevista l'applicazione del principio dell'eguaglianza di trattamento tra cittadini stranieri e cittadini nazionali. L'accordo con la Francia era particolarmente complesso perchè trattava anche tutta la materia che si riferiva a coloro che in gran numero vivevano già da tempo e in modo definitivo sul suolo francese. Degna di rilievo è anche la costituzione di una commissione italo-francese incaricata annualmente di valutare approssimativamente l'entità del movimento migratorio tra i due paesi.

I trattati prevedevano generalmente anche l'applicazione di un contratto tipo di lavoro ma questo strumento venne introdotto anche fra paesi che non avevano stipulato dei veri e propri accordi diplomatici; le condizioni di tali contratti venivano concordate fra le amministrazioni competenti dei due paesi. Così l'espatrio verso la Germania, la Svizzera e qualche altro territorio poté svolgersi non in base a trattati ufficiali, ma semplicemente con accordi intervenuti tra le autorità dei paesi rispettivi o semplicemente con le categorie professionali interessate. Aggiungiamo ancora che i contratti concordati tra i paesi interessati contemplavano tutte le disposizioni relative al salario, al vitto, all'alloggio, all'applicazione dell'assistenza ed alla previdenza sociale, talvolta anche alle spese di viaggio e così via; anch'essi si basavano sul principio della parità di trattamento.

Allo scopo di valorizzare l'emigrazione italiana e di trovare ad essa nuovi sbocchi, il Commissariato Generale per l'Emigrazione introdusse altresì una politica che tendeva ad ottenere dei vantaggi economici in cambio dell'emigrazione. Tale politica ebbe inizio durante la prima guerra mondiale allo scopo di otte-

nere dalla Francia (alla quale abbisognava mano d'opera straniera per la sua produzione bellica) alcuni prodotti di cui l'Italia aveva bisogno per la condotta delle operazioni militari, in cambio di maestranze italiane. Tale politica venne ripresa nell'immediato dopoguerra: nel 1920 il « Comité des Houillères de France » fu autorizzato a reclutare lavoratori italiani, a condizione che il governo francese inviasse in Italia sei tonnellate di carbone per ogni operaio presente nelle miniere 25 giorni al mese: nello stesso anno venne concluso il famoso accordo per i fosfati tunisini che proporzionava il contingente dell'esportazione di tali prodotti verso l'Italia al numero di operai che il nostro paese avrebbe fornito alle miniere.

Dopo questi singoli casi che avevano riconosciuto all'emigrazione la sua parte di coefficiente essenziale della produzione straniera, una simile politica non poté più essere applicata, per le difficoltà incontrate all'interno e all'estero.

Così la politica del Commissariato Generale riuscì a mantenere l'emigrazione ad un livello che se non aveva raggiunto le cifre d'anteguerra aveva superato nondimeno le 300.000 partenze all'anno, in media, per il periodo 1919-1927.

Però tutta questa mirabile e benemerita costruzione venne, anch'essa, travolta dal regime fascista con la sua politica anti-emigratoria introdotta nel 1927.

Allora la politica italiana d'emigrazione subì dei cambiamenti radicali: la disciplina degli espatri venne fortemente aggravata e tutta l'organizzazione interna, che dal 1901 aveva così efficacemente contribuito a tutelare ed a valorizzare l'emigrante ed a ricercare all'estero gli sbocchi necessari alla nostra esuberante popolazione, venne frantumata. Anche nel campo dell'emigrazione, il governo fascista impostò la sua azione su considerazioni di ordine politico e nazionalistico.

È vero che la nuova disciplina degli espatri venne determinata anche dalle mutate condizioni del mercato internazionale del lavoro, in seguito soprattutto alla chiusura del mercato nord-americano, e che essa si palesò particolarmente opportuna quando, in seguito alla crisi mondiale, le possibilità d'immigrazione diminuirono ulteriormente in misura sensibile e spesso scomparvero del tutto; ma tale regolamentazione venne avviluppata e giustificata da considerazioni di carattere politico di pura marca mercantilistica e venne applicata con un'attiva propaganda che faceva ritenere l'emigrazione un male solamente quando si fosse diretta verso territori sottoposti all'altrui sovranità. Allo stesso tempo, però, si riconobbe che il deflusso di importanti contingenti di lavoratori era pur sempre necessario ma che esso avrebbe dovuto dirigersi verso territori sotto la sovranità italiana. Si fecero rilevare le conseguenze nocive dell'emigrazione e l'alto

costo degli uomini che espatriavano, le perdite del potenziale umano che non erano sufficientemente compensate dall'afflusso delle rimesse e si proclamò ai quattro venti che non erano gli uomini meno produttivi e più miserevoli ma invece quelli più capaci ed attivi che si espatriavano, che l'emigrazione era un male che provocava perdita di ricchezza e di potenza. Il fattore demografico fu considerato come elemento essenziale della potenza nazionale e la politica antiemigratoria altro non fu che una parte della politica demografica.

Perciò gli espatri furono disciplinati a seconda che essi potevano o meno rappresentare una perdita politica e demografica per la nazione: le forme d'espatrio che presentavano probabilità di distacco definitivo dalla patria furono vietate; mentre quelle che potevano giovare all'espansione politica ed economica del paese, senza alterare il volume della popolazione, vennero ammesse. L'emigrazione permanente tanto verso i paesi continentali quanto verso i paesi transoceanici fu consentita solamente in base ad una lettera di richiamo, in virtù della quale una persona già residente all'estero poteva far venire presso di se i suoi parenti più prossimi. L'emigrazione temporanea venne permessa, ma in base al possesso obbligatorio di un contratto di lavoro previamente approvato e vistato dalle autorità consolari all'estero, le quali avrebbero dovuto dare il loro benestare solamente dopo un'accurata inchiesta sulle condizioni del mercato del lavoro locale e sulle condizioni offerte al lavoratore sia dal punto di vista economico sia da quello sociale. Per impedire che i titolari dei contratti di lavoro avessero a fissarsi definitivamente all'estero, fu loro vietato di farsi accompagnare o raggiungere dalle famiglie. Anche l'emigrazione degli intellettuali fu ammessa, essendosi ritenuto che questi avrebbero avuto maggiore capacità di resistere all'influenza del paese di destinazione e non avrebbero presentato alcun rischio di snazionalizzazione.

Contemporaneamente, il Commissariato Generale per l'Emigrazione venne soppresso e tutti i suoi servizi e le sue attribuzioni passarono alla Direzione Generale degli Italiani all'Estero, istituita presso il Ministero degli Affari Esteri. Anche il Fondo per l'Emigrazione ed il Consiglio Superiore dell'Emigrazione furono soppressi, mentre le varie associazioni private che si erano attivamente occupate dell'assistenza e della tutela degli emigranti dovettero cessare ogni attività.

Così pure cessarono tutte le iniziative del Commissariato per l'informazione, l'istruzione, la preparazione tecnica e professionale dell'emigrante; in loro vece fu dato un particolare impulso all'attività rivolta a mantenere ed a sviluppare il sentimento di italianità tra coloro che erano già emigrati, a stringer sempre più i legami tra le collettività italiane all'estero e la madre patria

e ad incoraggiare i rimpatri temporanei, onde attenuare se non addirittura sopprimere i pericoli della snazionalizzazione.

La crisi mondiale, scoppiata con il crollo di Wall Street, ebbe delle ripercussioni più o meno dirette e ritardate anche sul movimento migratorio. La forte disoccupazione che si manifestò in tutti i paesi del mondo e persino in quelli a debole intensità demografica interruppe quasi del tutto il movimento d'espatrio e d'afflusso dei migranti; spesso, anzi, in seguito ai licenziamenti dei lavoratori stranieri occupati nei vari rami dell'attività produttiva ed in seguito alle espulsioni da parte delle autorità ufficiali; il movimento migratorio si capovolse: i paesi d'immigrazione divennero paesi d'emigrazione, mentre quelli d'emigrazione annoverarono un numero di rimpatriati superiore a quello degli emigranti.

In seguito alla crisi economica tutti i paesi d'immigrazione presero delle disposizioni per restringere l'afflusso di mano d'opera straniera, alcuni aggravando o estendendo le misure restrittive già in atto, altri introducendo per la prima volta delle disposizioni del genere.

Negli Stati Uniti non vennero promulgate nuove disposizioni, ma venne semplicemente data un'interpretazione più restrittiva alle misure già in vigore. Tuttavia, fu vietato ed in certi casi limitato l'impiego di lavoratori stranieri specialmente nei lavori di pubblica utilità, mentre diversi decreti ebbero per oggetto l'espulsione degli stranieri e nuove facilitazioni per la naturalizzazione.

In Francia numerosi decreti furono promulgati per proteggere il mercato nazionale del lavoro e controllare l'impiego della mano d'opera straniera, onde dare la preferenza ai lavoratori nazionali. Tutto ciò provocò licenziamenti su vasta scala; per il rimpatrio dei disoccupati stranieri furono fatte importanti facilitazioni per il trasporto alla frontiera.

I Dominions britannici non solo sospesero la minima immigrazione in provenienza dal Continente europeo, ma soppressero perfino il sistema delle preferenze e delle sovvenzioni concesse agli immigranti di origine britannica.

Anche i paesi dell'America Latina, colpiti in misura più o meno estesa dal ristagno nella loro attività economica e dalla disoccupazione, introdussero delle disposizioni severissime per l'ammissione dei lavoratori stranieri. In qualche caso tali restrizioni equivalsero alla soppressione totale di qualsiasi movimento d'immigrazione.

Come gli effetti della crisi economica sul movimento migratorio furono ritardati, così la ripresa delle correnti incominciò con altrettanto ritardo, rispetto alle altre manifestazioni della vita economica. Perciò il periodo fra la fine delle misure restrit-

tive all'immigrazione determinate dalla crisi economica e l'inizio dell'applicazione delle restrizioni introdotte in seguito alla situazione politica, dapprima, e militare, poi, del Continente europeo rimase di durata quanto mai breve e in certi casi addirittura soppresso.

Così in Australia fu soltanto nel 1936 che venne nuovamente ammessa qualche categoria d'immigranti ed allorchè nel 1937 il Primo Ministro manifestò l'intenzione di ripristinare la politica delle sovvenzioni e delle preferenze a favore dei cittadini di origine britannica, gli Stati federati del Dominion non vollero condividere tale opinione, ritenendo preferibile destinare i mezzi finanziari necessari per tale politica ai soccorsi ai disoccupati australiani piuttosto che all'immigrazione di cittadini britannici.

Nel Canada la crisi economica imperversò a lungo e l'opinione pubblica e le autorità competenti rimasero così fermamente contrarie alla ripresa di qualsiasi forma migratoria (anche di quella inglese) che l'inizio delle ostilità in Europa non permise di vedere neppure il ripristino della politica della colonizzazione dell'Impero.

Da parte sua la Francia, pur allentando i severi controlli del periodo di crisi, mantenne una disciplina più rigida che nel periodo precedente; l'afflusso e l'impiego di lavoratori stranieri furono regolati in modo da evitare persino gli spostamenti da una regione all'altra del territorio e da un'attività professionale ad un'altra; a tale sistema si aggiunsero le prescrizioni sulla carta d'identità, di cui i lavoratori stranieri dovevano essere muniti per poter ottenere una occupazione, disposizioni che permisero alle autorità di fare sugli stranieri delle pressioni dirette e indirette per la loro naturalizzazione.

Ma anche quei paesi che in epoca anteriore avevano seguito una politica ispirata alla più grande libertà non ripristinarono la politica precedente e sottoposero l'afflusso di lavoratori stranieri a disposizioni restrittive di varia natura e di più o meno grande severità.

Quest'ultimo periodo si caratterizza appunto per l'estensione nello spazio della disciplina dell'immigrazione.

I più importanti centri d'immigrazione dell'America Latina vollero disciplinare tale fenomeno in base a criteri di carattere etnico, favorendo cioè anch'essi l'arrivo di quei lavoratori stranieri che per le loro caratteristiche razziali erano ritenuti più facilmente assimilabili. Così il Brasile, il Messico ed il Perù contingentarono l'immigrazione a seconda delle varie nazionalità con lo scopo specialmente di colpire l'emigrazione asiatica, ma senza alterare sensibilmente il volume dell'emigrazione in provenienza dall'Europa e soprattutto dall'Italia. Inol-

tre vari paesi introdussero o aggravarono le misure già in vigore per adattare l'afflusso di mano d'opera alle loro effettive necessità e per proteggere il loro mercato nazionale del lavoro. In alcuni paesi tali disposizioni dettero alle autorità competenti la facoltà di vietare o limitare l'entrata di persone che avrebbero potuto nuocere al mercato del lavoro, soprattutto se tali persone avessero appartenuto a determinate categorie professionali per le quali la mano d'opera locale era ritenuta sufficiente alle necessità. Altrove invece si favorì la immigrazione di lavoratori di certe professioni sempre in dipendenza della situazione del mercato interno del lavoro. Alcuni si limitarono a lasciare entrare le persone appartenenti a determinate professioni e altri invece concedettero un trattamento preferenziale, incoraggiando l'ammissione di certe categorie necessarie alla loro attività economica e che non avrebbero potuto essere trovate sul posto. Tali facilitazioni e tali discriminazioni furono stabilite generalmente a favore dei lavoratori agricoli, salariati o agricoltori; per i lavoratori dell'industria le restrizioni applicate quasi ovunque si estrinsecarono quasi generalmente con delle limitazioni delle possibilità d'impiego: furono, cioè, stabilite delle percentuali fisse per la composizione del personale straniero delle imprese. Queste ultime disposizioni, prese soprattutto per impedire che gli stranieri avessero a monopolizzare certe occupazioni, specie nelle categorie più elevate, non mancarono di provocare dapprincipio, una disoccupazione fra gli stranieri, di cui molti dovettero rimpatriare. Anche nei paesi d'immigrazione del Continente europeo e del bacino del Mediterraneo (Belgio, Jugoslavia, Lussemburgo, Svizzera, Palestina, Marocco, Tunisia ecc.) l'ammissione dei lavoratori stranieri venne subordinata ad un'autorizzazione speciale da parte delle autorità, mentre la mano d'opera straniera dovette essere munita di un contratto di lavoro.

Si può così concludere che alla vigilia del nuovo conflitto mondiale, a parte i centri anglosassoni d'immigrazione, ove l'ammissione di lavoratori stranieri era sottoposta a disciplina particolarmente restrittiva se non addirittura proibitiva, i più importanti centri d'immigrazione avevano disciplinato l'immigrazione in modo da avere un controllo completo sul loro mercato del lavoro e da regolare l'afflusso di mano d'opera straniera in base alle loro effettive necessità.

Di fronte alla nuova politica restrittiva dei paesi d'immigrazione, la politica italiana d'emigrazione non ebbe a subire cambiamento alcuno. Già precedentemente alla crisi mondiale, come s'è visto, il governo fascista aveva introdotto una severa disciplina degli espatri. Da allora l'attenzione delle autorità

ufficiali venne rivolta al potenziamento ed alla valorizzazione delle risorse nazionali, onde trovare un'occupazione alla mano d'opera esuberante, sia sul territorio metropolitano sia su territori africani sotto la sovranità nazionale, attività questa il cui esame esula, ovviamente, dal quadro ristretto di questo studio.

Ciò non significa, però, che, sotto l'apparenza di una propaganda antiemigratoria, non ci si fosse curato di trovare nuove possibilità di lavoro all'estero per i lavoratori nazionali, allentando le maglie della rete dei contratti di lavoro e degli atti di chiamata e stipulando accordi con paesi d'immigrazione per il collocamento di mano d'opera nazionale (Belgio, Germania). Particolarmente importante e degno di essere menzionato è l'accordo con la Germania, prescindendo da qualsiasi considerazione politica e dalla circostanza che tale movimento aveva determinati fini. Oltre alle disposizioni relative al reclutamento, al collocamento e alle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori italiani in Germania, tale accordo prevedeva un'utile collaborazione tra le associazioni professionali italiane e tedesche: un delegato italiano veniva ammesso in Germania per controllare le condizioni di vita, vitto, alloggio ecc. offerte dai singoli datori di lavoro tedeschi, al fine di poter escludere quegli imprenditori che non avessero applicato le condizioni richieste e prescritte.

Ma l'attività più intensa e più sollecitata fu rivolta in questo periodo a coloro che erano già emigrati, per mantenere stretti e stringere sempre più i legami tra la madre patria e le popolazioni sparse nei vari paesi stranieri e per servirsi di tali espatriati come mezzo per estendere all'estero l'influenza politica ed economica del paese.

Già da qualche tempo — come è già stato accennato — i paesi d'immigrazione avevano fatto sugli immigrati delle pressioni a carattere politico per assimilare il più possibile i lavoratori stranieri. Tale atteggiamento non poteva mancare di provocare una reazione più o meno viva e risentita nei paesi di emigrazione. Perciò nel nostro paese si manifestò il desiderio di mantenere molto stretti i legami con i cittadini all'estero onde preparare il loro rimpatrio, e di estendere la protezione e le cure delle autorità ufficiali nel paese ove gli italiani lavoravano e vivevano, per cercar di mantenere integri il sentimento patrio ed il nucleo nazionale in terra straniera. Con ciò i singoli individui ed il loro paese d'origine avrebbero potuto trarre i maggiori benefici dalla permanenza all'estero di forti collettività italiane.

Più il paese d'immigrazione diveniva esigente sulla questione dell'assimilazione e meno era incline nel concedere i vantaggi che venivano richiesti per gli espatriati e più il governo fascista tendeva a stringere e a mantenere vivi i legami con

le collettività italiane in terra straniera. Più gli uni volevano assimilare gli stranieri e più si cercava di conservare agli italiani la loro nazionalità. Di tale compito furono investiti tanto gli ordinari organi diplomatici e consolari quanto enti semi-ufficiali a carattere politico oltre che economico, finanziario e filantropico. Soppresse le associazioni private che negli anni anteriori avevano svolto un'attività proficua e vantaggiosa per gli emigrati, le rappresentanze ufficiali italiane all'estero ebbero il compito di penetrare nel campo economico, intellettuale e politico. I fasci italiani all'estero dovettero proteggere gli espatriati contro i rischi della snazionalizzazione, raggruppandoli in istituzioni patriottiche, diffondendo la lingua italiana e promuovendo ogni genere di attività suscettibili di mantenere e sviluppare il sentimento nazionale fra gli emigrati ed i loro figli. Per combattere efficacemente i pericoli della snazionalizzazione vennero infine favoriti i rimpatri anche temporanei concedendo importanti facilitazioni sui trasporti e perfino delle deroghe alle disposizioni restrittive sugli espatri dei membri delle famiglie: queste avrebbero potuto accompagnare gli emigrati nel loro viaggio di ritorno all'estero.

Ma là ove l'invasione e l'infiltrazione protettiva a carattere non solo economico e sociale erano state più estese e più intense, delle contoreazioni si manifestarono ben presto da parte dei paesi d'immigrazione, gelosi anch'essi dei loro diritti sovrani e la cui tolleranza era stata messa spesso a dura prova. L'attività troppo spinta a favore dei cittadini espatriati si tradusse talvolta, in ultima analisi, a detrimento dell'Italia stessa: il paese d'immigrazione, ove tale politica era stata svolta, fu indotto a ricorrere, per i suoi bisogni di mano d'opera straniera, a lavoratori d'altra provenienza e d'altra nazionalità.

Così per esempio l'Argentina che negli anni successivi alla crisi mondiale aveva manifestato di nuovo un certo bisogno di ricorrere alla mano d'opera straniera soprattutto per la colonizzazione del suo vasto territorio, volse gli sguardi agli agricoltori danesi, svizzeri ed olandesi piuttosto che agli italiani, stipulando nel 1937 degli accordi speciali con la Danimarca, l'Olanda e la Svizzera.

Se ora, prima di chiudere questo primo capitolo, si vuol dare un rapido sguardo all'intensità ed alle caratteristiche dell'emigrazione italiana in questo ultimo periodo, si rileverà che, in base al nuovo sistema di rilevazione statistica, nel periodo 1930-1938 il numero annuo degli espatri fu in media di 197.443 di cui 161.442 a destinazione di paesi continentali e del bacino del Mediterraneo. Di tali espatri, 142.742 avevano un presunto carattere temporaneo (156.863 a destinazione dei paesi continen-

tali) e 54.701 avevano un presunto carattere definitivo (di cui 30.122 a destinazione dei paesi transoceanici).

Per quanto riguarda la politica tendente a promuovere i rimpatri si rileva che mentre nel periodo precedente (1921-1930) i rimpatri superavano in media la cifra di 150.000 persone all'anno, nel periodo 1930-35 essi ammontarono in media a 67.208 persone per scendere nel quinquennio successivo ad una media 50.814 persone.

## CAPITOLO II

### IL MERCATO INTERNAZIONALE DEL LAVORO E LE SUE RIPERCUSSIONI SULL'EMIGRAZIONE ITALIANA

Esposta, così, l'evoluzione del movimento migratorio nel suo insieme e dell'emigrazione italiana in particolare fino al recente conflitto mondiale, sembra opportuno passare all'esame della situazione dell'Italia e dei principali paesi d'immigrazione nel mercato internazionale del lavoro come pure delle ripercussioni che tale situazione ha e avrà sul movimento emigratorio italiano.

#### § 1 - *L'Italia ed il mercato internazionale del lavoro.*

Per il nostro paese, al quale il secondo conflitto mondiale ha fortunatamente causato delle perdite demografiche poco rilevanti, mentre il tasso di accrescimento naturale della popolazione rimane elevato, il problema dell'emigrazione continua ad avere o meglio riprende ad avere — dopo la precedente politica demografica ed antiemigratoria del fascismo — tutta la sua importanza per la vita economica e sociale della nazione. E' evidente che per raggiungere un migliore equilibrio tra fattori demografici e capacità produttiva all'interno del paese, e ottenere con ciò un miglioramento sostanziale nelle condizioni di vita di tutta la popolazione, sarà giocoforza anche in avvenire lasciare che una parte della popolazione stessa si rechi all'estero per ottenere quel lavoro e quelle condizioni di vita che non è in grado di avere in patria.

Non solo nelle attuali contingenze di un disastroso dopoguerra ma anche nelle condizioni future del nostro sviluppo economico e demografico, almeno in base a quanto attualmente si può presumere, l'Italia non sarà in grado di dare lavoro a tutti i suoi cittadini capaci e volenterosi di averne uno. L'assorbimento di tutte le energie lavoratrici è reso impossibile dalla stessa struttura economica del paese ed in particolare dalla mancanza di capitali e dell'assenza di materie prime industriali che

potrebbero utilmente dare un forte incremento alla nostra attività produttiva.

La situazione attuale del nostro mercato del lavoro si trova aggravata, da un lato per la diminuita capacità produttiva in seguito alle distruzioni causate dalla guerra, ed alle devastazioni provocate dal tedesco, per le difficoltà dei rifornimenti e per gli ostacoli all'esportazione; e dall'altro per l'aumentata pressione demografica, in quanto all'incremento naturale della popolazione si è aggiunta l'impossibilità per molti anni di trovare all'estero nemmeno in misura ridotta, quello sbocco che in tempi anteriori alleggeriva il mercato interno.

Tuttavia, la ripresa della produzione industriale e soprattutto l'attività rivolta alla ricostruzione del paese potranno attenuare sensibilmente l'attuale disoccupazione e quella che potrebbe prodursi in seguito all'eventuale sblocco dei licenziamenti. Soprattutto la ricostruzione nel campo dell'edilizia, che richiede sempre un forte impiego di lavoratori, potrebbe da sola e per molti anni offrire importanti possibilità di lavoro ai disoccupati sia direttamente sia indirettamente con la cosiddetta « occupazione secondaria ».

Ma è ovvio che in linea generale la necessità più o meno intensa di dover ricorrere all'emigrazione dipenderà dall'importanza dei rifornimenti in materie prime, dall'afflusso di capitali che potranno essere investiti nei vari rami dell'attività produttiva e dalla possibilità d'esportazione di prodotti lavorati. Non è il caso di soffermarsi qui sul modo di combattere la disoccupazione e meno ancora sulla politica che a tale riguardo dovrebbe al più presto essere istaurata al fine di raggiungere se non il pieno impiego almeno alti livelli di occupazione. Tutti i settori dell'attività economica sono suscettibili di aumentare, in un avvenire più o meno remoto ed in un clima di effettiva collaborazione internazionale, le possibilità di attenuare la disoccupazione; la politica positiva che a tale riguardo dovrebbe essere seguita dovrebbe essere estesa non solo all'incremento dell'attività nelle industrie in genere e dell'agricoltura, ma anche alla riduzione delle ore di lavoro ed ai lavori ed agli investimenti pubblici, intendendosi per questi ultimi ogni intervento dello Stato per aumentare la capacità d'acquisto di tutti i cittadini.

Ma anche nella migliore delle ipotesi il nostro paese dovrà ricorrere alla dura ma inevitabile necessità dell'emigrazione per aumentare il tenore di vita della popolazione e per raggiungere un maggiore equilibrio ed una maggiore stabilità nel mercato del lavoro interno. Non che l'emigrazione sia il solo ed il migliore dei rimedi alla disoccupazione o il più efficace dei mezzi per raggiungere alti livelli d'impiego, ma senza l'emigrazione gli altri rimedi e gli altri mezzi rimarrebbero insufficienti e inoperanti.

Partendo da questa premessa, che riteniamo incontrovertibile, verranno esaminate le possibilità che la nostra mano d'opera ha di trovare lavoro all'estero.

La posizione dell'Italia sul mercato internazionale del lavoro si presenta attualmente, ed in conseguenza del recente conflitto, in una situazione più favorevole che per il passato, in quanto il nostro paese è il solo che sia in grado di fornire ai paesi stranieri, che ne hanno o ne avranno bisogno, importanti contingenti di mano d'opera.

Gli altri paesi d'emigrazione non sono in grado ormai di fare una concorrenza importante alla nostra emigrazione; alcuni di essi sono addirittura scomparsi dal mercato internazionale del lavoro. A parte il Giappone, che per ragioni politiche non avrà possibilità d'inviare i suoi emigranti nei paesi che potrebbero accogliere la nostra mano d'opera, la Cecoslovacchia e la Polonia, che in precedenza avevano fornito notevoli contingenti d'emigranti, si trovano attualmente a dover far fronte a delle necessità interne di ricostruzione e di sviluppo agricolo ed industriale che richiedono tutte le disponibilità di mano d'opera nazionale. La quale, poi, risulta fortemente ridotta dalla guerra per le decimazioni subite dalle popolazioni. Anzi, questi due paesi hanno una tendenza a divenire addirittura dei centri d'immigrazione, dovendo ricorrere perfino a contributi stranieri di mano d'opera. Senza considerare i paesi d'emigrazione di minore importanza del Continente europeo (Paesi Scandinavi, Grecia, ecc.), vi sono ancora la Spagna ed il Portogallo (dell'Inghilterra si parlerà in seguito); ma l'emigrazione spagnola e portoghese ha sempre avuto degli sbocchi circoscritti ad alcuni paesi consanguinei (America Latina), e non ha mai costituito un'importante concorrenza alla nostra. Una certa concorrenza immediata ma temporanea potrebbe invece essere ravvisata nella numerosissima schiera di rifugiati che non possono o non vogliono ritornare nel loro paese d'origine e per i quali il Comitato Intergovernativo cerca di trovare un'occupazione ed una sistemazione definitiva nei paesi transoceanici; si tratta di persone di ogni nazionalità, professione e religione. Passato il primo momento di diffidenza verso di essi, i paesi di immigrazione hanno già manifestato l'intenzione di dar loro rifugio e lavoro ed il reclutamento e la selezione hanno già in qualche caso avuto inizio.

