

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 1933 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 po' 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. È 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