Ma oltre al lato favorevole che presenta la situazione attuale dell'Italia sul mercato internazionale del lavoro, vi è anche il suo aspetto negativo. Infatti, attualmente il nostro paese non è in grado di soddisfare qualitativamente le richieste di mano d'opera che i paesi d'immigrazione avanzeranno e in particolare non è in grado di fornire in misura soddisfacente agricoltori provetti di cui hanno bisogno i paesi dell'America Latina, operai

qualificati, specializzati o tecnici che potranno essere richiesti dai più importanti centri di immigrazione ed infine non è in grado di sostituire con la sua mano d'opera i lavoratori per le industrie e per le miniere francesi o belghe, che prima erano forniti dalla Polonia e dalla Cecoslovacchia. Questo aspetto negativo della situazione italiana sul mercato internazionale del lavoro costituisce uno dei problemi più importanti e più urgenti che le autorità preposte alla politica d'emigrazione dovranno affrontare e risolvere.

Ma tanto della situazione favorevole quanto di quella sfavorevole in cui si trova il nostro paese verrà parlato più ampiamente nel capitolo seguente, quando verranno esaminati i problemi della politica emigratoria propriamente detta.

Nel frattempo, però, non si può a meno di constatare come, in seguito all'attuale stato di disoccupazione e di disagio, ad un sentimento molto diffuso d'incertezza e ad un forte desiderio di espatrio, determinato da motivi psicologici come da ragioni materiali si sia manifestato, soprattutto nelle regioni di confine con la Francia e con la Svizzera, un intenso movimento di espatrio clandestino. Tale tendenza è alimentata, anche per l'emigrazione clandestina verso paesi d'oltre mare, da un'indebita propaganda e da illeciti reclutatori che possono agire impunemente contro le precise disposizioni legislative in merito.

Passando, ora, all'esame delle possibilità d'immigrazione nei più importanti paesi d'Europa o d'oltre mare, si rileverà in primo luogo che le necessità della ricostruzione, determinate dalle distruzioni materiali che la guerra guerreggiata e l'occupazione tedesca hanno provocato in ogni campo della vita economica in Belgio ed in Francia, si sono attualmente sovrapposte alle preesistenti insufficienze normali dei rispettivi mercati nazionali del lavoro.

Il Belgio si è già rivolto alle nostre autorità ed ha già richiesto dei contingenti di lavoratori che non sempre però siamo stati in grado di fornire, data la specializzazione che è stata richiesta per taluni lavori (minatori di profondità). Tuttavia alcuni contingenti sono già partiti ed altri li seguiranno.

Per quanto riguarda in particolar modo quel centro importante d'immigrazione che è sempre stato e sarà anche in avvenire la Francia, il bisogno di ricorrere ai lavoratori stranieri continuerà a manifestarsi per l'attività industriale ed agricola; a tali necessità si aggiungeranno le esigenze del ripopolamento determinate dalla continua ed accelerata flessione della natalità e dalle perdite demografiche causate direttamente e indirettamente dalla guerra. Nelle attuali contingenze di un difficile dopoguerra, della ricostruzione e della riconversione industriale

L'apparato produttivo è in crisi e non mancano i disoccupati. Tuttavia, in previsione della ripresa normale della produzione, della ricostruzione, per cui si ritiene necessario almeno un milione di operai stranieri, e della necessità del ripopolamento (si calcola che 5 milioni di persone dovrebbero immigrare per ricondurre e mantenere la popolazione al livello di 40 milioni) sono stati addirittura costituiti un Ministero della popolazione ed un Ufficio nazionale di immigrazione con il compito di predisporre dei piani precisi a tale riguardo.

Benchè degli accordi precisi siano già intervenuti con le nostre autorità competenti per l'emigrazione di un primo contingente di lavoratori italiani, un'effettiva collaborazione italo-francese in questo campo non è ancora giunta a maturazione, sia per ragioni psicologiche, in conseguenza dei rancori e delle diffidenze che ancora sussistono nei nostri riguardi, sia per ragioni materiali, date le condizioni di vita e di lavoro che si vorrebbero offrire alla nostra mano d'opera, senza parlare delle modalità per il reclutamento e la selezione degli emigranti. Tuttavia, una collaborazione tra i due paesi s'impone e si rende assolutamente necessaria negli interessi comuni dell'Italia e della Francia, interessi che in gran parte coincidono; se per l'Italia la Francia costituisce pur sempre un importante sbocco per la sua emigrazione, (e molti problemi devono esser risolti anche per quanto riguarda la numerosa collettività di italiani che vive in quel paese), la Francia potrà attingere principalmente dall'Italia quelle forze di lavoro di cui presto o tardi avrà bisogno e che prima le erano fornite anche da altri paesi di emigrazione attualmente scomparsi dal mercato.

Anche la Svizzera, verso la quale i nostri lavoratori si sono sempre diretti in gran numero (per lavori stagionali, per attività di durata più lunga o per vivervi definitivamente in occupazioni di varia natura), è un paese importante d'immigrazione. Nel centro di un Continente devastato e distrutto dalla guerra, il potenziale industriale della Svizzera, rimasto intatto, deve attualmente soddisfare le richieste di molti beni che altrove non possono esser prodotti. La necessità di ricorrere alla mano d'opera straniera si è, del resto, già tradotta in pratica nella richiesta di lavoratori italiani, sia per l'attività stagionale nell'agricoltura, nell'industria alberghiera, nell'attività ospedaliera, e nell'industria tessile, per la quale i bisogni si estendono anche all'elemento femminile; i reclutamenti rispettivi hanno già avuto luogo soprattutto nelle regioni settentrionali del nostro paese.

Sulle possibilità d'emigrazione verso altri paesi del Continente europeo e del bacino del Mediterraneo, le previsioni che si possono fare sono molto più ardue e più incerte, dato che

le considerazioni di carattere economico sono, per lo più, dominate da elementi di natura politica.

Senza considerare alcuni paesi balcanici, rimasti così arretrati nel loro sviluppo economico e nel loro potenziale industriale, la Cecoslovacchia, così duramente provata nel suo apparato produttivo (per cui da centro d'emigrazione si è trasformata in paese d'immigrazione), in seguito alla guerra ed alla necessità di ricostruzione, dovrebbe richiedere un contributo di lavoro da parte del nostro paese. Da parte sua l'U.R.S.S. con le sue ingenti possibilità di sblocco alle esuberanti popolazioni e mano d'opera europee, costituisce indubbiamente delle effettive possibilità d'immigrazione.

Per quanto riguarda i mercati transoceanici d'immigrazione, i problemi sono più complessi ed assumono spesso un carattere di minore immediatezza. Tuttavia, data l'importanza che per la nostra emigrazione essi hanno avuto in passato e potrebbero avere anche in avvenire, converrà soffermarsi più a lungo, anche se la ripresa delle correnti migratorie verso questi territori non è così prossima come quella verso i paesi continentali.

Difatti, il problema dei trasporti costituisce il primo ostacolo che dovrà esser superato affinché tale ripresa possa manifestarsi con un'intensità di qualche rilievo; molto tempo dovrà ancora trascorrere prima che un tonnellaggio sufficiente possa esser messo a disposizione del trasporto degli emigranti. Inoltre i più importanti paesi d'oltre mare dovranno dapprima risolvere alcuni importanti ed urgenti problemi interni, quali il collocamento e l'occupazione della mano d'opera nazionale reduce dalla guerra, e la trasformazione delle industrie di guerra in attività produttive di pace.

Dalle possibilità d'immigrazione si devono dapprima escludere in modo assoluto gli Stati Uniti. E' vero che ancor prima del secondo conflitto mondiale si era manifestata una non troppo sparuta corrente di opinione a favore di una ripresa dell'immigrazione su vasta scala e persino a favore della stipulazione di accordi bilaterali; tuttavia la politica rimarrà inalterata e sempre basata sul contingentamento degli immigranti. Lo dimostrano le dichiarazioni ufficiali del Presidente Truman e la riapertura anche per l'Italia delle quote e delle preferenze.

Per gli altri paesi d'immigrazione, Impero britannico e America Latina, quando si parla di immigrazione si affaccia subito il problema della colonizzazione, del popolamento, dello sfruttamento delle immense risorse naturali che esistono in questi vastissimi territori a popolazione così scarsa e mal distribuita.

Senonchè, il problema della colonizzazione e del popola-

mento ha subito anch'esso, in seguito alla recente guerra, un'evoluzione e uno spostamento che si ritiene indispensabile mettere in rilievo, prima ancora di esaminare le possibilità attuali e future d'immigrazione. La politica di colonizzazione era in passato subordinata allo sviluppo generale e non solamente agricolo che il paese interessato intendeva o poteva dare all'insieme della sua attività economica. Per raggiungere il popolamento delle terre incolte ed aumentare la produzione non era sufficiente promuovere e raggiungere tale incremento nella produzione agricola, ma era altresì necessario completare tale attività con una adeguata politica tendente a facilitare lo sbocco e lo smercio di tale aumentata produzione, agevolandone il trasporto dai centri di produzione verso i mercati di trasformazione e di consumo, ovvero creando nuove possibilità di smercio con un allargamento dei mercati stessi e del potere d'acquisto di tutta la collettività. Il piano di colonizzazione era inteso quale parte integrante di un programma più vasto che colpiva tutto lo sviluppo economico di un paese e quindi era suscettibile d'interessare tutta la vita della nazione ed il benessere dei suoi cittadini. La guerra ha prodotto dei cambiamenti profondi nella struttura economica e sociale nella maggior parte dei paesi transoceanici, belligeranti e non belligeranti. Non che questi paesi prevalentemente agricoli siano divenuti prevalentemente industriali; tuttavia l'attività industriale si è talmente sviluppata ed intensificata, per causa diretta della guerra od in seguito alla situazione da questa creata, che il problema della colonizzazione e del popolamento viene attualmente considerato in dipendenza dello sviluppo industriale, quale mezzo, cioè, per risolvere i problemi che la forte e talvolta eccessiva industrializzazione non ha mancato di sollevare negli ultimi tempi. La politica di colonizzazione viene oggi intesa in funzione della politica d'industrializzazione, allo scopo di aumentare il tenore di vita delle popolazioni rurali, per estendere alla campagna l'influenza del sistema economico e sociale finora limitato ai centri urbani e soprattutto per estendere il mercato di consumo dei prodotti industriali.

E' ora lo sviluppo industriale che, parte integrante di un piano di consolidamento e di potenziamento economico del paese, dev'essere accompagnato da un analogo sviluppo negli altri rami dell'economia nazionale, comprendente tutte le parti del paese e tutta la popolazione, onde raggiungere uno sviluppo non solo economico ma anche demografico più uniforme. Il popolamento e la colonizzazione (a parte le necessità richieste da considerazioni non economiche, ma politiche e militari che si affacciano in qualche singolo territorio) diviene, così, un presupposto essenziale per il rafforzamento ed il consolidamento dell'attività industriale.

L'evoluzione e lo spostamento nei termini del problema risulteranno più evidenti dall'esame succinto sulle trasformazioni che i singoli paesi hanno subito in seguito e per causa della guerra.

I Dominions britannici, sin dall'inizio delle ostilità, hanno subito delle trasformazioni strutturali significative: in Australia e nel Canada (ed in misura rilevante anche se non così cospicua nell'Unione Sud Africana e nella Nuova Zelanda) il potenziale industriale si è sviluppato in modo sensibile col preciso compito di far fronte alla produzione bellica. Armi, munizioni ed in genere tutto quanto occorreva ad un potente esercito moderno dovevano essere ed erano prodotti dalle industrie locali nuovamente create o adeguatamente trasformate ed estese, mentre lo sfruttamento delle risorse naturali e la loro trasformazione ricevettero un impulso notevole dai bisogni crescenti dei belligeranti.

Valga qualche esempio.

Nel Canada, l'indice della produzione industriale (industria di trasformazione e industria mineraria) fatto 100 il 1939 passò a 259 nel 1943; la sola produzione dell'alluminio aumentò di 6 volte rispetto all'anteguerra; alla fine del quarto anno di guerra il Canada possedeva i due alti forni più grandi di tutto l'Impero britannico; la produzione dell'acciaio si è più che raddoppiata, mentre quella dei beni strumentali e delle leghe d'acciaio si è aumentata di 5 volte bastando a tutti i bisogni interni. Anche l'industria automobilistica e quella delle costruzioni marittime furono sviluppate, assieme all'industria chimica pesante, alla fabbricazione di macchine utensili, del nylon, dei concimi sintetici, delle materie plastiche, del materiale radiofonico, ecc.

In Australia, la guerra ha provocato addirittura una rivoluzione industriale: la produzione dell'acciaio, il prodotto più importante per lo sviluppo industriale, venne fatta a costi poco elevati, mentre numerosi stabilimenti furono creati per la fabbricazione di materiale bellico di ogni genere. Anche le industrie meccanica e chimica furono molto sviluppate. E dopo aver realizzato in pieno il programma della fabbricazione di materiale bellico, e dopo che con la scomparsa della minaccia dell'invasione giapponese, si fu manifestata un'aumentata richiesta da parte delle forze alleate per ogni genere di prodotti, la fabbricazione di materiale bellico cedette il posto alla trasformazione di derrate alimentari, alla costruzione marittima e ad altri rami di attività per sopperire ai bisogni della vita del paese.

Nell'Unione Sud-Africana furono create numerose nuove industrie, mentre quelle che già esistevano furono estese: la produzione di macchine agricole si sestuplicò in 2 anni, quella

dei lingotti d'acciaio aumentò di oltre il 40%; il reddito nazionale rappresentato dall'industria di trasformazione passò dal 13.7 % del reddito nazionale complessivo al 19.4 % in 9 anni. Oltre alla produzione del ferro e dell'acciaio, vennero molto sviluppate ed intensificate la costruzione meccanica e la produzione di macchine agricole, la quale ultima ebbe per conseguenza un incremento nella produzione alimentare.

Nell'America Latina lo sviluppo industriale è stato ancora più rilevante: negli ultimi 10 anni e soprattutto dall'inizio della guerra in poi si è prodotta una vera e propria industrializzazione la quale, se da una parte, come nei Dominions britannici, ha avuto una delle sue cause nell'aumentata richiesta di ogni genere di prodotti da parte dei paesi belligeranti (soprattutto dall'Inghilterra e dagli Stati Uniti), dall'altra il blocco marittimo, la guerra sottomarina ed il razionamento introdotto nei paesi che rifornivano in precedenza questi mercati, hanno considerevolmente contribuito alla creazione di nuove industrie necessarie per sopperire anche ai bisogni dei consumatori nazionali. Contemporaneamente, la mancanza di materie prime, di combustibili e di equipaggiamenti industriali in provenienza dall'estero determinarono un maggiore sfruttamento delle risorse nazionali, soprattutto agricole e minerarie. Cosicché, nel volgere di pochi anni, questi vastissimi territori, con un potenziale enorme di risorse non sfruttate e neppure interamente accertate, con una popolazione scarsa, con un sistema di comunicazioni inadeguato ai bisogni, con un'industria punto o poco sviluppata che lavorava con un rendimento alquanto basso (determinato anche da un equipaggiamento tecnico piuttosto povero ed arretrato), con una produzione generalmente limitata alla monocultura ed a qualche industria estrattiva che si basava quasi esclusivamente sulla esportazione (il mercato nazionale era di poca importanza), subirono delle trasformazioni che non mancheranno di avere delle ripercussioni sensibili anche sul movimento migratorio (1).

L'aumento della domanda di materie prime da parte dei paesi belligeranti provocò un importante aumento nella produzione del rame, zinco, stagno, piombo e manganese, concimi ed ogni genere di fibre. L'afflusso di capitali stranieri e l'aumentato volume delle esportazioni determinarono un aumento

---

(1) Si pensi, per esempio, che la produzione netta di tutta l'America Latina era, prima della guerra, di appena 2 mila milioni di dollari, pari ad un ventesimo di quella degli Stati Uniti; che il valore di tutte le macchine e degli equipaggiamenti disponibili superava di poco i 4-5 mila milioni di dollari, ciò che significa che solo un quarto del potenziale meccanico disponibile per un operaio negli Stati Uniti era disponibile nell'America Latina, con evidenti conseguenze sui costi di produzione, sulla qualità e la quantità dei prodotti stessi; che l'equipaggiamento in forza motrice (che per metà era concentrato in Brasile e in Argentina) rappresentava appena la decima parte del potenziale degli Stati Uniti, mentre costituiva appena il 3 % delle risorse idroelettriche sfruttabili.

dei prezzi, che stimolò ancora di più lo sviluppo industriale soprattutto in Brasile, nel Messico, in Argentina e nel Cile. E le industrie nuovamente create hanno oggi una parte preminente nell'economia dei rispettivi paesi: così avviene per la metallurgia in Brasile e nel Messico, l'industria meccanica in Brasile, nel Messico, nel Cile ed in Argentina, la fabbricazione del cemento nel Messico, l'industria chimica nei predetti 4 paesi e lo sfruttamento idroelettrico in Brasile, in Argentina e in Columbia.

D'altra parte, per la mancanza di rifornimenti in provenienza dall'estero, l'industria dei beni di consumo fu sviluppata su vasta scala: Argentina, Brasile, Cile, Columbia, Equatore, Messico, Perù e Venezuela svilupparono considerevolmente l'industria tessile.

Circa le conseguenze che tali trasformazioni strutturali potranno avere sulle correnti migratorie è opportuno rilevare, in primo luogo, che nei Dominions britannici le autorità ufficiali hanno già a più riprese manifestato non solo il desiderio di non lasciar cadere l'attrezzatura industriale raggiunta ma persino di potenziarla e di estenderla. Tuttavia, come già accennato, il problema più immediato e più importante che questi paesi sono chiamati a risolvere è quello della riconversione delle industrie di guerra e della reintegrazione professionale dei cittadini congedati dalle forze armate. Il recente ed enorme sviluppo industriale, come pure il desiderio di mantenere ed estendere il nuovo apparato produttivo dovrebbero permettere l'assorbimento d'importanti contingenti di mano d'opera industriale, specialmente di lavoratori qualificati, di specialisti e tecnici; e siccome il mercato del lavoro interno non sarà sempre in grado di soddisfare tali richieste, il contributo straniero sarà necessario. Il ricorso all'immigrazione dei lavoratori stranieri si presenta tanto più indispensabile in quanto allo sviluppo industriale non si è accompagnata, almeno fin qui, una estensione corrispondente del mercato di consumo interno, per cui l'espansione produttiva di questi territori è condizionata sia dalla possibilità (invero non sempre di facile realizzazione) di trovare degli sbocchi all'esportazione, sia dall'estensione del mercato di consumo interno, che solo un incremento della popolazione per mezzo dell'immigrazione potrà determinare. Di qui, dunque, la necessità del popolamento e della colonizzazione. Ma a tale riguardo bisogna ricordare che la politica di colonizzazione dell'Impero, attuata con la legge inglese del 1922 e con la fattiva collaborazione tecnica e finanziaria della madre patria e dei singoli Dominions, non aveva portato quei risultati che erano stati sperati, malgrado gl'ingenti mezzi finanziari messi a disposizione non solo per le sovvenzioni pre-

ferenziali agl'immigranti anglosassoni, ma anche per la preparazione ed il miglioramento dei terreni da colonizzare. La crisi economica mondiale non fece che suggellare l'insuccesso già acquisito e provocato soprattutto dall'infelice scelta dei terreni da colonizzare e dall'inesperienza professionale degli immigranti (malgrado l'intensa attività svolta in Inghilterra e nei Dominions per l'istruzione e la preparazione tecnica dei sovvenzionati).

Già prima del secondo conflitto mondiale, il problema della colonizzazione dell'Impero con il movimento migratorio venne riesaminato da organi ufficiali e nel 1938 la Commissione ufficiale, incaricata di dare consigli e predisporre dei progetti a tale scopo, ritenne opportuna ed urgente la ripresa di tale movimento, allo scopo di rafforzare demograficamente l'Impero, purchè i Dominions avessero creato delle condizioni sufficientemente buone per attirare i migranti. Ma quello che più importa si è che la Commissione ritenne che in seguito alla continua flessione del tasso di natalità in Inghilterra, la madre patria non avrebbe più potuto mantenere le sue posizioni precedenti e che in previsione appunto dell'impossibilità per l'Inghilterra di fornire un contingente importante di migranti ai Dominions, questi avrebbero dovuto ricorrere all'immigrazione in provenienza da altri paesi del Continente europeo. Tale immigrazione avrebbe dovuto avere luogo con una severa politica di selezione in base al grado di assimilabilità, dando la preferenza ai cittadini di quei paesi che fossero stati di educazione, di cultura e di stirpe più simili a quelle anglosassoni.

I piani di colonizzazione avrebbero dovuto essere stabiliti in misura più modesta, facendo corrispondere meglio l'importanza delle spese necessarie al numero delle persone immesse; i coloni non avrebbero più dovuto essere collocati nel territorio in gruppi più o meno numerosi, ma avrebbero dovuto colonizzare per « infiltrazione », cioè individualmente nel quadro di coltivatori già esistenti nei centri rurali.

In merito alle prospettive immigratorie nei singoli Dominions, è da rilevare che in Australia le possibilità di occupazione e di vita per immigranti stranieri sembrano importanti, in conseguenza anche del desiderio di aumentare la popolazione per ragioni non sempre economiche ma politiche e militari. Sin dal 1943 una Commissione speciale venne incaricata di promuovere il movimento migratorio in provenienza dall'Inghilterra, con riguardo anche ai bisogni delle industrie di nuova creazione ed in fase di sviluppo. Inoltre, persone responsabili ebbero a dichiarare, prima ancora che cessassero le ostilità, che l'espansione industriale congiunta con lo sviluppo delle ricchezze naturali avrebbe determinato, dopo il conflitto,

un importante movimento migratorio in provenienza non solo dalla Gran Bretagna ma anche dai paesi scandinavi e dall'occidente continentale europeo. Si disse persino che l'Australia sarebbe stata in grado di accogliere e far vivere una popolazione di 25 milioni di persone. Tale opinione venne condivisa nel 1945 dal capo del Ministero appositamente creato per l'immigrazione; egli ebbe a dichiarare che il Continente australiano non avrebbe potuto essere difeso da un'aggressione nemica senza un importante aumento della sua popolazione e che per attuare tale incremento si avrebbe dovuto ricorrere all'immigrazione di almeno 70.000 persone all'anno. E difatti, recentemente, una commissione australiana venne in Europa per esaminare nei vari paesi continentali la possibilità di reclutare i lavoratori per l'attività agricola ed industriale in Australia; da tale indagine fu però esclusa l'Italia, verso la quale sussiste tuttora un sentimento di diffidenza e di incertezza, determinato anche dal perdurare della situazione armistiziale e dall'attuale mancanza di normali rapporti diplomatici fra i due paesi. Essa si è perciò estesa a quei paesi che, pur avendo una popolazione più affine e simile per educazione e cultura a quella anglosassone e perciò più facilmente assimilabile nella compagine demografica australiana, non sono in grado, come non lo sono mai stati in passato, di soddisfare quantitativamente le eventuali richieste del Dominion.

Meno favorevole si prospetta la situazione nel Canada, preoccupato attualmente alla ricerca di lavoro per i suoi 400 mila reduci di guerra. Nondimeno anche le autorità di questo territorio ebbero a manifestare il proposito di esaminare — una volta risolti gli urgenti problemi interni — insieme ad altri paesi le misure più opportune ed efficaci per facilitare un movimento immigratorio. Il recente sviluppo industriale, assieme alle grandi risorse naturali non ancora sufficientemente sfruttate, mentre la popolazione rimane a livelli alquanto ridotti, dovrebbero permettere al movimento migratorio di riprendere un ritmo più rilevante, almeno per certe categorie professionali. Non va dimenticato, però, che anche in questo Dominion sussistono delle preoccupazioni circa la composizione etnica della popolazione, di origine prevalentemente francese.

Anche le autorità neozelandesi hanno espresso l'intenzione di sviluppare maggiormente le nuove industrie sorte con la guerra e di crearne delle nuove. Tuttavia, anche qui, i problemi della smobilitazione e della riconversione industriale richiedono una soluzione urgente, prima ancora che si possa pensare all'immigrazione. E del resto le possibilità di collocamento di lavoratori stranieri in questo territorio sono sempre state limitate. Nondimeno il paese si è dichiarato disposto ad accogliere degli

immigranti, ma limitatamente a quelli in provenienza dall'Inghilterra o da altri paesi dell'Impero britannico, purchè la loro sistemazione non comporti dei pesi finanziari per lo Stato.

Nell'Unione Sud-Africana, ovè l'importanza numerica dell'elemento indigeno ha sempre costituito un ostacolo ad un'importante immigrazione di lavoratori europei, il flusso migratorio si limiterà, come per il passato e come per la Nuova Zelanda, a qualche piccolo contingente di operai qualificati, per i quali vi saranno maggiori possibilità di lavoro.

Alle necessità presenti e potenziali del suo Impero, l'Inghilterra non sembra, però, in grado di poter fornire ancora per lungo tempo, il contributo demografico che le viene richiesto. Il governo inglese ha già intavolato delle discussioni con i governi dei vari Dominions per la ripresa su vasta scala di un movimento migratorio preferenziale, composto come per il passato esclusivamente di cittadini inglesi. Nella necessità di sistemare nei territori d'oltre mare i reduci di guerra ed in genere tutti coloro che in base alla politica del pieno impiego non potranno trovare un'occupazione nella madre patria, delle proposte concrete sono già state avanzate da parte britannica per la sovvenzione delle spese di trasporto, almeno di coloro che appartenevano alle forze armate. Tuttavia in tempo abbastanza prossimo l'Inghilterra non sarà più in grado di fornire ai suoi Dominions i lavoratori e la popolazione che per questi sono indispensabili: in base a previsioni, fatte ancor prima della cessazione delle ostilità e che non tengono conto delle perturbazioni provocate direttamente o indirettamente dalla guerra sull'andamento normale della popolazione inglese, si calcola che questa ultima dovrebbe decrescere già a partire dal 1950 per ridursi a 43 milioni e mezzo nel 1970, confermando, così, l'opinione espressa dalla Commissione per la colonizzazione istituita nel 1938.

Per quanto riguarda i paesi dell'America Latina, i problemi sollevati dalla forte industrializzazione sono pressochè analoghi a quelli dei Dominions britannici: le autorità competenti dovranno promuovere ed assicurare il consolidamento dei progressi industriali fatti così rapidamente ed in parte anche artificialmente; le varie attività industriali dovranno essere adattate ai bisogni normali e permanenti dei paesi rispettivi. Tutte le industrie che non sono in armonia con la necessità di uno sviluppo economico normale o che con questo sono in conflitto sono destinate a scomparire, mentre si dovranno sviluppare ed estendere quelle industrie che potranno far uso di materie prime indigene e ricorrere, per prosperare, ad un largo mercato interno e straniero.

Ma anche nell'America Latina la rapida e forte industria-

lizzazione non potrà essere ulteriormente sviluppata e consolidata se non con una politica parallela rivolta all'estensione del mercato interno, cioè con una politica di colonizzazione e di popolamento. Senonchè, mentre fin qui il potenziamento industriale, che si è sviluppato soprattutto durante la guerra, per la natura stessa di tali industrie, ha richiesto un finanziamento che è stato facilmente trovato in crediti forniti specialmente dagli Stati Uniti e con il reinvestimento dei profitti realizzati, l'espansione economica attualmente prospettata e promossa, sia per quanto riguarda l'attività industriale, sia nel campo della colonizzazione, dovrà ricorrere al capitale straniero, essendo insufficienti i forti capitali accumulati durante la guerra.

La mancanza di un'adeguata organizzazione tecnica ed amministrativa e l'insufficienza del finanziamento soprattutto a lunga scadenza, avevano impedito ai paesi dell'America Latina di conseguire fin qui risultati più notevoli. Ed è proprio in vista di poter istituire una migliore e più efficiente organizzazione tecnica ed amministrativa e di facilitare un adeguato finanziamento internazionale, che i paesi dell'America Latina, manifestando tutto il loro interesse a promuovere la colonizzazione e l'immigrazione, si sono riuniti nel 1938 con alcuni paesi europei di emigrazione per esaminare e per stabilire di comune accordo il modo di risolvere in stretta collaborazione i vari problemi. Da allora, in base ai suggerimenti emessi da questa Conferenza, notevoli progressi furono fatti, specialmente per quanto riguarda la creazione di appositi organi ufficiali incaricati di compilare e di mettere in attuazione dei piani concreti di colonizzazione. Per quanto si riferisce, in particolare, alla politica d'immigrazione, questi paesi avevano stabilito, fin qui, come già è stato segnalato, una preferenza spiccata per gli agricoltori ed i lavoratori agricoli. Ma in avvenire saranno sempre più indotti ad ammettere un afflusso di mano d'opera anche industriale, anche se in misura più ridotta, ma in ogni modo sempre più rilevante che in passato. L'industrializzazione richiederà certamente un maggior contributo straniero in forze lavoratrici, data l'impossibilità di trovare localmente la mano d'opera necessaria: saranno soprattutto, anche qui, lavoratori qualificati, specializzati e tecnici, che saranno richiesti di preferenza per gli impieghi nelle occupazioni più elevate; ma in una certa misura anche la mano d'opera non qualificata potrà trovare un'occupazione proficua non solo nell'apparato industriale ma anche nelle attività connesse con lo sviluppo agricolo. E gli stessi piani di colonizzazione non potranno essere eseguiti senza provvedere allo stabilimento di lavoratori industriali e di artigiani in ogni centro nuovamente creato.

E difatti sia da disposizioni legislative recentemente pro-

mulgate, sia da recenti atteggiamenti e da dichiarazioni ufficiali risulta che tali paesi hanno attualmente il desiderio di ammettere sul loro territorio tanto mano d'opera agricola quanto lavoratori industriali.

Così, per esempio, una recente disposizione (D. L. 18 settembre 1945) del Brasile abroga la percentuale fissa dell'80 % precedentemente riservato per l'immigrazione di lavoratori agricoli nell'ambito dei singoli contingenti. Inoltre, mentre nulla viene cambiato alle disposizioni in vigore circa il contingentamento per le correnti migratorie spontanee (che restano sempre limitate per ogni nazionalità), la nuova disciplina non prescrive alcuna limitazione per l'immigrazione organizzata, cioè per quella che ha luogo in base all'azione di organi ufficiali o ad accordi bilaterali con i paesi d'immigrazione.

Si può infine rilevare che per diversi altri paesi dell'America Latina, si sono avute recentemente delle dichiarazioni da parte di persone responsabili che hanno manifestato l'intenzione di ricorrere alla mano d'opera straniera per i bisogni dell'agricoltura e dell'industria, in base a piani concreti che prevedono il progressivo sviluppo nella produzione agricola ed industriale e la conseguente crescente immigrazione.

#### § 2 — *Nuove caratteristiche dell'emigrazione italiana.*

Dall'esposizione fatta sull'evoluzione del movimento migratorio in genere e dell'emigrazione italiana in particolare e sulle possibilità presenti e future, effettive o potenziali dell'immigrazione e quindi di un'emigrazione italiana, si possono trarre alcune conclusioni e fare qualche considerazione che è opportuno tener presente, prima di esaminare quale potrebbe e dovrebbe essere l'atteggiamento del nostro paese nei riguardi di alcuni punti fondamentali del problema.

La prima constatazione più evidente è che, come nelle altre manifestazioni della vita economica e sociale, così anche nel movimento internazionale nelle persone, l'intervento dello Stato si è sempre più intensificato ed esteso. Tale intervento non è limitato alla tutela ed alla protezione dei cittadini che si espatriano o degli stranieri che entrano nel territorio nazionale, ma è anche inteso a regolare, disciplinare o quanto meno a controllare gli espatri e gli arrivi. Sicchè la libertà astratta di andare e venire da un paese all'altro è stato man mano limitata per finire quasi completamente ed ovunque soppressa.

E poichè la disciplina del fenomeno migratorio, per opera dei paesi d'emigrazione non meno che per iniziativa di quelli d'immigrazione, ha preso delle proporzioni così vaste e si è talmente sviluppata in profondità e nello spazio, in dipendenza delle nuove necessità della politica economica generale perse-

guita dai singoli paesi, il movimento migratorio spontaneo è stato man mano e quasi generalmente sostituito da un movimento organizzato.

Allo scoppio del secondo conflitto mondiale, se si fa astrazione di coloro che andavano a raggiungere, non sempre per propria volontà, un parente o un amico che si assumeva l'incarico e la responsabilità del sostentamento nel paese di destinazione (movimento, questo, che nella maggior parte dei casi era composto di donne e di fanciulli), il fenomeno migratorio aveva luogo solamente quando l'emigrante aveva un'effettiva possibilità o meglio la certezza di trovare un'occupazione nel paese di destinazione.

Anzi, nella maggior parte dei casi, l'emigrazione-immigrazione aveva luogo quasi esclusivamente in base ad un accordo intervenuto ancor prima della partenza degli individui e concluso sia direttamente fra datore di lavoro o lavoratore, sia fra amministrazioni ufficiali o altri organismi dei due paesi interessati; questo si verificava anche se l'espatrio e l'afflusso erano individuali ed erano costituiti da elementi specializzati, qualificati od intellettuali che corrispondevano ai bisogni speciali e spesso permanenti del paese d'immigrazione. A questa organizzazione, non sempre assoluta nè sistematica, delle correnti migratorie, avevano contribuito tanto i paesi di emigrazione quanto i paesi d'immigrazione, sia isolatamente sia congiuntamente. Fino alla crisi mondiale del 1930, tale organizzazione si era realizzata esclusivamente all'interno del Continente europeo; da allora essa si estese anche alle migrazioni intercontinentali, tanto era sentita anche nei paesi d'oltre mare la necessità di disciplinare il movimento in modo da adattarlo alle esigenze economiche e sociali interne ed all'effettiva possibilità di assorbimento dei lavoratori stranieri. Quest'organizzazione si estrinsecava, nella quasi totalità dei casi, nell'obbligatorietà per il lavoratore di esser munito di un contratto di lavoro (individuale o collettivo, numerico o nominativo), che spesso veniva richiesto ancor prima che l'emigrante lasciasse la sua patria. È vero che l'obbligatorietà del contratto di lavoro corrispondeva a delle preoccupazioni di ordine sociale, in quanto l'emigrante non era più lasciato in balia di sfruttatori e non correva più il rischio di essere respinto dal paese d'immigrazione o di dover prestare la sua opera in condizioni insoddisfacenti, se non addirittura di dover ricorrere all'assistenza pubblica; ma essa faceva assumere al fenomeno migratorio una funzione eminentemente economica, poichè l'emigrazione poteva aver luogo solamente se ed in quanto per l'emigrante esisteva un'effettiva possibilità di lavoro.

Se si collega la situazione esistente prima del recente con-

flitto con quella determinata attualmente dalle possibilità effettive d'immigrazione, facendo astrazione dalle possibilità che tuttora sono allo stato potenziale o d'incerta e più remota realizzazione, si constaterà che in linea generale il movimento migratorio non presenta e non presenterà nel prossimo avvenire delle diversità sostanziali rispetto al periodo d'anteguerra: esso adempie e sarà ancor più chiamato in futuro ad adempiere una funzione eminentemente economica, cioè l'incremento dell'attività produttiva non tanto a beneficio dei singoli, quanto a beneficio della collettività e di tutti i paesi. In maniera ancora più sensibile che per il passato, la politica migratoria, sia essa d'immigrazione o d'emigrazione, è parte integrante, e non la meno importante, di tutta la politica economica del paese rispettivo. Ciò risulta maggiormente evidente dall'esame della politica economica seguita dai più importanti centri d'immigrazione, politica che è rivolta verso una pianificazione più o meno apparente e generale dell'attività produttiva. Che tale pianificazione abbia per oggetto la ricostruzione del paese sconvolto dalla guerra, ovvero il potenziamento industriale, ovvero lo sviluppo di risorse naturali non sufficientemente sfruttate, essa è sempre sottoposta direttamente ad una politica di occupazione di lavoratori ed il movimento migratorio si manifesterà solamente se per tale politica la mano d'opera locale risulterà insufficiente.

Giustamente osserva il Secco Suardo che « l'emigrazione non sarà più determinata dal generico richiamo delle possibilità di un paese nè tanto meno da chi vorrebbe emigrare, ma sarà legata alle esigenze concrete di determinate attività produttive » (1).

Ne consegue, logicamente, che anche in avvenire il movimento migratorio dovrà essere organizzato e sottoposto a più o meno rigido controllo, selezione o comunque disciplina, per adattarlo ordinatamente ai bisogni effettivamente esistenti nei paesi d'immigrazione.

Ma, come si è potuto facilmente constatare da quanto precede, le possibilità effettive che offre il mercato internazionale del lavoro nelle condizioni attuali e in quelle che sono presumibili per un futuro non troppo lontano, sono quanto mai limitate per il movimento internazionale delle persone. Le possibilità d'immigrazione sono certamente inferiori alle necessità ed al desiderio d'emigrazione, per cui anche da parte del paese d'emigrazione ed in particolar modo da parte dell'Italia si renderà necessaria una disciplina degli espatri.

Alla contrazione del movimento migratorio hanno contribuito considerevolmente anche le trasformazioni tecniche, che

---

(1) SECCO SUARDO D.: *L'Emigrazione Italiana*. SELI, Roma, 1945.

soprattutto negli ultimi tempi hanno fatto dei progressi enormi e che sono state applicate non solo nei vari rami dell'attività industriale ma anche nell'agricoltura. Tali trasformazioni ed il perfezionamento nell'organizzazione e nella produzione hanno già determinato e determineranno anche per l'avvenire una minore richiesta di mano d'opera straniera.

D'altra parte, ovviamente, l'organizzazione razionale del lavoro ha provocato uno spostamento nel genere e nella natura delle necessità e quindi delle richieste dei lavoratori: la mano d'opera non qualificata sarà sempre meno ricercata rispetto a quella qualificata e specializzata.

Perciò, oltre che sul volume del movimento migratorio, la situazione attuale del mercato internazionale del lavoro avrà delle ripercussioni sulla sua composizione qualitativa. La contrazione dell'emigrazione sarà quindi accompagnata da una migliore qualità: l'emigrazione dovrà comprendere in misura sempre maggiore mano d'opera qualificata, specializzata e tecnica, perchè tali sono i bisogni se non assoluti almeno in misura rilevante dei paesi d'immigrazione.

Le conseguenze che le accresciute necessità straniere di mano d'opera qualificata e specializzata hanno sulla politica italiana d'emigrazione verranno esposte in seguito. Qui è opportuno rilevare che lo spostamento nella compagine qualitativa della emigrazione avrà, a sua volta, delle conseguenze importanti anche sul carattere stesso dell'emigrazione: la necessità sempre crescente di mano d'opera qualificata, specializzata e tecnica tenderà a rendere una parte dell'emigrazione sempre meno temporanea ed a trasformarla sempre più in definitiva. Difatti, « la relativa difficoltà per l'imprenditore di allevarsi delle maestranze abili e per l'operaio di trovar lavoro nella propria specialità, tende a stabilizzare e perpetuare il rapporto d'impiego ». Ai vincoli professionali si aggiungeranno, presto o tardi, altri legami d'ordine sentimentale o finanziario; per cui « quello che era un emigrante diviene così un elemento permanente nell'economia del paese...; è un'unità che esce dalla circolazione » del movimento migratorio (1).

La contrazione del volume dell'emigrazione e la tendenza ad una maggiore stabilità e quindi ad una minore temporaneità degli espatri, avranno, poi, delle ripercussioni sull'ammontare delle rimesse degli emigranti.

E' più che noto a tutti che, prima del 1914, le rimesse degli emigranti avevano costituito una delle partite invisibili più importanti della nostra bilancia dei pagamenti, per cui il disavanzo della bilancia commerciale poteva essere saldato; è

---

(1) SECCO SUARDO D.: *Op. cit.*

altresì noto che il forte afflusso dei risparmi dei nostri emigranti aveva permesso a Luigi Luzzatti di procedere alla conversione della rendita. Durante il periodo intercorrente fra le due guerre mondiali, le rimesse degli emigranti non fecero che diminuire continuamente, sì da perdere, alla fine, quell'importanza che avevano ancora venticinque anni or sono. Allo stato attuale delle cose, è presumibile e verosimile che l'ammontare delle rimesse non sarà elevato, in primo luogo perchè il numero degli emigranti sarà di gran lunga inferiore a quello di un tempo, e in secondo luogo per la minor fluidità dell'emigrazione. Difatti i risparmi erano prevalentemente affluiti dagli emigranti, la cui famiglia era rimasta in patria, quando cioè l'espatriato, dopo una permanenza più o meno lunga all'estero, inviava o portava con sé i suoi risparmi che faticosamente aveva raccolto in terra straniera. L'emigrazione permanente o definitiva, non aveva mai contribuito in larga misura all'invio delle rimesse, soprattutto perchè l'emigrante si era fatto accompagnare o raggiungere dalla sua famiglia o si era creato una famiglia all'estero. Ciò spiega come per il trasformarsi di una parte della emigrazione temporanea in emigrazione definitiva, le rimesse degli emigranti tenderanno a contrarsi ulteriormente.

Però alla contrazione delle rimesse contribuirà certamente anche la politica dei vari paesi d'immigrazione, i quali tenderanno sempre più a che i risparmi fatti sul loro territorio vengano investiti a beneficio della loro economia nazionale ed opporranno degli ostacoli all'esportazione dei capitali. Del resto, in molti casi, tale esportazione è già oggi oggetto di divieto da parte di molti paesi, in seguito anche e soprattutto alla loro precaria e difficile situazione finanziaria e monetaria. Infine, anche una considerazione d'ordine generale interviene per far ritenere che le rimesse degli emigranti non avranno più, in avvenire, quell'importanza che ebbero per il passato: il cambiamento nelle abitudini, nel tenore di vita e nelle aspirazioni stesse dei nostri lavoratori all'estero. Colui che si espatria non intende più o non può più lavorare tanto intensamente ed in condizioni così disagiate che gli permettano, dopo un tempo più o meno lungo, di inviare a casa « ogni centesimo di possibile o impossibile risparmio »; egli intende oggi avere una vita più gradevole, godere di un trattamento migliore per se e per la sua famiglia e in genere migliorare al massimo le sue condizioni di vita.

La trasformazione nei caratteri dell'emigrazione, la sua differente composizione qualitativa e la contrazione presumibile delle rimesse potrebbero avere, per qualcuno, delle ripercussioni sulla valutazione dei vantaggi e degli svantaggi che il movimento emigratorio rappresenterà in futuro per il nostro paese.

E' noto che da alcuni si sostiene che il costo dell'emigrazione, rappresentato dalla perdita di lavoratori che si recano all'estero, è tanto maggiore quanto maggiore è il numero di lavoratori qualificati che compongono il movimento di espatrio; i capitali investiti nell'educazione, nell'istruzione e nella formazione di lavoratori risultano perduti proprio quando i lavoratori raggiungono il loro massimo rendimento e quando essi sarebbero maggiormente in grado di compensare tale spesa; senonchè, il costo sarebbe simultaneamente compensato dalle rimesse che, proprio per l'emigrazione qualificata, potrebbero essere più elevate che non per l'emigrazione non qualificata. Si sono persino fatti dei calcoli sul costo dell'educazione dei lavoratori per stabilire la perdita che ne deriverebbe alla società in dipendenza dell'emigrazione e soprattutto di quella qualificata, per giungere spesso alla conclusione che era preferibile inviare all'estero mano d'opera non qualificata (1).

Senza voler entrare in una discussione che, per la sua stessa natura, non ci sembra meritevole di particolare attenzione, si deve tuttavia rilevare in linea generale che nel calcolo del costo dell'emigrazione si dimentica di considerare che il capitale investito nell'educazione del lavoratore che si espatria, potrebbe esser remunerato all'interno del paese, solamente quando il lavoratore potesse trovare in patria il lavoro che trova all'estero; altrimenti saranno le spese sostenute dalla collettività per la sussistenza del disoccupato che sostituiranno le perdite provocate dall'emigrazione, con la differenza che tali spese non hanno la possibilità di trovare alcun compenso in questo campo.

Ma nell'attuale situazione del mercato internazionale del lavoro e nelle condizioni del nostro mercato interno, la valutazione dei vantaggi e degli svantaggi dell'emigrazione deve porsi in altri termini: il nostro paese si trova dinanzi al dilemma essenziale: o esso ha la possibilità di inviare all'estero della mano d'opera qualificata ed allora l'emigrazione potrà manifestarsi con un determinato volume, oppure essa non è in grado di farlo ed allora gli espatri avranno luogo in proporzioni ridotte e riprenderanno quei caratteri e quegli aspetti che tanto sono stati deprecati un tempo.

E' vero che l'aumento del flusso delle rimesse in dipendenza di un aumento degli espatri di lavoratori qualificati è compensato ed annullato dalla contemporanea trasformazione di una parte dell'emigrazione a carattere temporaneo in emigrazione a carattere permanente. Ma, indipendentemente dalla considerazione che il vantaggio ed il merito fondamentale di ogni emigra-

(1) COMMISSARIATO GENERALE DELL'EMIGRAZIONE: « L'emigrazione italiana dal 1910 al 1925 », Roma, 1927; FERRARI V. G.: « Il costo monetario dell'uomo », Roma, 1932; NICOLAI A.: « Les remises des émigrants italiens », Nice, 1935.

zione sono costituiti dal contributo che essa porta direttamente all'elevazione del livello di vita anche dei cittadini rimasti in patria, ed al miglioramento del mercato nazionale del lavoro, sarà appunto compito delle autorità preposte alla politica d'emigrazione di tener conto anche di questa circostanza e di cercar di compensare, in altro modo, la contrazione dei vantaggi economici e finanziari che derivavano un tempo da un'importante corrente di rimesse. E proprio per poter ottenere tale compensazione, assieme ad altri benefici sostanziali per la sua vita economica interna, l'Italia dovrà poter soddisfare per qualità e per capacità professionale, le richieste ed i bisogni di lavoro in provenienza dall'estero: il livello qualitativo dell'emigrazione italiana dovrà essere elevato in modo che abbiano a despatriarsi solamente coloro che effettivamente possiedono i requisiti richiesti per il lavoro offerto.

### CAPITOLO III

#### PROBLEMI DELL'EMIGRAZIONE ITALIANA

Per il fatto stesso che nelle attuali circostanze si possa emigrare solamente se ed in quanto vi sia una corrispondente possibilità d'immigrazione, è evidente che la politica di un paese di emigrazione sfugge, per una parte, alla sua diretta ed esclusiva competenza, alla sua sovranità ed alla sua volontà, e che la disciplina nazionale deve essere completata da una disciplina o quanto meno da una politica internazionale.

E' bensì vero che nel campo delle migrazioni vi sono alcuni aspetti particolari e speciali che interessano unicamente ed unilateralmente il paese d'origine degli emigranti ovvero il paese della loro destinazione; ma non è men vero che vi sono altri aspetti del problema che hanno un carattere internazionale o quanto meno bilaterale, che riguardano tutti gli altri paesi o in particolare quelli fra i quali il movimento migratorio si manifesta.

Da un punto di vista puramente nazionale, la politica dell'emigrazione, determinata dallo squilibrio interno fra fattori demografici e capacità produttiva del paese stesso, deve necessariamente ispirarsi alle condizioni economiche e sociali effettivamente esistenti nel paese e tale politica viene a costituire anzi un lato essenziale della politica economica e sociale in generale perseguita dal paese stesso. Ma poichè, in gran parte, la politica d'emigrazione deve essere subordinata alla politica d'immigrazione, essa deve tener conto del problema più vasto, cioè dell'aspetto internazionale riferito allo squilibrio generale nel cam-

po demografico ed economico tra i vari paesi ed alla distribuzione ed allo sviluppo della capacità produttiva internazionale.

La politica che l'Italia dovrebbe e potrebbe seguire in questa materia, nel campo internazionale come nel campo interno, dovrebbe essere essenzialmente e prevalentemente rivolta da un lato a promuovere una migliore distribuzione dei coefficienti demografici e produttivi fra i vari paesi, cioè a promuovere e a ricercare nuove possibilità d'immigrazione e quindi d'emigrazione, e dall'altro a valorizzare in pieno la sua emigrazione in modo da ottenere per i lavoratori che sono costretti a lasciare la patria le migliori e le più vantaggiose condizioni di vita e di lavoro, e da farli riconoscere quale elemento essenziale dello sviluppo economico e dell'incremento produttivo degli altri paesi.

La politica che dovrebbe essere attuata dall'Italia è la conseguenza della situazione in cui essa si trova attualmente sul mercato internazionale del lavoro, situazione che ne fa l'unico paese che sia in grado di fornire, per mancanza di concorrenti importanti, contingenti rilevanti di lavoratori ai paesi stranieri che ne hanno o ne avranno bisogno, mentre allo stesso tempo, tali bisogni sono o saranno inferiori alla necessità di emigrazione.

Ciò non significa, naturalmente, che in avvenire la nostra politica d'emigrazione non debba essere rivolta anche alla protezione degli emigranti in tutti i campi e sotto tutte le forme ed alla salvaguardia dei loro interessi; è indubbio che anche questa azione dovrà essere efficacemente svolta sia nel campo nazionale, per quanto riguarda la tutela, la protezione, l'assistenza prima della partenza e durante il viaggio (1), sia nel campo internazionale a favore di coloro che già si trovano a vivere e a lavorare all'estero. Tuttavia in questo campo, di cui non si vuole minimamente misconoscere l'importanza, non si tratta che di accentuare e di adattare alle nuove condizioni una disciplina unilaterale, bilaterale e plurilaterale che già esiste. Non solo in seguito alla trasformazione dei caratteri e degli aspetti del fenomeno migratorio, per cui, oggi, prevalgono in esso gli elementi più particolarmente economici su quelli più strettamente sociali, ma anche in seguito all'evoluzione, al perfezionamento ed alla sempre maggiore estensione della legislazione sociale, gli aspetti protettivi e di assistenza dell'emigrazione sono divenuti secondari rispetto agli altri. I problemi che sorgono in tale campo sono ormai di più facile soluzione e non dovrebbero più richiedere interminabili discussioni o laboriose trattative: il riconoscimento della necessità di proteggere e di assistere l'emigrazione

---

(1) I recenti ed incresciosi episodi degli emigranti in viaggio per il Belgio hanno, purtroppo, dimostrato come molto c'è da fare anche in questo campo così elementare. Le lunghe tradizioni e la grande esperienza sembrano insufficienti per l'organizzazione dell'assistenza agli emigranti ancor prima che questi lascino il suolo della patria.

dal punto di vista sanitario, morale, giuridico, sociale ecc. è unanime sia da parte del paese d'origine sia da parte del paese di destinazione.

Nel campo nazionale o unilaterale — ed è già stato rilevato — l'intervento dello Stato è generale ed ha avuto inizio proprio per la protezione e la tutela dell'emigrante e per la salvaguardia dei suoi interessi; si tratta ora unicamente di perfezionare la legislazione in vigore e di adattarla alle nuove esigenze della vita economica e sociale dell'interno e dell'estero. Da parte dei paesi d'immigrazione si può constatare che negli ultimi anni la legislazione, soprattutto per quanto riguarda le assicurazioni sociali, si è molto sviluppata e perfezionata proprio per opera di quelli che erano meno progrediti e che quindi erano ritenuti meno adatti a ricevere i nostri lavoratori (1).

Ma ove la legislazione nazionale non arriva o quando essa manifesta delle lacune, sarà facile ai paesi interessati di trovare un terreno d'intesa con degli accordi bilaterali, affinché gli emigranti possano godere degli stessi diritti e degli stessi vantaggi riconosciuti e garantiti ai cittadini del paese d'immigrazione: il compito consisterà prevalentemente nell'estendere e nell'intensificare una pratica già invalsa e che l'esperienza ha dimostrato essere così utile per entrambi i paesi interessati, non meno che per gli individui stessi.

Ma tanto l'azione unilaterale o nazionale quanto quella bilaterale saranno rese più facili in avvenire dai frutti raggiunti dall'attività svolta dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la quale, da trent'anni quasi, ha cercato di « dettare norme giuridiche universalmente accettate » per migliorare ed uniformare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori migranti. Numerose Raccomandazioni e Convenzioni internazionali sono state predisposte e di queste ultime una gran parte è stata anche ratificata e messa in vigore. Esse riguardano non solo le assicurazioni sociali, ma anche la protezione operaia in genere e le loro disposizioni s'intendono sempre applicabili a tutti i cittadini senza distinzione di nazionalità e quindi anche agli emigranti.

Per queste ragioni la politica italiana dovrà prevalentemente essere rivolta alla ricerca di nuove possibilità d'emigrazione e alla valorizzazione dei suoi emigranti nel campo

---

(1) Per esempio, dal 1936 in poi molti Stati dell'America Latina hanno completato o addirittura introdotto una legislazione sull'assistenza e sulla previdenza sociale che si estende anche ai lavoratori stranieri: il Brasile, il Cile, l'Equatore, il Messico, il Panamá, il Paraguay, il Perù hanno attualmente in vigore un sistema assistenziale e previdenziale che prevede le cure mediche ed ospedaliere, l'assicurazione malattia, invalidità, vecchiaia, morte, disoccupazione, maternità, oltre — beninteso — a quella sugli infortuni sul lavoro. (THIRD CONFERENCE OF AMERICAN STATES MEMBERS OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION - Mexico City, April 1946 - « Director's Report », Montreal, 1946).

economico, piuttosto che alla protezione ed alla tutela dei lavoratori che si espatriano o che già si sono espatriati.

La valorizzazione dell'emigrazione non va interamente intesa nel senso della politica svolta al tempo del Commissariato, volta, cioè, a preparare e ad aiutare l'emigrante per metterlo in grado di contribuire utilmente allo sviluppo economico altrui e per dargli la possibilità effettiva di gareggiare con gli emigranti di altri paesi. La valorizzazione quale dovrebbe essere attuata ora dovrebbe essere invece intesa a migliorare qualitativamente l'emigrazione ed a renderla una forza economica suscettibile di scambio, non come una merce a basso prezzo, ma come coefficiente essenziale di produzione e di sviluppo.

E' evidente che anche in questo campo l'azione unilaterale dell'Italia, all'interno del paese stesso, ha dei precisi e difficili compiti da risolvere; ma i risultati che si dovranno raggiungere, e che in ultima analisi andranno a beneficio e a vantaggio di tutti, non potranno esser conseguiti se un'efficace e sincera collaborazione internazionale non completerà l'attività nazionale.

Ma per poter perseguire questa politica ed in genere per poter promuovere le richieste di operai italiani da parte di paesi stranieri, per poter realizzare quella collaborazione internazionale che sola potrà conciliare gli interessi degli uni con quelli degli altri e rimuovere ogni ostacolo che tale politica potrebbe sollevare, è assolutamente necessario, in primo luogo, che da parte nostra si assuma un atteggiamento che dissipi al più presto ogni sospetto ed ogni diffidenza da parte dei paesi d'immigrazione, sia nei riguardi degli emigranti, sia nei riguardi del nostro paese. E' necessario che il nostro lavoratore riesca gradito all'estero e venga richiesto.

Il troppo recente ricordo della politica fascista che anche dell'emigrazione, come s'è visto, aveva fatto uno strumento di espansione politica, impone urgentemente un radicale mutamento d'indirizzo da parte della nuova Italia democratica. L'atteggiamento delle autorità competenti e quello di coloro che si espatriano o che sono già espatriati devono dare ai paesi stranieri la precisa sensazione ed il profondo convincimento che il nostro paese non intende perseguire alcun obiettivo di mal concepito prestigio, alcun vantaggio imperialistico o quanto meno di ordine politico.

L'emigrante che si reca all'estero per lavorare o che già vi si trova dovrà non solo astenersi dal prendere parte alla politica del paese che lo ospita, ma non dovrà neppure essere il portavoce di tendenze e di ideologie del suo paese d'origine. Ma soprattutto la politica che l'Italia seguirà nei riguardi

dei suoi cittadini che vivono e lavorano all'estero, dovrà esser ricondotta nei limiti normali della protezione economica, sociale, giuridica e culturale, abbandonando qualsiasi azione nel campo politico. Per evitare di urtare la suscettibilità dei paesi d'immigrazione è necessario che, come un tempo, l'intervento degli organi ufficiali venga limitato alla sola protezione giuridica, sociale ed economica degli emigrati e che per l'attività culturale, spirituale, morale e assistenziale esso venga integrato dall'azione di quelle istituzioni private a carattere protettivo che avevano un tempo agito così proficuamente a beneficio dei nostri concittadini in terra straniera. Allo stesso tempo, sia da parte delle autorità centrali nel nostro paese, sia da parte delle nostre rappresentanze all'estero, l'azione non dovrebbe più essere rivolta ad ostacolare in tutti i modi l'assorbimento e l'assimilazione dei nostri lavoratori nella compagine nazionale dei rispettivi paesi d'immigrazione. I nostri emigrati si devono sentir liberi nella scelta di rimanere fedeli cittadini del loro paese d'origine oppure — se determinate circostanze li spingono in tale direzione — di assumere la cittadinanza del paese ove essi si trovano per vivere e lavorare. Ciò non significa, naturalmente, che la nostra politica nei riguardi degli espatriati non debba tendere a far sì che essi « si sentano accompagnati, guidati, assistiti nella loro nuova vita », ed abbiano « una coscienza nuova che senza segregarli dal nuovo complesso sociale in cui entrano a far parte mantengano in fondo al loro cuore l'attaccamento per il suolo che ha loro dato i natali » (1). Ma il nostro nuovo atteggiamento, riconoscendo le necessità altrui, eviterebbe allo stesso tempo al nostro paese una reazione da parte dei paesi d'immigrazione, reazione che, come per il passato, si tradurrebbe in danno nostre.

Se, quindi, l'Italia intende perseguire una politica realistica nei riguardi di un fenomeno che pur sempre presenta un vantaggio e se vuole cercar di ottenere anche dei benefici economici, è necessario che nel problema particolare della cittadinanza si segua un atteggiamento del tutto differente da quello che è stato seguito nel vicino passato e che affiora anche attualmente in qualche ambiente. Sarà, quindi, giocoforza accettare le necessità di popolamento di molti paesi d'immigrazione, politica che ci permetterebbe pur sempre di avere e mantenere con i nostri concittadini « perduti » dei vincoli economici e sentimentali che, del resto, nessuna disciplina potrebbe sopprimere: anche se « perduti » gli snazionalizzati ed

---

(1) JACINI S.: *Nuovi lineamenti di una politica di emigrazione*, in « Idea », gennaio 1945 e giugno 1945.

anche i loro eventuali discendenti rappresenterebbero pur sempre per l'Italia un valore spirituale e culturale ed una sfera di espansione intellettuale ed economica.

Senza voler entrare nell'esame e nella discussione del problema della cittadinanza, teniamo ad aggiungere che l'atteggiamento e la disciplina dell'Italia a tale riguardo dovrebbero tendere a permettere il riacquisto della cittadinanza italiana da parte di coloro che, dopo essersi espatriati per ragioni di lavoro e dopo esser stati costretti ad assumere una cittadinanza straniera, rientreranno definitivamente in patria. Tale riacquisto dovrebbe esser facilitato al massimo, sopprimendo qualsiasi ostacolo e formalità per il momento in cui l'emigrante e la sua famiglia rimpatrieranno definitivamente.

#### § 1 - *Problemi internazionali.*

##### A) **Politica internazionale**

Come si è succintamente rilevato in precedenza, oltre alle possibilità di lavoro e d'immigrazione che attualmente esistono effettivamente, ve ne sono altre in misura tutt'altro che trascurabile ma che si trovano allo stato potenziale; dallo stato potenziale esse potrebbero divenire effettive ove si disponesse di mezzi adeguati per procedere a tale trasformazione. Senonchè, data l'ineguaglianza di distribuzione demografica e produttiva tra i vari paesi, tale trasformazione non potrà essere attuata che nel campo internazionale, per mezzo, cioè, di un'effettiva ed efficace collaborazione tra i vari Stati ed a condizione che la circolazione internazionale delle persone venga considerata assieme alla circolazione internazionale dei beni e soprattutto assieme alla circolazione internazionale dei capitali.

L'esame del problema internazionale dell'emigrazione richiederebbe, da solo, uno studio a parte e neppure nel volume citato in principio, nel quale sono state esaminate ed avanzate alcune proposte concrete per un'organizzazione ed una disciplina internazionali del movimento migratorio sono stati messi in rilievo tutti gli aspetti economici e finanziari che vi sono connessi.

Basti qui ricordare che sin dalla Conferenza generale dell'emigrazione e dell'immigrazione tenutasi a Roma nel 1924 il problema venne posto nei suoi veri termini e che successivamente esso venne preso in debita considerazione dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, dopo che proprio il delegato italiano sen. De Michelis, aveva sollevato la questione in inutili e reiterati interventi. Finalmente si poté allora ufficialmente riconoscere che, data l'ineguale distribuzione degli elementi

fondamentali di produzione (lavoro, materie prime e capitale), per cui vi erano paesi con forte pressione demografica ma sprovvisti di altri elementi produttivi, accanto ad altri paesi che pur essendo provvisti di materie prime o di capitali non erano in grado di sfruttare le loro risorse naturali per deficienza di braccia, l'unico modo per rimediare a tale squilibrio nella vita economica internazionale sarebbe stato quello di avvicinare gli uomini senza lavoro alle terre senza braccia ed ai capitali senza investimento, mediante un'adeguata circolazione internazionale dei capitali e degli uomini. Riconosciuto il fondamento dell'impostazione del problema, questo fece qualche progresso verso la sua soluzione nel 1938 con la convocazione di una Conferenza di esperti in materia di colonizzazione ove accanto ad alcuni paesi d'emigrazione e di Europa (l'Italia, uscita dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro non partecipò) erano rappresentati i paesi dell'America Latina che, come s'è visto, erano particolarmente interessati al problema.

La situazione attuale potrebbe presentare maggiori possibilità di successo, in quanto dal recente conflitto sono scaturiti organi internazionali chiamati, in base ai loro statuti, ad instaurare anche nel campo economico, sociale e finanziario quella collaborazione internazionale che sola può permettere il conseguimento della sicurezza politica, economica e sociale. Se effettivamente si vuol procedere alla ricostruzione economica mondiale su basi solide e durature, essa non potrà essere compiuta se anche il problema migratorio non sarà stato avviato a soluzione soddisfacente. Il più elevato tenore di vita ed il pieno impiego, assieme alle condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale, che sono stati apertamente e ripetutamente proclamati quali fini ultimi ed essenziali della stabilità politica, del benessere economico e della giustizia sociale (Statuto delle Nazioni Unite, Dichiarazione di Filadelfia), non potranno essere raggiunti se non si creeranno anche per paesi come il nostro, a forte pressione demografica e privo di materie prime e di capitali, le condizioni essenziali per attenuare le conseguenze dello squilibrio economico e sociale interno. Anzi, la soluzione del problema migratorio è essenziale per il conseguimento degli obiettivi della politica economica e sociale, cioè il pieno impiego e l'elevazione del tenore di vita. Difatti, mentre tali obiettivi potranno, in molti casi, esser raggiunti nell'ambito nazionale, in altri casi, invece, lo squilibrio esistente all'interno del paese fra densità della popolazione e capacità produttive renderanno necessario il trasferimento più o meno importante di mano d'opera verso paesi a popolazione insufficiente ed a larghe capacità produttive. Solo tenendo conto di tali

evidenti necessità, ci si potrà accingere alla ricostruzione economica mondiale.

L'opera di ricostruzione mondiale nel campo economico e sociale dovrebbe essere facilitata anche dall'esistenza della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, la cui attività dovrebbe appunto mirare alla « ricostruzione delle economie distrutte o sconvolte dalla guerra, al ritorno dell'attività produttiva dei bisogni del tempo di pace e all'incoraggiamento dello sviluppo della capacità produttiva e delle risorse dei paesi meno sviluppati ».

Questo ente potrebbe, quindi, attraverso la circolazione internazionale dei capitali, promuovere un'efficace ed adeguata distribuzione internazionale della popolazione. La distribuzione internazionale dei capitali potrà così accrescere la possibilità d'immigrazione ed allo stesso tempo diminuire la necessità di emigrazione: ai paesi d'emigrazione potrà così essere data la possibilità di aumentare le occasioni interne di lavoro con altrettanta diminuzione del bisogno di ricercare occupazione all'estero per i lavoratori che non possono trovare un impiego in patria; mentre i paesi d'immigrazione, spesso sprovvisti di mano d'opera ed anche di capitali, indispensabili l'una e gli altri per mettere in valore le loro risorse naturali o per sviluppare la loro produzione o quanto meno per procedere alla ricostruzione dell'apparato produttivo, potranno promuovere o aumentare la richiesta di lavoratori stranieri.

L'Italia dovrebbe al più presto sollevare nuovamente il problema e farsene promotrice nell'assise internazionale più adatta, cioè sia in seno all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che del problema migratorio ebbe ad occuparsi attivamente anche sotto l'aspetto economico, sia in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, non appena essa vi sarà stata ammessa.

L'iniziativa italiana sarebbe giustificata non solo dal fatto che essa è direttamente e considerevolmente interessata al problema migratorio, ma anche dalla circostanza che essa si trova ad essere il più importante paese d'emigrazione. Anche gli altri paesi e persino quelli per i quali il fenomeno migratorio non presenta che aspetti indiretti e secondari, dovrebbero essere interessati alla soluzione della situazione in cui si trovano 46 milioni di abitanti.

Ovviamente, la migliore distribuzione internazionale fra elementi demografici e produttivi ed il movimento internazionale delle persone che l'accompagnerà richiederanno un'organizzazione ed una disciplina a carattere internazionale, in modo da rendere tali movimenti razionali ed ordinati, onde tener conto degli interessi tanto dei paesi in causa quanto degli emigranti, e per non portar pregiudizio nè alle condizioni sociali nè al mer-

cato nazionale del lavoro dei vari paesi interessati. La disciplina internazionale del movimento migratorio ha, del resto, già avuto un inizio, modesto ma significativo, nel progetto di Convenzione votato alla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1939 sul reclutamento, il collocamento e le condizioni di vita dei lavoratori migranti. Tale Convenzione non è ancora entrata in vigore per mancanza delle necessarie ratifiche. Tuttavia l'Italia, riammessa recentemente in seno all'Organizzazione Internazionale del Lavoro dovrebbe sottoscrivere anche questo atto internazionale, in attesa che altri documenti del genere completino la disciplina di un fenomeno che tanto la concerne.

### B) Politica bilaterale

Ma indipendentemente dall'azione nel campo internazionale, dall'eventuale organizzazione e disciplina internazionali ed in attesa che una nuova coscienza di solidarietà porti a quella collaborazione che è unanimamente riconosciuta la sola efficace per la ricostruzione mondiale su basi solide e durature anche nel campo economico e sociale, in attesa quindi che anche il problema migratorio trovi in quella sede la soluzione adeguata ed indispensabile e che in tal modo le possibilità potenziali per una ripresa della circolazione internazionale delle persone diventino effettive e reali, la politica dell'Italia verso l'estero dovrà basarsi sulle intese bilaterali (1).

Solamente delle intese bilaterali potranno stabilire una diretta ed immediata collaborazione fra il nostro paese ed il paese d'immigrazione, collaborazione che permetta — fra altro — di conciliare i nostri interessi con quelli del paese verso il quale i nostri lavoratori potranno recarsi e si recheranno, di trovare nuovi sbocchi alla nostra emigrazione, di salvaguardare gli interessi dei migranti, di disciplinare (sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo) la domanda e l'offerta di lavoro, tenendo conto delle situazioni dei rispettivi mercati nazionali del lavoro, di stabilire le modalità del reclutamento, della selezione e del collocamento della mano d'opera, di fissare, sempre di comune accordo e per il benessere dei migranti che sono i principali soggetti del fenomeno, le condizioni di vita e di lavoro all'estero. Nè va dimenticato che solo mediante intese bilaterali l'Italia avrà la possibilità di estendere la sua azione di tutela e di protezione su coloro che vivono e lavorano in terra straniera e di assicurare loro il controllo e il rispetto delle pattuizioni intervenute. Del pari, nelle condizioni attuali di molti

---

(1) Sotto la denominazione generica di «Intese bilaterali» va compreso qualsiasi accordo di qualsiasi forma e natura che viene concluso fra i due paesi direttamente interessati, allo scopo di regolare il movimento migratorio che si stabilisce fra di essi.

paesi d'immigrazione, è solo con le intese bilaterali che si potranno stabilire delle norme e prescrivere delle modalità per le rimesse dei risparmi dei migranti in Italia.

E' ovvio che è impossibile stabilire in linea generale e aprioristica le regole che dovrebbero esser seguite per la conclusione di tali intese, soprattutto per quanto riguarda il loro contenuto, la loro natura e la loro forma. Talvolta si renderà necessaria la stipulazione di un vero trattato di lavoro; altre volte sarà sufficiente un accordo fra le due amministrazioni competenti o con enti ufficiali e privati, mentre in qualche caso basterà la semplice approvazione comune del contratto di lavoro da applicarsi per i lavoratori migranti. Tali intese possono assumere una fisionomia ed una natura differente in dipendenza delle relazioni politiche esistenti fra i due paesi, dei caratteri del movimento migratorio, dell'oggetto della disciplina e così via.

Comunque, giustamente osserva il Secco Suardo quando dice che, soprattutto quando la presenza del lavoratore in terra straniera « corrisponde ad una contingente convenienza... le eventuali intese devono essere... di natura molto più elastica che non un trattato. Devono realizzare, più che sul terreno politico molto impegnativo, in quello amministrativo dei rapporti sindacali, giorno per giorno variabili fra datore di lavoro e operaio. Il portare sul piano sindacale le eventuali divergenze di interesse nel campo del lavoro, fa loro perdere molto del loro significato politico e permette di regolarle molto più agevolmente » (1).

E' indubbio che una pratica in tal senso alleggerirebbe di molto il peso non indifferente delle autorità ufficiali preposte all'emigrazione, il cui compito è e sarà quanto mai esteso e complesso; tuttavia un controllo ed una sanzione da parte degli organi ufficiali saranno sempre necessari sia da parte nostra che da parte del paese d'immigrazione, non fosse altro che per rendere uniforme la politica rispettiva e per evitare contrasti e contraddizione, che soprattutto nei rapporti con l'estero devono essere evitati e che potrebbero nuocere agli interessi del paese.

La pratica delle intese bilaterali è stata, come si è visto, largamente seguita anche dall'Italia nel periodo intercorrente fra le due guerre mondiali. Il compito attuale e futuro consisterà quindi piuttosto nell'intensificare e nell'estendere una politica che si è già dimostrata così utile ed efficace.

Del resto, anche la politica delle intese bilaterali trova attualmente dei principî generali su cui basarsi in documenti internazionali. Questi atti, anche se non sempre impegnativi, hanno il valore pratico di indicare la via e le modalità per un coordinato movimento migratorio fra due paesi e per la sal-

---

(1) SECCO SUARDO D.: *Op. cit.*

vaguardia degli interessi di tutte le parti interessate. Infatti, alla Conferenza internazionale del lavoro del 1939, oltre alla già citata Convenzione, furono approvate due Raccomandazioni contenenti i principî essenziali e fondamentali ai quali le intese bilaterali fra i paesi interessati dovrebbero ispirarsi.

Tale politica, dunque, va intensificata nel senso anche di completarne le disposizioni per colmare quelle lacune che in passato si erano verificate. Esemplificando, si può citare in particolare la necessità di ottenere un più completo ed efficace controllo delle stipulazioni intervenute per le condizioni di vita e di lavoro dei nostri emigranti, la cui non osservanza fu spesso oggetto di contestazioni e proteste; le intese bilaterali dovrebbero poter prevedere le modalità di tale controllo per una efficace osservanza delle stipulazioni. Certamente un grande passo avanti ed un'enorme semplificazione nei rapporti bilaterali ufficiali si potrebbero ottenere se le associazioni sindacali, sia direttamente sia — meglio ancora — per tramite della loro organizzazione internazionale si accordassero nel riconoscere al lavoratore straniero l'appartenenza automatica ai sindacati del paese d'immigrazione. Con ciò non solo la partecipazione dello straniero alla legislazione sociale del paese d'immigrazione verrebbe automaticamente assicurata e la perfetta parità di condizioni di trattamento verrebbe garantita, ma si verrebbe anche a creare un controllo automatico sull'osservanza delle stipulazioni contrattuali, controllo che spesso non può essere eseguito se non da un organo del paese d'emigrazione, ciò che urterebbe — come del resto ha urtato — la suscettibilità del paese d'immigrazione, così geloso della sua sovranità. Il suggerimento fatto a suo tempo in occasione delle Conferenze sull'emigrazione e l'immigrazione per munire il lavoratore migrante di una tessera sindacale internazionale, raggiungerebbe l'obbiettivo predetto. Sembra che proprio in questi ultimi tempi esso abbia fatto dei progressi sensibili anche se circoscritti; alcuni paesi d'immigrazione vi hanno già dato la loro adesione, mentre altri sono rimasti decisamente contrari.

Per quanto riguarda l'estensione della politica delle intese bilaterali, queste ultime dovrebbero essere introdotte per ogni forma di espatrio e per il movimento migratorio e destinazione di qualsiasi paese. La politica fin qui attuata in pratica si era limitata al movimento emigratorio a destinazione di paesi continentali; essa dovrebbe quindi essere estesa anche all'emigrazione transoceanica.

Anzi, siccome in molti paesi d'immigrazione d'oltre mare le condizioni di vita e di lavoro sono del tutto differenti e spesso inferiori alle nostre, qualsiasi movimento di espatrio verso questi paesi dovrebbe aver luogo esclusivamente in base a precisi ac-

cordi intervenuti fra le rispettive autorità competenti. Tali intese dovrebbero stabilire non solo l'entità, la qualità, le modalità e le condizioni del movimento ma soprattutto le condizioni di vita e di lavoro per i migranti e le modalità del controllo sull'osservanza di tali stipulazioni.

Così pure, le intese bilaterali dovrebbero intervenire oltre che per le migrazioni a scopo di lavoro in senso stretto, anche per le migrazioni a scopo di popolamento e di colonizzazione. In questo campo specifico tali intese dovrebbero contenere, oltre alle normali stipulazioni, delle norme relative alle condizioni fatte ai coloni da parte delle imprese di colonizzazione e tutte le garanzie e cautele dal punto di vista economico, sociale, giuridico e sanitario che sono necessarie a salvaguardare gli interessi dei migranti stessi.

Naturalmente, qualora le intese bilaterali avessero anche per oggetto la stipulazione di contratti di lavoro, dovranno intervenire nelle trattative anche le organizzazioni professionali del nostro paese.

Ma, *last but not least*, è con le intese bilaterali che il nostro paese potrebbe effettivamente ed efficacemente valorizzare l'emigrazione, ottenere cioè, per gli emigranti le migliori condizioni di vita e di lavoro, la massima protezione e tutela in terra straniera e allo stesso tempo, ove possibile, conseguire quei vantaggi economici che gli dovrebbero derivare dal contributo che l'emigrazione, quale effettivo coefficiente di produzione, porta allo sviluppo economico e all'incremento produttivo del paese di immigrazione.

Perciò nelle trattative per la conclusione di tali intese bilaterali le nostre autorità competenti dovrebbero sempre tener presente la situazione in cui si trova l'Italia sul mercato internazionale del lavoro. Tale situazione, che ci dà il vantaggio di non avere importanti concorrenti, dovrebbe essere sfruttata al massimo per stabilire col paese d'immigrazione un terreno di piena e assoluta parità. Parità che dovrebbe portare, presto o tardi, al riconoscimento che alla nostra esportazione di mano d'opera debba esser riservato un trattamento speciale, corrispondente, cioè, al nostro effettivo contributo al potenziamento economico altrui. Tale trattamento potrebbe riferirsi a tutti gli oggetti di stipulazione bilaterale (salario, aggiunte speciali, vitto, alloggio, ecc.) in modo che il lavoratore che si espatria, cosciente della sua forza economica nel meccanismo produttivo, abbia condizioni di vita e di lavoro adeguate e decorose.

Ma allo stesso tempo e soprattutto, le trattative dovrebbero avere per oggetto i nostri interessi economici per ottenere dal paese straniero che sia in grado di darlo, in cambio della nostra forza di lavoro, un corrispettivo in natura che tanta importanza

assume per la nostra interna attività economica. Non si tratta affatto di considerare la nostra emigrazione come una merce da doversi contrattualmente scambiare con un'altra merce; si tratta di rendere il nostro contributo di lavoro all'estero un utile mezzo di scambio fra diversi coefficienti di produzione. In altri termini, si dovrebbe riprendere, intensificandola ed estendendola ove possibile, quella politica che nell'immediato precedente dopoguerra era stata seguita dal Commissariato Generale. E poichè il nostro paese ha essenzialmente bisogno di materie prime; il conseguimento di tale politica potrebbe dare all'emigrazione il grande merito di aver contribuito a sopperire ai bisogni essenziali del nostro apparato produttivo ed anche al nostro consumo. Tale politica potrebbe avere oggi maggior successo che non in passato, visto che il movimento migratorio oggi è maggiormente organizzato e che l'intervento dello Stato nel campo economico e sociale è attualmente molto più esteso.

Se con la nostra emigrazione potremo ottenere quelle materie prime di cui siamo privi e che tanto sono necessarie alla nostra vita economica, tale risultato potrà anche compensarci dal diminuito afflusso delle rimesse e potrà, comunque, recarci dei vantaggi economici non indifferenti oltre che vantaggi a carattere sociale (1).

Ma per poter seguire tale politica, per poter veramente offrire sul mercato internazionale del lavoro delle energie lavoratrici che costituiscano effettivamente una forza economica, è necessario da parte nostra che si possa accedere alle richieste di lavoro che ci vengono e ci verranno fatte dai paesi stranieri, è necessario, cioè, che la qualità della nostra emigrazione venga migliorata ed estesa; è questo uno dei compiti più importanti che spettano alle nostre autorità competenti e che verrà esaminato con maggiori dettagli nel paragrafo che segue.

## § 2 - *Problemi interni.*

I problemi che al nuovo Stato democratico italiano si affacciano in questa vigilia di ricostruzione materiale e spirituale del paese sono, per quanto riguarda l'emigrazione, quanto mai importanti e di urgente realizzazione, trattandosi di ricostruire un sistema solido ed efficiente, dopo il ripudio delle concezioni e delle tendenze antiemigratorie del fascismo.

I problemi da risolvere sono molteplici e la politica da perseguire in questo campo presenta aspetti multiformi, di natura giuridica, sociale, sanitaria, sindacale, economica e finanziaria, aspetti che vanno dalla giurisdizione speciale per gli emigranti

(1) Un buon passo innanzi in tale senso è stato fatto recentemente con l'accordo stipulato con il Belgio; si è stabilita, cioè, una specie di compensazione fra risparmi degli emigranti ed invio di carbone in Italia.

alla protezione igienica e sanitaria a bordo delle navi, dal reclutamento e dalla selezione degli emigranti alla repressione dell'emigrazione clandestina, dalla disciplina sui vettori alla politica degli espatri e così via. Nell'impossibilità di considerare tutti questi aspetti, l'esame si riferirà unicamente ad alcuni, che vengono ritenuti più importanti e di natura fondamentale per la politica italiana d'emigrazione, escludendo anche, per le ragioni già esposte in precedenza, la parte relativa alla tutela ed alla protezione dell'emigrante.

#### A) Politica degli espatri.

L'aspetto della politica interna italiana d'emigrazione che dev'essere rilevato per primo è quello relativo alla disciplina degli espatri.

E' evidente che nelle attuali condizioni del mercato internazionale del lavoro s'impone l'applicazione di una disciplina che controlli, da una parte, il reclutamento di lavoratori italiani per l'estero per opera di imprese o enti ufficiali stranieri e che regoli, dall'altra, gli espatri dei lavoratori italiani stessi.

Per quanto riguarda la politica degli espatri è evidente che, contrariamente a quanto avveniva con la politica emigratoria introdotta nel 1927 dal governo fascista, essa non deve basarsi su principî nazionalistici e mercantilistici e deve considerare alla stessa stregua tutte le forme di espatrio; l'emigrazione temporanea e stagionale e quella permanente devono, nel rinnovato clima di libertà conquistato dal nostro paese, essere trattate alla stessa stregua, senza che abbiano ad intervenire mal concepite ed anacronistiche considerazioni politiche.

Lo stesso può dirsi per quanto riguarda i vari paesi d'immigrazione. Distinguere aprioristicamente i paesi verso i quali gli espatri potrebbero aver luogo e quelli verso i quali l'emigrazione dovrebbe essere ostacolata o vietata non avrebbe alcun senso; la politica degli espatri deve ispirarsi unicamente agli interessi ed ai vantaggi che ne potrebbero derivare agli emigranti e perciò stesso al loro paese d'origine. E' evidente che l'emigrazione sarà diretta verso quei paesi nei quali la nostra mano d'opera potrà ottenere quelle condizioni di vita e di lavoro, quella protezione e quella tutela che devono esserle riconosciute come indispensabili. E' evidente che, per esempio, per la nostra emigrazione in Brasile, ove la politica d'immigrazione è nuovamente ispirata a grande libertà, ci devono venir assicurate, malgrado la recente legislazione sociale, condizioni di vita e di lavoro non inferiori a quelle di cui i nostri lavoratori godono in patria: il lavoratore italiano non può e non deve emigrare per sostituire i negri e avere per il suo lavoro e la sua vita delle condizioni economiche, morali e sociali inferiori a quelle che la

nostra legislazione sociale gli garantisce in Italia. Ma a ciò, come già detto, provvederà meglio la politica delle intese bilaterali. Dal punto di vista unilaterale, nessuna regola fissa e generale dovrebbe essere sancita per una tale discriminazione.

Però la nostra politica unilaterale dovrà, nell'interesse stesso degli emigranti, stabilire un regime di libertà controllata, regime che per corrispondere alle esigenze interne ed internazionali dovrà essere quanto mai elastico in modo da aumentare la libertà di espatrio quando vi siano possibilità e convenienza d'immigrazione e limitandola quando tali presupposti vengano a mancare. In altri termini, le nostre autorità non potranno disinteressarsi del fenomeno emigratorio e dovranno intervenire non tanto e non solo per proteggere con disposizioni restrittive la salute, la vita, le condizioni di viaggio, le condizioni di vita e di lavoro all'estero, quanto e soprattutto per disciplinare gli espatri, in modo che questi abbiano luogo solamente se ed in quanto gli emigranti avranno assicurato, ancor prima di lasciare la loro patria, un lavoro o un mezzo di sussistenza all'estero, o comunque la certezza di poter immigrare nel paese di destinazione. Tali principî non annullano la libertà d'emigrazione, in quanto il cittadino desideroso di espatriarsi dev'essere lasciato libero dal farlo; ma perchè egli possa emigrare, lo Stato deve accertarsi che egli possa anche immigrare e deve quindi dargli la possibilità di vivere e lavorare nel paese ove egli desidera recarsi.

Qualora si tratti di espatri di salariati, gli accertamenti e le garanzie necessarie non possono essere realizzati che in base ad un contratto di lavoro, sia esso individuale o collettivo, stipulato fra il lavoratore ed il rispettivo datore di lavoro. Per le altre categorie professionali (commercianti, artigiani, liberi professionisti) si dovrà poter documentare non solo il motivo del loro espatrio, ma anche la loro effettiva occupazione in terra straniera, soprattutto quando trattisi di un espatrio di lunga durata, e dimostrare l'autorizzazione di ammissione o di lavoro, qualora questa venisse richiesta da parte del paese d'immigrazione.

In caso d'emigrazione destinata ai lavori agricoli ed in particolare ai lavori di colonizzazione, qualora, quindi, l'espatrio avesse un carattere prevalentemente definitivo, il contratto di lavoro dovrebbe essere sostituito, se il rapporto d'impiego sarà differente, da un contratto di concessione, di affitto, di compra-vendita dei terreni. Tuttavia, dato il carattere particolare di questo genere d'emigrazione ed in considerazione anche dei probabili paesi di destinazione e delle condizioni di clima e di suolo, che possono avere delle ripercussioni dirette sulle condizioni di vita e di lavoro degli emigranti, sarà opportuno prescrivere delle disposizioni particolari che, al lume dell'espe-

rienza acquisita, diano anche altre garanzie al lavoratore che emigra. Indipendentemente dagli accordi bilaterali o plurilaterali che in questo campo dovrebbero essere stipulati, sembra opportuno che già la disciplina nazionale o unilaterale abbia a prescrivere, a somiglianza di quanto è stato fatto in passato da altri paesi d'emigrazione, delle disposizioni che salvaguardino meglio e più completamente gli interessi dei lavoratori e delle loro famiglie. Gli espatri dovrebbero, cioè, essere ammessi solamente se dai documenti richiesti risulterà che da parte della impresa di colonizzazione (sia essa privata o ufficiale, individuale o collettiva) vengono assicurate le misure necessarie per la protezione igienica e sanitaria degli emigranti, il rimpatrio obbligatorio in determinati casi, vengono stabilite tutte le disposizioni sui rapporti reciproci fra lavoratore e datore di lavoro o colono ed impresa di colonizzazione e vengono date tutte le garanzie morali, sociali, economiche e finanziarie che possono evitare all'emigrante qualsiasi perdita e qualsiasi rischio.

Più delicato è il problema connesso con l'espatrio della famiglia che intende accompagnare o raggiungere il lavoratore all'estero, nella presupposizione che anche la famiglia del lavoratore abbia la possibilità d'immigrare nel paese ove si reca o si è già recato il suo congiunto. Evidentemente, il problema non si pone neppure per quell'emigrazione — soprattutto agricola — per la quale il paese d'immigrazione ha interesse precisamente di avere dei nuclei famigliari per lo sviluppo produttivo nazionale. Resterà solo da salvaguardare al massimo gli interessi famigliari complessivi e da accertare che le condizioni di vita e di lavoro sono le più adeguate e le più soddisfacenti. Per gli altri espatri delle famiglie del lavoratore è da ricordare che essi contribuiscono a rallentare e spezzare definitivamente i legami fra l'espatriato e la madre patria ed a inaridire il flusso delle rimesse. Però delle disposizioni restrittive al riguardo intaccherebbero l'unità famigliare e sarebbero in contrasto col principio della libertà individuale. In caso di espatrio definitivo una politica restrittiva al riguardo sarebbe del tutto contraria ai principî elementari di giustizia e di morale, mentre l'inconveniente della contrazione delle rimesse sarebbe poco rilevante (come si è visto, tutti gli espatri definitivi sono congiunti con una progressiva contrazione delle rimesse); per gli espatri temporanei si dovrebbe lasciare all'organo investito della politica emigratoria la facoltà di decidere in ogni singolo caso, in base alla situazione famigliare ed alle condizioni di vita, cui la famiglia del lavoratore andrà incontro nel paese di destinazione.

Va infine rilevato che con la disciplina ed il controllo degli espatri si possono convenientemente accertare le condizioni di vita e di lavoro pattuite per gli emigranti e garantire a questi

quei benefici e quei vantaggi che, nel loro stesso interesse, il paese d'emigrazione ritiene eque e vantaggiose. Tale controllo si manifesta in pratica con l'approvazione dei contratti di lavoro da parte delle autorità ufficiali competenti in Italia o dei nostri organi diplomatici e consolari all'estero.

#### B) L'informazione degli emigranti.

Benchè molto tempo sia ormai trascorso dall'inizio della nuova politica emigratoria, si nota tuttora una carenza assoluta e generale degli organi competenti nel campo dell'informazione degli emigranti, sia nei riguardi della repressione delle informazioni tendenziose e fallaci, o addirittura fraudolente, sia in merito alla divulgazione ufficiale o ufficiosa di notizie esatte riguardanti l'emigrazione.

L'intervento degli organi competenti in questa materia con un'azione efficace nei due sensi predetti è divenuto urgente poichè, contrariamente alle disposizioni legislative che non risultano abrogate, sono posti in circolazione degli opuscoli e vengono diffuse artificiosamente delle notizie sulle possibilità di immigrazione e di lavoro in alcuni paesi stranieri, notizie che non corrispondono affatto alla verità e che sono di natura a trarre in inganno i lavoratori.

L'intervento degli organi competenti è altresì urgente per compiere un'opera positiva d'informazione, per diffondere cioè le reali ed effettive condizioni in cui attualmente si può manifestare l'emigrazione, per rendere edotti coloro che vorrebbero espatriarsi non solo sulle condizioni di vita e di lavoro esistenti nei singoli paesi che costituiscono la maggiore attrattiva, ma anche sulle possibilità, o meglio sulle impossibilità di trovare facile occupazione all'estero, sulle misure restrittive dei vari centri d'immigrazione, ecc.. Non basta che le autorità ufficiali emettano di tanto in tanto dei comunicati ufficiali che sono pubblicati dalla stampa (e non sempre da tutta); è necessario altresì che l'attività d'informazione sia più diffusa e più regolare. Solo in tal modo si potranno evitare superflue illusioni e le conseguenti disillusioni, solo così gli interessati potranno essere debitamente e completamente informati sugli ostacoli di varia natura che si frappongono ad un'emigrazione su vasta scala. Allo stesso tempo un'efficace e ben condotta diffusione di notizie esatte sui mercati esteri di lavoro, sulle condizioni di vita e di lavoro esistenti in ciascuno di essi e sulle prescrizioni ufficiali che regolano l'immigrazione, si potrà utilmente attenuare quella tendenza all'espatrio che si verifica attualmente in tutto il paese ed in tutti i ceti della popolazione e che impedisce al lavoratore — manuale o intellettuale — di volgere gli sguardi verso una

occupazione o verso la preparazione per un'occupazione che forse potrebbe trovare in patria. Tale diffusione, infine, non mancherebbe di avere delle ripercussioni benefiche anche sulla contrazione del movimento di espatrio clandestino, che in misura crescente si verifica a destinazione di molti paesi, anche transoceanici, ma che è diretto soprattutto verso i centri d'immigrazione limitrofi al nostro paese.

### C) L'istruzione degli emigranti.

E' già stato rilevato come dalla situazione attualmente esistente e presumibilmente futura del mercato internazionale del lavoro, risulta evidente la sempre maggiore richiesta di specialisti e di tecnici o semplicemente di lavoratori qualificati. Le conseguenze che ne derivano all'emigrazione italiana non sono determinate unicamente dal processo di industrializzazione nè solamente dal progresso della tecnica, ma anche dal fatto che l'emigrazione italiana dovrà, almeno in parte, sostituire, per le circostanze già ricordate, quella che precedentemente proveniva da altri paesi. Pertanto, per il nostro paese non si tratta soltanto di poter soddisfare delle richieste che sono e saranno determinate dal trasformarsi del mercato internazionale del lavoro, ma anche di sostituire quelle offerte che prima provenivano da altri, la cui fonte oggi si è inaridita.

Senonchè, nelle condizioni attuali del mercato interno del lavoro, l'Italia non solo non è in grado di far fronte qualitativamente alle richieste di mano d'opera qualificata o specializzata provenienti dall'estero, ma non è neppure capace di soddisfare i suoi bisogni interni per la sua attività economica nazionale.

Non è certo qui il caso di esaminare in dettaglio le cause che hanno determinato questo stato di cose, che del resto si manifesta in parte anche in alcuni paesi stranieri. Certo è che la frivolezza e la volubilità dei costumi, la facilità di immediati ed importanti guadagni realizzabili e realizzati senza cospicua fatica, il lungo periodo passato in servizio militare, lo stato di incertezza ed il processo di dissolvimento delle attitudini professionali e tecniche provocato da una lunga disoccupazione, sono altrettante cause che hanno determinato nell'individuo l'impossibilità o la mancanza di un desiderio per un suo addestramento in un dato mestiere, per un suo perfezionamento tecnico in una determinata specializzazione e più spesso ancora persino l'impossibilità di acquisire un mestiere o una professione qualsiasi. A queste ragioni si possono ancora aggiungere lo sviluppo particolarmente rapido nei perfezionamenti industriali e quello che brillantemente è stato definito come il « di-

vorzio fra educazione ed industria » per cui il sistema scolastico non ha finora saputo adattarsi alle nuove esigenze pratiche dell'industria.

Comunque sia, il problema dell'istruzione professionale, dell'addestramento tecnico e della rieducazione dei lavoratori richiede la massima attenzione da parte delle autorità competenti e la più rapida soluzione. Esso investe tutta l'economia del paese, in quanto le maestranze qualificate mancano persino per la normale attività interna del paese; si pensi che persino l'edilizia risente, ancor prima che l'opera di ricostruzione si sia iniziata su vasta scala, della mancanza di manò d'opera capace in misura sufficiente e dire che l'Italia è sempre stata in grado di fornire le maestranze edili a tutto il mondo!

Ma se il problema dell'istruzione e della rieducazione tecnica e professionale dev'esser risolto al più presto in linea generale, sul piano completo della nostra vita economica e sociale interna, esso riguarda anche l'emigrazione, per la quale esso assume dei caratteri particolari e per la quale sono necessari soluzioni e metodi di attuazione differenti.

Nel campo specifico dell'emigrazione, non si tratta più — come al tempo del Commissariato — d'istruire gli analfabeti, di dare la possibilità agli emigranti di essere ammessi nel paese di destinazione, di facilitare il loro collocamento all'estero e di vincere la concorrenza straniera. Il problema, oggi, consiste nel soddisfare la necessità, che già esiste e che ancor più si manifesterà in futuro, di accontentare le richieste che vengono e saranno avanzate per questa o quella categoria professionale, per questa o quella specializzazione; esso consiste essenzialmente nel migliorare al massimo la qualità della nostra emigrazione per poter effettivamente presentarci sul mercato internazionale del lavoro con un'offerta di lavoro capace, apprezzata e che permetta al nostro paese di ottenere, in sua vece, i vantaggi economici di cui abbiamo bisogno.

A rigore, si potrebbe ventilare anche la possibilità e l'opportunità d'inviare all'estero la mano d'opera non qualificata e non specializzata, date le impossibilità attuali di fornire delle maestranze qualificate e specializzate, e lasciare all'imprenditore o al paese d'immigrazione la cura ed il compito dell'addestramento e dell'istruzione tecnica. Tale sistema sarebbe forse più economico ma comporterebbe troppi inconvenienti d'ordine generale, sociale ed economico, che sono tanto evidenti da non richiedere particolari delucidazioni. Soprattutto esso urterebbe contro tutta la politica di valorizzazione dell'emigrazione ed impedirebbe al nostro paese di conseguire quei risultati e quei vantaggi economici che solo un'emigrazione qualificata potrà più facilmente procurarci.

Perciò, se l'Italia intende seguire una politica d'emigrazione, con la quale essa si proponga di ottenere tali vantaggi, è assolutamente necessario che si proceda senza indugio ad un'accurata ed approfondita istruzione tecnica e professionale, non solo per trasformare semplici manovali, terrazzieri, braccianti in agricoltori esperti delle colture particolari delle contrade più impervie, dei climi più ingrati o in operai qualificati per le attività industriali di tutti i rami, ma anche per procedere ad un addestramento più perfetto e più completo degli operai già qualificati, onde renderne degli specialisti o dei tecnici.

Non si tratta di procedere ad un'istruzione tecnica generica, ad un addestramento professionale generale, ma di promuovere un miglioramento proprio per quelle maestranze, proprio per quegli impieghi per i quali l'estero potrà richiedere nostri lavoratori. Potrà darsi che per un determinato mestiere l'addestramento tecnico, l'istruzione o la rieducazione professionale non sia necessaria per l'economia interna, mentre sarà richiesta per la nostra emigrazione; si tratterà quindi di procedere all'istruzione ed all'addestramento in un determinato numero e genere di mestieri che possono anche non interessare l'attività produttiva interna.

Di qui la necessità che l'istruzione professionale per l'emigrazione venga staccata da quella generale per l'incremento del livello delle capacità professionali di tutti i lavoratori per i bisogni generali dell'economia interna e venga affidata all'organo preposto all'attività connessa con l'emigrazione. Difatti solamente tale organo sarà in grado di conoscere, attraverso le informazioni sui mercati stranieri del lavoro che regolarmente gli pervengono e gli perverranno, la necessità di questo o di quel paese per questa o quella categoria professionale e di poter far dare, nelle migliori condizioni e nel tempo più rapido consentito dalle necessità tecniche dell'insegnamento, le qualifiche necessarie a coloro che desiderano espatriarsi.

Data, però, l'urgenza di risolvere questo problema e data la sua importanza che potrebbe definirsi addirittura vitale per l'avvenire della nostra emigrazione, si rendono necessarie delle misure piuttosto rapide ed energiche.

In particolare si dovrebbero aprire al più presto delle scuole professionali, di perfezionamento e di addestramento in alcuni mestieri particolarmente richiesti dall'estero e che non si possono trovare fra le maestranze desiderose di espatriarsi. Contemporaneamente si dovrebbero istituire — come fece il Commissariato — dei corsi per creare un personale insegnante sufficientemente numeroso e ben istruito, in quanto non sempre vi sono le persone capaci di dare l'insegnamento e l'istruzione, soprattutto quando si tratta di addestramento in determinati mestieri o specializzazioni.

L'attività delle autorità ufficiali dovrebbe e potrebbe utilmente essere affiancata da quella di società private, associazioni mutualistiche, di assistenza, ecc.; iniziative del genere si sono già manifestate.

L'istituzione di corsi d'istruzione tecnica e professionale è congiunta, però, con la soluzione del problema della possibilità per i lavoratori di frequentarli. Se si tratta di disoccupati che percepiscono i relativi sussidi, si dovrebbe condizionare il versamento di tali indennità all'obbligo di frequentare i corsi; altrimenti sarà necessario versare ai disoccupati dei sussidi speciali a condizione che i lavoratori li frequentino. In quest'ultimo caso le autorità competenti dovranno promuovere un finanziamento adeguato che permetta ai lavoratori di frequentare i corsi d'istruzione ed a questi ultimi di ottenere i desiderati risultati.

L'istruzione tecnica e professionale degli emigranti dovrebbe essere accompagnata da un insegnamento generale dato a chi desidera espatriarsi. Tale insegnamento ha lo scopo preciso di facilitare all'emigrante il suo soggiorno in terra straniera ed il suo adattamento nel nuovo ambiente. L'insegnamento generico già efficacemente introdotto dal Commissariato dovrebbe essere ora ripreso e comprenderà dei corsi di lingua straniera, nozioni elementari di geografia fisica ed economica, di legislazione sociale, d'igiene, di economia ecc. Così si completeranno anche le nozioni che l'emigrante ha acquisito con l'istruzione elementare.

#### D) L'organizzazione dei servizi dell'emigrazione.

Nella tornata della Camera dei Deputati del 27 novembre 1900, il Ministro degli Affari Esteri Visconti Venosta in occasione della discussione sulla legge che prevedeva la riorganizzazione dei servizi dell'emigrazione poneva la seguente domanda: « E' preferibile che questi servizi rimangano come ora, divisi in tanti Ministeri che li trattano con criteri diversi, con criteri spesso contraddittori oppure è preferibile che siano concentrati in un ufficio solo che tratti con un giudizio unico e con un unico criterio, che non sia quello dell'interesse pubblico oggi e dei vantaggi della marina domani, ma che sia il criterio costante della difesa degli emigranti? Io credo che porre la questione in questi termini equivalga a risolverla ».

E nella relazione al progetto della stessa legge, presentato dagli onorevoli Luzzatti e Pantano si può leggere: « Non è già che i Ministeri dell'Interno, della Marina, del Commercio, del Tesoro, non debbano avere la loro azione nelle correnti degli emigranti; ma è necessario che un pensiero nuovo tutte queste le domini, il quale non tragga la sua ragione esclusiva nè dalla polizia, nè dalla tutela della marina mercantile, nè dalla sola

difesa degli interessi economici, e senza trascurare nessuno di questi elementi, che avranno la loro voce nel Commissario, consideri gli emigranti come il fiore di nostra gente infelice e come sementi che dal ventilabro della patria si diffondono nei paesi stranieri e lontani a fecondare imprese che ci onorano e domandano l'aiuto, il vigilante e amoroso sguardo di quel ministro degli affari esteri, a cui tocca di rappresentare il decoro e la fortuna d'Italia fuori d'Italia ».

Benchè per molti versi la situazione attuale sia sensibilmente differente da quella di circa mezzo secolo fa, nondimeno si è creduto opportuno riportare questi brani, poichè attualmente si discute nuovamente sulla questione della creazione di un organo unico incaricato di trattare tutti i problemi relativi all'emigrazione.

Le opinioni sono molto discordi, soprattutto quelle più autorevoli, circa la necessità e l'opportunità o meno di riesumare il vecchio Commissariato Generale per l'Emigrazione. A nostro avviso, nella situazione attuale, per ragioni interne e per ragioni esterne, il ripristino del Commissariato Generale per l'Emigrazione o la creazione di un nuovo organo del genere è non solo necessario, ma addirittura urgente.

Tanto gli aspetti internazionali quanto quelli interni del problema dell'emigrazione, problema così multiforme e complesso, richiedono un coordinamento e un accentramento di direttive che solo la costituzione di un organo speciale, unico, apolitico e dotato di larga autonomia può essere in grado di fornire.

Anche se, attualmente, i compiti relativi all'emigrazione sono principalmente suddivisi fra il Ministero del Lavoro e il Ministero degli Affari Esteri (Direzione generale per gli italiani all'estero) e se nella politica d'emigrazione l'intervento del Ministero del Lavoro e delle associazioni sindacali è limitato agli aspetti sociali che — come è stato rilevato — assumono oggi e tendono sempre più ad assumere una parte di minore importanza rispetto ai problemi di natura economica o politica, una collaborazione fra vari enti è sempre resa difficile e lenta da pesi ed ostacoli burocratici, mentre le differenze di valutazione che si possono verificare sulla situazione economica, sociale e politica dei singoli paesi stranieri, e sul mercato internazionale del lavoro, potrebbero, proprio al momento di prendere delle decisioni, provocare dei contrasti e delle difficoltà nell'adozione di misure particolari o di un atteggiamento a carattere più generale (1). Soprattutto nei

(1) Quanto è recentemente avvenuto con gli emigranti a destinazione del Belgio non fa che confermare la necessità e l'urgenza della costituzione di tale organo unico. La molteplicità degli organi (occupati a tanti altri problemi importanti) impedisce ad ognuno di fare per l'emigrazione anche lo stretto necessario.

rapporti con l'estero, nei contatti con i vari paesi d'immigrazione, verso i quali la nostra politica d'emigrazione dovrà assumere quei caratteri e quell'importanza che sono stati messi, già in rilievo, sarà necessaria un'azione delicata e complessa, nella quale ogni duplicità d'intervento potrebbe riuscire nociva non solo al prestigio ma anche e soprattutto agli interessi del paese e potrebbe compromettere il conseguimento degli obbiettivi desiderati. E mentre tale unicità d'azione darà anche maggiore autorità all'ente che tratta con i paesi stranieri, essa corrisponderà meglio alla pratica seguita dai paesi d'immigrazione, i quali hanno anch'essi generalmente adottato il sistema di accentrare tutti i servizi relativi ai loro problemi rispettivi in un unico organo.

Di qui anche la necessità che l'organo unico per l'emigrazione sia eminentemente un organo tecnico ed estraneo alle fluttuazioni e alle rivalità politiche interne. Ciò dimostra anche che, l'emigrazione avendo dei legami e dei rapporti così stretti con la politica estera, tale organo unico dovrà esser posto alle dirette dipendenze del Ministro per gli Affari Esteri.

Inoltre, tanto per quanto riguarda i rapporti con i paesi d'immigrazione, quanto nella risoluzione dei più importanti problemi interni dell'emigrazione, l'attività delle nostre autorità deve spesso manifestarsi con una certa elasticità e molta rapidità che solo un organo unico e tecnico sarà in grado di assicurare. Solo un organo unico sarà, poi, in grado di coordinare strettamente e costantemente gli aspetti internazionali ed interni del problema, coordinamento così essenziale per la natura stessa del movimento migratorio.

Senza voler avere la pretesa di stabilire un elenco completo di tutti i compiti che dovrebbero essere assegnati a tale organo unico, è evidente che — come risulta già dall'esposizione fin qui fatta — esso dovrà occuparsi e sovrintendere a tutto quanto riguarda il fenomeno migratorio. Così, relativamente ai problemi internazionali, esso dovrà svolgere la politica intesa a promuovere ed a ricercare nuove possibilità di sbocco alla nostra emigrazione, procedere alla conclusione delle intese bilaterali o quanto meno al coordinamento ed alla sanzione di quelle che potrebbero essere stipulate da organi non ufficiali. Nel campo interno esso dovrà assicurare, in primo luogo, l'applicazione della legislazione sull'emigrazione, incaricarsi dell'informazione, della preparazione e dell'istruzione dei lavoratori, per le ragioni sopra esposte. Esso potrà dare, al riguardo, le necessarie direttive e prendere le opportune misure.

Evidentemente l'accentramento di tutta l'attività multiforme e complessa che si riferisce all'emigrazione in un or-

gano unico e autonomo non va inteso nel senso di sopprimere qualsiasi collaborazione con gli altri enti che al fenomeno sono direttamente o indirettamente interessati. Anzi, tale collaborazione è più che mai necessaria ed opportuna, ma essa dev'essere realizzata ancora nella fase preparatoria, al momento, cioè, in cui l'atteggiamento da assumere o la politica da adottare o le misure da prendere sono allo studio e dovranno ancora essere stabilite e precisate.

Di qui la necessità e l'opportunità di affiancare l'organo unico con potere deliberativo e esecutivo da un Consiglio consultivo per l'emigrazione. In tale Consiglio consultivo i vari interessi, i vari enti e soprattutto le associazioni professionali dei lavoratori dovranno essere equamente rappresentanti per far sentire la loro voce, per far valere i loro diritti e tutelare i loro interessi. E siamo anche noi d'accordo con il suggerimento dell'On. Jacini, il quale prospetta l'opportunità di creare « in seno al Consiglio e designato da esso un piccolo comitato consultivo che vigilerebbe sull'osservanza delle direttive di massima, segnate dal Consiglio o dal Parlamento » (1).

Particolarmente importante dovrà essere la collaborazione fra l'organo unico preposto all'emigrazione e l'organo incaricato del collocamento della mano d'opera all'interno del paese, per quanto riguarda il reclutamento e la selezione dei nostri lavoratori per l'estero.

Il problema del collocamento della mano d'opera e la disciplina del mercato interno del lavoro è ancora oggetto di studio e la sua organizzazione non è ancora compiuta; comunque, il reclutamento dei lavoratori per l'estero come non potrà essere lasciato interamente nelle mani dell'organo che disciplinerà l'offerta e la domanda di lavoro all'interno, così non potrà neppure essere affidato unicamente all'organo preposto alla soluzione dei vari problemi connessi con l'emigrazione. Si renderà quindi necessaria una stretta collaborazione che sarà tanto più facile e tanto più rapida ed efficace, quanto meno numerosi saranno gli organi che vi parteciperanno.

Che l'organo preposto all'emigrazione debba intervenire nelle operazioni di reclutamento e soprattutto di selezione dei lavoratori per l'estero, è richiesto dall'indirizzo stesso della nostra politica d'emigrazione più volte ricordato. Per il conseguimento dei fini economici di tale politica e per l'elevazione del livello qualitativo della nostra emigrazione, è indispensabile che le capacità professionali dei singoli emigranti

---

(1) JACINI S.: *Op. cit.*

corrispondano effettivamente alle richieste provenienti dall'estero. L'accertamento di tale corrispondenza non può esser fatto, logicamente, che dall'organo preposto all'emigrazione, poichè esso deve poter esserne garante di fronte agli imprenditori ed ai paesi stranieri; solo tale organo potrebbe, se necessario, prendere quelle disposizioni che si renderanno indispensabili in seguito ad eventuali manchevolezze, potrebbe evitare eventuali abusi ed agire con la massima imparzialità nell'interesse generale del paese di fronte all'estero.

Come per il passato, l'organo ufficiale dovrebbe essere coadiuvato da organi periferici da lui dipendenti sia all'interno del paese sia nei più importanti centri d'immigrazione, per assistere, consigliare e tutelare con maggiore efficacia gli interessi di coloro che intendono emigrare e di coloro che già si trovano all'estero.

In merito al funzionamento di tale organo si pone anche il problema dei mezzi finanziari e dell'autonomia di cui esso dovrebbe godere e si suggerisce da alcuni il ripristino del Fondo per l'Emigrazione che aveva, in passato, fornito molte disponibilità finanziarie per le spese incontrate dai vari servizi del Commissariato ed aveva, anzi, un bilancio attivo. Senonchè, è opportuno ricordare che quando nel 1901 vennero istituiti il Commissariato ed il Fondo per l'Emigrazione, si era ricorsi a questo espediente in seguito alle precarie condizioni in cui si trovavano allora le finanze statali, e che con tale sistema le spese per l'emigrazione venivano alimentate anche dagli interessati stessi, i quali vi contribuivano con le tasse sui loro passaporti. Non è fuori posto, quindi, chiedersi se non sia preferibile, per evidenti ragioni di equità e di giustizia sociale, far gravare gli oneri derivanti dall'organo speciale per l'emigrazione su tutta la collettività e comprendere le spese per i servizi rispettivi nel bilancio generale dello Stato, ciò che, nelle attuali condizioni, non rappresenterebbe un aggravio particolarmente sensibile o eccessivo per le finanze pubbliche, e che corrisponderebbe meglio alle funzioni che lo Stato stesso è chiamato ad assolvere anche in questo campo.

Va infine rilevato che per una più efficace e migliore organizzazione dell'emigrazione e in particolare per intensificare l'opera di assistenza, di tutela, di preparazione e d'istruzione degli emigranti, l'attività dell'organo ufficiale, così all'interno come all'estero, dovrebbe essere affiancata da quella di società, enti, associazioni private di assistenza e di aiuto agli emigranti. Questi enti privati possono più facil-

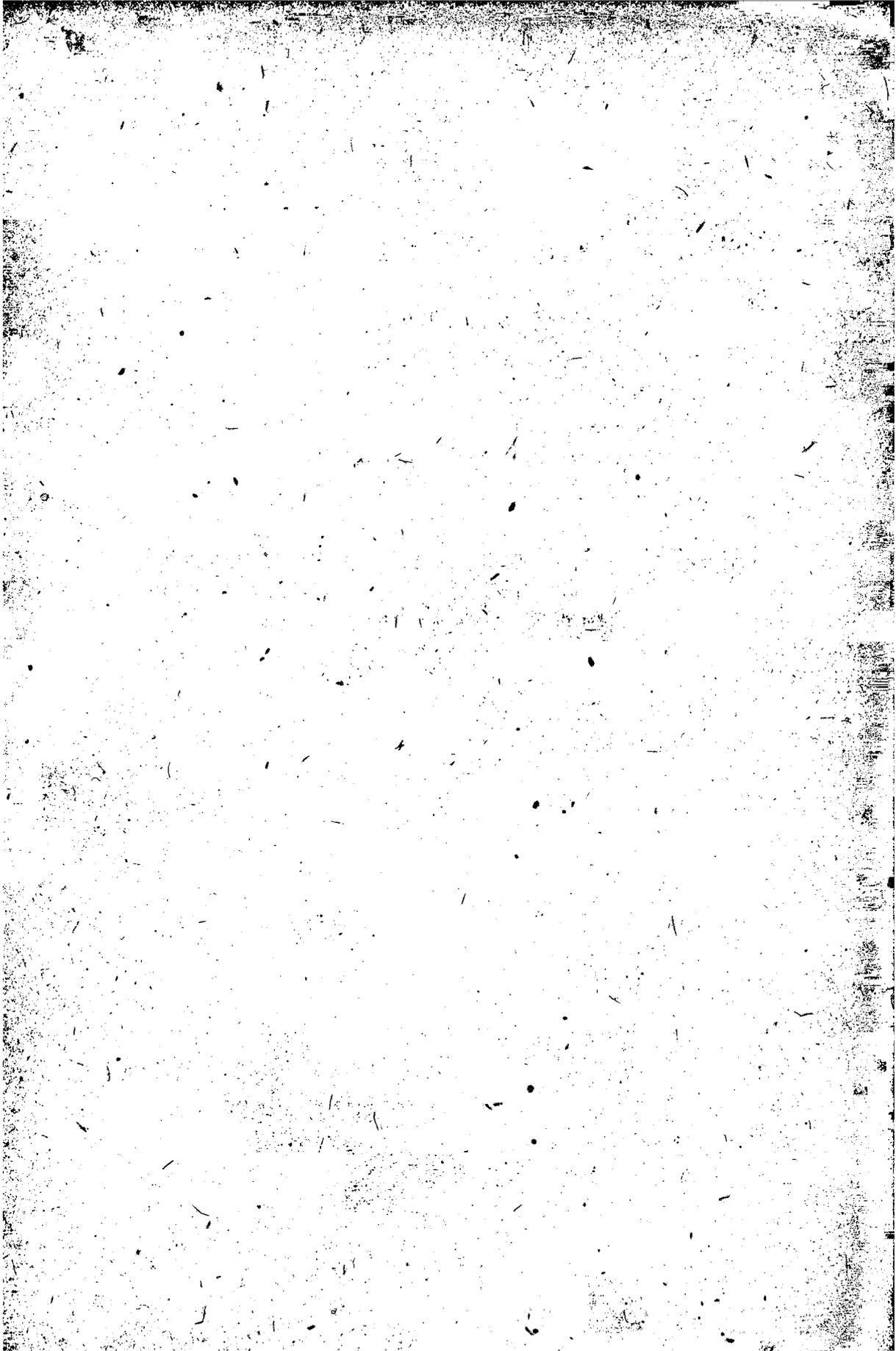
mente che non gli organi ufficiali mettersi in contatto diretto, ed in certo modo intimo, con coloro che desiderano espatriarsi o che già sono all'estero; essi possono, con maggior facilità ed efficacia, dare delle indicazioni precise, dei suggerimenti e dei consigli, che sono di grande utilità e di grande aiuto per gli emigranti che devono superare non poche difficoltà nel loro adattamento in terra straniera.

## INDICE

<i>Premessa</i> . . . . .	Pag. 311
CAP. I - L'evoluzione nella politica e nella disciplina dell'emigrazione italiana . . . . .	» 313
§ 1 - L'emigrazione italiana fino alla prima guerra mondiale . . . . .	» 314
§ 2 - L'emigrazione italiana durante il periodo fra le due guerre . . . . .	» 318
CAP. II - Il mercato internazionale del lavoro e le sue ripercussioni sull'emigrazione italiana. . . . .	» 336
§ 1 - L'Italia e il mercato internazionale del lavoro . . . . .	» 336
§ 2 - Nuove caratteristiche dell'emigrazione italiana . . . . .	» 350
CAP. III - Problemi dell'emigrazione italiana . . . . .	» 356
§ 1 - <i>Problemi internazionali</i> - Politica internazionale . . . . .	» 361
Politica bilaterale . . . . .	» 364
§ 2 - <i>Problemi interni</i> . . . . .	» 368
Politica degli espatri . . . . .	» 369
L'informazione degli emigranti . . . . .	» 372
L'istruzione degli emigranti . . . . .	» 373
L'organizzazione dei servizi dell'emigrazione . . . . .	» 376

Dott. BRUNO ROSSI RAGAZZI

REDDITI E CONSUMI DELLA POPOLAZIONE  
ITALIANA NEGLI ANNI '44-'46 E CONFRONTO  
COL PERIODO PREBELLICO



# I

## IL REDDITO

*1. Il reddito dell'Italia nel 1938 — 2. Le valutazioni del reddito nei periodi di forti perturbazioni economiche e monetarie — 3. Criteri di valutazione del reddito della popolazione italiana negli anni 1944 e 1945 — 4. Il reddito reale dell'Italia in detti anni — 5. La partecipazione dei diversi settori economici alla formazione del reddito collettivo — 6. L'entità della contrazione del reddito in confronto al 1938 — 7. Conclusioni*

1. L'ultima e più analitica valutazione del reddito del nostro paese è stata eseguita, con riferimento al 1938, dal Vinci (1). Secondo i calcoli di questo Autore — che ha tenuto anche conto dei risultati raggiunti in precedenti valutazioni (2) — in detto anno il reddito dell'Italia ammontava a 116 miliardi e 580 milioni di lire.

---

(1) F. VINCI: *Il reddito del nostro Paese nel 1938*, « Rivista Italiana di Scienze Economiche », gennaio-febbraio 1943; *Il reddito degli italiani alla vigilia della guerra attuale*, « L'industria », agosto 1943. Le cifre riportate nel testo risultano, nei riguardi del reddito commerciale, lievemente modificate, nei confronti di quelle esposte dal Vinci in conseguenza dell'utilizzazione di ulteriori e più precisi dati sul censimento industriale e commerciale. Si veda in proposito: B. ROSSI RAGAZZI: *Il reddito dell'attività commerciale*, Roma, 1945.

(2) B. BARBERI: *Il reddito privato degli italiani nel 1936 e confronto col 1938*, « Economia italiana », aprile 1938. — A. DEGLI ESPINOSA: *Il reddito e la ricchezza degli italiani nel 1936-37*, « Economia », maggio-agosto 1939. — A. DE VITA: *Il reddito nazionale dell'Italia*, « La vita economica italiana », II trimestre 1939. — C. COSCIANI: *Recenti indagini sui redditi degli italiani*, « Economia », febbraio 1940.

La partecipazione dei diversi settori economici alla formazione di tale reddito era la seguente:

*Reddito dell'Italia nel 1938*

CATEGORIE DI REDDITO	Reddito (in milioni di lire)	Percentuale
Reddito agrario, forestale e zootecnico . . . . .	43.100	36,4
Reddito industriale . . . . .	40.040	33,8
Reddito commerciale . . . . .	10.340	8,7
Reddito edilizio . . . . .	6.700	5,7
Reddito professionale e di altre attività personali	18.200	15,4
Costo netto dell'attività bancaria . . . . .	— 1.800	—
<i>Reddito complessivo</i> . . . . .	120.180	100,0

In conformità della nota fisionomia economica dell'Italia, il 36,4 per cento del reddito era prodotto dall'attività agricola; il 33,8 per cento dall'attività industriale; l'8,7 per cento dall'attività commerciale ed il 5,7 per cento dall'attività edilizia. Le professioni libere e le altre attività personali partecipavano alla formazione del reddito collettivo nella misura del 15,5 per cento.

La detrazione di 1 miliardo ed 800 milioni dal reddito prodotto nei diversi settori di attività economica, quale costo netto dell'attività bancaria, trova giustificazione nel fatto che tra i redditi delle aziende appartenenti ai detti settori sono stati compresi — senza tener conto però delle spese e degli ammortamenti su di essi gravanti — anche gli interessi passivi prodotti con fondi raccolti e prestati dalle banche.

Il valore relativamente esiguo del reddito commerciale in confronto a quello agricolo ed industriale, è da attribuirsi:

a) in generale, alla struttura economica del nostro paese nel quale si verifica, come è noto, una grande diffusione della economia naturale rispetto a quella di scambio, nell'attività agricola e dell'artigianato, nell'attività industriale;

b) in particolare, nei riguardi del periodo di tempo considerato, alla profonda caduta degli scambi commerciali con l'estero, di cui è nota la stretta connessione con il movimento commerciale interno, ed alla diffusione di talune forme associative per le importazioni e le esportazioni, il commercio all'ingrosso ecc., che hanno avuto particolare diffusione negli ultimi anni precedenti la seconda guerra mondiale e che hanno ridotto l'entità del commercio all'ingrosso raccogliendolo in organismi di più vaste ed evidenti proporzioni.

Non si deve, infine, dimenticare che una certa parte, sia pure non rilevante del commercio all'ingrosso e dell'attività intermediatrice in genere, viene direttamente esercitata dalle

aziende produttrici, presso le quali risulta quasi completamente polverizzata e di impossibile accertamento statistico.

La distribuzione del reddito fra i diversi fattori della produzione era, nel 1938, la seguente:

*Reddito dell'Italia nel 1938*

CATEGORIE DI REDDITO	Reddito di lavoro	Reddito di capitale	Totale
Reddito agrario, forestale e zootecnico . . . . .	24.136	18.964	43.100
Reddito industriale . . . . .	24.140	15.900	40.040
Reddito commerciale . . . . .	6.784	3.556	10.340
Reddito edilizio . . . . .	—	6.700	6.700
Reddito profess. e di altre attività personali . . . . .	18.200	—	18.200
Costo netto dell'attività bancaria . . . . .	— 1.800	—	— 1.800
TOTALE . . . . .	75.060	45.120	120.180

Per la corretta interpretazione dei dati contenuti nella precedente tabella è necessario tener presente che nel reddito edilizio è compresa una parte, sia pure modesta, di reddito da lavoro, mentre tanto nel reddito professionale e di altre attività personali quanto nel costo netto dell'attività bancaria sono comprese quote, anch'esse però poco rilevanti, di reddito di capitale e di reddito d'impresa.

Con questi avvertimenti e nella ipotesi che, in buona misura, gli errori contrari si compensino, può rilevarsi che, prima della guerra, i redditi di lavoro costituivano in Italia il 61,2 % del reddito complessivo mentre il 38,8 di tale reddito era costituito da redditi di capitale e redditi di impresa.

2. L'aggiornamento ad anni più recenti delle valutazioni del reddito prodotto nel nostro Paese ed il confronto col periodo prebellico può rivestire particolare importanza ove si riesca ad isolare il fenomeno dalle numerose altre circostanze concomitanti capaci di togliere ogni significato ai risultati ottenuti.

E' noto, infatti, che nelle condizioni economiche della guerra e dell'immediato dopoguerra, le valutazioni del reddito presentano gravissime difficoltà, non solo per la penuria di dati statistici che suole caratterizzare detti periodi, ma anche perchè molte delle ipotesi che stanno alla base di tali valutazioni possono ritenersi rispondenti al vero soltanto quando l'organismo economico e finanziario della nazione si trova in condizioni di approssimativo equilibrio (1).

(1) C. GINI: *La guerra e la ricchezza nazionale*, «Economia», luglio-agosto 1924, 192, I, e *La determinazione del reddito e della ricchezza delle nazioni nel dopoguerra e il loro confronto col periodo prebellico*, XIX sessione dell'Istituto Internazionale di Statistica, Tokio, 1930.

Particolari difficoltà derivano dalle caratteristiche, che nei suddetti periodi, riveste l'attività finanziaria statale (2); dal moltiplicarsi dei segni monetari e del conseguente mutato potere di acquisto della moneta; nonché della peculiare dinamica di taluni prezzi e della loro molteplicità per uno stesso bene.

Sempre durante tali periodi, inoltre, siccome si è costretti ad utilizzare scorte di ogni natura, a procrastinare riparazioni e manutenzioni, a forzare rendimenti trascurando l'usura dei beni strumentali, a vendere all'estero titoli ed averi, può risultare arduo, in non pochi casi, distinguere fra reddito vero e proprio e consumo di capitale.

La procrastinazione di riparazioni e di manutenzioni, e l'esaltazione dei rendimenti, provocando l'usura dei beni, determinano una forte contrazione anche nei confronti della durata del bene stesso. Per conseguenza, affinché in tali periodi il reddito possa determinarsi con criteri omogenei rispetto ai periodi normali, sarebbe necessario gravare con adatti coefficienti di anormalità i redditi lordi. Il reddito netto, per conseguenza, verrebbe ad abbassarsi notevolmente determinando a seconda delle diverse attività flessi più o meno accentuati che porrebbero in evidenza la parte virtuale dei consumi precedenti, gravanti, ai fini degli accertamenti reali, su di un prossimo futuro.

Molte difficoltà possono però essere superate se, anziché procedere al calcolo di redditi monetari — la cui valutazione, del resto, è sempre soggettiva — si conviene di calcolare il *reddito reale in beni e servizi a prezzi costanti*, facendo riferimento ad un periodo nel quale il valore della moneta abbia un contenuto ben determinato.

Seguendo tale metodo, oltre a semplificare notevolmente i criteri di valutazione, si possono conseguire risultati ed instaurare confronti sulla cui importanza è superfluo indugiare.

(2) F. COPPOLA D'ANNA: *Reddito nazionale e valore monetario del prodotto nazionale*, « Atti della VII Riunione della Società Italiana di statistica », Roma, 1945. — C. COSCIANI: *Effetti dell'attività finanziaria sulla valutazione del reddito nazionale*, « Studi di statistica demografica ed economica », Città di Castello, 1944. — J. R. HICKS: *Public finance in the national income*, « The Review of Economic Studies », febbraio 1939. — C. COLM: *Public Revenue and public expenditure in National Income*, « Conference on research in Income and Wealth. Studies in Income and Wealth », New York, 1937. — E. LINDHAL: *National Income of Sweden, 1861-1930*, Londra, 1937. — M. A. COLIN CLARK: *National Income and Outlay*, Macmillan, Londra, 1938. — H. MOELLER: *Staatswirtschaftliche Problematik in der Volkseinkommensberechnung*, « Finanzarchiv », B, 9, H. 2, 1942. — H. N. BISCHOFF: *Zur Problematik der Volkseinkommensrechnung und ihrer Anwendung*, « Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung », N. F. 16, Jahrgang, 1941-42, Heft 3, 4, Dezember 1942. — O. PFLEIDERER: *Das Erkenntnisziel der Volkseinkommensstatistik*, « Bank Archiv », 15 luglio 1942. — P. JOSTOCK: *Reform der deutschen Volkseinkommensberechnung?*, « Bank Archiv », 1° settembre 1942. — I. B. DERKSEN: *International übersicht über die Methoden der Berechnung des Volkseinkommens*, « Weltwirtschaftliches Archiv », September 1951.

3. Tenendo presenti le suddette considerazioni e prendendo a base dei calcoli i risultati ottenuti dal Vinci nei riguardi del 1938, abbiamo eseguito la valutazione del reddito reale dell'Italia negli anni 1944 e 1945 ai prezzi del 1938 e cioè in lire con potere di acquisto uguale a quello cui si riferiscono i risultati ottenuti dal Vinci.

L'adozione per il 1944 e per il 1945 dello stesso sistema di prezzi vigente nel 1938, fa sì che il nostro calcolo assuma il carattere di una valutazione delle variazioni quantitative del reddito reale dell'Italia in detti anni nei confronti del 1938, prescindendo completamente dalla considerazione dei cosiddetti redditi monetari.

Per eseguire tale valutazione, abbiamo profittato di ogni dato o notizia atta a fornire una misura delle variazioni subite, nei due anni che ci interessano in confronto al 1938, dalla produzione agricola ed industriale, nonché dell'attività commerciale, edilizia, professionale, ecc.

Per quanto si riferisce all'agricoltura, si è tenuto conto dei dati relativi ai raccolti delle campagne 1943-'44 e 1944-'45 rilevati dall'Istituto Centrale di Statistica.

Per l'industria si sono utilizzati dati analitici sulla produzione di energia elettrica e sulla sua erogazione per uso industriale, nonché notizie dirette sulla produzione dei più importanti stabilimenti industriali che si ritiene possano raffigurare approssimativamente, ciascuno nel proprio campo, l'andamento della produzione complessiva.

Per il commercio si è considerata, da un lato, la contrazione di attività connessa con la quasi completa interruzione del commercio con l'estero e con la diminuita entità della produzione agricola ed industriale e, dall'altro, tutta quella complessa attività di affari e di vendite che ha preso, in questi ultimi tempi, la ben nota estensione e che va sotto il nome generico di borsa nera.

Per le case di abitazione si è tenuto presente l'ammontare assoluto e relativo dei vani da considerarsi perduti ai fini dell'abitabilità (1) nonché, per il 1945, della esigua quota di riparazioni eseguite.

Nei riguardi delle professioni libere e delle altre attività personali, infine, si è tenuto conto, oltre che delle variazioni intervenute nel numero degli impiegati dello Stato e degli altri Enti pubblici, anche della contrazione generale del ritmo degli affari.

---

(1) B. BARBERI: *Le condizioni della popolazione italiana nei riguardi delle case di abitazione*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1945.

4. Questi e numerosi altri dati statistici postici a disposizione dall'Istituto Centrale di Statistica e dal Ministero della Ricostruzione ci hanno permesso di eseguire la valutazione del reddito reale del nostro Paese negli anni 1944 e 1945. La frammentarietà o l'insufficienza di una parte del materiale statistico utilizzato, oltre a non averci consentito di determinare, sia pure in via approssimativa, la distribuzione del reddito fra i vari fattori della produzione, ci ha anche costretti, in taluni casi, a calcoli congetturali per cui la suddetta valutazione assume ovviamente carattere approssimativo. Riteniamo comunque che, in base ai dati statistici di cui si può oggi disporre, non sia assolutamente possibile fare di più.

I risultati ottenuti sono esposti nella seguente tabella assieme ai dati relativi al reddito dell'Italia del 1938. Poichè — come si è detto — anche il reddito da noi calcolato relativamente agli anni 1944 e 1945 è espresso in lire con potere di acquisto 1938, i dati riguardanti i singoli anni considerati sono fra loro perfettamente comparabili.

Una prima causa della forte contrazione subita dal reddito reale del nostro Paese in questi ultimi anni deve, naturalmente, essere ricercata nella decurtazione del patrimonio nazionale per effetto della guerra. Non si possiedono ancora dati definitivi sull'entità di tale decurtazione; in linea di larga approssimazione e sulla base delle numerose rilevazioni compiute al riguardo può, tuttavia, stimarsi che l'ammontare delle distruzioni e dei danneggiamenti direttamente subiti dal patrimonio nazionale, per cause di guerra o connesse con la guerra, ammonti a circa 150 miliardi di lire ai prezzi del 1938 (1) e cioè al 20 per cento del patrimonio prebellico.

A questa causa debbono aggiungersi: per l'agricoltura le particolarmente avverse condizioni climatiche di questi ultimi anni nonchè l'impoverimento dei terreni a seguito delle diminuite concimazioni, dell'eccessivo sfruttamento di alcune colture e delle irregolari rotazioni; per le altre attività la scarsità di materie prime e di mezzi di lavorazione, la disorganizzazione dei trasporti e delle relazioni economiche, il minor rendimento del lavoro, la diminuita efficienza del macchinario sottoposto a maggior usura per cause di guerra e non sufficientemente rinnovato, ecc.

5. Avendo riguardo alla partecipazione dei vari settori economici alla formazione del reddito collettivo, merita particolare attenzione la fortissima diminuzione che si riscontra nell'importanza relativa del reddito industriale il quale nel 1938 rappresentava il 33,8 per cento del reddito complessivo, mentre nel

(1) M. RUINI: *Le cifre della ricostruzione*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1945.

**Reddito reale dell'Italia**

(in milioni di lire con potere di acquisto 1938)

CATEGORIE DI REDDITO	1938		1944		1945	
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
<i>Reddito agrario forestale e zootecnico</i> . . . . .	43.100	36,4	33.600	39,7	28.000	39,9
Reddito da lavoro manuale . . . . .	20.688					
Reddito da lavoro amministrativo . . . . .	3.448					
Reddito da capitale di esercizio . . . . .	6.034					
Reddito fondiario . . . . .	12.930					
<i>Reddito industriale</i> . . . . .	40.040	33,8	24.700	29,1	13.700	19,5
Reddito da lavoro manuale . . . . .	14.240					
Reddito da lavoro amministrativo . . . . .	5.200					
Reddito degli artigiani senza dipendenti . . . . .	4.700					
Reddito del capitale e dell'impresa . . . . .	15.900					
<i>Reddito commerciale</i> . . . . .	10.340	8,7	8.500	9,8	9.300	13,2
Reddito del lavoro salariato e stipendiato . . . . .	2.723					
Reddito da lavoro del proprietario e dei familiari coadiuvanti . . . . .	3.180					
Reddito del commercio ambulante . . . . .	883					
Reddito del capitale e dell'impresa . . . . .	5.554					
<i>Reddito edilizio</i> . . . . .	6.700	5,7	5.400	6,4	5.700	8,1
<i>Reddito professionale e di altre attività personali</i> . . . . .	18.200	15,4	12.700	15,0	13.500	19,3
Professioni ed arti libere . . . . .	3.300					
Amministrazione privata e culto . . . . .	500					
Servigi domestici retribuiti . . . . .	2.010					
Pubblica amministrazione . . . . .	12.390					
<i>Costo netto dell'attività bancaria</i> . . . . .	-1.800	—	-1.800	—	-1.800	—
<i>Reddito prodotto in complesso</i> . . . . .	116.580	100,0	82.900	100,0	68.400	100,0

1944 e nel 1945, non raggiungeva, rispettivamente, che il 29,1 per cento ed il 19,5 per cento del totale.

Mentre nel 1938 il reddito industriale era quasi uguale, a quello agricolo, nel 1945 esso non ne rappresentava che il 50 per cento circa.

Questa profonda caduta del reddito derivante dall'attività industriale ha, naturalmente, fatto aumentare l'importanza relativa di tutte le altre fonti del reddito collettivo. Così, ad esempio, il reddito agricolo, forestale e zootecnico è salito dal 36,4 per cento nel 1938 al 39,9 per cento nel 1945 e quello commerciale dall'8,7 per cento nel 1938 al 13,2 per cento nel 1945.

E' forse opportuno osservare che tali proporzioni, rappresentanti la partecipazione delle singole categorie di attività economica alla formazione del reddito complessivo, varierebbero notevolmente se dai termini reali si volesse e potesse passare a quelli monetari, in conseguenza della assai diversa dinamica subita dai prezzi, dei diversi beni e servizi e della maggiore o minore vischiosità che essi presentano nell'adeguarsi al mutato potere di acquisto della moneta e dei molti altri elementi, obiettivi e subiettivi, che — soprattutto nei periodi di eccessiva instabilità monetaria — agiscono sul livello relativo dei prezzi.

Tali percentuali, in altre parole, come pure le valutazioni alle quali si riferiscono, risentono l'influenza del metodo di eliminazione adottato per renderle fra loro confrontabili e cioè del sistema di prezzi costanti prescelto nell'eseguire le diverse valutazioni.

6. Il particolare sistema di valutazione del reddito, calcolato, nei diversi anni considerati, a prezzi costanti e quindi in termini proporzionali al volume fisico dei beni e dei servizi di consumo e di investimento che costituiscono le componenti reali del reddito stesso, permette di calcolare le *variazioni quantitative* del reddito reale del nostro paese.

*Indice delle variazioni quantitative del reddito dell'Italia  
in confronto al 1938*

CATEGORIE DI REDDITO	1938	1944	1945
Reddito agrario, forestale e zootecnico	100	77,9	65,1
Reddito industriale	100	61,1	33,9
Reddito commerciale	100	80,3	89,9
Reddito edilizio	100	80,6	85,0
Reddito professionale e di altre attività personali	100	69,8	74,2
TOTALE	100	71,1	58,7

Se, dall'esame dell'importanza delle varie fonti che concorrono alla formazione del reddito complessivo, si passa cioè a considerare l'entità della contrazione subita dai vari tipi di reddito, si nota che le più forti decurtazioni sono quelle subite dal reddito industriale passato da 40 miliardi circa nel 1938 a 13 miliardi e 600 milioni nel 1945 con una riduzione di oltre il 66 % e dal reddito agricolo che nello stesso periodo di tempo è sceso da 43 a 28 miliardi con una diminuzione, pertanto, del 34,9 %.

Le maggiori contrazioni di reddito reale hanno cioè inciso in maggiore misura sui più importanti settori della nostra attrezzatura economica.

In complesso, dal 1938 al 1944, il reddito reale dell'Italia ha subito una decurtazione del 28,9 % passando da 116 miliardi e 580 milioni a 82 miliardi e 900 milioni di lire. Tale decurtazione — soprattutto a cagione della sfavorevole campagna agricola e della fortissima contrazione della attività industriale — è ancora aumentata nel 1945. In tale anno, infatti, il reddito reale del nostro Paese non ha raggiunto che i 68 miliardi e 400 milioni di lire con una contrazione, pertanto, del 41,30% rispetto al 1938.

7. Come si è già accennato in precedenza, dai primi dati statistici — ancora incompleti — sui danni di guerra sofferti dall'Italia, risulta che l'ammontare delle distruzioni e dei danneggiamenti direttamente subiti dal patrimonio nazionale per cause di guerra o connesse con la guerra può valutarsi — ad esclusione dei danni alle persone — pari a circa 150 miliardi di lire ai prezzi del 1938. Tale distruzione di patrimonio rappresenta, quindi, il 128,7 % del reddito dell'Italia in tempi normali ed il 220 % del reddito attuale.

Cifre, queste, come quelle che riguardano la decurtazione del reddito reale, veramente impressionanti che nella loro cruda realtà mettono in evidenza, meglio di qualsiasi discorso retorico, fatti di eccezionale gravità.

Molti anni di duro lavoro e di rinnovate restrizioni saranno necessari per poter ricostruire il patrimonio e per poter riportare il reddito al livello prebellico; ed a tali risultati non si potrà giungere se non dilazionando e graduando i sacrifici nel tempo con un preciso programma di ricostruzione e ricorrendo a prestiti ed investimenti stranieri a lungo termine, oggi indispensabili per la ripresa della nostra economia.

## II

### I CONSUMI

1. Il valore dei consumi della popolazione italiana nel 1938 — 2. La valutazione dei consumi negli anni 1944 e 1945 ai prezzi del 1938 — 3. La contrazione dei consumi in confronto all'anteguerra — 4. La distribuzione della spesa tra i vari capitoli di consumo — 5. Qualche considerazione sui consumi della popolazione italiana. Confronti con l'estero

1. Nella già ricordata indagine sul reddito dell'Italia nel 1938, il Vinci valutava il consumo complessivo della nostra popolazione in 109,1 miliardi di lire.

La distribuzione della spesa globale tra i vari capitoli di consumo era la seguente:

Consumi della popolazione italiana nel 1938

CATEGORIE DI CONSUMI	Spesa (milioni di lire)	Percentuale
Alimentazione . . . . .	61.500	56,4
Vestiario, arredamento, ecc. . . . .	15.200	13,9
Abitazione, luce, riscaldamento . . . . .	10.600	9,7
Trasporti e comunicazioni . . . . .	7.400	6,8
Spese varie e oneri fiscali . . . . .	14.400	13,2
TOTALE . . . . .	109.100	100,0

Il 56,4 per cento della spesa complessiva — e cioè 61 miliardi e 500 milioni di lire — era costituito dalla spesa per l'alimentazione, determinata in base al calcolo delle disponibilità alimentari della nostra popolazione (1), mentre le spese per il vestiario e l'arredamento rappresentavano il 13,9 per cento e quelle per l'abitazione, luce e riscaldamento il 9,7 per cento del totale. I trasporti e le comunicazioni incidavano sul bilancio della collettività nella misura del 6,8 per cento, mentre l'ulteriore 13,2 per cento era coperto dalle spese varie e dagli oneri fiscali.

L'assai alta percentuale di spesa assorbita dai consumi alimentari in confronto a quelle riguardanti gli altri capitoli di spesa, metteva in evidenza per il 1938 un tenore medio di vita della nostra popolazione alquanto modesto, forse contenuto dalle già precarie condizioni economiche del periodo.

(1) B. BARBERI: *Il reddito privato degli italiani nel 1936*, «L'economia italiana», aprile 1938; id. id. — *Il valore monetario dei consumi alimentari ed il reddito della popolazione italiana*, «Economia», maggio-giugno 1943. Si veda anche: G. STAGNITTA: *Sulle valutazioni del reddito italiano*, «Rivista Italiana di scienze economiche», 1945.

2. Anche nei riguardi dei consumi della popolazione italiana cercheremo di eseguire una valutazione relativa agli anni 1944 e 1945. Analogamente a quanto abbiamo fatto nei riguardi del reddito prodotto eseguiremo tale calcolo in base ai prezzi vigenti nel 1938. I risultati ai quali perverremo, saranno, in tal modo, perfettamente comparabili sia con quelli ottenuti dal Vinci nei confronti del 1938, sia con quelli relativi al reddito prodotto che abbiamo calcolato nella prima parte di questo lavoro.

L'assunzione di un sistema di prezzi costanti, tanto per il 1938 quanto per gli altri due anni da noi considerati, conferirà naturalmente al nostro calcolo il carattere di una valutazione delle variazioni quantitative dei consumi della popolazione italiana in detto anno in confronto al 1938.

Per il calcolo del valore dei consumi alimentari negli anni 1944 e 1945 ci siamo valse della nota indagine del Barberi sulle disponibilità alimentari della popolazione italiana recentemente aggiornata a tutto il 1942 (2), nonché di ulteriori dati raccolti ed elaborati sia dall'Istituto Centrale di Statistica che da privati studiosi (3).

Tale calcolo è stato eseguito in base alle quantità di derrate alimentari disponibili per l'alimentazione umana — previa detrazione per alcune di esse di percentuali variabili fra il 5 ed il 25 % a titolo di cali, sfridi, ecc. — ai prezzi al minuto correnti nel 1938, fuorchè per la parte consumata direttamente dai produttori la quale non è gravata dai servizi di distribuzione e deve pertanto essere valutata secondo i prezzi all'ingrosso.

In base a tali criteri abbiamo ottenuto che, ai prezzi del 1938, il valore complessivo dei consumi alimentari della popolazione italiana ammontava a 47 miliardi e 900 milioni nel 1944 ed a 48 miliardi e 100 milioni nel 1945.

Nei riguardi della spesa per l'abitazione, al reddito netto dei proprietari di casa, pari a 5 miliardi e 400 milioni nel 1944 ed a 5 miliardi e 700 milioni nel 1945, corrisponde — tenuto conto della presunzione legale per cui il reddito netto dei fabbricati è fissato deducendo dalla rendita lorda dei medesimi, a titolo di riparazione, manutenzione, ecc., un terzo della rendita stessa — una spesa rispettivamente di L. 8.100 e di 8.150 milioni di lire.

Questi risultati possono essere ulteriormente accresciuti sino a 9 miliardi e 100 milioni e 9 miliardi e 400 milioni per

---

(2) B. BARBERI: *Le disponibilità alimentari della popolazione italiana dal 1910 al 1942*, « Bollettino Mensile di Statistica », febbraio 1946.

(3) E. BOMPARD: *Panorama alimentare italiano* - Relazione dattiloscritta. — P. ALBERTARIO: *Aspetti apparenti e reali dell'odierna situazione alimentare*, « Socialismo », anno II, n. 1-2, Roma, 1946.

tenere conto delle spese per il riscaldamento e per l'illuminazione.

E' quasi superfluo ricordare che nel valutare il reddito dei proprietari di casa si era naturalmente tenuto conto dei 2,4 milioni di stanze perdute agli effetti dell'abitabilità in conseguenza della guerra e, per il 1945, del numero — purtroppo esiguo — di vani rimessi in efficienza.

Quanto alle altre spese, oltre ad alcune notizie dirette riguardanti i consumi di alcuni generi di abbigliamento (1), l'attività dei pubblici spettacoli e di alcuni mezzi di trasporto, i servizi domestici retribuiti, ecc., abbiamo tratto preziosa indicazione dai risultati di una dettagliata indagine sui bilanci di un gruppo omogeneo di famiglie operaie dal 1938 al 1945: bilanci che abbiamo ricalcolato, nei riguardi della spesa monetaria, in base ai prezzi del 1938.

In tali bilanci, nel 1944 la spesa per l'alimentazione rappresentava il 66,9 % del totale e quella per l'abitazione il 12,6 %, mentre nel 1945 le dette percentuali ammontavano rispettivamente, al 65,4% ed al 12,6%.

3. La distribuzione, sia in valore assoluto che in percentuale del valore complessivo dei consumi della popolazione italiana negli anni 1944 e 1945, in confronto al 1938, è contenuta nella seguente tabella.

*Consumi della popolazione italiana*  
(in milioni di lire con potere di acquisto 1938)

CATEGORIE DI CONSUMI	1938		1944		1945	
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
Alimentazione . . . . .	61.500	56,4	47.900	66,9	48.100	65,4
Vestiario, arredamento, ecc. . . . .	15.200	13,9	4.600	6,3	5.100	6,8
Abitazione, luce, riscaldam. . . . .	10.600	9,7	9.100	12,6	9.400	12,6
Trasporti e comunicazioni . . . . .	7.400	6,8	2.900	4,2	3.700	5,0
Spese varie e oneri fiscali . . . . .	14.400	13,2	7.200	10,0	7.500	10,2
TOTALE . . . . .	109.100	100,0	71.700	100,0	73.800	100,0

Dal 1938 ai due anni da noi considerati, il valore globale dei consumi della popolazione italiana, in lire con potere di acquisto costante, è passato da 109 miliardi e 100 milioni di lire a 71 miliardi e 700 milioni nel 1944 ed a 73 miliardi ed 800 milioni nel 1945 con una riduzione, pertanto, del 34,3 per cento nel primo anno e del 32,4 per cento nel secondo.

(1) MINISTERO DELLA RICOSTRUZIONE - *Notizie sulla diminuzione nel consumo di manufatti di lana e di cotone e di calzature della popolazione civile verificatesi in Italia nel decennio 1935-1944*. Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1945.

Il particolare sistema di valutazione a prezzi costanti seguito nei riguardi dei singoli anni considerati, fornisce apprezzabili elementi per giudicare le variazioni quantitative dei consumi globali della nostra popolazione.

*Indice dei consumi quantitativi della popolazione italiana  
in confronto del 1938*

CATEGORIE DI CONSUMO	1938	1944	1945
Alimentazione . . . . .	100	77,9	78,5
Vestitiario, arredamento, ecc. . . . .	100	30,2	33,5
Abitazione, luce, riscaldamento . . . . .	100	85,8	88,6
Trasporti, comunicazioni, ecc. . . . .	100	39,2	50,0
Spese varie ed oneri fiscali . . . . .	100	50,0	52,1
TOTALE . . . . .	100	65,7	67,6

In confronto all'anteguerra, nel bilancio della popolazione italiana, le più forti diminuzioni quantitative si riscontrano nei riguardi dei generi di abbigliamento e di arredamento scesi rispettivamente, nel 1944 e nel 1945, al 30,2 ed al 33,5 % del livello toccato nel 1938 e dei trasporti il cui indice è sceso a 39,2 nel 1944 ed a 50 nel 1945.

Le diminuzioni meno sensibili, invece, si notano, come era logico attendersi, nei riguardi dei bisogni fondamentali e meno facilmente comprimibili: la casa e l'alimentazione. Nei riguardi dell'abitazione che comprende anche i consumi relativi all'illuminazione ed al riscaldamento — l'indice è sceso a 85,8 nel 1944 ed a 88,6 nel 1945; mentre nei confronti dell'alimentazione le quantità consumate in detti anni rappresentano rispettivamente il 77,9 ed il 78,5 % del consumo accertato nel 1938.

4. Se dall'esame del valore assoluto delle spese e delle sue variazioni nel tempo si passa a considerare la ripartizione della spesa complessiva tra i vari capitoli di consumo, può notarsi che dal 1938 ai due anni da noi considerati la percentuale assorbita dall'alimentazione è aumentata dal 56,4 al 66,9 nel 1944 ed al 65,4 nel 1945.

In incremento risulta pure la quota di spesa destinata all'abitazione, luce e riscaldamento passata dal 9,7 % nel 1938 al 12,6 % sia nel 1944 che nel 1945, mentre è diminuita la partecipazione di tutti gli altri capitoli di consumo: del vestiario ed arredamento passato dal 13,9 al 6,3 ed al 6,8 %; dei trasporti passati dal 6,8 al 4,2 ed al 5 % e delle spese varie scese dal 13,2 al 10 ed al 10,2 % rispettivamente nel 1944 e nel 1945.

Nell'interpretare queste cifre si deve naturalmente tenere presente che — come già si disse nei riguardi della partecipazione dei vari settori economici alla formazione del reddito — anche sulla distribuzione della spesa fra i vari capitoli di consumo esercita notevole influenza il sistema di valutazione adottato e che tale distribuzione sarebbe assai diversa ove la valutazione dei consumi fosse stata eseguita ai prezzi correnti nei singoli anni considerati anzichè costantemente ai prezzi del 1938 (1), in conseguenza della particolare dinamica subita dalle singole categorie di prezzi e della loro diversa velocità di adeguamento al mutato potere di acquisto della moneta.

Così, ad esempio, la percentuale di spesa coperta dall'alimentazione sarebbe risultata alquanto più alta in conseguenza della più vibrata dinamica subita dai prezzi dei generi alimentari, mentre assai più bassa si sarebbe dimostrata l'incidenza della spesa per l'abitazione e per i trasporti a causa del blocco dei fitti e del moderato aumento dei prezzi dei servizi pubblici.

5. Abbiamo già avuto occasione di accennare come la ripartizione dei consumi tra le varie voci che compongono il bilancio di quella grande famiglia costituita dalla popolazione italiana mettesse già in evidenza, anche nel 1938, un assai modesto tenore di vita medio della nostra popolazione, chiaramente rispecchiato dall'ammontare della spesa alimentare in relazione a quella per l'abitazione, per il vestiario e per le altre categorie di spese. E' infatti noto, che, tanto nei riguardi di singole famiglie quanto nei confronti di intere collettività, la proporzione della spesa sostenuta per l'alimentazione (notoriamente altissima in corrispondenza ai redditi più bassi) va scemando col crescere del reddito.

Nel 1938, come già si è detto, per il complesso della popolazione italiana, i consumi alimentari rappresentavano il 56,4 per cento della spesa complessiva.

Questa già precaria situazione del tenore di vita della nostra popolazione in tempi normali, è sensibilmente peggiorata sin dai primi anni di guerra sino a divenire eccezionalmente grave durante il 1944 e il 1945, anni nei quali l'incidenza delle spese alimentari ha raggiunto il 67 per cento del totale ai prezzi del 1938 e si sarebbe certamente avvicinata al 70 per cento se si fosse tenuto conto dei prezzi correnti negli anni considerati.

(1) Può essere interessante notare che nei bilanci di famiglie operaie ricordate nel testo, la distribuzione percentuale della spesa tra i vari capitoli di consumo ai prezzi correnti rispettivamente negli anni 1944 e 1945 era la seguente: Alimentazione 68,3, 68,1; Vestiario e arredamento 14,3, 16,4; Abitazione, luce e riscaldamento 6,2, 3,6; Trasporti e comunicazioni 2,4, 2,6; Spese varie e oneri fiscali 8,8, 9,3.

Per potere convenientemente apprezzare il significato di questi risultati, è sufficiente ricordare che in Germania, secondo una indagine sui bilanci di circa 2.000 famiglie operaie eseguita nel 1927-28, la spesa per l'alimentazione risultò compresa tra il 41 per cento per gli operai più agiati ed il 44 per cento per i più poveri e che in Olanda, nel 1935-36, analoghe ricerche sui conti della spesa di 598 famiglie misero in evidenza una spesa media per l'alimentazione del 28,7 per cento della spesa totale; percentuale che si elevava al 43,7 per cento per le famiglie più povere (1).

Ancora più interessante è il confronto fra i risultati da noi ottenuti e quelli che si possono rilevare da una corrispondente indagine ufficiale relativa alla popolazione inglese (2).

La spesa annua complessiva di detta popolazione — ammontante a 5.410 milioni di sterline nel 1938, a 4.395 milioni nel 1944 ed a 4.582 milioni nel 1945 — si ripartiva fra le varie categorie di consumo nella seguente misura:

*Consumi della popolazione inglese*  
(in milioni di lire sterline con potere di acquisto 1945)

CATEGORIE DI CONSUMI	1938		1944		1945	
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
Alimentazione	2.185	40.5	1.953	44.0	1.963	42.9
Vestiario, arredamento, ecc.	1.252	22.8	617	14.0	661	14.4
Abitazione, luce, riscaldamento	607	11.2	601	13.7	580	12.7
Trasporti e comunicazioni	296	5.5	204	4.6	245	5.3
Spese varie e oneri fiscali	1.092	20.2	1.040	23.7	1.135	24.7
<b>TOTALE</b>	<b>5.410</b>	<b>100.0</b>	<b>4.395</b>	<b>100.0</b>	<b>4.582</b>	<b>100.0</b>

Le cifre contenute nella tabella sopra riportata sono calcolate, per i singoli anni considerati, ai prezzi vigenti nel 1945 e risultano pertanto espresse in lire sterline aventi lo stesso potere di acquisto. Esse, pur riferendosi ad un sistema di prezzi non esattamente confrontabile con quello adottato nei calcoli relativi all'Italia e pur mettendo in evidenza un certo abbassamento del tenore di vita medio della popolazione inglese in conseguenza della guerra, sono ben lontane dal poter essere paragonate a quelle riguardanti il nostro Paese. E si noti che, se anche per l'Italia si fossero adottati i prezzi del 1945 anziché quelli prebellici, il confronto avrebbe messo in evidenza uno squilibrio ancora più grave fra le condizioni medie di vita delle

(1) P. LUZZATTO FEGIZ: *Il reddito nazionale dell'Italia*, «Atti della XXVI Riunione della Società Italiana per il Progresso delle Scienze», Vol. V, fasc. III, maggio 1938.

(2) *Analisi delle sorgenti del finanziamento di guerra e stima del reddito e delle spese nazionali negli anni 1938-1945*. Relazione parlamentare, Londra, 1946. — CHAMPERNOWN: *Income and expenditure of the United Kingdom 1938-1945*. «Bulletin of the Oxford University, Institute of Statistics», Vol. VIII, n. 5, may 1946.

due popolazioni. Nel 1944 e nel 1945 l'incidenza delle spese alimentari della popolazione inglese sull'intero bilancio dei consumi civili era ancora notevolmente inferiore al 45 per cento ed assai al disotto, quindi, di quel 56,4 per cento che per la nostra popolazione rappresentava, in tempi normali, la spesa assorbita dal capitolo alimentazione. Che dire poi degli altissimi livelli — 67/70 per cento — cui è salita, nel nostro Paese, l'incidenza di tale spesa in questi ultimi anni?

E' nel quadro di questa dura realtà che debbono essere considerati i risultati ottenuti dal Barberi in un recente studio sulle disponibilità alimentari della popolazione italiana (1): risultati dai quali emerge chiaramente come le condizioni alimentari del Paese siano cadute ad un livello che, sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo, non ha forse riscontro in alcun periodo della storia economica italiana e come larghi strati della nostra popolazione siano da lungo tempo sottoposti a disagi che hanno veramente superato ogni limite prevedibile ed abbiano ormai toccato il fondo della capacità di resistenza dell'organismo umano ai prolungati effetti di un'alimentazione sotto ogni riguardo deficitaria.

### III

#### IL RISPARMIO

1. *Esportazione netta di reddito e risparmio nel 1938*
- 2. *Considerazioni sulla valutazione del risparmio o del disinvestimento reale negli anni 1944 e 1945* —
3. *Il risparmio reale e le esportazioni tedesche di reddito nel 1944* —
4. *L'eccedenza di consumo nel 1945* —
5. *Conclusioni. Le possibilità di incremento del reddito reale nei prossimi anni.*

1. La differenza fra reddito e consumo rappresenta il risparmio o il disinvestimento netto della collettività nel periodo di tempo considerato, tenuto però conto del fatto che non tutto il reddito prodotto viene goduto sul territorio nazionale e che la collettività in esame può anche usufruire di redditi conseguiti all'estero.

Per passare dal reddito prodotto al reddito goduto si debbono, infatti, considerare: da un lato i beni ed i servizi importati gratuitamente nel paese o ad esso accreditati da altri paesi e, dall'altro, i beni ed i servizi esportati gratuitamente

---

(1) B. BARBERI: *Le disponibilità alimentari della popolazione italiana dal 1910 al 1942*, op. cit.

dal detto paese o da esso accreditati ad altri paesi. Questo movimento di redditi con l'estero deve, naturalmente, essere calcolato al netto delle quote consumate ed investite nei luoghi di produzione ed escludere i rimborsi totali o parziali di crediti all'estero che sono disinvestimenti di capitale e non trasferimenti di reddito.

Non si hanno al riguardo, nel nostro Paese, dati molto sicuri. E' però noto che nel 1938 la politica economica seguita da molti paesi aveva sensibilmente e generalmente diminuiti i rapporti di debito e di credito internazionali e che per l'Italia in particolare le cosiddette partite invisibili della bilancia dei pagamenti ed i conti di compensazione, per effetto della politica autarchica, si erano fortemente ridotte per cui la bilancia commerciale era assai vicina al pareggio. In detto anno, pertanto, il saldo fra redditi entrati e redditi usciti era assai tenue.

Considerando che i 2 miliardi e 225 milioni di eccedenza delle nostre esportazioni verso le colonie sulle importazioni da esse erano in buona parte dovute a forniture militari — e quindi gravavano sul reddito prodotto nel Paese — e tenendo conto che nella parte finanziaria dei conti di compensazione si rilevava un totale di 308 milioni di lire pagate all'estero e di 550 milioni di lire riscosse, il Vinci valutava il reddito goduto dalla collettività nazionale nel 1938 inferiore di 2 miliardi e 500 milioni al reddito prodotto.

Confermavano questa valutazione i 700 milioni di maggiori crediti all'estero utilizzati dal nostro Paese in quell'anno, che all'interesse del 5 per cento avrebbero dato un'onere di soli 35 milioni; gli 80 milioni rimessi all'estero per interessi ed ammortamenti su obbligazioni e titoli vari, nonchè le altre partite più o meno chiare, ma nell'insieme di non grande entità, di cui dava notizia la Relazione annuale della Banca dei Regolamenti internazionali (1).

Nel 1938, quindi, la differenza fra i 116 miliardi e 600 milioni di reddito prodotto ed i 109 miliardi e 100 milioni rappresentanti l'ammontare dei consumi della popolazione civile era costituito: per 2 miliardi e mezzo da esportazione netta di reddito diretta soprattutto verso le nostre colonie e, per i restanti 5 miliardi da risparmio di nuova formazione realizzato dai singoli soggetti economici.

In detto anno nel nostro paese si verificava, di conseguenza, un flusso di nuovi investimenti pari al 4,5 per cento del reddito goduto.

---

(1) BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI - *Dodicesima relazione annuale*. Basilea, 1942.

2. Il confronto fra reddito prodotto ed ammontare dei consumi al fine di determinare l'entità degli investimenti e dei disinvestimenti netti è ancora più arduo nei riguardi del 1944 e del 1945. Ci rendiamo infatti conto che tale determinazione è strettamente dipendente dal grado di approssimazione delle valutazioni del reddito e dei consumi e che pertanto essa non può ispirarsi che a criteri di largo orientamento.

Dal suddetto confronto si potranno, comunque, trarre utili indicazioni sul senso e sull'ordine di grandezza dei fenomeni di cui ci stiamo occupando. Nè si vede, peraltro, allo stato attuale delle rilevazioni statistiche nel nostro Paese, come si possa giungere a calcoli più approssimativi.

La particolare definizione di reddito e di consumo tenuta presente nelle nostre valutazioni — nelle quali, come si ricorderà, si è considerato soltanto l'aspetto reale di tali fenomeni e le loro variazioni quantitative — conferisce naturalmente lo stesso carattere anche a questi ulteriori calcoli, per cui le differenze positive o negative fra redditi e consumi così determinate rappresentano, rispettivamente, nuovi investimenti o disinvestimenti in beni reali e prescindono pertanto dagli aspetti monetari del fenomeno. I risparmi determinati con tale metodo non rappresentano, cioè, banconote o crediti bancari ma beni reali prodotti e non consumati.

Ci sembra che sia soltanto seguendo questa via e perfezionandone i calcoli che, particolarmente nei periodi caratterizzati da perturbazioni economiche e monetarie, sia possibile fare significativi sondaggi sulla *bilancia economica* del Paese con un minimo di arbitrî e di congetture.

Rilevazioni di questo genere si sono già potute eseguire in alcuni paesi ed hanno portato ad utili ed interessantissimi risultati. Per l'Inghilterra, molte notizie sulle variazioni quantitative dei redditi, dei consumi e dei risparmi privati possono desumersi dai « libri bianchi » sul reddito e le spese nazionali pubblicati dal Parlamento e di cui si è già parlato in altra parte di questo lavoro; mentre in Germania indagini statistiche sul prodotto e sul consumo nazionale permettevano di valutare nel 1940 un risparmio reale di 14 miliardi di marchi dei quali 5 in generi alimentari, 4 in prodotti tessili e 5 negli altri prodotti industriali (1).

Ai fini di una corretta interpretazione dei risultati che al riguardo si possono ottenere dalle nostre valutazioni in termini reali dei redditi e dei consumi della popolazione italiana, è però necessario tenere presente che mentre il reddito da noi calcolato comprende tutti i beni ed i servizi prodotti sul suolo

---

(1) Cfr. « Der Deutsche Volkswirt » del 20 dicembre 1940.

nazionale, i consumi riguardano soltanto la collettività privata ed escludono tutte le spese straordinarie effettuate dallo Stato per la condotta della guerra, ad eccezione di quelle riguardanti il vettovagliamento dei soldati che — dato il metodo di calcolo dei consumi alimentari eseguito attraverso l'accertamento delle disponibilità — risultano comprese fra i consumi della popolazione civile.

E' noto, invece, che il consumo di parte del capitale nazionale reale durante e per effetto della guerra è una delle conseguenze più importanti della condotta economica dei paesi belligeranti e che questo depauperamento patrimoniale si verifica in svariate forme quali l'inflazione, l'inasprimento fiscale, il prestito pubblico volontario o forzoso, l'imposizione di vincoli e di impieghi coattivi in titoli di stato ed altre forme destinate al finanziamento statale.

Per un'esatta valutazione degli investimenti e dei disinvestimenti netti del nostro paese negli anni considerati è perciò necessario tener conto anche delle spese straordinarie sostenute dallo Stato per il finanziamento della guerra; le quali, peraltro, essendo volte verso un fine improduttivo, non portano alcun incremento al reddito reale del paese ma esercitano la loro influenza esclusivamente sulla distribuzione dei beni, nel senso di accentrare il reddito ed il patrimonio nazionali nelle mani dei creditori dello Stato.

3. Nel 1944 il reddito prodotto in Italia fu di 82 miliardi e 900 milioni di lire mentre i consumi privati ammontarono a 71 miliardi e 700 milioni. Il confronto fra queste due cifre mette in evidenza un saldo positivo di circa 11 miliardi di lire.

Poichè in tale anno il territorio nazionale era per buona parte occupato dalle truppe tedesche, occorre tenere conto dei consumi direttamente effettuati *in loco* dalle stesse nonchè delle merci e dei prodotti nazionali comunque asportati dal nemico. Le asportazioni di impianti industriali, di macchinari, di mezzi di trasporto e di materie prime (1) debbono, invece, considerarsi asportazioni di capitale e non vanno considerate ai fini del calcolo che qui ci interessa.

Se si tiene conto del ritmo di emissione delle banconote stampate dalla repubblica sociale per conto dell'esercito tedesco di occupazione e del livello dei prezzi in tale anno in confronto al 1938, non si è forse lontani dal vero valutando la asportazione complessiva di reddito commessa dai tedeschi

---

(1) COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA RICOSTRUZIONE - *Stima del valore dei macchinari, degli impianti industriali e delle materie prime asportate dai tedeschi in Italia dopo l'8 settembre 1943.* Roma, settembre 1945.

ai danni del nostro Paese, sia per le esigenze dell'esercito di occupazione che per gli invii in Germania, dell'ordine di circa 9 miliardi di lire con potere di acquisto 1938, ivi comprese le spese straordinarie del governo repubblicano per il proseguimento della guerra.

Non si hanno ancora notizie precise sul modestissimo commercio estero dell'Italia meridionale nel 1944: si ha però motivo di ritenere che, in quell'anno, le importazioni non fossero di molto superiori alle esportazioni e che pertanto esso non abbia esercitato alcuna apprezzabile influenza sull'ammontare del reddito reale della nostra popolazione. I dati relativi alla Sicilia, dei quali si può già disporre, mettono infatti in evidenza una esportazione di 813,2 milioni di fronte ad una importazione pari a 812,6 milioni di lire (2).

Si può quindi ritenere che, tenuto conto dei 9 miliardi di lire rappresentanti l'esportazione di reddito operata dai tedeschi, nel 1944, restassero ancora nel nostro Paese 2 miliardi e 200 milioni circa di risparmio reale netto pari al 2,6 per cento del reddito prodotto.

La formazione di tale risparmio reale — e quindi di un esile flusso di nuovi investimenti e di accantonamenti di scorte — era resa possibile tanto dai notevoli squilibri tra produzione e consumo verificatisi per le note ragioni belliche, quanto dal ritmo produttivo conservato in quell'anno dalle industrie dell'Italia settentrionale.

4. Per quanto si riferisce al 1945, invece, le valutazioni eseguite mettono in evidenza una eccedenza dei consumi sul reddito prodotto pari a 5 miliardi e 400 milioni. In tale anno, infatti, mentre i consumi ammontavano a 73 miliardi ed 800 milioni di lire, il reddito prodotto non raggiungeva che i 68 miliardi e 400 milioni.

A questa eccedenza del consumo sul reddito si è, ovviamente, fatto fronte:

a) con l'indebitamento verso l'estero costituito da importazione di beni acquistati all'estero su crediti concessi dalle Nazioni Unite;

b) con il consumo di scorte precedentemente accumulate e con il disinvestimento netto di beni capitali: mancato rinnovo di impianti, procrastinazione di riparazioni e di manutenzioni, maggiore usura dei macchinari, ecc.

Riguardo al primo punto, dati approssimativi raccolti dalla Commissione alleata e dall'Istituto per il commercio

---

(2) OSSERVATORIO ECONOMICO DEL BANCO DI SICILIA - *Bollettino mensile*. Nuova Serie, Anno I, n. 1, Palermo, aprile 1940.

estero mettono in evidenza, nel 1945, una importazione di 30 miliardi e 627 milioni di lire, di fronte ad una esportazione di un miliardo e 365 milioni. Il saldo, di 29 miliardi e 263 milioni, può ritenersi equivalente a circa un miliardo e 400 milioni di lire con potere di acquisto 1938.

I dati ora riportati, pur rispecchiando la maggior parte dei nostri traffici con l'estero nel 1945, non possono però ritenersi completi. Così, ad esempio, nei riguardi dell'esportazione, essi non comprendono gli invii effettuati direttamente da militari stranieri alle loro famiglie, mentre all'importazione non tengono ovviamente conto di tutti quei beni direttamente ceduti da appartenenti alle forze militari alleate alla nostra popolazione civile e che, in buona parte, costituiscono la contropartita degli invii sopra ricordati (1).

I restanti 4 miliardi di lire — ai prezzi del 1938 — necessari per raggiungere i 5 miliardi e 400 milioni di disavanzo risultanti dal confronto fra reddito e consumo nel 1945, costituiscono un disinvestimento netto e cioè un ulteriore depauperamento del capitale che si aggiunge ai già così rilevanti danni direttamente apportati dalla guerra al patrimonio nazionale.

Siamo ora in grado di riassumere, nella seguente tabella, i risultati ottenuti nei riguardi del reddito, dei consumi e del risparmio della popolazione italiana negli anni 1944 e 1945 in confronto al 1938.

*Redditi, consumi e risparmi dell'Italia*  
(in milioni di lire con potere di acquisto 1938)

	1938	1944	1945
Reddito prodotto	116.600	82.900	68.400
Consumi	109.100	71.700	73.800
Differenza	+ 7.500	+ 11.200	— 5.400
Esportazione o importazione netta di reddito	— 2.500	— 9.000	+ 1.400
Risparmio o disinvestimento netto	+ 5.000	+ 2.200	— 4.000

E' vero che anche nel 1945 — soprattutto a causa della diversa contrazione di reddito e del diverso elevarsi dei prezzi in taluni settori in confronto ad altri — si è continuato a formare presso alcune categorie di soggetti economici un certo flusso di nuovo risparmio. Ad esso però fanno indubbiamente riscontro notevoli disinvestimenti e consumi di capitale da

(1) Nel primo semestre 1945, ad esempio, le statistiche inglesi mettevano in evidenza una importazione dall'Italia di 2.851.000 sterline delle quali 1.199.261 relative ad importazioni effettuate attraverso pacchi postali.

parte di altre categorie meno favorite dalla congiuntura per cui, in complesso, la collettività nazionale anzichè accantonare nuovo risparmio ha consumato più di quanto sia stato prodotto.

Tale fatto — che appare chiaro se si ragiona in termini reali — risulta naturalmente falsato se ci si ferma all'aspetto monetario dei fenomeni che ci interessano, a causa sia dei mutamenti di valore della moneta che dell'abbondanza dei segni monetari in circolazione e dell'accentramento di essi nelle mani di determinate categorie di persone.

5. I risultati delle indagini e delle valutazioni che siamo andati via via esponendo non hanno bisogno di una lunga conclusione: si commentano da soli.

Possiamo quindi limitarci a riepilogare brevemente i risultati di maggiore rilievo posti in luce nel corso del lavoro:

a) l'attuale livello del reddito reale del nostro Paese può valutarsi, ai prezzi del 1938, in circa 68 miliardi e 400 milioni di lire e non raggiunge, pertanto, che il 58 per cento del reddito di anteguerra. Ove tale diminuzione si ponga in relazione con la particolare struttura del reddito nazionale italiano costituito per la massima parte da beni e servizi necessari a soddisfare i bisogni fondamentali, chiunque può chiaramente intendere che tale diminuzione significa denutrizione e miserevoli condizioni di vita per gran parte della nostra popolazione. E' comunque opportuno ricordare a tale proposito che mentre in Italia dal 1938 al 1945 il nostro già così modestissimo reddito si è contratto di oltre il 41 per cento in Inghilterra, nello stesso periodo di tempo, il reddito nazionale — in moneta con potere di acquisto costante — è aumentato del 23 per cento passando da 6.900 a 8.480 milioni di sterline come risulta da un libro bianco ufficiale pubblicato dal Governo britannico. E si tenga presente per bene giudicare il valore di tale variazione che, secondo calcoli del Colin Clark (1), nel decennio 1925-1934 il reddito medio per persona attiva — espresso in unità internazionali equivalenti alla quantità di beni che nel detto periodo si potevano acquistare negli Stati Uniti con un dollaro — ammontava in Inghilterra a 1.069 e in Italia a sole 343 unità.

b) nel 1938 l'Italia aveva un patrimonio valutato in 750 miliardi di lire. Da tale patrimonio e dal lavoro dei propri cittadini essa traeva un reddito di 116 miliardi. Per effetto della guerra e dei danni materiali da essa causati, il patrimonio nazionale ha subito una decurtazione che — in via largamente approssimativa — può stimarsi pari a 150 miliardi di lire con po-

(1) COLIN CLARK: *The conditions of economic progress*, London, Macmillan, 1940.

tere di acquisto 1938 e cioè al 20 per cento del patrimonio stesso. Il reddito, invece, tanto in conseguenza di tale contrazione di patrimonio quanto per il declassamento fisico della popolazione, la disorganizzazione della produzione e della circolazione dei beni conseguenti alla attuale situazione e per tante altre ragioni a tutti note, si è ridotto in misura assai maggiore subendo una riduzione superiore al 41 per cento. Le distruzioni materiali provocate dalla guerra al patrimonio nazionale superano, pertanto, il 220 per cento del reddito attuale.

c) i consumi della popolazione civile hanno, a loro volta, subito profonde contrazioni e mettono in evidenza, nella loro distribuzione tra i vari capitoli di consumo, un eccezionale peggioramento delle condizioni di esistenza della popolazione in confronto al già modesto tenore di vita dell'anteguerra. Per i consumi alimentari in particolare — la cui spesa assorbe quasi il 70 per cento della spesa totale — è indubbia la necessità di un rapido miglioramento;

d) nonostante la drastica contrazione dei consumi, il bilancio economico della Nazione si è chiuso in deficit in quanto i consumi — pur nelle attuali deprecabili condizioni di vita del popolo italiano da tempo costretto a soddisfare i soli bisogni insopprimibili ed improrogabili — hanno superato il reddito disponibile. Il disavanzo è stato coperto sia con la accensione di debiti all'estero che con il disinvestimento di capitali ed il consumo di scorte non reintegrate.

Ci sembra, infine, opportuna qualche breve considerazione in merito alle prevedibili possibilità di sviluppo del reddito nazionale nei prossimi anni. Le previsioni in materia sono quanto mai difficili e azzardate ed il materiale di cui si dispone troppo scarso ed impreciso. Può però ritenersi acquisito dall'esperienza passata che le possibilità di incremento del reddito nazionale sono dovunque assai limitate.

Il Cassel (1) ha creduto di poter fissare nel 3 per cento all'anno il tasso medio generale di accrescimento dei consumi, della produzione e dei redditi e questa percentuale è stata sostanzialmente convalidata da ulteriori ricerche del Colin Clark (2), dello Snyder (3) e del Coppola d'Anna (4).

Non si ha ragione di ritenere — anche in considerazione di quanto si è verificato nel periodo intercorso tra le due guerre mondiali, durante il quale il ritmo di incremento del nostro reddito nazionale è stato inferiore al 2 per cento — che tale tasso

(1) G. CASSEL: *Theoretische Sozialökonomie*, 1927.

(2) COLIN CLARK: *The conditions of economic progress*. London, Macmillan, 1940.

(3) O. SNYDER: *Business-cycles and business measurement*. London, 1927.

(4) F. COPPOLA D'ANNA: *Prospettive della finanza e dell'ordinamento tributario italiano*. Associazione fra le Società italiane per azioni, Roma, 1941.

possa essere di molto superato in Italia nei prossimi anni, anche se si tiene conto che l'attuale basso livello del reddito è, in parte, frutto di particolari sfavorevoli condizioni congiunturali.

Esistono bensì casi in cui aumenti anche notevoli del reddito nazionale hanno luogo con ritmo abbastanza veloce: essi richiedono però il concorso di circostanze eccezionali e sono di solito legate ad ampie fasi di espansione della congiuntura economica.

Le previsioni formulate dal Beveridge per la stessa Inghilterra di notevoli sviluppi del reddito nei prossimi anni, sono state fortemente criticate dal Cassel (5) il quale ha osservato come, in conseguenza della guerra, da un lato diminuisca il fattore lavoro e dall'altro, sia per l'alta tassazione che per il consumo e per le distruzioni, subisca notevoli falcidie anche il fattore capitale.

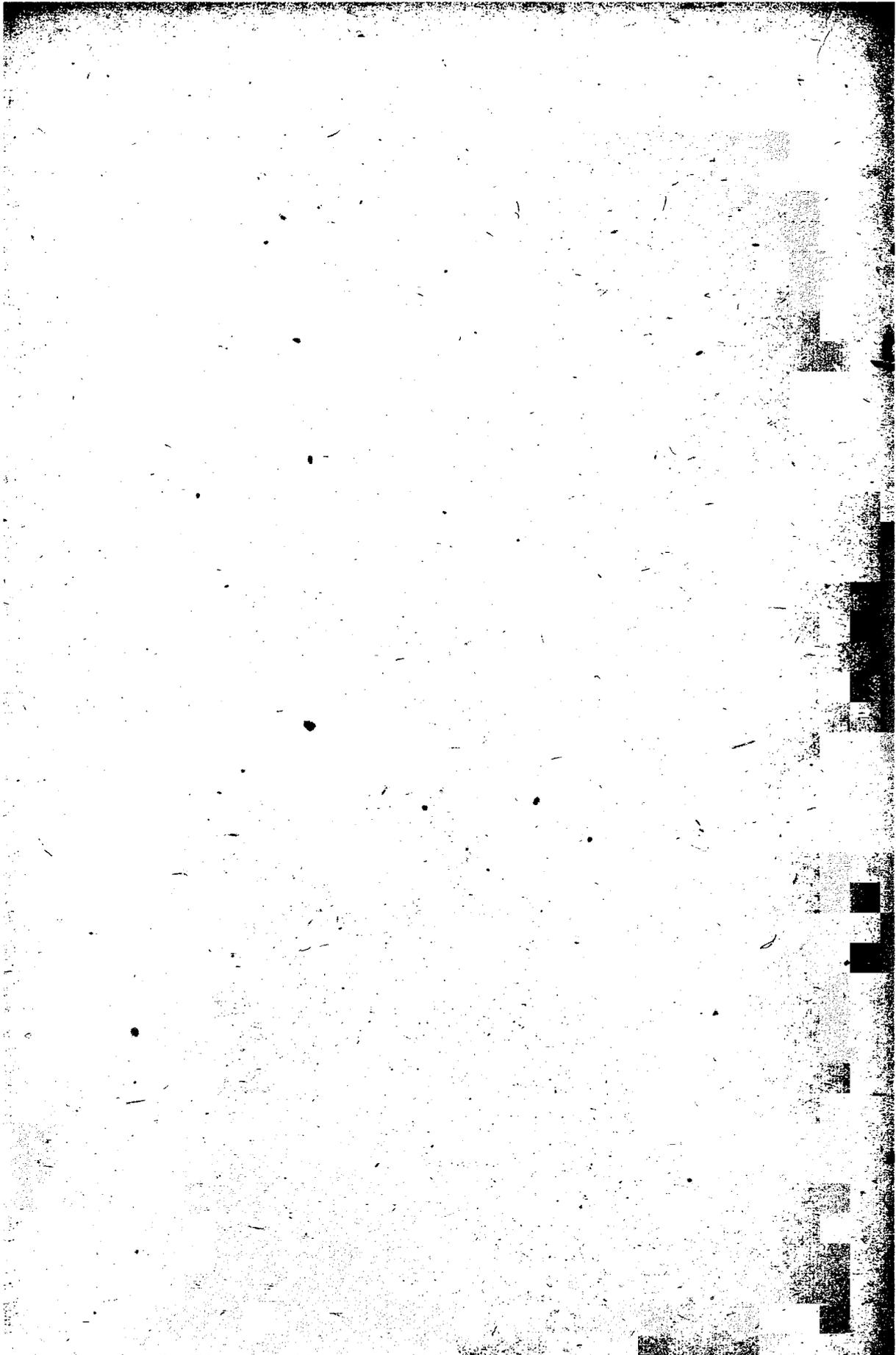
Nell'attuale situazione del nostro Paese, tanto l'iniziativa statale quanto l'iniziativa privata non sembrano in grado di poter risolvere, entro ragionevoli limiti di tempo ed in base alle sole possibilità interne, il gravoso problema della ricostituzione del reddito e del patrimonio in ordine al quale non può pertanto mettersi in dubbio l'utilità del concorso di finanziamenti esteri.

---

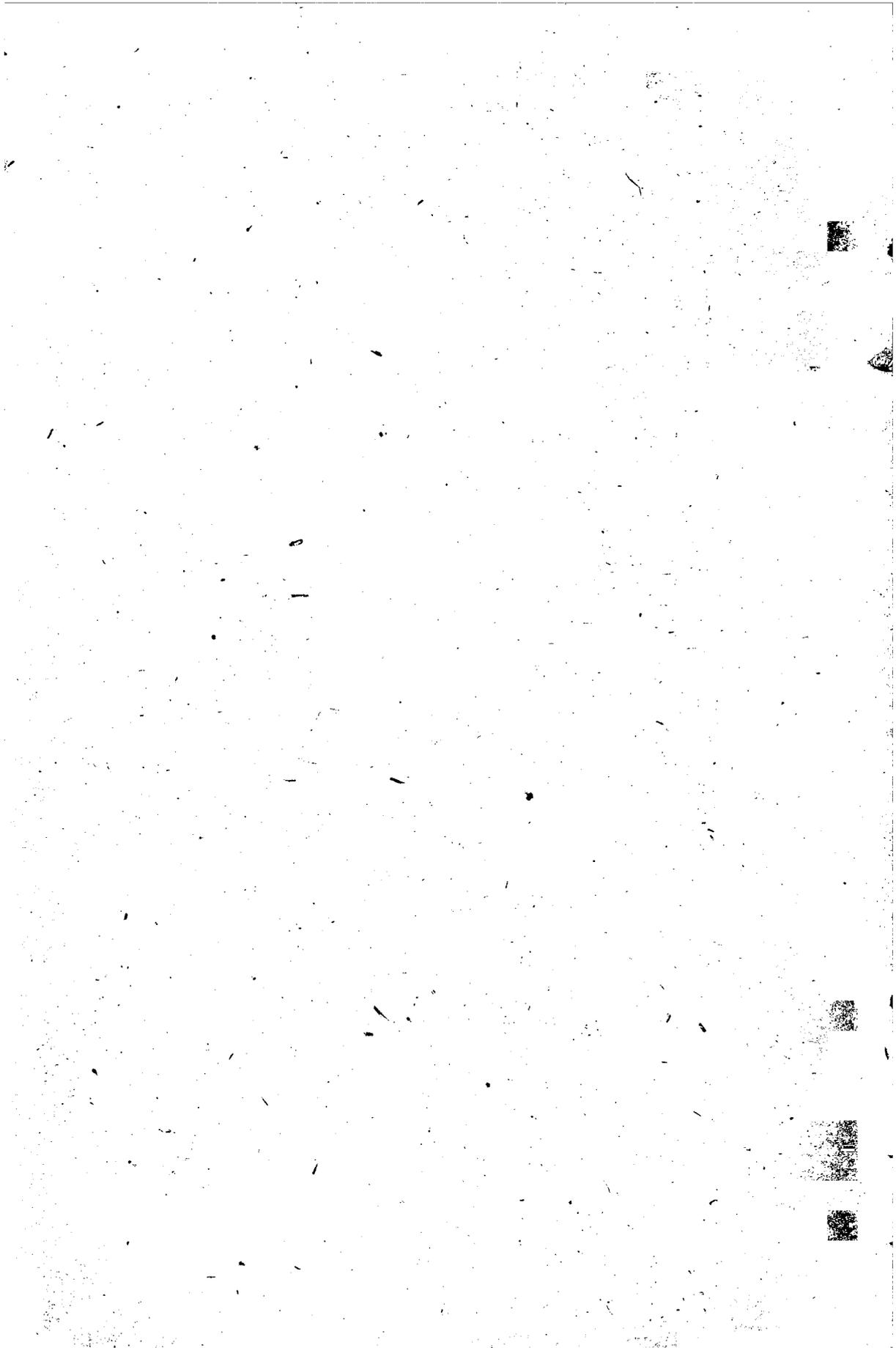
(5) G. CASSEL: *The economic basis of Social Security*, «Skandinaviska Bank», marzo 1943.

## INDICE

I - Il reddito . . . . .	Pag. 385
II - I consumi. . . . .	> 394
III - Il risparmio . . . . .	> 400



INDICE GENERALE



Renato VICARD

<i>Di alcuni sistemi di retribuzione del lavoro</i> . . . . .	Pag. 7-9
<i>Calcolo di un indice nazionale delle retribuzioni</i> . . . . .	» 19
Paghe degli operai dell'industria . . . . .	» 21
Stipendi degli impiegati dell'industria . . . . .	» 23
Stipendi degli impiegati dello Stato . . . . .	» 25
Conclusioni . . . . .	» 26
Tabelle . . . . .	» 29

Dott. Mario GIANTURCO \*

<i>La partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle aziende</i> . . . . .	Pag. 47
Cap. I. — Il costituzionalismo nella fabbrica . . . . .	» 49
» II. — Il controllo sulle aziende in Italia nel 1920-21 (Idee e opinioni) . . . . .	» 53
» III. — I Consigli di fabbrica . . . . .	» 61
» IV. — I Consigli di gestione . . . . .	» 163
» V. — La partecipazione agli utili e l'azionariato del lavoro . . . . .	» 171
Conclusione . . . . .	» 194

Dott.ssa Maria Luisa AMBROSINI

<i>Nuovi orientamenti sul problema della disoccupazione</i> . . . . .	Pag. 213
Inghilterra . . . . .	» 215
Stati Uniti . . . . .	» 232
U.R.S.S. . . . .	» 238
Nuova Zelanda . . . . .	» 239
Francia . . . . .	» 241
Conclusioni . . . . .	» 242

Prof. Ugo GIUSTI

<i>Disoccupazione e sovrappopolamento, emigrazione</i> . . . . .	Pag. 249
<i>Premessa</i> . . . . .	» 251
I. — La disoccupazione nei suoi più recenti aspetti:	
1) Sue caratteristiche e particolare gravità negli anni tra le due guerre . . . . .	» 252
2) La statistica della disoccupazione . . . . .	» 255
3) Notizie sommarie sulla disoccupazione nell'aprile 1946 . . . . .	» 256

II. — <i>Il sovrappopolamento:</i>	
1) Il sovrappopolamento rurale . . . . .	Pag. 258
2) La disoccupazione intellettuale . . . . .	» 259
III. — L'emigrazione . . . . .	» 267

Paolo SYLOS LABINI

<i>Disoccupazione ed opere pubbliche</i> . . . . .	Pag. 271
<i>Sommario</i> . . . . .	» 272
<i>Premessa</i> . . . . .	» 273
PARTE I. — Il problema della disoccupazione e i tentativi compiuti per risolverlo nelle società privatistiche:	
1) Considerazioni generali . . . . .	» 275
2) Aspetti teorici di una politica di opere pubbliche . . . . .	» 285
3) L'esperienza americana e l'esperienza tedesca . . . . .	» 292
PARTE II. — Il problema della disoccupazione, la politica delle opere pubbliche e la ricostruzione dell'economia italiana . . . . .	» 296

Dott. Attilio OBLATH

<i>Problemi dell'emigrazione italiana</i> . . . . .	Pag. 309
<i>Premessa</i> . . . . .	» 311
Cap. I. — L'evoluzione nella politica e nella disciplina dell'emigrazione italiana . . . . .	» 313
§ 1 - L'emigrazione italiana fino alla prima guerra mondiale . . . . .	» 314
§ 2 - L'emigrazione italiana durante il periodo fra le due guerre . . . . .	» 318
Cap. II. — Il mercato internazionale del lavoro e le sue ripercussioni sull'emigrazione italiana . . . . .	» 336
§ 1 - L'Italia e il mercato internazionale del lavoro . . . . .	» 336
§ 2 - Nuove caratteristiche dell'emigrazione italiana . . . . .	» 350
Cap. III. — Problemi dell'emigrazione italiana . . . . .	» 356
§ 1 - <i>Problemi internazionali</i> - Politica internazionale . . . . .	» 361
Politica bilaterale . . . . .	» 364
§ 2 - <i>Problemi interni</i> . . . . .	» 368
Politica degli espatri . . . . .	» 369
L'informazione degli emigranti . . . . .	» 372
L'istruzione degli emigranti . . . . .	» 373
L'organizzazione dei servizi dell'emigrazione . . . . .	» 376

Dott. Bruno ROSSI RAGAZZI

<i>Redditi e consumi della popolazione italiana negli anni '44-'46 e confronto col periodo prebellico</i> . . . . .	Pag. 383
I. — Il reddito . . . . .	» 385
II. — I consumi . . . . .	» 394
III. — Il risparmio . . . . .	» 400